

Diagnóstico de Incorporación de la Perspectiva de Género

Políticas Estratégicas del Sector
Administración, Gobierno del Estado de Baja
California

Diciembre de 2009



EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

MARTHA FABIOLA ZERMEÑO NÚÑEZ

HILDA RODRÍGUEZ LOREDO

MOISÉS DOMÍNGUEZ PÉREZ

MARÍA DE JESÚS TREJO CASTILLO

LILIA YOALI MONTESINOS PÉREZ

MARIO YADÍN NÚÑEZ

REVISORA EXTERNA: DANIELA CERVA CERNA

Contenido

Introducción	4
Metodología	18
Capítulo 1 Marco contextual	53
Capítulo 2 Valoración de la Incorporación de la Perspectiva de Género en la Política de Equidad de Género en el Estado	72
Capítulo 3 Valoración de la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas Estratégicas del Sector Administración	86
3.1 Política para el Desarrollo del Estado.....	86
3.2 Políticas de Participación Ciudadana en los Procesos de Planeación	107
3.3 Política Fiscal del Estado.....	112
3.4 Política Laboral del Gobierno del Estado.....	123
3.5 Criterios para la Evaluación de Desempeño de Servidores/ as Público/as del Gobierno del Estado.....	143
3.6 Políticas de Capacitación a Servidores/as Público/as del Gobierno del Estado.....	149
3.7 Evaluación de la gestión pública	157
3.8 Registro Público de la Propiedad y del Comercio	169
Capítulo 4 Esquemas de organización institucional y actores de la política.....	175
CONCLUSIONES	190
Bibliografía:.....	198

Introducción

Para lograr relaciones más equitativas 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.

Un espacio clave para la implementación de acciones a favor de la equidad de género es la Administración Pública (AP), puesto que a través de las leyes, políticas y programas es posible ir configurando un marco de acción que permita disminuir las brechas sociales, políticas y económicas que existen entre mujeres y hombres. Las acciones que se emprenden desde la AP pueden favorecer e impulsar avances en la equidad o, por el contrario, si son ciegas al género pueden generar efectos adversos sobre la misma.

Por ello la incorporación de la perspectiva de género en la AP es un mandato de diversas leyes e instrumentos de derecho internacional suscritos por nuestro país durante los pasados años, los cuales han permeado las normatividad y directrices nacionales en la materia.

Tal es el caso del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD) donde se propone, a través de su objetivo estratégico 1:

"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".

Lo anterior es el fundamento para que el Instituto Nacional de las Mujeres, mediante los recursos del Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, promueva que las administraciones públicas de los gobiernos de los estados y municipios del país incorporen la perspectiva de género mediante mecanismos, instituciones y procedimientos efectivos a todo nivel y con recursos, compromisos y autoridad suficientes.

En términos normativos, se destaca el establecimiento de leyes generales, cuyo ámbito de aplicación es nacional y que contienen las disposiciones fundamentales sobre la materia, las que están destinadas a establecer las bases de coordinación entre federación, estados y municipios. Por una parte, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, decretada en 2008, señala en su artículo 5 que por transversalidad se entiende *el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.*

Así mismo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, decretada en 2007, establece en su artículo 5, que por perspectiva de género se entenderá la *visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.*

De manera particular, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California, en su artículo 5 establece que la

Perspectiva de Género se entiende como el derecho de las mujeres a que las acciones que se programen, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas se hagan de manera transversal, incorporando una visión analítica y política en donde se eliminen las causas de opresión en contra de las mujeres, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización, contribuyendo a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor e igualdad de derechos y oportunidades.

En la Ley del Instituto de la Mujer del Estado de Baja California se establece que éste tiene la encomienda de *promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la equidad e igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social de la entidad.*¹ Para ello, con base en sus atribuciones, debe apoyar *la formulación de políticas públicas e impulsar las propuestas de la sociedad, para alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades de desarrollo para la mujer en el ámbito político, social, cultural y económico, e incorporar este principio en la planeación del desarrollo.* Así como también debe *Impulsar la incorporación de los lineamientos del Programa (Estatal de Equidad de Género) en el programa anual de cada dependencia y entidad de la Administración Pública del Estado, así como en el de los sectores en general vinculados con estos instrumentos, para la ejecución de sus programas sectoriales o, en su caso, institucionales específico.*

A su vez el Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013, de Baja California, establece como Directriz 1 la Transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública *“Cuyo propósito es institucionalizar en la administración pública la perspectiva de género”*².

¹ Artículo 5 Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California.

² Inmujer BC, PEEG 2009-20013, p.13

Como puede verse, la administración pública de Baja California ha establecido un conjunto de directrices normativas que obligan a transversalizar la perspectiva de género e impulsar acciones que contribuyan a resolver las grandes desigualdades sociales que caracterizan las relaciones de género entre mujeres y hombres. Estas desigualdades han producido a lo largo de los años, profundos procesos de discriminación en contra las mujeres en los diferentes ámbitos de desarrollo, lo que ha significado una limitante fundamental en el libre ejercicio de sus derechos humanos, a la vez que un obstáculo para el desarrollo social, económico y político de las entidades federativas y el país.

Conscientes de su responsabilidad institucional, el Gobierno de Baja California, a través del Instituto de la Mujer, ha iniciado un proceso de formulación de políticas que buscan eliminar estas desigualdades sobre la base de la participación de la ciudadanía y de la distribución equitativa de los beneficios que signifique la puesta en marcha de los programas de atención.

El punto de partida para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en las acciones de gobierno es un diagnóstico que permita identificar en qué situación se encuentran los instrumentos dirigidos a atender los requisitos para el desarrollo: las políticas públicas expresadas en planes, programas y proyectos.

Debemos recordar que la política pública es definida como

*Una serie de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)*³

³ Subirats Joan et al, 2008. Análisis y gestión de políticas públicas, p. 38.

Las medidas que incluye la política pública están revestidas por objetivos generales que se pretenden alcanzar en cada uno de los ámbitos de desarrollo que tiene la población de una entidad.

En este marco, el fin del diagnóstico que se presenta a continuación se dirige a observar la inclusión de la perspectiva de género en la política pública del Estado de Baja California, de manera tal de revisar el grado de incorporación de los objetivos para la equidad de género en las estrategias generales de la política de desarrollo del Estado.

Para fines del presente Diagnóstico utilizamos como referencia para valorar la incorporación de la perspectiva de género los criterios conceptuales y técnicos señalados por Naciones Unidas al respecto:

“La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene cualquier acción planeada tanto para hombres como para mujeres, lo cual incluye legislaciones y políticas o programas en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para integrar los temas de interés y las experiencias de las mujeres y de los hombres como dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en las esferas políticas, económicas y sociales, con el objetivo de que hombres y mujeres se beneficien igualmente de éstos y que la desigualdad no sea perpetuada. La meta última es alcanzar la equidad de género”⁴

Como se sostiene en esta definición, se espera que una política pública que incorpora la perspectiva de género parta del reconocimiento de los lugares y las situaciones diferentes que tienen las mujeres y los hombres en la sociedad, y la expresión de estas diferencias en el tema en cuestión, así como incorpore

⁴ Naciones Unidas (1997), Consejo Económico y Social, periodo de sesiones sustantivo de 1997, Tema 4 (a) del programa provisional: Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con los temas siguientes: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas (E/1997/100), Ginebra, 30 de junio a 25 de julio. (referencia electrónica).

estrategias encaminadas a erradicar las brechas de género y lograr la equidad entre los sexos y ejercicio de los derechos de todas las personas.

Las políticas con equidad de género reconocen que estos lugares diferenciados hacen que el impacto de las políticas sea igualmente diferente y buscan generar los marcos y las condiciones necesarias para lograr una mayor igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres.

De acuerdo con la metodología del Diagnóstico, que será detallada en el siguiente apartado, como eje analítico de evaluación retomamos los objetivos de equidad considerados como básicos para avanzar en una mayor equidad de género en la entidad, porque atienden los factores estructurales de la jerarquización y desigualdad de los sexos.

Objetivos de Equidad:

- Igualdad e inclusión
- División equitativa del trabajo
- Ambiente libre de violencia
- Conciliación de los ámbitos laboral y familiar
- Erradicación de estereotipo de género discriminatorios

A la luz de estos objetivos, y en función de establecer los ámbitos institucionales desde donde se analizará la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de gobierno, se consideran en este diagnóstico ciertas áreas estratégicas del Sector Administración para avanzar en una mayor equidad de género en la entidad⁵.

⁵ Es importante señalar que estas políticas fueron propuestas por la Consultoría, dialogadas y acordadas por el Instituto de la Mujer del estado de Baja California.

De acuerdo con la organización institucional del Gobierno del estado de Baja California, el sector Administración está integrado por las siguientes dependencias:

- 1) Comité de Planeación y Desarrollo;
- 2) Contraloría General del Estado;
- 3) Dirección del Registro Público de la Propiedad y el Comercio;
- 4) Dirección General de Informática
- 5) Oficialía Mayor
- 6) Secretaría de Planeación y Finanzas

Este sector, por las atribuciones que tienen conferidas las dependencias que lo integran, es estratégico en el objetivo de transversalizar el enfoque de género en la Administración Pública del estado de Baja California, pues es responsable, entre otras, de las políticas de desarrollo, hacendaria, de gasto público, de planeación, de evaluación de la gestión pública, de generación de información para la planeación y la toma de decisiones; así como de las normas y políticas en materia de administración, control y manejo de recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública estatal.

En ese sentido la incorporación de la perspectiva de género en el sector Administración además de representar un avance en sí mismo, tiene el potencial de repercutir en el resto de instituciones de la Administración Pública centralizada del Gobierno, al adecuar instrumentos, políticas y normas institucionales básicas para incorporar la perspectiva de género en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas: planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación, así como fortalecer una mayor sinergia dentro de la cultura organizacional que lo caracteriza.

Ahora bien, otro elemento que es central en este diagnóstico lo constituye la orientación que actualmente tiene la gestión de la política pública en el Estado de

Baja California, esta es la Gestión por Resultados (GpR), enfoque seguido por varios gobiernos para el manejo más adecuado de los recursos públicos.

Este enfoque se define como un sistema administrativo que propone el manejo de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones del plan de gobierno en un período de tiempo determinado. Permite gestionar y evaluar los resultados de las dependencias del Estado con relación a las políticas públicas establecidas para atender las demandas y necesidades de la sociedad. En tal sentido, un aspecto fundamental de la GpR es la medición del desempeño de los diversos agentes involucrados en las actividades de atención a las necesidades de la población, dando mayor relevancia a los productos y resultados derivados de las intervenciones propuestas.

El gobierno del estado de Baja California, como a lo largo del país, ha establecido la GpR como la forma en que afronta sus responsabilidades, esto es, bajo el principio de hacer eficientes y transparentes los diversos recursos con los que cuenta.

Y es que este modelo de gestión pública genera la necesidad de identificar y ordenar las prioridades de las instituciones, de manera que se jerarquizan procesos, productos y beneficiarios, con lo que se definen los indicadores de desempeño. Así, la GpR, al buscar mejorar el desempeño, asegura el logro de los resultados e incrementa la transparencia en el uso de los recursos y propicia la participación de los diversos actores sociales con el fin de crear un ambiente de corresponsabilidad.

Para los objetivos de equidad de género, esta forma de dirigir el gobierno de una entidad facilita la incorporación de la perspectiva de género en la administración pública ya que los derechos de los diversos grupos sociales, mujeres, jóvenes, indígenas, etc., deben ser considerados para determinar las políticas y evaluar su efectividad.

En particular, las políticas públicas diseñadas, planeadas, ejecutadas y evaluadas en un marco de GpR deben responder a las necesidades, demandas y problemáticas de los diversos grupos sociales que conviven en la entidad.

Lo anterior requiere que se cuenten con diagnósticos que permitan ubicar justamente cuáles son esas necesidades específicas a fin de diseñar políticas públicas acordes con el logro de resultados enfocados en las problemáticas sociales.

Asimismo, la evaluación de las políticas en el marco de GpR deben estar enfocadas en observar el impacto de las mismas sobre los sectores y grupos sociales a los que se dirigen, considerando el avance en la atención de las necesidades y los problemas sociales que les dan razón de ser.

De manera particular al observar el impacto sobre las mujeres y las niñas y el avance en materia de equidad de género, se requiere de la generación de estadísticas desagregadas por sexo, así como usar indicadores basados en derechos humanos para monitorear las obligaciones del gobierno.

La GpR conduce hacia el cambio que se desea en dos sentidos: uno, en el de la atención y solución de los problemas sociales y otro, en la participación de una sociedad cada vez más escéptica hacia los gobiernos. En resumen, la gestión por resultados orienta el gasto para generar soluciones a los problemas de la sociedad ejercido con honradez, transparencia y eficiencia.

Por ello se considera que el Gobierno de Baja California cuenta con un marco propicio para avanzar de manera decidida en la incorporación de la perspectiva de género en sus políticas públicas, pues este año 2009 inició la incorporación del modelo de Gestión por Resultados, a partir de lo cual las diversas dependencias públicas de la entidad están en un proceso de adecuación y rediseño de sus

procesos, herramientas e instrumentos de planeación, presupuestación, operación, monitoreo y evaluación de las políticas.

Dadas sus atribuciones legales, que se muestran a continuación, la Secretaría de Planeación y Finanzas se encuentra encabezando el proceso de implementación de Gestión por Resultados en el Estado, por lo que se constituye en un actor institucional clave para lograr que el mismo se lleve a cabo con perspectiva de género.

ARTÍCULO 24.- A la Secretaría de Planeación y Finanzas corresponde la atención y trámite de los siguientes asuntos:

I.- Coordinar la planeación del desarrollo estatal, así como formular y aplicar la política hacendaria, crediticia y del gasto público del Gobierno del Estado;
(...)

IV.- Orientar a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, para que sus programas y acciones concurren al cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo;

XVI.- Llevar el ejercicio, control, seguimiento y evaluación del gasto público del Ejecutivo Estatal, de conformidad a las disposiciones legales vigentes, así como efectuar los pagos que deba realizar el Gobierno del Estado;
(...)

XVIII.- Vigilar la integración del sistema estatal de estadística e información para la planeación, que opere el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado;

XIX.- Promover en las dependencias y entidades los programas de modernización administrativa derivados del Plan Estatal de Desarrollo;
(...)

XXI.- Proporcionar asesoría en materia de planeación, programación, presupuestación, organización administrativa e interpretación y aplicación de las leyes tributarias estatales y federales, que le sea solicitada por las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Ayuntamientos o particulares, y realizar una labor permanente de difusión y orientación,⁶

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 2, Sección I, de fecha 20 de enero de 1986, Tomo XCIII. Consultado en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA/Leves/BCLEY70.pdf>

En este proceso de incorporar la perspectiva de género en la GpR, la participación del Instituto de las Mujeres del estado resulta fundamental, principalmente a la luz de su objeto y de las atribuciones que le competen:

ARTÍCULO 5.- El objeto del Instituto es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la equidad e igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social de la entidad, bajo el criterio de transversalidad en las políticas públicas y con un enfoque que permita identificar y valorar la desigualdad, discriminación y violencia hacia las mujeres, para generar un cambio mediante estrategias y líneas de acción que propicien la equidad social.

*ARTÍCULO 6.- El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
(...)*

II.- Apoyar la formulación de políticas públicas e impulsar las propuestas de la sociedad, para alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades de desarrollo para la mujer en el ámbito político, social, cultural y económico, e incorporar este principio en la planeación del desarrollo.

(...)

V.- Procurar, impulsar y apoyar ante los poderes públicos del Estado, acciones dirigidas al ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, así como el fortalecimiento de mecanismos administrativos para el mismo fin;

VI.- Establecer y operar en coordinación con el Comité de Planeación del Desarrollo del Estado y otras dependencias del ejecutivo, un sistema de seguimiento de los programas federales, estatales y municipales relacionados con la mujer, de conformidad con lo previsto en las leyes y convenios respectivos;

(...)

Dadas estas atribuciones y en cumplimiento de su mandato, se considera que la coordinación institucional entre el Instituto de las Mujeres y la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado es indispensable para lograr resultados sólidos en la incorporación de la perspectiva de género en el modelo de Gestión por Resultados, lo cual presenta un escenario idóneo para avanzar en la transversalización del enfoque género en la administración pública del Estado. En el esfuerzo de coordinación antes descrito, el Instituto de la Mujer debiera asumir el papel rector en la materia de incorporación de la perspectiva de género, tanto

por las atribuciones conferidas como por el hecho de ser la institución experta en el tema.

En ese marco, el presente Diagnóstico pretende aportar elementos oportunos a fin de contribuir al proceso de incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas del Gobierno del Estado, por medio de identificar los principales vacíos, retos y áreas de oportunidad en la tarea.

De conformidad con los Términos de Referencia emitidos por el Instituto de la Mujer del estado de Baja California, los objetivos del presente diagnóstico son los siguientes:

Objetivo General:

Valorar la incorporación de la perspectiva de equidad de género en las políticas estratégicas del sector Administración del Gobierno del Estado de Baja California, con la finalidad de contar con información relevante que sirva de base para el diseño de acciones y estrategias futuras que contribuyan a fortalecer dicho proceso.

Objetivos específicos:

- Evaluar la incorporación de la perspectiva de equidad de género en las políticas estratégicas del sector, con la finalidad de contar con información específica que profundice en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género.
- Identificar áreas prioritarias para la incorporación de la perspectiva de género en el sector Administración del Gobierno del Estado de Baja California.

- Identificar los principales obstáculos en la incorporación de la Perspectiva de Equidad de Género.
- Abrir espacios de análisis y discusión entre funcionarios y funcionarias públicas de ambos sectores, a fin de reflexionar acerca del estado que guarda la incorporación de la perspectiva de género en los programas operativos considerados estratégicos.
- Realizar recomendaciones, a partir de la información generada, que permita avanzar en la incorporación de la perspectiva de equidad de género en las distintas fases que componen el ciclo de las políticas públicas.

El presente documento se divide en 6 apartados:

El primero contiene la metodología, en la cual se describen los procedimientos, criterios e instrumentos que se utilizaron para elaborar el diagnóstico.

El segundo es el capítulo 1 y contiene el marco contextual en el cual se ofrece un breve panorama sobre la situación de las mujeres y los hombres en el Estado de Baja California, en aquellas variables que se consideran prioritarias para los fines del presente diagnóstico.

El tercer apartado es el capítulo 2 y describe la valoración de la Incorporación de la perspectiva de género en la política de equidad de género en el Estado.

En el capítulo 3 se expone la valoración de la incorporación de la perspectiva de género en políticas del Sector Administración, que se consideran estratégicas para avanzar en la equidad de género.

El quinto apartado es el relativo al capítulo 4, y presenta el análisis respecto de los esquemas de organización institucional y los actores de la política; destacando aquellos aspectos que se consideran relevantes al intervenir en las posibilidades de incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Finalmente se integra un sexto apartado con conclusiones.

Adicionalmente se integran los Anexos.

Como un documento separado, pero que forma parte de los productos de esta investigación, se integra el documento con las recomendaciones para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en el Sector Administración del Gobierno del Estado, que se desprenden del Diagnóstico.

En relación al proceso del desarrollo de esta investigación es importante señalar que la información base del presente Diagnóstico fue presentado de manera tardía por las dependencias a evaluar. Casi tres meses después de iniciado el estudio fue entregado a esta consultoría el paquete de información básica (aquella que sólo podía ser provista por las dependencias pues no estaba disponible en fuentes públicas) para hacer el análisis (28 de septiembre). Así mismo, el trabajo de campo programado para llevarse a cabo en el mes de septiembre, se concretó hasta el mes de noviembre, por causas ajenas a esta consultoría. Lo anterior no sólo ocasionó que se acortaran y saturaran los tiempos de análisis, sino que puede ser un indicador de la falta de compromiso institucional en torno a la relevancia de la problemática. Creemos importante que en futuros ejercicios se tome en cuenta esta situación a fin de prever lo necesario para la gestión oportuna de la información por parte de Instituto, como instancia encargada del proyecto.

Metodología

El presente apartado describe la metodología que se diseñó y empleó para el desarrollo del Diagnóstico de la incorporación de la perspectiva de género en políticas estratégicas el Sector Administración del Gobierno del Estado de Baja California.

Se exponen primeramente las dimensiones en que se basó el análisis en el sector, los cuales consisten en los principios u objetivos estratégicos para lograr la equidad de género que se espera encontrar en los documentos rectores de las políticas públicas, los cuales están consagrados en diversos ordenamientos legales internacionales, nacionales y locales; y responden a la necesidad de transformar aquellos factores estructurales que están en la base causal de la desigualdad de género y la jerarquización de las personas con base a su sexo.

Posteriormente se presenta el proceso para analizar el marco o sustento de la política, incluido el diagnóstico que fundamenta las acciones adyacentes. En un tercer momento se presenta el procedimiento para analizar las políticas públicas específicas que se concretan en los programas, proyectos o acciones estratégicas, donde se considera el análisis de la planeación, presupuestación y seguimiento y evaluación; finalmente, en un cuarto momento se presenta la metodología de trabajo en campo que se empleó para complementar la valoración de las políticas así como para realizar el análisis de los esquemas de organización institucional y los actores de la política.

En el caso del sector Administración es importante considerar que dado el carácter normativo de las dependencias que lo integran, que están fundamentalmente responsabilizadas de coordinar la planeación y administración institucional del Gobierno del Estado, las acciones que se evalúan no se concretan en programas

operativos que cuenten con un marco programático y presupuestal específico, pues las dependencias del sector Administración no cuentan con programas de esa naturaleza destinados a atender a la población.

Por lo anterior, la evaluación se realiza sobre la base de los documentos legales y normativos que sustentan los lineamientos que se aplican y que tienen repercusión en toda la Administración Pública del Estado (marco o sustento de la política).

Únicamente en el caso del Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013 se aplica la metodología relacionada con la evaluación de una política específica plasmada en un programa.

1. Dimensiones de análisis

Un diagnóstico de la política pública que tiene el objetivo de identificar la inclusión del enfoque de género en su planeación (diagnóstico y diseño), presupuestación y monitoreo y evaluación, requiere seleccionar y analizar los documentos marco de la política que fundamentan el quehacer de la administración pública del Estado. Los componentes de la política que responden a la necesidad de contribuir en la construcción de una sociedad con equidad de género y que se analizaron en los documentos marco de la política fueron los siguientes:

1.1 Contenidos conceptuales.

Referido a los temas que se esperaba encontrar en los documentos marco de la política como muestra de la inclusión de los principios y objetivos de la equidad de género. Parten del reconocimiento de los lugares diferentes que ocupan las mujeres y los hombres en la sociedad, de las brechas de desigualdad que existen y de la intención de incorporar las estrategias necesarias para lograr la equidad de género. Las políticas públicas con equidad de género reconocen que las intervenciones públicas no son neutras al género y que los espacios diferenciados

para mujeres y hombres hacen que el impacto de las políticas sea igualmente diferente, por lo que buscan generar las condiciones necesarias para lograr una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Los contenidos que se espera encontrar en los documentos que sustentan las políticas en el Sector Administración del Gobierno de Baja California son:

- i. **Igualdad e inclusión.** La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por México en 1981.

En esta convención se define la discriminación contra la mujer como:

“Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (Artículo 1).

“Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;” (Artículo 2)

Por su parte, la Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres de nuestro país señala:

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2.- Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3.- Son sujetos de los derechos que establece esta Ley, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o capacidades diferentes, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad que esta Ley tutela. La trasgresión a los principios y programas que la misma prevé será sancionada de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, por las Leyes aplicables de las Entidades Federativas, que regulen esta materia”.

Asimismo, la obligación de los Estados de acatar el dictado de esta ley se establece en los siguientes artículos:

“Artículo 14.- Los Congresos de los Estados, con base en sus respectivas Constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

Artículo 15.- Corresponde a las y los titulares de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal:

- I. Conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- II. Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que, se ocupen del adelanto de las mujeres en los Estados y el Distrito Federal;”

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales al igual que el Comité de Derechos Humanos ha emitido las Observación Número 16⁷

• ⁷ ONU *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Volumen 1. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.* Ginebra, Suiza, 2008

para reconocer la desigualdad y discriminación que obstaculizan a las mujeres el goce de los derechos económicos sociales y culturales, y recomendar medidas que deben de instrumentar los Estados.

En esta Observación se reconoce que, para garantizar la no discriminación y la igualdad, los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén tanto la igualdad *de "facto"* como *de "jure"*.

La primera "presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra, mientras que la segunda se ocupa de los efectos de las normas jurídicas (...) y de la práctica y trata de conseguir no que mantenga, sino que alivie la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos"⁸. En este sentido señala que la no discriminación como derivación de la igualdad formal puede generar discriminación directa e indirecta:

12. Se produce discriminación directa cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente.

13. Se produce discriminación indirecta cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. La aplicación de una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla⁹.

Considerar los principios de igualdad e inclusión en la política estatal, basados en el reconocimiento de las desigualdades preexistentes, garantizaría la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres de

⁸ ONU, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Volumen 1. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Ginebra, Suiza, p. 138., 2008

⁹ *Ídem*, p. 139.

participar en los diferentes ámbitos de desarrollo y mostraría el acatamiento de las disposiciones internacionales y nacionales por parte del estado de Baja California.

Las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población deben reconocer que existen diferencias entre hombres y mujeres que restringen sus capacidades para aprovechar en igualdad de condiciones las oportunidades de desarrollo, ante lo cual deben otorgar a mujeres y hombres los recursos materiales y simbólicos que les brinden igualdad de oportunidades de educación, ingresos, salud, habilidades laborales, poder; lo cual repercutirá en que fortalezcan y expandan sus capacidades, y se erradiquen las brechas de género existentes.

- ii. **División equitativa de los trabajos.** A raíz de la división de esferas pública/privada y de la distinta valoración social de los sujetos que la integran, las actividades de las mujeres y los hombres están distribuidas de manera inequitativa entre ellas/os. El trabajo del hogar y las responsabilidades familiares son asumidas aún casi de manera exclusiva por las mujeres. La característica principal de estas actividades es la falta de reconocimiento y valoración social. Las actividades laborales de mercado tienen una mayor presencia de hombres aunque la participación de las mujeres es creciente.

En las actividades laborales de mercado existen características que marcan profundas desigualdades como la segregación ocupacional, la brecha salarial y el hostigamiento sexual. Como podremos ver más

adelante, un referente fundamental en esta materia lo constituye los objetivos derivados del Consenso de Quito, 2007.

Las políticas, programas y proyectos deben contribuir al reconocimiento y visibilización del trabajo del hogar de las mujeres así como a contar con una distribución equitativa de éste entre los diferentes integrantes de las familias. Por otra parte, tendrán que favorecer la participación de las mujeres en el trabajo de mercado y eliminar las desigualdades en ingresos, ocupaciones, ramas de actividad y toma de decisiones.

En la misma Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres está establecido lo siguiente

“Artículo 33.- Será objetivo de la Política Nacional el fortalecimiento de la igualdad en materia de:

- I. Establecimiento y empleo de fondos para la promoción de la igualdad en el trabajo y los procesos productivos;
- II. Desarrollo de acciones para fomentar la integración de políticas públicas con perspectiva de género en materia económica, y
- III. Impulsar liderazgos igualitarios.

Artículo 34.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades y organismos públicos desarrollarán las siguientes acciones:

- I. Promover la revisión de los sistemas fiscales para reducir los factores que relegan la incorporación de las personas al mercado de trabajo, en razón de su sexo;
- II. Fomentar la incorporación a la educación y formación de las personas que en razón de su sexo están relegadas”;

- iii. **Ambiente libre de violencia.** La violencia por motivos de género es uno de los problemas más graves a los que se enfrentan las mujeres en las dos esferas sociales: la pública y la privada. Representa una violación en sí misma a un derecho y tiene repercusiones fundamentales en el ejercicio de otros derechos y en las capacidades de desarrollo de las mujeres; por lo cual no debe ser visto de manera aislada sino como un

problema que está presente y debe ser considerado en los distintos sectores y áreas de atención de las políticas públicas.

En la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para), adoptada en junio de 1994 y ratificada por México en 1998, los estados miembros se comprometen a llevar a cabo acciones para erradicar este problema:

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

...

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

En nuestro país, se decretó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2007, en ella se marcan las pautas para que las entidades federativas establezcan las medidas legislativas, presupuestales y administrativas necesarias para eliminar la violencia hacia las mujeres:

ARTÍCULO 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca

la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Párrafo reformado DOF 20-01-2009)

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

ARTÍCULO 2. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano. (Artículo reformado DOF 20-01-2009)

Se espera que los documentos marco de las políticas contengan el tema de la violencia contra las mujeres en dos sentidos: a) La adopción de mecanismos de articulación entre las instituciones públicas encargadas de atender la problemática y las instituciones que desarrollan los programas, b) La incorporación del análisis de la violencia contra las mujeres como violación de derechos humanos que vulnera a quienes la sufren en su derecho a la integridad personal, su derecho a vivir en un ambiente sano de trabajo, en el hogar, escolar y comunitario así como de los efectos de la violencia de género sobre la igualdad.

- iv. **Conciliación de los ámbitos familiar y laboral.** Debido al conflicto que representa para las mujeres y los hombres la inserción en los dos ámbitos de acción, se ha tratado de poner atención en las formas de conciliar las responsabilidades laborales y las referidas al ámbito del cuidado familiar. La tensión generada se convierte en una forma de obstaculizar la libre participación en cualquiera de las esferas. Por lo cual, no tomarla en cuenta en la formulación de políticas puede tener efectos discriminatorios indirectos que reproducen la responsabilidad casi exclusiva de las mujeres en la atención y cuidado del espacio doméstico, excluyéndolas de participar en igualdad de condiciones en el ámbito laboral.

En la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación se establece

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Artículo 2.- Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

De manera consistente en los últimos años, se han formulado propuestas para evitar tensiones entre las actividades de mercado y las del hogar, pues se constituyen en aspectos centrales que obstaculizan de facto la igualdad entre los hombres y las mujeres.

Se espera que la política pública considere el análisis de los efectos de la división sexual del trabajo así como acciones conciliatorias en el marco de sus ámbitos de atención

- v. **Erradicación de estereotipos de género tradicionales que se basan y reproducen jerarquías de las personas basadas en su sexo.** Es importante evitar reproducir los modelos de comportamiento de las mujeres y los hombres que generan discriminación, violencia, hostigamiento sexual así como cualquier otra forma de desventaja para el desarrollo de las capacidades y la participación equitativa en lo público y privado.

Al respecto, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) señala en su artículo 6 que los derechos de las mujeres incluyen, entre otros:

(...)

b) El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación.

Por su parte, la Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres considera lo siguiente:

Artículo 41.- Será objetivo de la Política Nacional la eliminación de los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Artículo 42.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. Promover acciones que contribuyan a erradicar toda discriminación, basada en estereotipos de género;

II. Desarrollar actividades de concientización sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, y

III. Vigilar la integración de una perspectiva de género en todas las políticas públicas.

Se espera de la política que no contenga estereotipos socioculturales de género que reproduzcan la subordinación, discriminación y jerarquización de las personas con base en su sexo, así como que incorpore estrategias y acciones que contribuyan a erradicar dichos estereotipos.

Además de los principios y objetivos de equidad señalados anteriormente, se analizarán los siguientes aspectos que se consideran centrales en el diagnóstico de la incorporación de la perspectiva de equidad de género en las políticas estratégicas del sector Administración del Gobierno del Estado de Baja California.

1.2 Coherencia objetivos-estrategias

La distancia que puede separar el pensar y el actuar se expresa en la relación de las estrategias con los objetivos formulados en la política o programa. Es importante identificar que el marco de las políticas contemple las estrategias que garantizan el cumplimiento de los objetivos de equidad de género.

1.3 Lenguaje no sexista

En la lengua se expresan las costumbres patriarcales de quienes la hablan y la escriben. Nuestro lenguaje se vincula con los valores y las jerarquías que tenemos en los pensamientos y actitudes. La forma que adquiere el lenguaje para simplificar las ideas ha hecho invisible la presencia de las mujeres en la sociedad por lo que se requiere hacerlas presentes aunque se formen frases más largas. Un lenguaje no sexista asegura la integración y valoración de las mujeres como sujetos sociales que constituyen en los hechos más de la mitad de la población.

1.4 Participación ciudadana.

La gestión pública no es sólo responsabilidad del Estado sino también de la sociedad. Comprometer a la ciudadanía a compartir la responsabilidad por la construcción de una sociedad mucho más justa y equitativa debe ser una tarea constante de parte de las autoridades competentes y debe verse reflejada en los documentos marco de la política al contemplar mecanismos de participación de la población en su formulación y difusión.

1.5 Acciones y servicios

La puesta en marcha de una política, programa o proyecto significa el desarrollo de las acciones tendientes a lograr los objetivos propuestos. Las acciones que se llevan a cabo deben contribuir a la construcción de relaciones equitativas por lo que se espera que no reproduzcan los roles tradicionales de mujeres y hombres, sino, por el contrario, favorezcan una transformación en la

posición de ambos en la sociedad. Por otra parte, la calidad de las acciones y los servicios debe ser incluyente en términos de género, clase y etnia.

1.6 Actores de la política

Son las/os encargadas/os de ejecutar y diseñar las acciones. En los documentos se espera encontrar que ellas/os deben contar con la capacitación en el tema de la equidad de género para realizar sus tareas dentro de un ambiente equitativo y con un servicio dirigido a la participación en la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres. Los hechos han demostrado que sólo a través de la capacitación y profesionalización en materia de género, es posible que aquellos actores involucrados habitualmente en la hechura de las políticas puedan planificar acciones con una estrategia incluyente al género.

2. Procedimiento para el desarrollo del diagnóstico de la incorporación de la perspectiva de género en políticas estratégicas del sector Administración

2.1 Análisis del sustento de las políticas

El procedimiento partió de un análisis de las bases normativas de las políticas públicas, esto es, leyes, normas y reglamentos que dan sustento y permanencia formal a las políticas. Como se ha visto, existe normatividad en los ámbitos internacional y nacional que promueve la equidad de género, por lo que se analizó la congruencia de las leyes y normas estatales con lo estipulado en la normatividad internacional y nacional y con los objetivos de equidad definidos: igualdad entre mujeres y hombres, vida libre de violencia, distribución equitativa del trabajo tanto doméstico como extradoméstico, conciliación entre las esferas laborales y familiares y erradicación de estereotipos tradicionales de género.

Se analizaron las leyes y normas que sustentan las políticas evaluadas ya que son el marco de actuación de las acciones que se desprenden y en ellas se debe asentar el cumplimiento de los ordenamientos internacionales y las leyes federales y generales.

Con este diagnóstico se buscó identificar la solidez de las políticas en materia de incorporación de la perspectiva de equidad de género al contar con la normatividad que le da permanencia, reconocimiento social y legitimidad.

2.2 Análisis de las políticas públicas

Posterior al análisis del marco legal, se realizó el de los documentos metodológicos o procedimentales que definen las características de las políticas públicas específicas del Sector Administración que se consideraron estratégicas en los objetivos de lograr la equidad de género y mejorar la posición y condiciones de las mujeres en el estado de Baja California.

Para seleccionar las políticas públicas específicas en el sector se atendieron los siguientes criterios:

- a) Impacto en la Administración Pública Estatal
- b) Relevancia respecto a su incidencia en los objetivos de equidad de género
- c) Relevancia respecto a su incidencia en la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública estatal

Las políticas estratégicas seleccionadas sobre las cuales se hizo el diagnóstico fueron las siguientes:

- Política para el desarrollo del Estado
 - a) Ley de Planeación.
 - b) Reglamento Interno del Comité de Planeación
 - c) Plan Estatal de Desarrollo
 - d) Programa de Desarrollo Institucional y Buen Gobierno 2009–2013
 - e) Sistema de Evaluación PRODEV
- Política de Participación Ciudadana en los procesos de planeación
 - a) Ley de Participación Ciudadana
 - b) Ley de Planeación en el aspecto que refiere a la Participación Ciudadana
- Política Fiscal del Estado
 - a) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California
 - b) Ley de ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2009.
 - c) Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2009
 - d) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.
 - e) Lineamientos para la Programación y Presupuestación del Gasto Público del Ejercicio Fiscal 2010.
 - f) Programas de inversión y gasto que acompañan al Programa Operativo Anual (POA) global.
 - g) Capacitación en género a funcionarias/os encargado/as de los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos
- Política Laboral del Gobierno del Estado

- a) Ley de servicio civil
 - b) Ley de Responsabilidades de servidores/as Público/as
 - c) Normas que regulan la política en materia de recursos humanos de las dependencias públicas del Estado
 - d) Normas que regulan la contratación de servicios profesionales
- Criterios para la Evaluación de Desempeño de Servidores/ as Público/as del Gobierno del Estado
 - a) Metodología de evaluación de desempeño emitida por la Oficialía Mayor
 - b) Sistema de Estímulos y Reconocimientos
 - Políticas de Capacitación a Servidores/as Público/as del Gobierno
 - a) La Norma para el Reclutamiento, Selección, Contratación y Capacitación de los Servidores Públicos
 - Evaluación de la gestión pública
 - a) Sistema de Evaluación de la Gestión Pública
 - b) Sistema Estatal de Indicadores
 - c) Sistema de Evaluación de Trámites y Servicios proporcionados por la Administración Pública Estatal
 - Registro Público de la Propiedad y del Comercio
 - a) La Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California
 - b) Reglamento de la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio
 - c) Reglamento de la Ley de Organización y Reglamentaria del Registro Público de la Propiedad y del Comercio

Adicionalmente se hizo el análisis de la Política para la equidad de género en la entidad, contenida en el Plan Estatal para la Equidad de Género 2009-2013, al ser éste el marco de referencia obligado en los objetivos contenidos en la estrategia de incorporar el enfoque de género en la Administración Pública Estatal y en el avance a la equidad.

Una vez seleccionadas las Políticas Públicas estratégicas se realizó un diagnóstico para cada una considerando, en el caso que aplicara, las diferentes fases que componen el ciclo de las políticas públicas. Es importante señalar que no en todos los casos se aplicó la metodología del ciclo de las políticas, pues, como fue comentado anteriormente, muchas de las políticas que se analizan son

lineamientos o normatividad de aplicación en las áreas de gobierno, que no se dirigen atender a la población en general ni están enfocadas en atender un problema o necesidad social, sino a resolver lo relacionado con el ámbito de la administración de gobierno.

Estas políticas son el sustento de la forma en la que se llevan a cabo estas fases en el conjunto de la Administración Pública Estatal, por ejemplo, los criterios de evaluación de la gestión pública y los criterios de presupuestación, por lo cual se analizan con base en la metodología del punto 2.1 Análisis del sustento de las políticas.

2.2.1 Etapa de la planeación

A. *Análisis del diagnóstico elaborado para fundamentar el planteamiento de un problema, la formulación de objetivos y el establecimiento de acciones.*

Todo proceso de planeación inicia con un diagnóstico. Por este medio se reconoce la existencia de un problema o necesidad social; su entorno económico, político y social; las personas afectadas; y, las instituciones y recursos relacionados.

- ❖ Un plan, programa o proyecto con perspectiva de género tiene como punto de partida un diagnóstico que debe reflejar las dimensiones en las que se expresan las desigualdades entre mujeres y hombres respecto del problema en cuestión. Se espera que éste se encuentre en el cuerpo del documento.
- ❖ Las preguntas que permiten contar con esta información son:
 - a. ¿La política pública, programa o proyecto tiene un diagnóstico que permita identificar las desigualdades entre mujeres y hombres vinculado al problema o necesidad social que atiende?
 - b. ¿Se describen los problemas, necesidades o intereses específicos que se observan para los hombres y para las mujeres en el tema en cuestión?

- c. ¿El diagnóstico cuantifica las brechas de género en el problema o necesidad social que atiende así como identifica y cuantifica, desagregadas por sexo, las variables más importantes del mismo?
- d. ¿El diagnóstico profundiza acerca de las causas de las diferencias de género que se plasman en el problema o necesidad social al que responde?
- e. ¿El diagnóstico considera como intervienen los roles y estereotipos de género en el tema en cuestión?
- f. ¿El diagnóstico identifica las diferencias entre hombres y mujeres según la clase social, los grupos de edad, la residencia rural o urbana, la condición étnica, la preferencia sexual y el credo religioso?
- g. ¿En el diagnóstico se plantean alternativas de solución que contribuyan a eliminar las brechas de género?
- h. ¿En el diagnóstico se plantean alternativas de solución del problema o necesidad en cuestión que tomen en cuenta las diferencias de género?

B. Análisis del diseño. *Análisis de género en el abordaje teórico y técnico de las políticas, programas o proyectos.*

B.1 Alineación de **la política, programa o proyecto** estatal con la normatividad nacional y con los instrumentos de derecho internacional suscritos por nuestro país, mismos que se señalaron anteriormente. Momento en que se identifica la presencia o ausencia de compromisos asumidos por el gobierno del Estado en materia de género establecidas en la legislación federal como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012; la Ley General de Acceso para las Mujeres a una Vida libre de Violencia y su reglamento, entre otros. Los objetivos de las

políticas estatales en administración deberán incluir los considerados en materia de género en la normatividad federal y atender los objetivos de igualdad e inclusión; la división equitativa de los trabajos; el ambiente libre de violencia; y, la conciliación de los ámbitos familiar y laboral.

- ❖ Las preguntas que permiten contar con esta información son:
 - i. ¿La política pública o programa reconoce las desigualdades por género?
 - j. ¿Identifica la necesidad de contar con relaciones basadas en la igualdad y la inclusión?
 - k. ¿Reconoce la división sexual del trabajo como una forma de exclusión de las mujeres en las actividades del ámbito público y de los hombres en las domésticas y de cuidado familiar?
 - l. ¿Reconoce la necesidad de la división equitativa de los trabajos?
 - m. ¿Menciona la violencia como un grave problema en el ejercicio del poder en los espacios laborales y domésticos o familiares?
 - n. ¿Señala la necesidad de la conciliación de los ámbitos familiar y laboral?
 - o. ¿Identifica todas estas desigualdades como problemas a resolver?
 - p. ¿El programa refleja que las necesidades y los problemas de mujeres y hombres son diferentes y que su atención debe ser diferente y requiera presupuesto específico?
 - q. ¿Hace visibles a las mujeres como sujetas de la política?
 - r. ¿Cuáles son las desigualdades de género que menciona, identifica y expone?
 - s. ¿Cuáles son las desigualdades de género que pretende atender?
 - t. ¿El programa identifica cómo afectan los estereotipos de género en las brechas de género en el tema en cuestión?
 - u. ¿Hace explícita la intención de superar las desigualdades por género?

- v. En caso de poner énfasis en la pregunta anterior, ¿se han planteado mecanismos para superar esas desigualdades? ¿Cuáles?

B.2 Información por sexo. Al ser el género una categoría de análisis relacional que debe ser tomada en cuenta en el diseño y operación de las políticas públicas, se espera la existencia de datos e información desagregada por sexo en **los programas y proyectos** para lograr su eficacia y evitar acciones que tengan como resultado la discriminación contra la mujer por razones de género.

Cada una de las fases de la política pública debe contar con información desagregada por sexo: el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, así como la difusión. En relación al diseño, todo plan, programa o proyecto indica la población objetivo a la que se dirige por lo que deben quedar explícitos los datos por sexo (indicadores de entrada).

C. Análisis de coherencia.

- ❖ Los programas deben operar en el marco de una efectiva coordinación interna entre ellos, así como con las instituciones responsables de proteger y asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres y los hombres.
- ❖ Las preguntas que permiten saber si hay coordinación son:
 - a. ¿La política pública o programa se coordina con las instituciones responsables de proteger y asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres y los hombres?
 - b. ¿La política pública o programa involucra a diferentes dependencias del sector administración?
 - c. ¿El trabajo coordinado entre ellas se menciona en el documento base de la política o programa?
 - d. ¿Cuáles son las obligaciones o facultades de esas dependencias para la coordinación?

D. Análisis de las acciones de los programas o las políticas. Estrategias de los programas.

- ❖ El diseño y las estrategias de implementación de los programas deberán estar en coordinación con los objetivos de equidad de género y con el diagnóstico de la problemática en el cual se identifican las brechas de género. Los programas, en sus acciones pueden producir en las mujeres resultados no deseados, tales como discriminación por género, una mayor carga de trabajo, reproducciones de conductas estereotipadas de género que generan inequidad, mayores obstáculos para superar las desigualdades ante la ausencia de una visión e intervención integral pública que tome en cuenta las desiguales relaciones entre hombres y mujeres.
- ❖ Reconocimiento del trabajo de las mujeres. Se observa si hay un vacío en la promoción de medidas dirigidas a valorar el trabajo tradicionalmente realizado por las mujeres, como el doméstico remunerado o no remunerado, el cuidado de los niños, niñas y otras/os familiares como minusválidos y adultos mayores.
- ❖ Se observa si la política fomenta la participación equitativa de las mujeres y los hombres en el trabajo de mercado y del hogar.
- ❖ Se observa si la política fomenta la reproducción de roles y conductas estereotipadas de género que reproducen la inequidad o, por el contrario, promueve cambios culturales que favorecen relaciones más equitativas entre hombres y mujeres.
- ❖ Se observa si la política considera las condiciones específicas de los hombres y las mujeres e incorpora acciones a fin de propiciar la igualdad de oportunidades.
- ❖ Las preguntas que facilitan contar con esta información son:
 - a. ¿La política contempla acciones y/o servicios diferenciados por sexo?

- b. ¿Las acciones corresponden a los objetivos de equidad de género?
- c. ¿Considera estrategias y acciones enfocadas a contrarrestar las brechas de género existentes?
- d. ¿Considera estrategias y acciones enfocadas a contrarrestar las causas de las inequidades de género existentes?
- e. ¿Considera medidas que faciliten la participación de las mujeres en la definición y los beneficios de la política pública?
- f. ¿Las acciones aumentan la carga de trabajo de las mujeres?
- g. ¿Las acciones fomentan el reconocimiento a sus contribuciones?
- h. ¿Las acciones reproducen la división sexual del trabajo o fomentan la participación equitativa en él?
- i. ¿Las acciones reproducen roles y conductas estereotipadas de género que profundizan relaciones inequitativas o promueven cambios culturales favorables a la equidad de género?
- j. ¿Las acciones buscan responder a necesidades estratégicas y/o intereses estratégicos de las mujeres?
- k. ¿Las acciones, servicios y/o bienes están en el marco de los derechos de las mujeres?
- l. ¿Las acciones de la política pública están dirigidas a transformar las relaciones de desigualdad de género?

2.2.2 Presupuestación

El diagnóstico de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público se basó en la existencia de documentos presupuestarios con perspectiva de género. Uno de los criterios básicos en la asignación de recursos, es el de apoyar las actuaciones de las dependencias públicas orientadas al logro de la equidad de género.

- ❖ Los aspectos que se observaron son: bases normativas y operativas para la presupuestación con enfoque de género y desagregación de la información presupuestal.
- ❖ Las preguntas que facilitaron el análisis fueron las siguientes:
 - a. ¿Existen documentos presupuestarios con enfoque de género (manual de programación, presupuestación, POA's)?
 - b. ¿Cuentan con recursos específicos o etiquetados para la equidad de género?
 - c. ¿La información presupuestal permite identificar los recursos que son destinados a programas para niñas y/o mujeres?
 - d. ¿Qué proporción de los recursos de la dependencia corresponde al programa con equidad de género?
 - e. ¿Existe normatividad para la aplicación con equidad de los recursos?
 - f. ¿La información presupuestal de recursos entregados a beneficiario/as está desagregada por sexo?

2.2.3. Monitoreo y evaluación

La etapa de monitoreo y evaluación de las políticas públicas permite verificar el cumplimiento de los objetivos, las aportaciones del programa o proyecto a la solución de los problemas detectados y la posible necesidad de realizar modificaciones al planteamiento original del programa o proyecto.

- ❖ El seguimiento y la evaluación requieren del establecimiento de indicadores para medir el avance de las acciones, los resultados obtenidos, así como los impactos en las poblaciones a las cuales se dirigen, con la característica principal de estar desagregados por sexo. Se espera que en los criterios de evaluación se encuentren formulados indicadores que permitan ver los recursos entregados a los hombres y las mujeres, así como la contribución de las políticas específicas en los avances en la equidad de género.

- ❖ Los indicadores que permiten observar el avance son los de proceso, los de resultado y los de impacto. Los de proceso incluyen aquellos que miden el avance hacia el cumplimiento de los objetivos: proporción de mujeres y hombres que son beneficiarias/os del programa o proyecto en relación al total considerado en las metas; los de resultado expresan los logros al final de periodo de gestión del programa o proyecto: número de personas beneficiadas por sexo que lograron los objetivos del programa y por último, en los indicadores de impacto se establecen los logros por sexo en relación a los cambios en las relaciones de género a los que se haya llegado. Los indicadores de impacto generalmente son cualitativos. Todos estos deben ser considerados en la evaluación y seguimiento de las políticas.
- ❖ Las preguntas que facilitan el análisis de esta etapa son las siguientes:
 - a. ¿La política considera que la evaluación debe ser diferenciada por sexo?
 - b. ¿Contiene indicadores desagregados por sexo?
 - c. ¿La política considera que sus logros deben incluir el mejoramiento de la posición y condiciones de las mujeres?
¿El reconocimiento a su contribución económica? ¿al trabajo doméstico y de cuidado familiar?
 - d. ¿La política considera que entre sus logros está la transformación de las relaciones entre mujeres y hombres?
 - e. ¿Los indicadores considerados expresan transformaciones en las relaciones de género?
 - f. ¿La política busca evaluar si las relaciones de género fueron modificadas?
 - g. ¿La política contiene indicadores que permitan evaluar el impacto del programa en la disminución de las brechas de género?

3. Recurso de sistematización de los resultados

Con el objeto de presentar el análisis de manera integral, una matriz de resultados favorece la interpretación considerando los ejes transversales (objetivos de equidad definidos). Se elaboraron formatos específicos (matrices) que contienen las dimensiones, criterios e indicadores del análisis ya que facilitan la sistematización y presentación de los resultados. Dichos formatos así como su llenado son presentados en el anexo 1.

4. Fuentes de información

La principal fuente de información de este diagnóstico fue documental. La revisión bibliográfica incluye los documentos estratégicos de la política pública del Estado en el sector administración, que para los objetivos de este diagnóstico, de manera central son los siguientes:

- Decreto de creación del COPLADE.
- Evaluación de la Gestión Pública-Servicios: Programa Institucional Círculo de Calidad y Usuario Simulado. Documentos Proporcionados por la Secretaria de Planeación
- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal de 2009.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
- Ley de Planeación para el Estado de Baja California.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California.
- Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California.
- Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.
- Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Metodología de evaluación de desempeño.
- Modelo de Gestión por Resultados. Documento proporcionado por la Secretaria de Planeación y Finanzas
- Norma para el reclutamiento, selección, contratación y capacitación de los servidores públicos.
- Normas que Regulan el principio de equidad de género en materia de Recursos Humanos para la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo del Gobierno de Baja California.
- Normas y Políticas para la Contratación de Servicios Profesionales.
- Normas y Políticas para la Participación de los Servidores Públicos de la Administración Centralizada en los Eventos de Capacitación.
- Plan Estatal de Desarrollo 2008 – 2013.

- Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal 2009.
- Programa anual de capacitación. Documentos proporcionados por la Secretaría de Planeación
- Programa de inversión y gasto que acompaña al POA global. Documentos proporcionados por la Secretaría de Planeación.
- Programa Estatal de Equidad de Género 2009 – 2013
- Programa Institucional: Sistema de Evaluación de la Gestión Pública. Documento proporcionado por la Secretaría de Planeación.
- Programa Institucional: Taller de capacitación servidores /as publico/as: Cultura de la Legalidad. Documento proporcionado por la Secretaría de Planeación.
- Programas (de la Secretaría Planeación y Finanzas) de capacitación y asesoría en los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos. Documento proporcionado por la Secretaría de Planeación.
- Reglamento de la Ley de Organización y Reglamentaria del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- Reglamento de la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- Reglamento Interno del Comité de Planeación.
- Sistema de Estímulos y Reconocimientos.
- Sistema Estatal de Indicadores. Documento proporcionado por la Secretaría de Planeación

5. Análisis de los esquemas de organización institucional y los actores de la política.

Adicional al análisis específico de las políticas estratégicas se efectuó un análisis de los esquemas de organización institucional así como de los aspectos relacionados a los actores de la política. Para los efectos de este diagnóstico, la incorporación de la política de equidad no sólo se refleja en el ámbito de la planeación, sino además en la forma en que la trama institucional de género cobra vida dentro de las distintas dependencias.

Los esquemas de organización institucional se refieren a los aspectos relacionados con la estructura, organización y políticas internas de las dependencias públicas encargadas de diseñar y ejecutar las políticas públicas. En

tal sentido, se espera que dicha organización contemple los aspectos necesarios para la incorporación de la perspectiva de equidad de género.

Los actores institucionales son las/os encargadas/os de ejecutar y diseñar las acciones. Por tanto es fundamental que cuenten con la capacitación y formación en el tema con miras a impactar positivamente en el desarrollo de sus tareas, en el marco de un ambiente laboral equitativo y con un servicio dirigido a la participación ciudadana.

Este aspecto de la evaluación fue desarrollado básicamente a partir de la realización de trabajo en campo. A continuación se presenta la metodología del trabajo de campo que se efectuó.

Es importante hacer la aclaración que el presente diagnóstico no es sobre cultura organizacional. Se incluyó como parte del análisis la exploración sobre algunos aspectos de la organización interna de las dependencias que se consideran estratégicos para el avance del proceso de transversalización de género; pero un diagnóstico de ese tipo requiere del desarrollo de metodologías específicas que rebasan los alcances de la presente investigación. Sin duda alguna, es altamente recomendable que se lleven a cabo diagnósticos específicos de cultura organizacional, pues es dentro de las dependencias en donde se diseñan y llevan a cabo las políticas, por ello en el apartado de recomendaciones se emite una específica para su realización.

Metodología del trabajo en campo

Los objetivos planteados para el trabajo de campo fueron los siguientes:

1. Obtener información complementaria a la documental, acerca de la incorporación del enfoque de género en la ejecución de las acciones y programas del Sector Administración vinculados con los temas estratégicos

definidos.

2. Indagar acerca de los factores asociados a los actores de las políticas, como la capacitación, la percepción conceptual y normativa sobre la perspectiva de género.
3. Indagar sobre los esquemas de organización institucional y su pertinencia para la incorporación de la perspectiva de género.

A fin de cumplir con los objetivos antes descritos se contemplaron dos métodos de obtención de información, por un lado la realización de **Entrevistas semiestructuradas a profundidad** con actores clave de cada una de las dependencias que conforman en Sector Administración, y por el otro, la realización de sesiones de trabajo con servidores/as públicos/as del Sector Administración mediante dinámicas de **grupos focales**.

Entrevistas semi-estructuradas a profundidad:

En el caso de las Entrevistas semiestructuradas a profundidad, el objetivo fue indagar acerca de la incorporación del enfoque de género en la dinámica y esquema institucional de las dependencias del Sector Administración, así como en las políticas consideradas prioritarias y en la operación cotidiana de la institución. Además se exploró acerca de las causas de las ausencias de enfoque de género en los temas estratégicos del sector, las que fueron detectadas en el trabajo documental.

Asimismo interesó indagar acerca de los aspectos que pudieran ser obstáculos o, por el contrario, áreas de oportunidad para avanzar en la transversalización de la perspectiva de género.

Por su parte, los/las actores considerados/as como informantes clave para las entrevistas fueron aquellos servidores/as públicos/as de mandos directivos

relacionados con los temas definidos previamente como estratégicos para el sector; los/as funcionarios/as entrevistados fueron los/as siguientes:

Temas, políticas estratégicas y Funcionario/as entrevistados/as

Tema Estratégico	Política pública	Funcionario/a
Incorporación del género en la política fiscal del estado	Normatividad en materia de finanzas públicas de la Secretaría de Planeación y Finanzas	Ing. Alejandro Sánchez, Subsecretario de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF)
Capacitación en género a funcionarias/os encargado/as de los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos	Programas de la Secretaría Planeación y Finanzas para capacitación y asesoría en los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos	Lic. Artemisa Mejía de la SPF
Incorporación del género en el diseño de la política para el desarrollo del estado	Normas y planes de desarrollo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Lic. Ariel Moctezuma, Director del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)
Incorporación del género en el presupuesto estatal	Documentos presupuestarios del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Lic. Ariel Moctezuma, Director del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE);
Políticas de participación ciudadana en los procesos de planeación	Normas para la participación ciudadana en la planeación	Lic. Ariel Moctezuma, Director del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE);
Trato institucional con perspectiva de género en el Registro Público de la Propiedad	Normatividad del funcionamiento del Registro Público de la Propiedad y de Comercio	Lic. José Alberto González Ríos Subdirector del Registro Público de la Propiedad y de Comercio
Política Laboral con perspectiva de género para servidores/as público/as del Gobierno del Estado	Normatividad en materia de Recursos Humanos emitidos por la Oficialía Mayor	Lic. María Cristina Campos Domínguez, Directora de Recursos Humanos de Oficialía Mayor (OM) de Gobierno.
La perspectiva de Género en las Políticas de capacitación a servidores/as público/as del Gobierno del	Normatividad en materia de Capacitación emitidos por la Oficialía Mayor	Lic. María Cristina Campos Domínguez, Directora de Recursos Humanos de Oficialía Mayor (OM) de

Estado		Gobierno.
La perspectiva de género en los criterios para la evaluación de desempeño de servidores/as público/as del Gobierno del Estado	Normatividad en materia de evaluación de desempeño	Lic. María Cristina Campos Domínguez, Directora de Recursos Humanos de Oficialía Mayor (OM) de Gobierno.
Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública con perspectiva de género	Políticas y normas de la Contraloría General de Estado para la Evaluación de la Gestión Pública La evaluación en GpR: la lleva la SPF	Lic. Porfirio Díaz González Basurto Director de Evaluación e Innovación de la Función Pública
Evaluación con perspectiva de género de los servicios de la administración pública estatal	Políticas y normas de la Contraloría General de Estado para la Evaluación los Servicios	Lic. Porfirio Díaz González Basurto Director de Evaluación e Innovación de la Función Pública
Generación de información estratégica gubernamental con perspectiva de género	Sistema Estatal de Indicadores Secretaría de Planeación y Finanzas Indicadores generados por la Dirección General de Informática	Lic. Ma. de Lourdes Baltazar Gómez Directora General de Informática

En cada caso se aplicó una entrevista semi-estructurada con base en un guión inicial (Ver Anexo 2) que se empleó de manera flexible, atendiendo a la dinámica de reflexión desarrollada durante la entrevista; es decir, se contó con un guión que fue la base de la conversación, sin embargo, en el desarrollo de la misma se fueron incluyendo o eliminando preguntas de conformidad con el curso de la propia charla y los temas de interés en cada dependencia.

Los apartados básicos del Guión fueron los siguientes:

- 1) Aspectos Institucionales
- 2) La equidad de género en el ámbito interno

- 3) Institucionalización del tema
- 4) Capacitación Interna
- 5) El género en las políticas, programas y acciones de la institución
- 6) Elementos que dificultan la incorporación de la PEG
- 7) Voluntad Política
- 8) Facilitadores

Dicha entrevista fue grabada y posteriormente vaciada en medio magnético y sistematizada en una matriz de conjunto (Ver Anexo 3) que permite observar de manera agrupada el panorama de las distintas dependencias en relación con las temáticas abordadas.

Grupos Focales

Para el caso de los grupos focales, los objetivos planteados fueron los siguientes:

General

Explorar los aspectos institucionales y organizacionales que facilitan o dificultan la incorporación de la Perspectiva de Género en el sector administración del Estado de Baja California.

Particulares

- Identificar el conocimiento que existe en los y las funcionarias públicas acerca de los temas relacionados con la perspectiva de género y las políticas públicas y la capacitación que han recibido en la materia desde las dependencias en las que brindan su servicio.
- Identificar algunos aspectos que den cuenta de la apertura o resistencias que manifiestan los y las funcionarias en relación al tema de género y su incorporación en las políticas de gobierno.

- Explorar las condiciones organizacionales, administrativas y operativas que facilitan o dificultan la incorporación de la perspectiva de género.

Se realizaron dos grupos focales incorporando a personal de las distintas dependencias del sector administración. En el primero participaron funcionario/as de niveles directivos (direcciones de área u homólogos) y en el segundo servidores/as de niveles operativos (jefaturas de departamento u homólogos).

En los dos casos se convocaron preferentemente a personas distintas a las entrevistadas previamente, pues interesó obtener la opinión y percepción de una mayor diversidad de actores, a fin de explorar a mayor profundidad acerca de los aspectos institucionales que afectan la incorporación del enfoque de género y que habrá que considerar al estructurar propuestas concretas de transversalización.

Se contempló originalmente la participación en cada grupo de enfoque de dos personas por dependencia del Sector Administración; cuyo criterio de selección únicamente fue su nivel jerárquico (dirección en el primer grupo y nivel de jefatura de departamento en el segundo). Sin embargo en el caso de Grupo 1 participaron 6 personas, 5 hombres y una mujer de cinco dependencias (no acudió nadie de la Dirección General de Informática-DGI-)¹⁰; en el caso del Grupo 2 participaron 7 personas, 5 mujeres y dos hombres de cinco dependencias (de nueva cuenta no acudió nadie de la DGI).

Pese a que la convocatoria fue amplia e incluyente, la no asistencia del total de las personas invitadas a participar en el estudio no sólo se debe a las pesadas cargas de trabajo de quienes laboran en el gobierno. También indica que el tema de la equidad de género no ha logrado posicionarse como un asunto prioritario de la agenda del gobierno, así como el papel que le cabe en este proceso al Instituto de la Mujer del Estado, al ser la instancia convocante en este estudio. Aunque será

¹⁰ La SC desconoce la razón de ello.

desarrollado más adelante, se requiere fortalecer el peso político de quien funge como mecanismo de género al interior del gobierno del Estado.

El desarrollo de los grupos focales se llevó a cabo conforme a un guión de trabajo que se muestra en el anexo 4. Por parte de la consultoría estuvieron presentes en cada grupo dos personas, la facilitadora que planteaba las preguntas al grupo y la persona que tomaba notas y contribuía en apuntalar aspectos durante la charla.

A fin de generar un ambiente relajado de confianza entre los/las participantes y los/as facilitadores/as, se decidió no utilizar una computadora para escribir los comentarios, sino una grabadora pequeña que al cabo de un rato pudiera ser olvidada por las personas para que se sintieran con la apertura necesaria para platicar abiertamente. Las notas fueron tomadas en una pequeña libreta.

Si bien se contó con un guión de preguntas, el mismo no fue utilizado de manera rígida, pues el desarrollo de la discusión permitió profundizar en algunos temas, introducir nuevas preguntas y cambiar el orden del cuestionario a fin de mantener un adecuado ritmo e intensidad de plática.

Los temas básicos que se trataron en los grupos focales fueron:

- Conocimiento en conceptos y temas relacionados con la perspectiva de género.
- Capacitación que han recibido en la materia.
- Condiciones de equidad de género en el ámbito laboral interno.
- Apertura o reticencia al tema de género.
- Incorporación del enfoque de género en las políticas de gobierno.
- Condiciones organizacionales, administrativas y operativas que facilitan o dificultan la incorporación de la perspectiva de género.

Los resultados de los grupos focales, plasmados en la grabadora y en el cuaderno de notas, fueron sistematizados en un formato diseñado para ello, con base en las

preguntas guía. En dicho formato se registran las respuestas sintéticas de los/las participantes así como las observaciones de los/as facilitadores/as. Para mayor detalle dicha sistematización se muestra en anexo 5.

La información obtenida en el trabajo en campo contribuyó a enriquecer la evaluación de las políticas estratégicas así como a elaborar el análisis de los esquemas de organización institucional y los actores de la política.

Capítulo 1 Marco contextual

La construcción de las políticas públicas responde a la necesidad de atender las diversas problemáticas y necesidades sociales con el fin de construir condiciones que favorezcan el bienestar de la población. Una política común de los gobiernos estatales debe ser la generación de marcos legales dirigidos a orientar las políticas sociales que favorecen ese bienestar en sus tres dimensiones: social, económico y político.

Existe común acuerdo en señalar que entre los grandes problemas que persisten en la sociedad se encuentran las desigualdades entre mujeres y hombres. La teoría de género ha mostrado que estas desigualdades están vinculadas a las normas, creencias, acciones y formas de ver la realidad que han sido construidas socialmente alrededor de las diferencias sexuales, a partir de lo cual se han jerarquizado las personas en razón de su sexo.

En ese marco sociocultural las mujeres se encuentran en posiciones de mayor desventaja ya que hacia ellas se dirige la creencia de ser un sexo débil, dependiente y secundario. A los hombres, por el contrario, se les asignaron los atributos de la fuerza, la valentía, la independencia. Por tales motivos, a las mujeres se les ha confinado al ámbito privado del trabajo doméstico, la reproducción y los cuidados familiares ya que se considera que son las tareas que se les facilita realizar debido a su condición biológica: por su parte, los varones se han posicionado en la esfera pública, espacio en donde se toman decisiones, se generan ingresos monetarios y se obtiene reconocimiento y prestigio.

Diversos datos muestran que estas configuraciones sociales de género han ocasionado la existencia de una serie de desigualdades sociales traducidas en brechas sociales, que generan una mayor desventaja para que las mujeres

aprovechen en igualdad de condiciones las oportunidades de construir su propio desarrollo.

El Estado de Baja California no escapa a esta tendencia, ya sea dentro del ámbito social, como la educación y la salud, la población se desarrolla de manera diferenciada según el sexo al que pertenezca.

Es importante reconocer que en el ámbito educativo, a nivel nacional las mujeres han logrado participar a la par que los hombres en cualquier nivel educativo (es solo poco más bajo en el posgrado), sin embargo, al analizar las carreras que mujeres y hombres estudian, se observa que éstas siguen reproduciendo los roles asignados: las mujeres ubicadas en áreas del cuidado de la salud (enfermería), el trabajo en la comunidad (trabajo social), la educación (pedagogía); y los hombres en las actividades vinculadas a la construcción y el desarrollo científico (ingenierías, matemáticas, física).

Algunos indicadores de desigualdad educativa como la deserción escolar muestra que ambos sexos dejan la escuela en el nivel bachillerato debido quizá a factores como la necesidad de completar ingresos familiares, la migración y, en particular, la mayor proporción de hombres que desertan podría explicarse por la asignación del papel de proveedor que los empuja al mercado de trabajo. Como se demuestra, los varones tampoco escapan a los estereotipos y roles de género como el mandato de ser el sostén familiar.

En los datos que siguen es importante observar la disminución del nivel de deserción entre 1999 y 2002, aunque continúa alto.

**Deserción escolar como porcentaje de la población escolar por sexo
 Baja California, 1996-2002**

Bachillerato		
Periodo	Mujeres	Hombres
1996	16.7	22.2
1999	17.9	24.8
2002	13.3	18.8
2005	16.2	21.2
2007	16.8	19.8

Fuente: INEGI, Información Estadística de Sociodemografía y Género

En el terreno económico, las desigualdades por sexo cobran mayor importancia ya que se presentan problemas como la brecha salarial, la segregación ocupacional, el hostigamiento sexual en el trabajo, la falta de representación de las mujeres en los cargos laborales de decisión y en los espacios de participación como los sindicatos. Todo ello en el marco de los procesos de precarización y flexibilización laboral que afecta a toda la población en general.

Como se muestra en la siguiente tabla, en Baja California el 74% de los hombres de 14 años y más en el Estado forma parte de la Población Económicamente Activa, mientras que en el caso de las mujeres este porcentaje es del 46%, porcentaje asociado a los roles sociales de cuidado, reproducción y mantenimiento del hogar que han sido asignados tradicionalmente a los mujeres y, en contraposición, el rol de abastecedor del hombre.

Indicadores estratégicos de ocupación, Baja California 2009

INDICADOR	2009 Trimestre II		
	Total	Hombres	Mujeres
1. Población total ¹	3 154 975	1 577 988	1 576 987
2. Población de 14 años y más	2 346 413	1 155 039	1 191 374
Población económicamente activa (PEA)	1 406 932 (60%)	863 119 (74%)	543 813 (46%)
Ocupada	1 324 835 (94%)	810 210 (94%)	514 625 (95%)
Desocupada	82 097	52 909	29 188
Población no económicamente activa (PNEA)	939 481 (40%)	291 920 (26%)	647 561 (54%)
Disponible	106 495 (11%)	42 085 (14%)	64 410 (10%)
No disponible	832 986	249 835	583 151

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, II Trimestre de 2009.

¹ Los datos absolutos de las encuestas en hogares se ajustan siempre a proyecciones demográficas, no sólo con la finalidad de tener un referente poblacional en períodos intercensales, sino también para eliminar las fluctuaciones en los datos estimados que son inherentes a los esquemas de muestreo probabilístico propios de estas encuestas, para facilitar las comparaciones en el tiempo.

Nota: Los números entre paréntesis son porcentajes

En cuadro siguiente se muestra con toda claridad como las mujeres aún participando en el mercado de trabajo siguen asumiendo la mayor carga de las tareas domésticas, lo cual implica destinar una mayor cantidad de horas a ello. Los datos siguientes están a nivel nacional, pues no se encuentra esta información desagregada para el Estado, pero son ilustrativos de lo que sucede en las entidades de la República.

Promedio de horas a la semana destinadas por los cónyuges de los hogares familiares por actividad según participación en el mercado de trabajo y sexo de los cónyuges, nacional, 2002

Actividad	Ambos cónyuges participan en el mercado de trabajo		Sólo el cónyuge hombre participa en el mercado de trabajo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Trabajo para el mercado (remunerado)	51:42	37:18	50:54	NA
Cocinar y preparar alimentos	04:18	12:00	03:30	15:30
Apoyo en la cocina	01:48	03:24	01:42	04:30
Limpieza de la vivienda	04:18	15:00	03:30	20:48
Limpieza y cuidado de ropa y calzado	01:36	08:24	01:18	10:00
Compras para el hogar	03:48	04:06	02:54	04:24
Administración del hogar	02:12	02:18	01:54	02:42
Pago y trámites de servicios	01:48	02:12	01:30	01:30
Reparación de bienes y/o construcción de la vivienda	03:42	02:12	05:06	03:18
Cuidado de niños(as) y apoyo a otros miembros del hogar*	7:54	12:24	07:24	16:18
Estar al pendiente de niños(as) y personas con limitaciones físicas o mentales**	09:00	16:18	08:24	19:48

Fuente: INEGI. Tabulados Básicos Definitivos de la Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo, 2002

NOTA: Los promedios de horas se presentan en unidades de "horas y minutos".

NA: No aplicable.

*Incluye las actividades de cuidado de niños o niñas, enfermos y personas con limitaciones físicas o mentales.

**Son actividades que pueden realizarse de manera simultánea con otras.

Porcentaje de participación de los miembros del hogar de 12 años y más y promedio de horas a la semana destinadas a las actividades domésticas por clase de actividad según sexo

Clase de actividad doméstica	Total	Hombres 1	Mujeres
	% de participación	% de participación	% de participación
Cocinar y preparar alimentos	50.5	19.3	78.6
Apoyo a la cocina	49.5	17.6	78.4
Limpieza de la vivienda	75.7	56.0	93.6
Limpieza y cuidado de la ropa y calzado	68.4	44.1	90.3
Compras para el hogar	55.9	41.3	69.2
Administración del hogar	45.3	42.0	48.3
Pago y trámites de servicios	12.9	12.3	13.4
Reparación de bienes y/o construcción de la vivienda	8.4	12.5	4.8
Cuidado de niños(as) y apoyo a otros miembros del hogar	40.4	30.6	49.3
Cuidado de enfermos ¹	2.4	1.6	3.2
Cuidado de personas con limitaciones físicas o mentales ¹	2.0	1.6	2.4
Estar al pendiente de niños(as) ³	17.8	9.8	25.0
Estar al pendiente de personas con limitaciones físicas o mentales ^{1 y 3}	1.5	1.2	1.9

Fuente: INEGI. Tabulados Básicos Definitivos de la Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo, 2002

2 Los promedios de horas se presentan en unidades de "horas y minutos".

3 Son actividades que pueden realizarse de manera simultánea con otras.

1 Los hombres que cuidan enfermos y a otras personas con limitaciones físicas o mentales son poco frecuentes en la realidad nacional, por lo que el número de casos en la muestra no tiene suficiente representatividad estadística. Los datos se presentan para tener universos completos, pero no deben usarse como indicadores.

La situación anterior tiene varias implicaciones. Las mujeres ingresan al mercado laboral con desventajas asociadas a la disponibilidad de tiempo por la asignación

de las tareas domésticas, lo cual repercute en las capacidades reales para competir en igualdad de circunstancias en el mercado laboral. La experiencia laboral requerida para acceder a mejores ofertas de trabajo se encuentra también restringida a consecuencia del uso de tiempo en el cuidado de las familias y lo/as hijo/as; *se estima que la mujer mexicana pasa alrededor de 13 años de su vida con la responsabilidad del cuidado de al menos un hijo/a de cinco años, lo cual significa casi un 38% de su vida reproductiva¹¹*, lo anterior ocasiona que cuente con menores oportunidades para desarrollar experiencia laboral y capacitación.

Es por ello que en diversos acuerdos e instrumentos internacionales se ha considerado indispensable *Formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo; (acuerdo XX del Consenso de Quito, 2007).*

Así, para generar condiciones más igualitarias entre hombres y mujeres es necesario contemplar el ámbito familiar; impulsar una distribución más igualitaria de tareas en el hogar para que el trabajo doméstico no remunerado no represente una doble carga para las mujeres o un obstáculo para su libre movilidad y desarrollo.

Como lo muestran los siguientes datos, en global (considerando tanto trabajo doméstico como extradoméstico) las mujeres trabajan más horas que los hombres, y la distribución de trabajo entre hombres y mujeres se sigue basando en la división sexual tradicional: los hombres destinan más tiempo al trabajo extradoméstico y menos horas a las tareas del hogar y las mujeres viceversa.

¹¹ Programa Estatal de Equidad de Género, 2009-2013. Gobierno del Estado de Baja California, Instituto de las Mujeres, 2009. P. 25

En 2008 las mujeres de Baja California destinaban en promedio 67.5 horas al trabajo, mientras los hombres destinaban en total 61 horas (considerando en ambos casos trabajo doméstico y extradoméstico)¹².

La jornada laboral de 18.4% de las mujeres económicamente activas es menor de 35 horas, en tanto que 7.4% de los hombres ocupados tienen esa jornada de trabajo y 22.7% de ellos trabajan más de 48 horas, mientras sólo 13.2 por cien mujeres así lo hacen.

Distribución porcentual de la PEA ocupada según sexo por duración de la jornada laboral semanal [2004]. Baja California

Duración de la jornada laboral	Mujeres	Hombres
Total	1.2	0.8
No trabajó	18.4	7.4
Menos 35 hrs.	67.2	69
35 a 48 hrs.	13.2	22.7
Más de 48 hrs.	1.2	0.8

Fuente: Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California e Instituto Nacional de las Mujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2000, 2002, 2004

La situación anterior resulta ser un factor que limita la mayor participación de los hombres en los trabajos domésticos y de las mujeres en los trabajos remunerados.

Como señalan las investigaciones de UNIFEM la principal causa de *inactividad económica* en las mujeres está relacionada con los quehaceres domésticos. En Baja California el 85% de las personas inactivas que están dedicadas al hogar son mujeres, mientras que los hombres solo ocupan el 15% en esta categoría.

¹² INEGI. Mujeres y Hombres en México 2009 , http://www.inegi.gob.mx/prod_serv [Consultado el 30 de Septiembre de 2009]

Distribución por sexo de la población económicamente inactiva según condición de inactividad [2004]. Baja California

Condición de inactividad	Mujeres	Hombres
Estudiantes	50.6	49.4
Quehaceres domésticos	84.9	15.1
Otros*	33	67

Fuente: Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California e Instituto Nacional de las Mujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2000, 2002, 2004

Del total de mujeres económicamente inactivas en Baja California 49% se dedica a los quehaceres domésticos, mientras que el 36% se concentra en la categoría de otros¹³. En cambio, 76% de los hombres inactivos son jubilados, pensionados o discapacitados. Las cifras guardan semejanza con los datos nacionales¹⁴. (Cifras correspondientes al año 2004)

Distribución porcentual de la población económicamente inactiva según condición de actividad por grupos de edad y sexo, Baja California [2004]

Condición de inactividad	Mujeres	Hombres	Total
Estudiantes	15.37%	15.50%	15.43%
Quehaceres domésticos	48.60%	8.89%	29.06%
Otros*	36.03%	75.61%	55.51%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California e Instituto Nacional de las Mujeres.

Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2000, 2002, 2004

*Incluye a los inactivos no clasificables en categorías anteriores, a los no especificados, pensionados, jubilados e incapacitados

Adicionalmente, y reafirmando la tendencia anterior, en 2001 a nivel nacional, el 45.19% mujeres mayores de 12 años que nunca habían trabajado daban como motivo la responsabilidad que tenían en los quehaceres domésticos, en tanto que

¹³ No especificadas, pensionadas, jubiladas o discapacitadas. Cifras obtenidas del Sistema Estatal de Indicadores de Género (SIEG), <http://www.inmujeres.gob.mx/dgede/seig> [Consultado el 29 de Septiembre de 2009]

¹⁴ Cálculos realizados a partir de los indicadores elaborados por Sistema Estatal de Indicadores de Género (SIEG).

sólo el 0.83%¹⁵ de los hombres expresó ese motivo. En el caso de estos últimos el motivo principal fueron sus estudios (88.9%).

Población de 12 años y más que no ha trabajado en el mercado, por sexo, según motivo principal por el que nunca ha trabajado. Nacional (2001)

Sexo	Población De 12 años y Más que no Ha trabajado	Motivo principal por el que nunca ha trabajado				
		Por sus estudios	Por los quehaceres Del hogar	No lo dejaron trabajar	No quiso trabajar	Otro
Total	20,640,036	10,354,082	6,930,062	1,726,136	858,044	771,712
%	100.00%	50.17%	33.58%	8.36%	4.16%	3.74%
Hombres	5,401,682	4,803,915	44,598	53,311	193,355	306,503
%	100.00%	88.93%	0.83%	0.99%	3.58%	5.67%
Mujeres	15,238,354	5,550,167	6,885,464	1,672,825	664,689	465,209
%	100.00%	36.42%	45.19%	10.98%	4.36%	3.05%

Fuente: Elaboración propia. Cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo. ENECE, 2001

No obstante que aún la mayor parte de la Población Económicamente Activa es masculina, la presencia de las mujeres en el mercado laboral ha ido en aumento, así lo ilustra el comportamiento de la tasa de participación económica en Baja California, que en el año 2000 era de 43.4, mientras que en 2009 es de 46¹⁶.

Tasa de participación económica

Tasa de participación económica	Baja california		Nacional	
	2000	2009 ^{1/}	2000	2009 ^{1/}
Mujeres	43.4	45.7	38.2	41.2
Hombres	80.3	74.7	81	76.8

Fuente: INMUJERES, Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 2000 y 2009. Segundo trimestre.

La mayor incorporación de las mujeres al ámbito laboral junto con el mantenimiento de su responsabilidad principal en las tareas del hogar, ha propiciado que en diversas ocasiones las mujeres opten por ingresar al mercado

¹⁵ Porcentajes calculado a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, 2001

¹⁶ Cifra correspondiente al segundo trimestre del año. Fuente: INMUJERES-Sistema de Indicadores de Género (INMUJERES-SIG), http://www.e-mujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Sistema_de_indicadores_de_genero. [Consultado el 27 de Septiembre de 2009]

laboral en empleos flexibles, mal remunerados, de niveles jerárquicos inferiores, en el mercado informal, sin seguridad social ni laboral, a cambio de contar con horarios flexibles para cumplir con la doble jornada asignada.

Asimismo, diversos estudios señalan que en el espacio laboral las relaciones y las ocupaciones están permeadas por patrones estereotipados y conductas socioculturales que han dado forma a diversas manifestaciones de discriminación en razón del sexo. La segregación ocupacional por sexo, es un ejemplo, puesto que es una situación que asegura la distancia y marca la diferencia entre géneros.

En razón de lo anterior, la CEDAW compromete a los Estados partes a *adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos* (Artículo 11).

Asimismo, uno de los acuerdos ratificado en el Consenso de Quito (2007), se dirige a: *Garantizar la eliminación de todas las condiciones laborales discriminatorias, precarias e ilegales y alentar la participación de las mujeres en sectores de trabajo creativos, innovadores y que superen la segregación laboral sexista.*

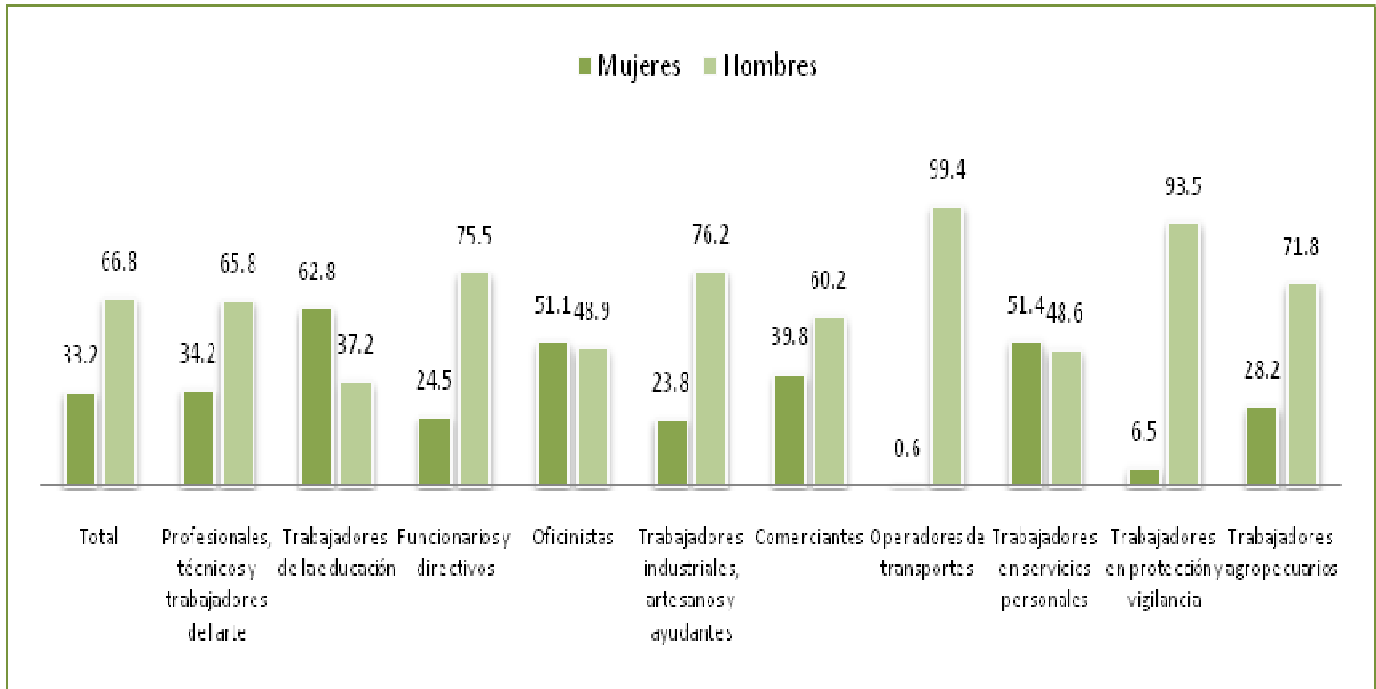
En Baja California, de acuerdo con el INEGI el índice de segregación ocupacional en 2008 fue de 0.130¹⁷. En general, se observa que persiste la concentración de hombres y mujeres en ocupaciones consideradas *ad hoc* a su sexo. Por ejemplo, las mujeres prevalecen entre los trabajadores/as de la educación (62.8% son mujeres), y en los trabajadores/as en servicios personales (51.4%). Mientras que los hombres presentan una mayor participación como funcionarios y directivos (75.5%), y como operadores de transportes (99.4%)¹⁸. *La segregación indica que*

¹⁷INEGI. Mujeres y Hombres en México (2009)

¹⁸ SIEG

el género sigue siendo un criterio para crear espacios diferenciados y jerárquicos¹⁹ que se traducen en ingresos inferiores.

GRÁFICA 1. Distribución porcentual de la PEA ocupada según sexo por



grupos de ocupación principal. Baja California (2004)

Fuente: Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California e Instituto Nacional de las Mujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2000, 2002, 2004.

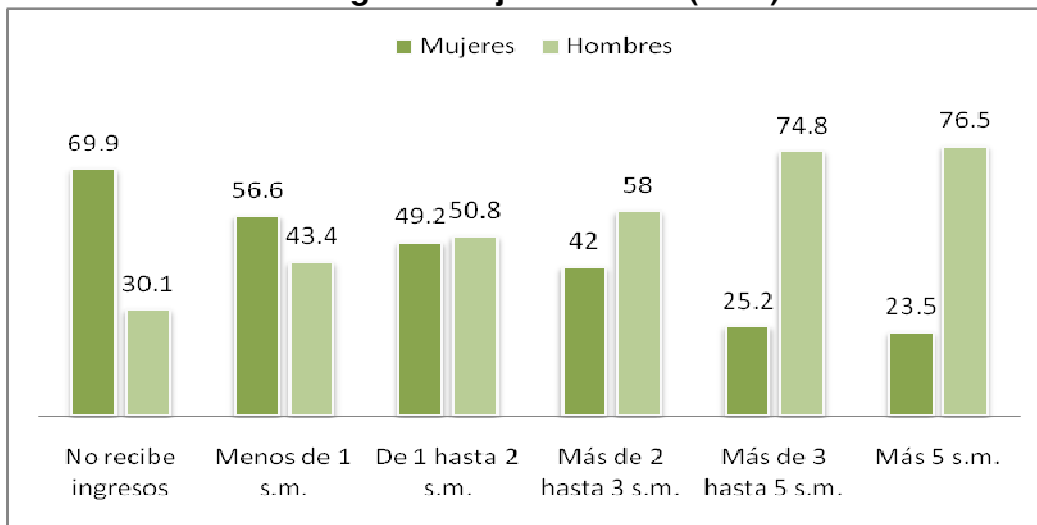
Otro de los acuerdos del Consenso de Quito establece *Eliminar la brecha de ingresos entre mujeres y hombres y la discriminación salarial en todos los ámbitos de trabajo, y proponer derogar los mecanismos legislativos e institucionales, que generan discriminación y condiciones de trabajo precarias (xxii)*. Asimismo, la CEDAW señala *El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.*

Al respecto, la siguiente gráfica ilustra la distribución porcentual de la PEA ocupada por sexo según nivel de ingresos en el estado de Baja California (2004). El 67% de hombres recibe ingresos superiores a los 3 salarios mínimos, en tanto

¹⁹ De Oliveira, Orlandina y Ariza, Mariana. Género, Trabajo y exclusión social en México.

que para el caso de las mujeres esa proporción asciende al 43.4%²⁰. En contraste, de la población cuyo nivel de ingresos es de más de 5 salarios mínimos 76.5 %²¹ son hombres. Del total de la PEA ocupada que no recibe ingresos 69.9% son mujeres.

GRÁFICA 2. Distribución porcentual de la PEA ocupada según sexo por nivel de ingreso. Baja California (2004)



Fuente: Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California e Instituto Nacional de las Mujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2004.

Como lo hemos venido mencionando, en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se establece como una de sus líneas estratégicas *garantizar la no discriminación y la equidad en las oportunidades de capacitación y desarrollo profesional, y promover la formación y capacitación de mujeres y personas con discapacidad en empleos y ocupaciones no tradicionales, a fin de ampliar su horizonte de oportunidades laborales y permitir una mayor valorización y despliegue de sus capacidades.* En ese sentido, la capacitación y desarrollo profesional es un componente clave para abonar en la igualdad de géneros.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ SIEG

En 2001, 32% de las mujeres económicamente activas que tomaron cursos de capacitación, lo hicieron en la especialidad de servicios, a su vez 69%²² de éste grupo se capacitó en educación y belleza. Mientras que en el caso de los hombres se observa una diferencia significativa con las mujeres respecto de su capacitación en las áreas de producción, seguridad y, dentro de los servicios, en conducción de vehículos. Es decir que se sigue mostrando una proclividad a que las personas se capaciten en actividades tradicionalmente vinculadas a su género.

Distribución porcentual de la población económicamente activa que ha tomado cursos de capacitación relacionados con el trabajo por especialidad del último curso, según sexo. (2001)

Especialidad del último curso de capacitación relacionado con el trabajo	Mujeres	Hombres
Producción	8.98%	14.57%
Servicios	32.01%	17.02%
Administración, contabilidad y computación	34.89%	29.63%
Comercialización	6.40%	6.56%
Mantenimiento y reparación	0.94%	7.43%
Seguridad	2.82%	9.39%
Desarrollo personal y familiar	7.79%	7.93%
Idiomas	1.27%	1.22%
Participación social	0.57%	0.53%
No especificado	4.32%	5.72%

Fuente: Elaboración propia. Cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo. ENECE, 2001

²² Cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. ENECE, 2001, <http://www.inegi.org.mx>

Distribución porcentual de la población económicamente activa que ha tomado cursos de capacitación en servicios, según sexo (2001)

Servicios	Mujeres	Hombres	Mujeres (%)	Hombres (%)
	984,930	865,708	100%	100%
Turismo	21,918	40,162	2.23%	4.64%
Conducción de vehículos	6,942	190,920	0.70%	22.05%
Almacenista	2,369	12,276	0.24%	1.42%
Comunicaciones	1,477	7,565	0.15%	0.87%
Finanzas	8,553	16,497	0.87%	1.91%
Educación	561,296	359,223	56.99%	41.49%
Medicina	245,317	191,354	24.91%	22.10%
Comunicación e información	16,369	33,779	1.66%	3.90%
Belleza	120,689	13,932	12.25%	1.61%

Fuente: Elaboración propia. Cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo. ENECE, 2001

Ahora bien, la discriminación salarial, la relegación a tareas subordinadas, el abuso u hostigamiento sexual son, entre otras, expresiones de violencia laboral. En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se define éste tipo de violencia como *aquella que se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad (Artículo 10).*

En Baja California, de acuerdo con el INEGI 33% del total de mujeres mayores de 15 años ocupadas manifestaron vivir violencia laboral: 86% vivió discriminación laboral y 38% ha vivido acoso en el ámbito laboral.

Mujeres ocupadas de 15 años y más, por entidad federativa, condición y tipo de violencia laboral según estado conyugal (2006)

Entidad federativa, condición y tipos de violencia laboral	Total	Estado conyugal de las mujeres		
		Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras
Estados Unidos Mexicanos	10 268 036	4 650 355	1 149 284	4 468 397
Sin violencia laboral	7 140 514	3 173 813	748 166	3 218 535
Con violencia laboral	3 069 211	1 445 084	398 081	1 226 046
Discriminación laboral	2 430 878	1 161 382	287 227	982 269
Acoso laboral	1 271 976	598 406	212 112	461 458
No especificado	58 311	31 458	3 037	23 816
Baja California	369 843	187 514	51 060	131 269
Sin violencia laboral	246 906	123 542	34 735	88 629
Con violencia laboral	122 062	63 411	16 011	42 640
Discriminación laboral	104 783	57 599	13 105	34 079
Acoso laboral	40 141	18 636	7 243	14 262
No especificado	875	561	314	0

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de Relaciones en los Hogares, 2006

En relación a esto, otra de las líneas de acción del Pro Igualdad es *Promover entre los empleadores y trabajadores el respeto a los derechos humanos de las mujeres y combatir el sexismo y el hostigamiento sexual en los centros de trabajo, mediante campañas y mecanismos de difusión.*

En relación a la participación femenina en espacios de toma de decisión, en el ámbito político también se observa la menor presencia de las mujeres, incluso en las presidencias municipales no hay participación de mujeres. Actualmente, las cinco presidencias municipales están a cargo de varones y de las 63 regidurías 22 son actualmente ocupadas por mujeres (35%).

Respecto de los puestos de responsabilidad en el Gobierno del Estado, casi dos terceras partes están ocupados por hombres. Aunque, en los niveles más altos de toma de decisiones de gobierno la no participación de las mujeres es aún más notoria, pues dentro del gabinete de Gobierno únicamente se cuenta con la

presencia de una mujer, ubicada en la Oficialía Mayor, mientras que el resto de dependencias están encabezadas por hombres.

Presidentas/es municipales en Baja California por sexo, 2009.

Entidad federativa	Total	Hombres	Mujeres
Estados Unidos Mexicanos	2,455	2,326	110
%	100	95.5	4.5
Baja California	5	5	0
%	100	100	0

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, Presidentes municipales por entidad federativa según sexo, 2009.

Participación de hombres y mujeres como servidores/as público/as en Baja California. Gobierno Central

Gobierno Central*	Total	Mujeres	Hombres
Plazas ocupadas	8,752	3,351	5,401
%	100.0%	38.3%	61.7%
Puestos de responsabilidad **	847	295	552
%	100.0%	34.8%	65.2%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por Oficialía Mayor de Gobierno del estado de Baja California

* Incluye Policías

** La información proporcionada no especifica que niveles jerárquicos están incluidos.

En la XIX Legislatura del Congreso del Estado de Baja California también se muestra una menor participación de mujeres, pues de las 25 diputaciones actuales solo 5 están ocupadas por mujeres, lo cual representa el 20%.

Al igual que en el resto de la República Mexicana, la baja participación política de las mujeres en lugares estratégicos para la toma de decisiones es reflejo de una condición de inequidad de género en el Estado que impacta negativamente en la consideración de las necesidades particulares de las mujeres y de la contribución que podrán hacer éstas al desarrollo del Estado

Iguales resultados pueden observarse respecto de la violencia de género en el Estado. Según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en

los Hogares, en Baja California las mujeres de 15 años y más casadas o unidas que han vivido algún tipo de violencia ascienden a 30.6% (porcentaje 10 puntos porcentuales menor que el promedio nacional). En el siguiente cuadro se puede observar el tipo de violencia que han padecido:

Distribución porcentual de las mujeres de 15 años y más casadas o unidas, según condición de violencia en los últimos 12 meses, y de aquellas con incidentes según tipo de violencia, 2006.

Entidad federativa	Total	Condición de violencia						
		Sin incidentes	Con incidentes					No especificado
			Total	Emocional	Económica	Física	Sexual	
Estados Unidos Mexicanos	100.0	59.6	40.0	32.0	22.9	10.2	6.0	0.4
Baja California	100.0	68.9	30.6	24.5	15.1	9.1	3.6	0.5

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006.

Los datos anteriores muestran un escenario donde las condiciones estructurales son diferentes para hombres y mujeres, lo que ha contribuido a la persistencia de brechas de género que son constitutivas de desigualdad. Dicho escenario forma parte del marco en el que se desenvuelven las políticas públicas en el Estado y que invariablemente deberá ser tomado en cuenta en función de establecer acciones y estrategias incluyentes y encaminadas a lograr una mayor equidad de género.

No obstante lo anterior, es menester señalar que pese a lo que las cifras muestran, este apartado no es (ni pretende ser, pues escapa a los alcances de este trabajo), un diagnóstico global y completo de la situación de los hombres y las mujeres en el Estado, considerando tanto aquellos aspectos generalizados como aquellos específicos producto de la diversidad de condiciones al interior de cada grupo, así como de la situación de equidad de género. Es un marco contextual de referencia que retoma y analiza algunos datos y variables clave en relación con los aspectos medulares que forman parte del ámbito temático del Diagnóstico del

grado de incorporación de la perspectiva de género de las acciones estratégicas del Sector Administración.

En el desarrollo de este apartado nos encontramos con una importante carencia de información desagregada por sexo así como de indicadores estratégicos sobre las condiciones de equidad en el Estado. Respecto de las estadísticas publicadas en el Portal del Estado, ninguna esta desagregada por sexo; y no se dispone de indicadores plus²³ para el Estado de Baja California; se recomienda la construcción de los mismos, puesto que aportaría más elementos para un análisis más completo desde la perspectiva de equidad de género.

²³ El Sistema Estatal de Indicadores de género contiene indicadores plus para algunos Estados. Los indicadores plus aluden a indicadores cuya construcción requiere de información que no se encuentra organizada en compendios estadísticos nacionales, por lo que se basan en las estadísticas generadas en los Estados.

Capítulo 2 Valoración de la Incorporación de la Perspectiva de Género en la Política de Equidad de Género en el Estado

La política específica dirigida a lograr la equidad de género en el estado se encuentra contenida en el Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013 suscrito por el INMUJER en este año.

Para conformar la valoración de la incorporación del enfoque de género en dicha política resulta central incluir el análisis específico del Programa y del marco legal que lo sustenta.

En dicha valoración se pretende analizar la incorporación de los objetivos y aspectos que se consideran centrales para avanzar de manera decidida en la equidad de género en la entidad, con el fin de ubicar los principales vacíos y aciertos y emitir recomendaciones dirigidas a fortalecer sus contenidos y, de ese modo su incidencia como sustento en la transversalización de la perspectiva de género en el Estado.

Asimismo es importante agregar que se incorpora en el análisis la Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, al ser el mecanismo institucional encargado de impulsar la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas de la entidad. Contar con un marco legal sólido, coherente y completo es una condición necesaria para la institucionalización, ya que brinda el sustento necesario para actuar conforme a la trascendencia que el tema exige.

a) Marco Legal: Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California

La Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California fue expedida en el 2001 y reformada en 2004. El objetivo de la Ley es *crear el Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, como organismo descentralizado de la*

Administración Pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de atribuciones, objetivos y fines, en los términos de esta Ley.

Las dependencias involucradas en la Ley son: Secretaría de Educación y Bienestar Social; Secretaría de Planeación y Finanzas; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salud Pública del Estado; Procuraduría General de Justicia del Estado; Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana; y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado. El mecanismo de coordinación es la Junta Directiva del Instituto (órgano de gobierno).

En relación a los criterios analíticos, el objetivo orientado a la igualdad e inclusión es atendido por la Ley, puesto que establece explícitamente la necesidad de promover la equidad de género entre hombres y mujeres e igualdad de derechos y oportunidades entre ambos sexos. En su artículo 5 menciona los principios de *no discriminación, de equidad e igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, del ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social de la entidad, bajo el criterio de transversalidad en las políticas públicas y con un enfoque que permita identificar y valorar la desigualdad.*

No obstante, es importante señalar que a 8 años de creada la Ley se observa que el proceso de transversalidad apenas inicia con su adopción por parte de las diversas dependencias estatales. Esto no es de extrañar, ya que la transversalidad es una estrategia político-técnica que implica transformar la forma en que operan las dependencias públicas y sobre todo los procesos técnicos de formulación y ejecución de las políticas.

Al ser un enfoque extremadamente innovador, su puesta en práctica dentro del aparato público no ha estado exenta de conflictos, principalmente por la limitada

comprensión de la orientación que la sustenta y de las estrategias que la acompañan.

En efecto, la transversalidad pone el acento en las relaciones de género y no sólo en las mujeres como grupo aislado. Es decir, el enfoque de género aparece como una dimensión integral al proceso de la política y no como agregación en ciertas etapas del ciclo de la política. Así mismo, implica cambios en el sistema y estructura de las prácticas institucionales, tales como el análisis del impacto del género en los procesos de la organización.

Quizás el reto más importante es generar esa capacidad institucional que implique una articulación pro-activa de distintos actores, quiénes ubicados en diversos planos de la estructura institucional, participen de diferente manera en la gestión de las estrategias de transversalidad.

Otra de las funciones asignadas al Instituto es la de *“apoyar la formulación de políticas públicas e impulsar las propuestas de la sociedad, para alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades de desarrollo para la mujer en el ámbito político, social, cultural y económico, e incorporar este principio en la planeación del desarrollo”*.

No obstante, esta función no está aún realizada en sus justos términos ya que en la Ley de planeación no está incorporado este principio, lo cual repercute, como vamos a ver más adelante, en que el Plan Estatal de Desarrollo contiene algunas deficiencias respecto a la equidad de género.

Otro asunto que se propone cumplir es el de *“impulsar la incorporación de los lineamientos del Programa en el programa anual de cada dependencia y entidad de la Administración Pública del Estado, así como en el de los sectores en general vinculados con estos instrumentos, para la ejecución de sus programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos”*. El cumplimiento de éste aspecto implica

que se considere en las Leyes de planeación y orgánica de la Administración Pública, ya que es en donde se establecen las funciones y asuntos de cada dependencia pública estatal, cuestión que aún no sucede.

Respecto al objetivo de equidad relativo a un ambiente libre de violencia de género, en la Ley se establece promover ante las autoridades competentes la realización de acciones tendientes a prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia contra la mujer.

Los objetivos orientados a la división equitativa del trabajo, a la conciliación del ámbito laboral y familiar y a la erradicación de estereotipos de género no son contemplados explícitamente en la Ley.

Por lo anterior, la Ley no contiene todos los elementos necesarios para hacer explícitas las atribuciones del Instituto respecto de la tarea de lograr una visión más equitativa del trabajo entre los hombres y las mujeres, emprender acciones que permitan conciliar los ámbitos domésticos y laboral y promover transformaciones culturales que erradiquen estereotipos de género discriminatorios y que promueven la violencia, todos ellos objetivos centrales en el logro de una sociedad más igualitaria entre los sexos, pues responden a la necesidad de modificar las causas estructurales que generan inequidad y discriminación.

Como se observa al analizar el Programa Estatal de Equidad de Género, la ausencia en la Ley de estos objetivos genera que en el mismo no se contemplen, salvo escasas excepciones, acciones específicas encaminadas a lograrlos; ni de manera directa ni en coordinación con otros sectores y/o dependencias.

Se considera altamente recomendable que la Ley incorpore los objetivos de equidad antes descritos a fin de contar con mayores elementos para incidir, en el resto de la Administración pública, en aspectos centrales para el avance de las

mujeres, la disminución de las brechas de género y la construcción de relaciones más igualitarias.

Otro punto fundamental a considerar es que en el artículo 31 de la Ley (que fue adicionado en el año 2004 por la H.XVII Legislatura, siendo Gobernador Eugenio Elorduy) se menciona que *“Cuando el Instituto deje de cumplir con el objeto para lo que fue creado o su funcionamiento no resultare ya conveniente desde el punto de vista de la economía del Estado o del interés público, la Secretaría de Planeación y Finanzas, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social, propondrá al Ejecutivo Estatal la disolución, liquidación o extinción de este organismo. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.”*

Lo anterior pone de manifiesto la escasa institucionalidad que la política de género tiene dentro del Estado, así como su fragilidad institucional. Al parecer la equidad de género no es una prioridad para la Administración Pública del Estado.

Si atendemos al hecho que las diferentes dependencias estatales fueron construidas por la necesidad de atender una problemática específica; en este caso, el Instituto de la Mujer fue creado para dar respuesta a las condiciones de desigualdades que imperan entre mujeres y hombres, fenómeno que constituye uno de los principales problemas de la sociedad actual. Es por ello prioritario que el Instituto, como el órgano rector de la política de género a nivel estatal, tenga la legitimidad, solidez y permanencia que le permitan seguir atendiendo a su responsabilidad institucional.

Asimismo, el hecho de que la existencia del Instituto de la Mujer en el Estado dependa, en cierta medida, de la voluntad de la Secretaría de Planeación y Finanzas representa un factor que le resta poder político y vulnera su autonomía, lo cual puede menguar su capacidad de gestión para conducir la política de

transversalización de la perspectiva de género en el conjunto de la Administración Pública del Estado.

Por ello se considera importante que dicho artículo pueda ser derogado a fin de brindar la certeza, permanencia y fuerza política que el Instituto requiere para cumplir a cabalidad con sus funciones.

b) Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013

En relación a las políticas de género, los Programas de igualdad de oportunidades se constituyen en las guías o cartas de navegación para la incorporación del enfoque de género, y en su formulación se intentan ir más allá de una declaración de buenas intenciones al incorporar diagnósticos y datos cuantitativos, así como propuestas de intervención específicas que den sustento a la agenda de género del gobierno.

El Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013 parte de un diagnóstico que muestra las desigualdades entre hombres y mujeres y la desventajas de éstas últimas en aspectos vinculados al desarrollo, como lo son la educación, el trabajo, la salud, la toma de decisiones, la jefatura del hogar, entre otros.

Dicho diagnóstico se centra en las necesidades e intereses de las mujeres sin contemplar las de los hombres y, en consecuencia, desprende acciones orientadas de manera casi exclusiva a las mujeres. En función de ir más allá de políticas focalizadas orientadas a la igualdad de oportunidades sólo para las mujeres, es importante que el Programa haga mención a la necesidad de involucrarlos y comprometerlos en todos los temas de género. Así mismo es necesario mostrar aquellos problemas que son específicos de su condición de género, por ejemplo, en temas de salud las causas de muerte de los hombres se triplican respecto a las mujeres en accidentes y violencia; no hay mención del cáncer de próstata ni de las enfermedades del hígado o el SIDA, como

enfermedades vinculadas al género. Sólo de esta manera el diagnóstico podrá contar con enfoque de género.

Igualmente importante es cuantificar las brechas de género e identificar y cuantificar las variables más importantes de los problemas sociales específicos que se contemplan. Referente a ello el Programa menciona, de manera general, algunas desigualdades entre mujeres y hombres respecto a la educación como es la distribución porcentual por nivel educativo, y respecto a la salud se menciona la materna, cáncer de mama y *derechohabiciencia*. Esto es, datos generales de las desigualdades que brindan un panorama de la situación, pero no dan cuenta de un conjunto amplio de variables que intervienen en esa realidad, ni identifican las causas de las diferencias que se exponen en el diagnóstico.

El género es una categoría que al cruzarse con otras variables permite observar diversas situaciones en las que la desigualdad toma diferentes formas para las personas de un mismo sexo. En el Programa hay algunos datos desagregados por grupos de edad, no obstante, es necesario identificar las desigualdades desagregadas por otras variables como el nivel socioeconómico y la pertenencia étnica, pues favorecería el planteamiento de medidas específicas, directas y más eficaces.

Parte de estas deficiencias están relacionadas con el hecho de que la información estadística en el Estado es escasa, y más aún aquella desagregada por sexo por la edad y pertenencia étnica. Por ello se considera muy importante que el Instituto emprenda acciones dirigidas a promover la generación de estas estadísticas por parte de las instancias encargadas de la generación de información en el Estado, así como impulse la realización de un diagnóstico sobre la condición de la equidad de género en el Estado. Al contar con información primaria que ponga de relieve la importancia de la problemática se cumpliría una condición necesaria para institucionalizar las políticas de género.

El Programa asienta dos directrices de trabajo: la transversalidad de la perspectiva de género y la atención a la violencia de género, a partir de lo cual establece como asuntos a atender los siguientes:

- autonomía económica,
- participación en la toma de decisiones,
- violencia de género,
- derechos humanos de las mujeres,
- equidad de género y
- fortalecimiento y desarrollo institucional con perspectiva de género.

En ese marco se plantean acciones para contribuir a eliminar brechas de género. Señala la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades y contempla diversas acciones para este objetivo como la creación de guarderías, entrega de microcréditos, inclusión en puestos públicos de decisión; equipamiento y creación de refugios para atender la violencia y atención a la salud, entre otros.

En el diagnóstico, el Programa identifica la inequitativa división sexual del trabajo como un problema que es necesario atender, puesto que excluye a las mujeres de determinados ámbitos de desarrollo. Anota las diferencias en el tiempo dedicado a las actividades domésticas y extradomésticas de mujeres y hombres, así como las horas promedio que mujeres y hombres dedican a las tareas domésticas y la participación laboral por sexo. Sin embargo no aparece un análisis profundo de las causas y efectos de las desigualdades en la división del trabajo entre mujeres y hombres.

En atención al problema anterior plantea acciones como la creación de guarderías y los microcréditos, que abonan a la incorporación de las mujeres al ámbito laboral, pero no se orientan a transformar la división sexual del trabajo, a partir de incorporar acciones específicas para que los hombres participen en mayor medida en las labores de hogar. Por ello, las estrategias planteadas podrían aumentar la

carga de trabajo de las mujeres y abonar poco en la división sexual del trabajo. Así mismo, no se contempla comprometer a otras dependencias que tienen por función velar por la problemática laboral dentro del Estado, aspecto habla de una estrategia que está lejos de ser transversal.

Se considera que para lograr una división del trabajo más equitativa es indispensable implementar medidas que posibiliten conciliar el ámbito laboral y familiar. El Programa no diagnostica este aspecto y si bien la creación de guarderías resulta una medida importante que contribuye a que las mujeres participen en ambas esferas, no incorpora acciones que posibiliten e impulsen una mayor participación de los hombres en el ámbito familiar como podrían ser las licencias de paternidad o la regulación de los horarios en el sector público estatal.

La detección, prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia es una de las directrices del Programa; reconoce la necesidad de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia para lograr su desarrollo integral y participación plena en todos los ámbitos. Señala datos que informan sobre la violencia que han vivido las mujeres en diferentes contextos y aunque no menciona el origen de la violencia, se plantean un conjunto de acciones que sobresalen por estar diseñadas en un concepto integral de atención que implica la participación transversal de diversas dependencias.

El Programa no identifica cómo los estereotipos de género tradicionales forman inequidades en los problemas que pretende atender y aunque intenta emprender acciones que promueven cambios culturales no están relacionadas con un objetivo explícito de erradicar estereotipos de género que forman parte de la base de los problemas de discriminación, subordinación y violencia en contra de las mujeres.

Es importante notar que si bien las acciones que el Programa comprende refieren sólo a mujeres, un aspecto altamente positivo es que éstas no solo responden a mejorar las condiciones de salud y educación sino que incluye la atención de

intereses estratégicos de las mujeres, como la participación política y toma de decisiones, lo cual puede abonar en transformar las desigualdades estructurales de género.

La realización del Programa implica la coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comprende a diversas dependencias de la administración pública involucradas en el cumplimiento de cada uno de los objetivos que se propone, por lo que incluye redes de referencia y firma de convenios como mecanismos de coordinación política.

Respecto a la presupuestación, como se observará en capítulos siguientes, existen ya lineamientos para incorporar perspectiva de género (2010) y aunque la Ley de Presupuesto aún no incluye el principio de equidad de género, estos lineamientos son un punto de partida para su inclusión en los diversos documentos normativos. El Programa tiene recursos asignados que están directamente vinculados con las mujeres, por lo que la información presupuestal no está desagregada por sexo.

El Programa cuenta con indicadores que permiten observar su contribución a la igualdad de oportunidades e inclusión de género: capacitación a funcionarios/as sobre perspectiva de género, presupuestación con perspectiva de equidad de género y el modelo de equidad de género en la iniciativa privada. Respecto del tema de la violencia contra las mujeres sólo contempla un indicador: el porcentaje de denuncias de violencia, lo cual es insuficiente para contar con elementos que permitan monitorear el problema y evaluar el impacto de las políticas. Recordemos que en muchos casos al afianzarse la respuesta institucional sobre la violencia de género el número de denuncias tiende a aumentar ya que existe mayor seguridad y contención para las víctimas.

Para los objetivos de equidad de división equitativa del trabajo, conciliación de los ámbitos laboral y familiar y erradicación de estereotipos de género no se cuentan

con indicadores de evaluación establecidos, pues estos son objetivos que el Programa no se propone explícitamente; desde esta consultoría se está proponiendo su inclusión como referentes básicos dada su relevancia para la erradicación de las brechas de género, pues atienden los aspectos estructurales y centrales que generan la desigualdad.

Por otro lado, no se plantea una metodología de evaluación con perspectiva de género para el Programa, no obstante, establece matrices que explicitan los resultados a alcanzar por cada línea de acción, lo que se puede tomar como base para la elaboración de un proceso de evaluación.

Es importante resaltar que dado el carácter general del Programa no se consideran indicadores de seguimiento y evaluación desagregados por sexo. Tampoco incluye indicadores para evaluar el impacto del programa en la disminución de las brechas de género ni algunos que expresen transformaciones en las relaciones de género. De hecho el único indicador que contempla es el porcentaje de denuncias como un indicador del fomento de la cultura de la denuncia.

Se recomienda de manera central la elaboración de indicadores de impacto de Programa, basados en las brechas de género que se consideren más sensibles respecto de las desigualdades de género en el Estado, así como aquellos que permitan mostrar transformaciones en las relaciones de género; toda vez que la erradicación de las brechas y la transformaciones de relaciones inequitativas es parte sustantiva de logro de una mayor equidad de género.

Resultados Generales de la evaluación de la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013

- El Programa tiene un adecuado fundamento legal en la Ley del Instituto de la Mujer para alcanzar los objetivos de equidad, además de contar con bases legales en el ámbito nacional e internacional.
- El proyecto de institucionalización y transversalidad de la perspectiva de equidad de género contenido en el Programa representa una gran oportunidad para impulsar los criterios de equidad de género a toda la administración pública de la entidad. Aunque es preciso delimitar las estrategias que serán parte de una política transversal.
- Diseñar la Ley de planeación con enfoque de equidad de género facilitará que este proceso sea adoptado por cada dependencia de la administración pública estatal, por lo cual se considera importante avanzar en este sentido.
- En el diagnóstico de las desigualdades, la falta de consideración de otros rasgos de diferenciación como la clase social, la pertenencia étnica y la edad, no permiten contar con un balance más específico que muestre desigualdades específicas y abone en la construcción de acciones más certeras.
- El Programa contempla adecuadamente los mecanismos de coordinación con otras dependencias para articular acciones en pro de la transversalización de la perspectiva de género y la atención a las desigualdades, un aspecto muy favorable del Programa que es conveniente mantener pero incorporando compromisos y responsabilidades de las otras instancias en esta materia.
- En general el diseño del Programa es congruente con los objetivos de equidad de género y si bien solo apunta a los de igualdad de oportunidades y vida libre de violencia, es un paso hacia la atención de los objetivos de conciliación entre las esferas productiva y reproductiva; de distribución

equitativa del trabajo y cambio en los estereotipo de género; se recomienda avanzar en este sentido.

- En el marco del Programa y de los recursos federales del Fondo de Transversalización se han emprendido acciones de capacitación a algunos/as funcionarios/as del estado sobre perspectiva de género, es recomendable la capacitación generalizada para la atención de las desigualdades de los diferentes sectores.
- No se muestran las acciones y/o servicios diferenciados por sexo en los objetivos de equidad considerados, sin embargo, sí lo están para cumplir con el proyecto de transversalidad integrado al Programa. Es recomendable que se contemplen también acciones específicas dirigidas a los hombres, a fin de avanzar en la erradicación de las desigualdades.
- Las acciones establecidas en el Programa para cumplir con sus objetivos son congruentes, aunque quizá sean limitadas. Pueden considerarse más acciones para el logro de los objetivos como algunas relacionadas con el objetivo de conciliación de las esferas familiar y laboral, o la erradicación de estereotipos de género.
- En lo que hace a las metas, se establecen de forma clara y resulta evidente que apuntan a la equidad de género, aunque se sugiere establecer metas más específicas.
- Respecto a la normatividad presupuestaria para la equidad se observa que no están totalmente adaptados los lineamientos para la presupuestación con la perspectiva de equidad de género. Es importante que el personal del Instituto cuente con la capacitación en planeación y presupuestación con perspectiva de equidad de género para que pueda incluirla en sus lineamientos. Recordemos que uno de los principio fundamentales de la transversalidad es que los actores comúnmente involucrados en las políticas deben constituirse en agentes activos en su formulación desde el enfoque de género.

- Los recursos para la equidad contemplados en el Programa no representan un problema de suficiencia, puesto que hay recursos etiquetados para la atención de las desigualdades y la contribución para la equidad, además de que existen recursos federales y estatales dirigidos a la equidad de género.
- Una debilidad del Programa está en la falta de mecanismos claros de evaluación y seguimiento. Se sugiere establecer procedimientos para la evaluación las acciones dirigidas a la equidad de género.
- El Programa cuenta sólo con algunos indicadores que permiten valorar ciertos resultados. Sin embargo es aconsejable realizar el sistema de indicadores para la equidad de género en el Estado que plantea el Programa lo más pronto posible, ya que es el mecanismo que permitirá observar de los avances hacia la equidad de género y tomar las medidas necesarias de manera más eficaz y oportuna.

Capítulo 3 Valoración de la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas Estratégicas del Sector Administración

3.1 Política para el Desarrollo del Estado

En este apartado se analiza la atención que el gobierno del Estado de Baja California pone en las desigualdades entre mujeres y hombres como un problema social que se ha identificado como prioritario y parte de la agenda pública y que se pretende atender a través de las políticas públicas. La expresión más clara de la atención que se pone a los diferentes problemas sociales es en la elaboración de leyes dirigidas a resolver los problemas de desigualdad.

Las leyes establecen los recursos para fundamentar el camino que debe seguir la solución de los problemas de la sociedad así como asentar la relación de las políticas públicas del estado con los marcos legales nacionales e internacionales.

En efecto, es parte del proceso de atención a los problemas sociales la generación de la legislación necesaria para fijar el marco de las condiciones que faciliten la solución de problemas y la construcción de alternativas de atención. No siempre hay leyes que respaldan las acciones tomadas para la atención de un problema, sin embargo, es importante reconocer que una ley, por su carácter permanente, será una base de apoyo fundamental para el desarrollo de las medidas tendientes a resolver las dificultades sociales.

Una ley de planeación del desarrollo de las entidades federativas debe considerar la identificación, atención y eliminación de las desigualdades que se observan en la sociedad y entre ellas las que se forman por las relaciones desiguales entre los géneros, con el fin de establecer los marcos legales necesarios para la formulación de los planes, programas y proyectos que se requieren en la atención de la problemática del Estado.

Con la Ley de Planeación para el Estado de Baja California, la Administración Pública del estado tiene como objeto “establecer las normas y principios conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación estatal del desarrollo de Baja California”, sin embargo, si no incluye explícitamente la intención de atender el desarrollo del Estado con una visión de las relaciones entre los géneros, las desigualdades entre éstos se mantendrán.

La agenda de desarrollo reconoce la equidad de género como un elemento fundamental para alcanzarlo evitando desequilibrios en los beneficios obtenidos por unas y otros. En diferentes programas y proyectos a nivel nacional, se observa la necesidad de contar con sistemas de monitoreo y evaluación que orienten el camino hacia la equidad. Los resultados, actividades e indicadores, que son el punto de referencia para el monitoreo y la evaluación, tienen que ser formulados de manera diferenciada por sexo para asegurar que la participación de las mujeres y los hombres esté relacionado con el enfoque institucional e integrado a los objetivos y planes estatales.

En los párrafos que siguen se analizarán cinco documentos que sustentan y definen las políticas públicas para el desarrollo socioeconómico de Baja California con el fin de identificar la incorporación del enfoque de género en sus planteamientos: La Ley de Planeación, el Reglamento Interno para el Comité de Planeación del Estado, el Plan Estatal de Desarrollo²⁴, el Programa de Desarrollo Institucional y Buen Gobierno 2009–2013 y el Sistema de Evaluación PRODEV.

a) Ley de Planeación.

La Ley de Planeación para el Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado en 2001 y reformada en 2006, no incluye los objetivos

²⁴ Es importante mencionar las dificultades para tener acceso a la información de interés para complementar el análisis de las políticas para el desarrollo como el Programa Estatal de Población que no se encuentra en el sitio web del gobierno del estado.

fundamentales para el avance hacia la equidad de los géneros en ninguna de sus partes: el objeto de la ley, sus disposiciones generales, la estructura del sistema estatal de planeación, los designios para la participación social, los recursos para la planeación (plan y programas); las vertientes de obligación, coordinación, concertación e inducción; la estructura programática; ni las responsabilidades.

La equidad de género es un objetivo del desarrollo a la vez que una estrategia para alcanzar mejores niveles para la población en general. Es decir, existe una relación de interdependencia entre ambos conceptos. Es importante entonces incluirlo como un principio general de la ley, como un objetivo del desarrollo en el Estado y como la base de las relaciones entre mujeres y hombres de Baja California.

La Ley de Planeación debe responder a los mandatos legales internacionales signados por nuestro país como son la CEDAW, Belem do Pará, y nacionales como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres la que *“tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.”*

El cumplimiento del objeto de la ley (*“establecer las normas y principios conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación estatal del desarrollo de Baja California”* –art.1-) debe considerar la atención de las desigualdades por motivos de género ya que son parte de las características del desarrollo social del Estado. Diversas investigaciones aluden a la atención de las desigualdades entre mujeres y hombres como uno de los caminos para contribuir con el desarrollo; pues el adelanto de las mujeres en temas como salud, educación, empleo, ingresos contribuye no solo a elevar sus niveles de bienestar, sino que también, por medio de la mejoría en sus condiciones socioeconómicas y en la participación en la toma

de decisiones se contribuye a la mejoría de las familias, lo/as hijo/as y el resto de integrantes de la comunidad.

La orientación a la transversalidad del enfoque de género implica reorganizar, mejorar, desarrollar y evaluar los procesos de toma de decisiones políticas. Es una estrategia que implica un proceso político y a la vez técnico que incluye nuevas maneras de idear y enfocar las políticas, cambios en la cultura organizativa e institucional que conducirá a cambios en las estructuras sociales.

Las puertas para la incorporación del género como principio general de las leyes son diversas, entre ellas:

- la participación ciudadana,
- los diagnósticos sectoriales,
- la atención a demandas ciudadanas y
- la modernización de la administración pública.

b) Reglamento Interno del Comité de Planeación

Este reglamento fue publicado en el periódico oficial del estado en el año 2000 y modificado en 2003. En éste se asienta como objeto “*Reglamentar la integración, organización y funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California, estableciendo las facultades y suplencias de los servidores públicos y las atribuciones de las unidades administrativas que lo conforman*”.

Este documento tampoco incluye los objetivos fundamentales para el avance hacia la equidad de género en ninguna de sus partes: el objeto del reglamento; sus disposiciones generales; los aspectos organizativos del COPLADE; los puntos sobre la organización de la asamblea plenaria; las sesiones, presidencia,

coordinación general, secretaría técnica, los subcomités, la junta directiva y todas las demás disposiciones organizativas contenidas en él.

Por otra parte, el lenguaje está en masculino lo que excluye a las mujeres de referentes y disposiciones explícitas. Diversos análisis sobre el uso del lenguaje señalan que además de ser un medio importante para la comunicación de las personas, es un instrumento de transmisión de la concepción de la realidad y de estereotipos de género, por esta razón al hablar en masculino reproducimos referentes, sujetos, actores y valores masculinos.

En el reglamento se espera encontrar de manera puntual que las normas de funcionamiento del COPLADE incluyan que los subcomités sectoriales puedan organizarse en Mesas donde se incluya el rubro de equidad de género como parte de las áreas de atención fundamentales consideradas en el Plan Estatal de Desarrollo. Por otra parte, se deben lograr textos neutrales al género con el fin de evitar algún tipo de discriminación o invisibilización por género. La transversalidad requiere desafiar la mirada sectorial e involucrar a todas las dependencias y actores institucionales para incorporar el enfoque de género en la corriente principal del desarrollo Estatal.

c) Plan Estatal de Desarrollo

El punto de partida en el Plan Estatal de Desarrollo son los diagnósticos. Se encuentran diagnósticos sobre problemas o aspectos relacionados con los objetivos de equidad. Aunque el diagnóstico inicial (*Contexto del desarrollo en Baja California*) no menciona las desigualdades por sexo en los diferentes ámbitos de desarrollo: salud, educación, trabajo, en las secciones del Plan (por cada objetivo estratégico) hay menciones de la atención hacia las mujeres en diferentes aspectos (seguridad, educación, trabajo, violencia), aunque sin hacer referencia al objetivo de igualdad e inclusión. Aunque es común en las etapas iniciales de incorporación institucional del enfoque de género, es importante ser cuidadosos en

no reproducir una imagen de mujer como víctima o ser incompleto al cual hay que apoyar. La base en la que se sustenta una política de equidad radica en la concepción de derechos humanos de las personas y en la generación de iguales oportunidades para el desarrollo de mujeres y hombres.

En el documento se menciona que *“Los planes de desarrollo de los municipios deben ser ajustados al plan del estado. Éste, a su vez, debe acoplarse a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual define los objetivos, estrategias y prioridades que deben regir las acciones de gobierno a escala nacional”*, y en el caso del Plan Estatal de Desarrollo de Baja California se incluye lo que en el PND se menciona como uno de los cinco ejes rectores: *la igualdad de oportunidades*.

Dentro de este eje se encuentra el punto 3.5 que señala la *Igualdad entre mujeres y hombres* que en su objetivo 16 establece *“Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.”* En el Plan Estatal se menciona la necesidad de atender tres frentes para el desarrollo. El segundo anota la reducción de las desigualdades en todas sus manifestaciones, como las de género (p.13). Además, entre los 6 objetivos estratégicos asentados indican el de Bienestar y Desarrollo Humano en el que se establece que se promoverá la equidad de género.

El diagnóstico sobre las desigualdades entre mujeres y hombres que se encuentra en las secciones que forman el documento es general y no explica las causas de aquellas por lo que no plantean acciones que las atiendan de manera consistente.

El cruce de los objetivos de equidad de género y los objetivos estratégicos asentados en el Plan Estatal de Desarrollo indican lo siguiente:

Objetivo de equidad 1. Igualdad e inclusión:

En el tema de **seguridad**, específicamente en reclusión, se habla de las mujeres como un grupo vulnerable, sin embargo, no hay explicación de las condiciones que viven las mujeres bajo esta situación ni porqué es considerado un grupo vulnerable en la población penitenciaria, que requiere de programas de readaptación y reinserción social distintos. No hay explicación acerca de su condición de vulnerabilidad frente a la inseguridad en las calles. Se asume como una condición dada que no requiere investigar sus causas, lo cual dificulta el planteamiento de políticas específicas.

En **formación para la vida** (educación, cultura y deporte) no se describen problemas diferenciados para mujeres y hombres, el objetivo establece proveer los servicios con equidad y al señalar la igualdad de oportunidades entre los alumnos (sic) y grupos sociales se percibe que la equidad de la que hablan es la social y no la de género en particular.

Las desigualdades las identifican respecto a la población indígena y migrante. La equidad en educación básica está vinculada a programas para evitar reprobación, uso de anteojos, salud escolar, becas para hijos (sic) de madres solteras trabajadoras, para madres jóvenes y adolescentes embarazadas, compensatorios de atención al rezago educativo, nacional de lectura. Todos estos programas están concebidos para la atención a comunidades escolares en situación de riesgo. También está el programa para Niñas y niños migrantes, sin embargo no se expone una interrelación entre variables que profundizan aun más las condiciones de desigualdad, como son el género, la clase y étnia.

En educación media superior y superior la equidad solo plantea becas y modalidad a distancia para evitar la deserción de jóvenes y así promover la igualdad de oportunidades en acceso y permanencia. Respecto a cultura se mantienen las mismas características. En la sección sobre deporte se menciona la participación

de las mujeres en el programa nacional de activación física pero no hace análisis sobre las diferencias y desigualdades en la participación de mujeres y hombres en el deporte. El lenguaje es masculino en toda la sección correspondiente.

Desarrollo regional sustentable. Dentro de este objetivo estratégico no se describen problemas para mujeres y hombres. Hace mención de la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo referida a los grupos socioeconómicos. Y en este sentido plantea la inversión equitativa en infraestructura, relacionada con la equidad territorial.

La falta de mención e identificación de problemáticas diferentes entre mujeres y hombres respecto a la infraestructura, acceso al agua y la energía, a la protección al medio ambiente, a la creación de infraestructura vial y social, no permite imaginar la necesidad de acciones diferenciadas.

Y es que en general existen dificultades para determinar dónde están las desigualdades y desequilibrios entre mujeres y hombres, principalmente en aquellos temas en donde las personas no aparecen directamente como beneficiarias o sujetos del problema, esto genera que en numerosas ocasiones la realidad administrativa se perciba como neutra al género aún cuando no lo sea.

Economía competitiva. En general, no se describen problemas, necesidades e intereses económicos específicos para mujeres y hombres. Respecto al desarrollo empresarial no hay mención de problemas vinculados a las diferencias de participación por sexo. En relación al empleo se habla de equidad e inclusión sin aludir al género y de la necesidad de mejorar las condiciones de inserción laboral de las mujeres (maquilas).

El sistema económico es considerado garante de la igualdad de oportunidades, sin contar con un diagnóstico por género que lo sustente. En previsión social se mencionan las guarderías como parte de las acciones que favorecen un empleo

digno, sin referirse a las/os beneficiarias/os ni a los fines que persigue. En campo, pesca y desarrollo rural; industria, minería; comercio y servicios; y turismo no hay elementos que permitan observar la contribución de las mujeres, ni la problemática de desigualdad de género. El trabajo de las mujeres se percibe como una necesidad de mejorar el ingreso familiar, no como un derecho ni una oportunidad de desarrollo personal.

Como hemos venido señalando, la posición de los hombres en el mercado de trabajo y su mayor presencia en el mismo hace que en general sean ellos quienes dispongan de más recursos económicos y que las mujeres se concentren en el grupo que más demanda políticas y servicios públicos. Sin embargo no hay que olvidar que esta demanda se ve influida por el hecho de que las mujeres canalizan los beneficios a su grupo familiar.

Bienestar y Desarrollo Humano. En esta sección hay mención específica de los problemas de las mujeres. Se menciona que se promoverá la equidad de género como parte de las acciones de gobierno. Sin embargo, el sustento para la inclusión de la promoción de la equidad de género es insuficiente para plantear acciones específicas al faltar diagnósticos que identifiquen las desigualdades de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de desarrollo.

El objetivo 5.1.3.1 que especifica: “*crear condiciones que promuevan la equidad de género entre mujeres y hombres para lograr un adecuado desarrollo en todos los aspectos de la vida social en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humanas*”²⁵, queda aislado del resto de planteamiento en donde el lugar de las mujeres tendría que estar incluido de manera transversal para hacer visibles las desigualdades de género en todos los ámbitos del desarrollo; pues se presenta de manera independiente sin conexión ni enlace con el resto de los objetivos.

²⁵ Gobierno del Estado de Baja California, Programa Estatal de Desarrollo, p.144.

Este aislamiento hace que los planes y programas de gobierno no consideren lo que se señala en este objetivo como estrategias para alcanzar la equidad: la capacitación y sensibilización a las/os encargadas/os de la elaboración de las políticas de atención a la sociedad y utilizar la perspectiva de género como base para desarrollar criterios programáticos transversales (subtemas 5.1.3.1.5 y 5.1.3.1.6).

Asimismo, este objetivo se muestra en términos muy generales, con escasa concreción estratégica, por lo cual no están plasmados los elementos indispensables que garanticen incidencia positiva en la equidad de género.

La problemática de la población joven y adulta mayor no la exponen distinguiendo entre mujeres y hombres. Sólo en el caso de la población infantil el lenguaje considera ambos sexos. En los tres grupos solo menciona que los objetivos serán alcanzados con igualdad de oportunidades y equidad sin embargo no se desarrollan los aspectos en los que estos principios serán considerados.

Un factor muy positivo en la atención de la pobreza es que anotan la importancia de disminuir las desigualdades económicas, de género, intergeneracionales y regionales para alcanzar logros en ese sentido. Sin embargo no hay un cuestionamiento al modelo económico que en el último año ha demostrado su incapacidad para propiciar condiciones de desarrollo sostenido y equitativo para la población.

Gobierno al servicio de la gente. No hace mención de los objetivos de equidad de género.

Objetivo de equidad 2. División equitativa del trabajo

La división sexual del trabajo, condujo a una separación entre las mujeres y los hombres en diferentes ámbitos de desarrollo de las capacidades: Uno, el del

trabajo remunerado, refiere a la producción que tiene lugar principalmente fuera del ámbito doméstico, en la esfera pública, y se identifica como una tarea masculina. Por el contrario, el ámbito del trabajo no remunerado, que se considera como reproductivo, se identifica como tarea casi exclusivamente femenina.

Separar de manera espacial y temporal la producción y la reproducción facilita la identificación de dos ámbitos diferenciados de oportunidades. La segregación de estas dos esferas de trabajo y de relación social y, especialmente, el reforzamiento de la división sexual del trabajo tiene graves consecuencias para las mujeres. Como ejemplo, esta división del trabajo favoreció que se les excluyera de derechos como los laborales y civiles (recuérdese la fecha que en México se otorgó el derecho al voto).²⁶

Esta división sexual del trabajo ha dado forma a las características en que las mujeres se incorporan al mercado de trabajo. Los datos del mercado laboral son aquí concluyentes: en Baja California, por ejemplo, la tasa de actividad de las mujeres en el año 2009, se sitúa en 45.6% mientras que la masculina es de 74.7% y, sin embargo, la tasa de desempleo, que entre los hombres es de 6.1%, supera el 5.4% entre las mujeres. Lo que esto significa es que del total de mujeres en edad laboral menos de la mitad está realmente empleada mientras que 55% restante está, de hecho, fuera del mercado laboral. Éstas son las definidas como amas de casa.²⁷

La división equitativa del trabajo doméstico entre hombres y mujeres es una condición necesaria para el desarrollo de los países, de otra manera se verá limitado por los obstáculos a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y el uso restringido de recursos económicos que favorecen la obtención de

²⁶ Rodríguez Arantxa. Del reparto del empleo al reparto del trabajo. La reorganización del tiempo del trabajo desde la perspectiva de género. En <http://www.nodo50.org/ekintza> revisada en septiembre de 2009.

²⁷ INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009.

ingresos familiares lo cual es un límite a la solución de problemas de pobreza en las familias y las sociedades.

En otras palabras, lo que se requiere es de una reorganización tanto de las condiciones del trabajo doméstico como del mercado laboral. Solamente de este modo se facilitaría la inserción amplia y sin numerosos conflictos de las mujeres al trabajo en condiciones equitativas; así como la participación de los hombres en el goce y responsabilidad del cuidado de los hogares y los/las hijo/as.

A pesar de la importancia que tiene la distribución equitativa de los trabajos doméstico y extradoméstico, que en términos generales se ha delineado anteriormente, no se encontraron menciones relacionadas con ello en el Plan Estatal de Desarrollo, lo cual representa una limitación importante al momento de diseñar estrategias encaminadas a trascender los obstáculos señalados y conciliar los ámbitos doméstico y laboral; lo cual es fundamental para lograr no solo una mayor inserción de las mujeres en el mercado laboral, sino que ésta se dé en un marco justo y de derechos, con empleos de calidad y seguridad social.

Objetivo de equidad 3. Ambiente libre de violencia

Se observa que en el Plan Estatal de Desarrollo no se habla de violencia de género sino de violencia doméstica lo que, por un lado, limita el problema al ámbito del hogar, y por el otro, no aborda acerca de las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres.

En la sección de seguridad solo se hace mención de las mujeres como grupo vulnerable. Al desarrollar el eje de bienestar y desarrollo humano se habla de la violencia de género que enfrentan las mujeres y niñas.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) señala que entiende por Violencia Basada en el Género (VBG) a todo *acto dañoso que es cometido contra la voluntad de una persona, y que está basado en diferencias socialmente*

*atribuidas (sexuales) en su condición de hombre y mujeres*²⁸. De esta manera la violencia de género, entendida como la violencia que se ejerce con base en las diferencias sociales atribuidas a los sexos, se expresa mayoritariamente contra las mujeres, en virtud de que se asienta y expresa en un orden social de género que ha impuesto una relación hegemónica de poder de los hombres sobre las mujeres.

Por su parte, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) lo expresa de la siguiente forma: *se entiende así que la violencia contra las mujeres es consecuencia del orden de género que se establece en la sociedad, orden socialmente construido que determina una jerarquía y poder distintos para ambos sexos.*

En este sentido, la violencia contra las mujeres no es resultado de acciones ocasionales, producto de decisiones personales de individuos aislados, sino que expresa una forma de discriminación contra las mujeres basada en estructuras sociales inequitativas profundamente arraigadas que incluso se expresan en la constitución y funciones de diversas instituciones sociales.

La violencia contra la mujer puede ser de distintos tipos y generar daño físico, sexual o psicológico, ya sea en la esfera de lo público o de lo privado, lo cual permite delinear una gama amplia de situaciones dañinas o potencialmente dañinas que representan actos de violencia contra las mujeres. Asimismo, la violencia contra las mujeres y niñas atraviesa las diferencias de edades, ingresos económicos, clase, cultura y residencia.

En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) se mencionan los diversos tipos y lugares en que la violencia de género se presenta. Por tipo, la Ley reconoce que existe la violencia emocional, física, económica, patrimonial y sexual, las cuales que se pueden presentar en el espacio familiar, comunitario, laboral y docente.

²⁸ Comité Permanente Inter – Agencial. “*Guidelines for Gender – based Violence Interventions in Humanitarian Setting*”. Ginebra, 2005

Organismos e instrumentos internacionales han elaborado definiciones del concepto violencia contra las mujeres, que representan referentes obligados en el tema.

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer, ratificada por México en 1998, define la violencia de género, en el artículo 1o. de la siguiente forma:

Para los efectos de esta convención, debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

El artículo 3 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala que las acciones que deriven de este ordenamiento deben garantizar la prevención y erradicación de todo tipo de violencia contra las mujeres:

Artículo 3. Todas las medidas que se deriven de la presente ley garantizarán la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida.

En ese tenor, la fracción IV del artículo 5 del mismo ordenamiento define lo que se entiende por violencia contra las mujeres:

Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por IV. Violencia contra las mujeres: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público;

Mantener el problema limitado al ámbito doméstico no favorece la construcción de alternativas de atención al problema de manera integral por lo que es fundamental recurrir a fuentes de información como la que ofrece el INEGI para incluir en el

Plan Estatal de Desarrollo la atención de los problemas en todas sus dimensiones. Así como se hace necesario recurrir a los diversos instrumentos legales, tanto nacionales como internacionales que han sido suscritos por México y contienen directrices específicas respecto de las políticas públicas que deben instrumentarse a fin de prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia de género.

Objetivo de equidad 4. Conciliación de los ámbitos laboral y familiar

La discusión actual sobre el tema de la conciliación de los ámbitos laboral y familiar en nuestro país se ha generalizado a todas las entidades federativas que muestran, a veces con mayor fuerza, la incorporación de las mujeres a las actividades labores remuneradas.

En los países desarrollados se presenta esta misma discusión desde hace tiempo y entre las conclusiones a las que se ha llegado se observa que:

Se ha puesto mucho énfasis en incorporar a las mujeres al mundo laboral, al ámbito público, pero el mismo esfuerzo no ha sido puesto en democratizar la vida doméstica, es decir, en hacer que los varones asuman su parte en el reparto igualitario de las tareas del hogar.²⁹

El hecho que los hombres no asuman su parte en el reparto de las tareas del hogar, hace que las mujeres tengan que asumir el trabajo en la casa y en el empleo fuera de casa, es lo que hoy conocemos, como *doble jornada de trabajo*, con las consecuencias perjudiciales, para la salud mental y física de las mujeres.

Esta situación se ha visto agudizada con la reducción del estado de bienestar, una de las consecuencias más nocivas, para las mujeres, de las políticas neoliberales. Así, frente a la reducción de la inversión pública para financiar instituciones que se ocupen del cuidado de niños, niñas, adultos/as mayores, enfermos/as, personas

²⁹ Kabeer y Elson citadas por Roxana Volio en La realidad en España acerca de la conciliación de la vida laboral y familiar, Madrid 2004.

discapacitadas o de políticas que permitan *Conciliar la vida familiar y laboral*, las mujeres se ven obligadas a continuar asumiendo estas responsabilidades.

Todo lo que deja de proporcionar el Estado, lo terminan asumiendo las mujeres con mayores cantidades de trabajo para el cuidado de las personas y el trabajo doméstico. De la constatación de este hecho surgió el concepto de “doble jornada laboral”. Unos datos que permiten confirmar la doble jornada se encuentran en la Encuesta sobre el Uso del Tiempo del INEGI desarrollada en 2002. Entre los resultados se observa que las mujeres trabajan más (entre el trabajo remunerado más el no remunerado). La diferencia es de 22 horas aproximadamente ya que el promedio para las mujeres es de 113 horas a la semana y para los hombres de 91.

En el Plan Estatal de Desarrollo sólo hay mención de la utilidad de las guarderías para que “las mujeres puedan conciliar sus actividades productivas y reproductivas”. En este punto es importante mencionar que la frase escrita en el Plan reproduce el papel asignado socialmente a las mujeres como agentes exclusivas del cuidado familiar. Debe considerarse que en la conciliación familiar-laboral el papel de los hombres es fundamental. Participar en las responsabilidades familiares de manera igualitaria que sus parejas trabajadoras es una de medidas que se pueden adoptar en la sociedad que busca que las mujeres ejerzan su derecho al trabajo libres de presiones.

Objetivo de equidad 5. Erradicación de estereotipos de género tradicionales

Los modelos de comportamiento aprendidos, asumidos, y ahora ya cuestionados, de las mujeres y los hombres, son aprendizajes que inician desde el momento de nacer. La identidad de género que la socialización transmite y absorbemos paulatinamente con toda la carga de desigualdad que implica, es un elemento que debe ser transformado para avanzar en el camino de la equidad de género. Pues dichos modelos están basados en una jerarquización de las personas con base en

su sexo y contienen comportamientos que reproducen discriminación, violencia y desigualdad de género.

Los medios de comunicación contribuyen a reproducir y expandir los estereotipos de género, que se instalan en el fondo de las conductas discriminatorias contra las mujeres, es de gran magnitud la influencia que ejercen canales televisivos, diarios, emisoras radiales y otros en la conformación de mitos, significados y valores atribuidos tradicionalmente a los diferentes géneros de la población.

Para el imaginario popular, la mujer es sinónimo de función materna, empleada doméstica en el seno de la familia, emocional, cuidadora y/u objeto de deseo, lo cual es afianzado a través de imágenes o artículos promocionales vinculados a esas labores y características. Incluso como hemos visto, la misma orientación de las políticas puede tener un sesgo de género que contribuye a perpetuar la posición y condición de las mujeres-

Los hombres, en contraposición son dotados de características como el ser dominantes, valientes, emprendedores, proveedores, racionales, sujetos deseantes y dueños del espacio público.

De acuerdo con la ENDIREH 2006, una gran proporción de mujeres, tanto en situaciones de no violencia como de violencia, 66.2% y 68.4% respectivamente, opina que el hombre debe responsabilizarse de todos los gastos del hogar.

- 11.6% del total de mujeres en situaciones de no violencia considera que es “obligación de la mujer tener relaciones sexuales con el esposo o pareja aunque ella no quiera”, y el porcentaje sólo disminuye a 10.3% en las mujeres que viven en condiciones de violencia.
- Tanto en condiciones de no violencia como de violencia, algunas mujeres justifican el maltrato por parte de sus parejas a causa del incumplimiento de sus obligaciones: 8.9% y 7.8% respectivamente³⁰.

³⁰ INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de Relaciones en los Hogares, 2006.

Los datos de la ENDIREH 2006 respectivos a mujeres casadas o unidas de 15 años y más indican lo siguiente:

- Acerca de la libertad personal, 19.9% de la entrevistadas debe pedir permiso al esposo o la pareja para trabajar por un pago remunerado, mientras que 46.3% le avisa o pide su opinión.
- 15.2% debe pedir permiso para visitar a parientes o amistades, mientras que 53.7% avisa o pide opinión al esposo o pareja para hacerlo.

Estos datos muestran una parte del panorama de preservación de estereotipos de género que generan efectos importantes sobre el ejercicio de derechos de las mujeres, entre otros, de manera fundamental, el derecho a la igualdad y no discriminación, a la libertad de movimiento, a vivir una vida libre de violencia, a la participación en la vida pública y al trabajo.

De tal forma que es necesario que los planes de desarrollo incluyan como una estrategia central en el logro de una sociedad más justa y equitativa, la eliminación de estereotipos de género discriminatorios.

d) Programa de Desarrollo Institucional y Buen Gobierno 2009–2013

El Programa de Desarrollo Institucional y Buen Gobierno 2009–2013, presentado en septiembre del presente año, señala que

“para esta administración es fundamental llevar a cabo la mejora continua de sus procesos administrativos, definir las políticas públicas y ejecutar las obras programadas, así como gestionar la calidad en todas sus áreas para garantizar respuestas oportunas, efectivas y con equidad social para satisfacer las necesidades más apremiantes de la gente” (p.6)

La mención que hace de la equidad social es fundamental para garantizar el bienestar en aspectos fundamentales de la población: alimentación, vestido, vivienda, educación, salud, participación política, etc. Sin embargo, no es suficiente en relación a la atención de las desigualdades que en todos estos aspectos se pueden presentar entre mujeres y hombres.

Este programa no incluye los objetivos fundamentales para el avance hacia la equidad de género en ninguna de sus partes: el objeto del programa, los compromisos del sector, ni en sus diferentes capítulos, lo que puede generar el riesgo de reproducir las desigualdades que se presentan entre los sexos.

Un programa sobre Desarrollo Institucional y Buen Gobierno necesariamente debe incluir la visión de la equidad entre los géneros si realmente existe una inquietud por alcanzarla ya que es la base de las acciones a emprender para lograr justicia e igualdad en las oportunidades entre ellos.

e) Sistema de Evaluación PRODEV.

El Sistema de Evaluación PRODEV, es un instrumento de análisis de la gestión por resultados para los gobiernos locales. Fue presentado en su versión preliminar en Julio del presente año. El papel que tiene este sistema es fundamental porque de esta manera se da la oportunidad de colocar la mirada en la atención de las desigualdades entre mujeres y hombres entre todos los aspectos que una administración estatal debe considerar.

Sin embargo, este sistema no incluye entre los puntos a evaluar la equidad de género ni alguno más de los objetivos fundamentales para el avance hacia ésta. Se requiere entonces diseñar y aplicar un sistema de evaluación con enfoque de género acerca de cómo se establece la transversalidad del género en las dependencias, lo que incluye:

- Definir metodológicamente el sistema de evaluación con perspectiva de género
- Capacitar a las entidades en el sistema de evaluación, y
- Aplicar el sistema de evaluación con enfoque de género

En el sistema referido se hace mención a la equidad sólo en el tema de educación y en un sentido general sin aludir a la de género lo que alienta la reproducción de

las oportunidades desiguales no solo en el campo educativo sino en cualquiera que signifique la posibilidad de desarrollo de capacidades.

Resultados generales de la incorporación de la perspectiva de género en la política pública destinada al desarrollo de la entidad

- Se observa una visión aislada de las desigualdades de género, pues estas no se incorporan de manera transversal en las distintas problemáticas y temáticas consideradas.
- No existe un eje transversal que haga permanecer el principio de equidad en cada uno de los temas, áreas, problemas, que se muestran en el Plan.
- No hay planteamiento de atención de desigualdades considerando las causas que las generan, sino de situaciones dadas como hechos que no requieren explicación; en cuyo caso la función de gobierno parece como paliativo a algunos de los efectos de dichas desigualdades.
- El único objetivo de equidad que se expone y atiende es el de igualdad e inclusión; aunque incluso en este caso la atención es incompleta.
- Existen muy pocas referencias al de la conciliación entre las esferas privada y públicas, solo se contempla algo al respecto cuando se mencionan las guarderías infantiles.
- Esta característica de los planes y programas se debe a que el primer objetivo ha sido identificado como básico, a diferencia de los cuatro restantes que requieren un análisis de complejidad mayor, así como de la existencia de diagnósticos temáticos y sectoriales que permitan ubicar las condiciones de género implícitas.
- Para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en los planes de desarrollo estatal es preciso generar estudios diagnósticos que identifiquen las diferencias entre mujeres y hombres, y analicen aquellos aspectos que desde la Administración Pública generan desigualdades, al mismo tiempo que evalué la factibilidad de modificarlas. Los estudios de

esta naturaleza representan un punto de partida en la elaboración de propuestas para la igualdad de género, puesto que posibilitan:

- Evidenciar los hechos concretos que dan cuenta de las diferencias estructurales entre mujeres y hombres, así como de aquellas específicas producto de la diversidad de condiciones que enfrentan las mismas mujeres y hombres en función de sus múltiples pertenencias identitarias: etnia, edad, condición socioeconómica.
- Detectar las leyes, políticas y acciones que sirven de marco para sustentar y reproducir la desigualdad de género
- Conocer y hacer patente la magnitud de las diferencias entre mujeres y hombres en los diferentes elementos de los espacios públicos y privados.
- Conocer las contribuciones de cada sexo en los ámbitos públicos y privados.
- Visibilizar las necesidades e intereses específicos de las mujeres
- Identificar aquellos espacios en los que resulta impostergable y/o factible impulsar medidas que abonen a la igualdad
- Generar información que sustente la toma de decisiones en materia de políticas públicas orientadas a la igualdad entre géneros
- Medir las transformaciones en las relaciones entre sexos a lo largo del tiempo, en diferentes espacios sociales y en los diferentes grupos de población.
- Sensibilizar en género a los tomadores de decisiones, y a la sociedad en general.

La falta de aplicación de la categoría género en diversas problemáticas no permite identificar el papel que tiene la identidad de género de las mujeres y los hombres en su vida cotidiana. En el Plan Estatal de Desarrollo se encuentran párrafos como el siguiente:

“El impacto de la muerte violenta asociada a los accidentes de tránsito exige una mayor eficacia del conjunto de instancias en la prevención del problema, sobre todo si se considera que los factores determinantes son diversos, como el consumo de bebidas alcohólicas y drogas, el robo de autos, el uso de vehículos en ilícitos, la circulación de vehículos sin placas, entre otros. La tendencia al incremento de estos problemas en el estado obliga a implementar una gestión y política integral de seguridad vial, cuyo principal componente es la prevención, con base en estrategias donde se atienda la ingeniería vial, la planeación urbana, el tránsito y la seguridad pública”.

Como se observa, no hay alusión tanto a la frecuencia mayor de los hombres en la práctica de consumo de alcohol y drogas ni a la actitud de mayor desafío que ellos tienen ante la velocidad y la ley que las mujeres. El uso de la categoría género en la explicación de problemas relativos a la construcción social de la masculinidad hegemónica (que así lo ameritan) permite la toma de decisiones más acertada por las acciones específicas dirigidas a los hombres según las características que muestre el problema.

3.2 Políticas de Participación Ciudadana en los Procesos de Planeación

En esta sección analizaremos dos documentos base de la participación ciudadana: la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Planeación en el aspecto que refiere a este tema.

La Ley de Participación Ciudadana fue publicada en el periódico oficial del Estado en 2001. Tiene por objeto “Fomentar, impulsar, promover, consolidar y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de

participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Ayuntamientos”. Es una ley general que tiene efectos en todos los objetivos de bienestar social que puede pretender un gobierno. El análisis devela que el documento está expuesto con lenguaje sexista que no hace visibles a las mujeres.

Esta Ley menciona los instrumentos de participación ciudadana que son:

- I.- Plebiscito;
- II.- Referéndum, y
- III.- Iniciativa Ciudadana.

En estos instrumentos, los principios rectores de la participación ciudadana son la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad y la equidad (Art 2 de la Ley). Sin embargo, no se hace explícita la equidad de género que es fundamental para la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones. Por ello no incluye lineamientos específicos encaminados a garantizar la participación de las mujeres, en términos de equidad con los hombres, en estos instrumentos de participación ciudadana.

Ante esta ausencia se hace necesaria la incorporación de la perspectiva de género en la normatividad de la participación ciudadana para hacer manifiesta la necesidad de que las mujeres contribuyan en el proceso de generación de políticas públicas y de construcción de la agenda política; pues garantizar esta participación es un aspecto central en el avance de políticas y estrategias públicas enfocadas en atender las necesidades particulares de los hombres y las mujeres y en avanzar en la disminución de brechas de género en el contexto de la participación democrática.

En el marco de la gestión por resultados se requiere la articulación de las/os funcionarias/os públicas/os y la ciudadanía (considerando la diversidad de grupos que la conforman) en la formulación y vigilancia de las políticas en tres aspectos

centrales: A) el sistema de información que permita la interacción entre generadores/as y usuarios/as de la información tanto en el gobierno como en la población, B) La articulación de las políticas sectoriales, y C) el sistema de monitoreo de las políticas para observar la incorporación del género y favorecer la rendición de cuentas.

La Ley de Planeación al referirse a la participación ciudadana, establece “Las bases para instalar, como parte fundamental del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo, los foros de consulta con los cuales se formulen y se mantengan actualizados el Plan Estatal y los planes municipales de desarrollo.” Asimismo, en el artículo 12 se señala que “Las autoridades a que se refiere el artículo 3º de esta Ley, formarán parte del Sistema, a través de sus unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación, utilizando de manera óptima los recursos humanos y materiales que hagan posible su funcionamiento. En el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo concurrirán los sectores social y privado en forma concertada o inducida, y la comunidad a través de demandas que formule o participando en la consulta. Por otra parte, la ley establece que “Forman parte también del Sistema los COPLADEM, los cuales se constituyen en las instancias más cercanas de relación entre la población con sus autoridades, siendo éstos los foros en los cuales se institucionaliza la consulta para la planeación del desarrollo”

En el capítulo tercero de la participación social en la planeación, el artículo 14 señala que “En el ámbito del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo, se dará la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el objeto de que la población exprese sus opiniones para la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Estatal, los planes municipales y los programas a que se refiere esta Ley”.

Las organizaciones representativas de obreros, campesinos, grupos populares, instituciones académicas, profesionales de la investigación, organismos

empresariales, y otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en el proceso de planeación del desarrollo, en los términos que establezca esta Ley y las que resulten aplicables.

En estos términos la legislación actual en el Estado no ha contemplado la inclusión de mecanismos que garanticen una participación amplia de mujeres en los diversos mecanismos y espacios de participación y consulta para la planeación estatal y/o municipal, de tal forma que se garantice una participación plural, democrática y equilibrada entre hombres y mujeres.

La Ley contempla que dentro de las etapas del proceso de planeación se convocará a integrar foros de consulta, con el fin de captar las propuestas y demandas de la población. Estos foros se realizarán durante los primeros dos meses del plazo requerido para elaborar el Plan Estatal y los Municipales dentro del programa de actividades del COPLADE y de los COPLADEM. La convocatoria a los foros de consulta se hará conforme a lo dispuesto por las leyes que regulan la participación ciudadana en el quehacer del Estado.

La normatividad vinculada a la participación ciudadana establece mecanismos que pueden garantizar la inclusión de temas, inquietudes y propuestas de la población, sin embargo, es importante hacer explícita en la legislación acerca de la participación ciudadana, la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones sobre el desarrollo del Estado. Dar a conocer las formas de participación ciudadana entre la población a la vez que impulsar la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones, mediante la existencia de mecanismos específicos para ello, significa dar respuesta a los objetivos de equidad de género en otro de los ámbitos de desarrollo de las personas, la participación política.

Resultados generales de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de participación ciudadana para los procesos de planeación.

- Se observa ausencia de la perspectiva de equidad de género en los documentos que se ocupan de la participación ciudadana
- El lenguaje está en masculino.
- No hay planteamientos de atención a las desigualdades entre mujeres y hombres que condicionan las posibilidades reales de participación ciudadana, lo que ocasiona el riesgo de reproducir el lugar marginal de las mujeres en ella.
- Se requiere, entonces, una ley de participación ciudadana que satisfaga las necesidades de inclusión de las mujeres en la toma de decisiones sobre el desarrollo del Estado. Para lo cual es necesario partir de un reconocimiento de la situación real de la participación de las mujeres en los diversos mecanismos de participación ciudadana contemplados, y de las causas que afectan esta participación, a fin de generar las políticas pertinentes que garanticen su participación en condiciones de equidad.

3.3 Política Fiscal del Estado

La política económica se compone fundamentalmente de la monetaria y la fiscal. La monetaria son las medidas que toman los gobiernos para asegurar y mantener la estabilidad económica a través de la cantidad de dinero. Esta es la variable control y está vinculada a la tasa de interés que se ubica en el mercado de dinero. Por su parte, la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del estado, y a las operaciones financieras de las entidades y organismos autónomos y paraestatales, con las que se determinan el monto y la distribución de la inversión y consumo públicos.

Debido a que esta política es la base del gasto público que sostiene las políticas sociales, es la que ha sido analizada con un enfoque de género en función de conocer si es ciega al género y enfoca las necesidades como si fueran uniformes y con un impacto neutral al género; o por el contrario, si está diseñada con enfoque de género y por tanto responde a necesidades específicas de hombres y mujeres y busca contribuir a lograr una mayor equidad.

Como se reconoce, el presupuesto público refleja las prioridades políticas de los gobiernos, por tanto es un instrumento para observar los compromisos que éste tiene con las mujeres y los hombres en la sociedad. Por otra parte, se erige también como una potente herramienta para transformar las desigualdades y avanzar hacia la equidad entre los sexos.

Existen experiencias que analizan el presupuesto gubernamental para determinar la manera de responder a las necesidades (que son diferentes entre mujeres y hombres), así como examinar el impacto que tienen las políticas sobre ellas/os y sobre la disminución de las desigualdades.

Existen también experiencias sobre la formulación de presupuestos con perspectiva de género lo que facilita el aprendizaje de administraciones estatales que pretendan conducir sus políticas hacia la equidad entre mujeres y hombres. Los diversos actores que han participado en estas experiencias van desde académicas/os, legisladoras/es, integrantes de organizaciones sociales y gobernantes.³¹

A fin de diagnosticar la incorporación de la perspectiva de género en la política fiscal del Estado, en esta sección analizaremos seis documentos: la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California; la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2009; el Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2009; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; los Lineamientos para la Programación y Presupuestación del Gasto Público del Ejercicio Fiscal 2010; y los Programas de inversión y gasto que acompañan al POA global; así mismo analizaremos las acciones de capacitación que se llevan a cabo con servidores/as públicos encargado/as de los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos.

a) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado en 1992 y reformada en 2001 y 2006, no incluye los objetivos fundamentales para el avance hacia la equidad de los géneros en ninguna de sus partes: el objeto de la ley, sus disposiciones generales, la estructura del sistema estatal de planeación, los designios para la participación social, los recursos para la planeación (plan y programas); las vertientes de obligación, coordinación, concertación e inducción; la estructura programática; ni las responsabilidades.

³¹ Hofbauer Helena. 2003. Género y presupuestos. Informe general. BRIDGE Instituto de estudios de desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido.

El objeto que tiene esta ley es “Normar y regular el presupuesto de ingresos y egresos, la contabilidad y el archivo contable gubernamental así como el ejercicio, el examen, la vigilancia y la evaluación del gasto público”:

- I. Del Gobierno del Estado de Baja California, misma que será aplicada por el Ejecutivo del Estado, a través de la Oficialía Mayor de Gobierno, la Secretaría de Planeación y Finanzas, y por los Poderes Legislativo y Judicial en su ámbito de competencia,
- II. De los Municipios del Estado, misma que será aplicada por los Ayuntamientos a través del Presidente Municipal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en el primer artículo del capítulo 1, Título primero Disposiciones generales: “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.”

El Presupuesto no es un instrumento solo contable y financiero, es el recurso del Estado para producir bienes y servicios que le permiten responder a las demandas sociales y transformar las condiciones de vida de la población. Es el soporte financiero de las políticas públicas que se basan en la atención a las necesidades de la sociedad entre las que se incluye la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres con el fin de lograr igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de desarrollo.

Dirigir los presupuestos a obtener mejor calidad educativa; a disminuir las enfermedades y la mortalidad; a generar empleo; a construir caminos; todo ello dentro de otro objetivo más amplio que atraviesa cada uno de los mencionados, el de la igualdad entre mujeres y hombres; es una necesidad social de primer importancia. Los presupuestos no están concebidos con un espíritu meramente

técnico y estadístico: sino que son instrumentos que deben reflejar el interés social y convertirse en herramientas de cambio.

La Ley estatal de presupuesto debe considerar estos principios generales, ya que de esta manera se cuenta con las normas necesarias que favorecen el uso de los recursos públicos bajo garantías de eficiencia, responsabilidad y compromiso con la sociedad que está en la búsqueda de la equidad social y de género. Cuando el Presupuesto se formula con perspectiva de equidad de género, favorece la distinción de las necesidades de mujeres y hombres, así como su atención de manera específica.

Actualmente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California no tiene incorporados estos principios, y no contiene lineamientos específicos que permitan diferenciar en la actualidad el presupuesto asignado específicamente a programas encaminados a la equidad entre hombres y mujeres, así como tampoco es posible identificar el gasto dedicado a programas específicos destinados a mujeres o niñas, o aquellos destinados a disminuir las brechas de género.

b) Ley de ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2009.

La Ley de Ingresos del Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial del Estado el 26 de diciembre de 2008 previó recaudar un total de 33 mil 627 millones 850 mil 21 pesos, por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, así como por participaciones y aportaciones federales. Esta Ley de Ingresos no permite observar cómo las cargas tributarias son distribuidas de manera desigual entre mujeres y hombres (dependiendo de los roles que hemos asumido en la sociedad), pues no contiene información desagregada por sexo.

Es necesario considerar la perspectiva de género en la Ley de Ingresos a partir de visualizar las diferencias salariales, tipos de trabajo a los que acceden hombres y mujeres y las horas que cada uno dedica al trabajo porque así se puede comprobar que son diferentes los efectos que tienen las políticas fiscales en ambos sexos.

Lo anterior requiere de un diagnóstico inicial para conocer las diferencias en lo que mujeres y hombres gastan pues así se podría ver en dónde están los impuestos que pagaría cada una/o. Las instancias públicas deberían contar con información desagregada por sexo en cuestiones tributarias, esto es acceder a información de cuánto y quiénes están pagando los impuestos, derechos y aprovechamientos.

c) Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2009.

El Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, publicado en el periódico oficial del Estado el 26 de diciembre de 2008 ascenderá a un total de 28 mil 168 millones 545 mil 491 pesos que se aplicarán en rubros de seguridad pública, protección civil, procuración de justicia, salud, educación, urbanización, vivienda, transporte, agua potable, drenaje, gestión, etc. Sin embargo no se alcanza a observar en este documento el gasto dirigido a la equidad de género. Sabemos que hay programas dirigidos a atenderla desde diversas aristas, sin embargo, la forma como se presenta el presupuesto no facilita un análisis con perspectiva de género ya que solo está como partidas y capítulos de gasto.

En este sentido no es posible diferenciar en el presupuesto asignado en el Estado a programas encaminados a la equidad entre hombres y mujeres, así como tampoco es posible identificar el gasto dedicado a programas específicos destinados a mujeres o niñas, o aquellos destinados a disminuir las brechas de género.

Este aspecto no es menor, sobre todo porque sabemos que dentro de las asignaciones presupuestarias a nivel federal, un logro importante fue conseguir un aumento a lo presupuestado para la equidad de género en los últimos años, sin embargo, esto no se refleja en los datos presentados en el Presupuesto de Egresos. El formato que presenta el gobierno federal facilita la identificación de los gastos dirigidos hacia este objetivo, por lo que se espera que sea asumido de este modo por el Gobierno Estatal.

d) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

Publicada en el Periódico Oficial No. 2, Sección I, de fecha 20 de enero de 1986, la Ley fija la estructura y regula la función administrativa a cargo del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, asimismo, define las bases de creación y vinculación con la Administración Pública Paraestatal.

En las partes que corresponden a la Administración Pública Estatal, en el punto sobre la Administración Pública Centralizada que incluye en su capítulo V la competencia de la Secretaría de Finanzas separada de la competencia de la Secretaría de Planeación y Presupuesto, no considera la atención a las desigualdades entre mujeres y hombres. Se podría considerar que en la sección sobre la Secretaría de Desarrollo Social se encontraría la competencia de Instituto de la Mujer, sin embargo tampoco está incluida, lo que genera que haya ausencia en este documento de cualquiera de los objetivos de equidad de género analizados en este diagnóstico.

Se considera que una de las funciones relevantes para la cultura de igualdad en una sociedad dirigida a través de la administración pública debe ser considerar lo necesario a fin de atender las desigualdades entre hombres y mujeres, así como formular y ejecutar el Programa Estatal para la Mujer.

La ausencia anterior en la Ley Orgánica del Estado resta formalidad e institucionalidad a la incorporación transversal del enfoque de género en el conjunto de dependencias de gobierno, así como ocasiona una carencia importante en las bases formales necesarias para instrumentar, con el carácter prioritario que reviste, el Programa Estatal de la Mujer.

e) Lineamientos para la Programación y Presupuestación del Gasto Público del Ejercicio Fiscal 2010.

El borrador de Los Lineamientos para la Programación y Presupuestación del Gasto Público del Ejercicio Fiscal 2010 fue expedido el 23 de septiembre del presente año. Tiene entre sus lineamientos generales de la programación el numeral 4. 23 que señala “Con la finalidad de que las Dependencias y Entidades realicen acciones para transitar hacia un presupuesto basado en resultados con perspectiva de género, se podrá incluir un proyecto institucional, denominado: “Impulso a la Perspectiva e igualdad de género” en donde se registrará(n) la(s) meta(s) que sean necesarias para contribuir a esta perspectiva. Pudiendo ser acciones temporales como: desagregación de padrones por sexo, diagnósticos, cambios en formatos de trámites, etc.”

Asimismo, en los Lineamientos generales para la Programación de la Inversión Pública, se menciona en la sección sobre el establecimiento de los datos generales de la obra/acción, que la información deberá contener “7) El número de beneficiarios, desagregando según la perspectiva de género (hombre-mujer)”.

Lo anterior representa avances muy importantes en la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de la entidad así como en la atención a las desigualdades entre mujeres y hombres. No se había encontrado ningún documento que contuviera explícitamente la intención de incluir este precepto que de aquí debe dirigirse hacia el resto de la normatividad vinculada al proceso de programación presupuestación.

f) Programas de inversión y gasto que acompañan al Programa Operativo Anual (POA) global.

Debido a que es hasta el año 2010 cuando se está fijando la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de programación y presupuestación, los diferentes POA de la Administración del Estado de Baja California tienen ausencia en la presentación de programas o acciones que atiendan a la problemática de la equidad de género en cualquiera de los objetivos que hemos trabajado en este documento.

Ninguno de los propósitos de equidad es señalado entre las finalidades de los programas de las dependencias consideradas en este diagnóstico: el POA de la Secretaría de Planeación y Finanzas, del Registro Público de la Propiedad y el Comercio; de la Oficialía Mayor de Gobierno; de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental; ni de la Dirección de Informática.

Es fundamental que se realicen cambios en los formatos de los Programas establecidos para la identificación de las acciones que dirigen recursos destinados a la eliminación de las brechas entre mujeres y hombres, en el Plan Estatal de Desarrollo están señaladas algunas de ellas y no es posible identificarlas en estos documentos que deben tener la cualidad de exponer explícitamente la forma como se distribuyen los recursos entre mujeres y hombres o se dirigen a la atención de las brechas que existen entre ellas/os.

g) Capacitación en género a funcionarias/os encargado/as de los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos

Esta sección de análisis de la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la Administración está dirigida al Programa anual de capacitación. Corresponde al año 2009 y contiene el conjunto de temas y subtemas que serán tratados en los talleres. Resalta la falta de consideración del tema de la equidad

de género ya que se está tratando de incorporar a las tareas de la Administración Pública. Una capacitación en este sentido facilitaría no solo la realización de acciones de atención a las necesidades de mujeres y hombres de la población del estado disminuyendo las brechas de desigualdad entre los géneros, sino la incorporación de este principio en la cultura institucional y las relaciones entre los integrantes del personal gubernamental.

Además, se muestran temas en los que tendría que considerarse como contenido la atención a la equidad entre mujeres y hombres como en los de apego a normas; derechos civil y penal; enfoque de resultados; técnicas de análisis de problemas y toma de decisiones; administración de las obras públicas y servicios relacionados con los mismos; cómo crear un clima laboral positivo; planeación, programación, presupuestación; y, responsabilidades de los servidores públicos.

En cada uno de estos temas cabe la inclusión del tema género con el fin de conocer y discutir cómo se relaciona con la administración pública y fomenta las relaciones equitativas al interior de la misma y en su misión. Para una correcta interpretación de diversos problemas desde un enfoque de género es necesario profesionalizar a las y los servidores públicos en el manejo conceptual y práctico de dicha perspectiva.

Resultados generales de la incorporación de la perspectiva de género en la política fiscal del Estado

- Se observa ausencia de la perspectiva de equidad de género en cinco de los seis documentos revisados.
- El lenguaje está en masculino y no considera las aportaciones de las mujeres a la economía y las finanzas del Estado.
- En los primeros cuatro de los documentos analizados no hay planteamientos de atención a las desigualdades entre mujeres y hombres que permitan identificar el impacto diferente de la política fiscal en los

sexos. Con la confirmación de los Lineamientos Generales para la Programación y Presupuestación 2010 se están sentando las bases para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de programación y presupuestación y, lo más importante, en el proceso de eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

- El marco de la introducción del modelo de Gestión por Resultados se considera propicio para incorporar la perspectiva de género en el proceso de programación y presupuestación. De acuerdo con funcionario/as de la SPF existe la voluntad política en esa dependencia para que así sea, de hecho los Lineamientos 2010 apuntan en esa dirección.
- Se requiere una reforma a la Ley de Planeación para incidir en los planes y programas de la Administración Pública Estatal, considerando los criterios de la perspectiva de género como un eje rector en la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la entidad, como lo señalan los lineamientos examinados. Habría que añadir que los formatos de registro de los POA de cada dependencia tendrían que ser modificados para facilitar la exhibición de las acciones dirigidas específicamente a mujeres y/o niñas y a atender las desigualdades entre mujeres y hombres en Baja California.
- Se requiere contar con un diagnóstico estatal que permita ubicar las condiciones, necesidades y problemáticas específicas de hombres y mujeres así como las brechas de género existentes, lo cual resulta fundamental para avanzar en la construcción de presupuestos públicos sensibles al género.
- Se observa ausencia de la perspectiva de género en los temas de capacitación a funcionarias/os encargado/as de los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos.
- Existen temas en los que es pertinente incluir el tema de género ya que tendría efectos favorables para la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres y, con esto, de las sociales en general. Los efectos

favorables serían tanto al interior como al exterior de la administración pública.

3.4 Política Laboral del Gobierno del Estado

El ámbito laboral cobra significativa importancia para la igualdad entre sexos. Los estereotipos que se han construido en torno a lo femenino y a lo masculino, han situado a las mujeres y a los hombres en espacios diferenciados, mismos que a su vez han condicionado su ingreso, participación y permanencia en otros espacios considerados secundarios para cada uno de los sexos.

En lo que respecta a los hombres se les atribuye el rol de *proveedores* de los satisfactores materiales para la subsistencia de las familias, asunto que (aunado al hecho de que las actividades “femeninas” son subestimadas social y económicamente), limita y desprestigia su incorporación a las actividades domésticas de cuidado, atención y limpieza. Por su parte las mujeres han estado relegadas al espacio privado (*reproducción*), lo que condiciona su incorporación al espacio público (*producción*), y abona a la discriminación de mujeres en el mercado laboral y, en consecuencia representa un factor que contribuye a la feminización de la pobreza.

La división sexual del trabajo es un proceso clave en la desigualdad entre sexos, puesto que sitúa a las mujeres en desventaja con respecto a los hombres para incorporarse en el mercado laboral. En los últimos años se ha dado un importante crecimiento en la incorporación de mujeres al trabajo remunerado que no ha sido correspondido por un incremento de igual magnitud de la incorporación de los hombres al trabajo doméstico.

El hecho de que las mujeres sigan cargando con la responsabilidad principal del trabajo doméstico restringe su participación en otros espacios y genera efectos negativos para su desarrollo: frena su educación; restringe su capacitación y profesionalización; restringe su autonomía económica; coarta su movilidad y restringe su tiempo.

La situación antes descrita ha determinado que las mujeres opten por trabajar en ocupaciones consideradas “*ad hoc*” a su sexo, que generalmente gozan de menor poder y reconocimiento, tanto social y económico, respecto a aquellas consideradas masculinas. Asimismo, diversos estudios y estadísticas muestran que:

- El hecho de que las mujeres se ingresen al ámbito laboral sin que los hombres se incorporen a las tareas del ámbito doméstico, implica una doble e incluso triple carga de trabajo para las primeras
- Los puestos de toma de decisiones están ocupados mayoritariamente por hombres, restando capacidad a las mujeres para intervenir en los asuntos considerados como prioritarios.
- Las mujeres reciben menor remuneración que los hombres por el mismo trabajo
- Las mujeres se ocupan en trabajos de medio tiempo para que puedan realizar las tareas del hogar
- Las mujeres se capacitan menos que los hombres y, cuando lo hacen, se capacitan en especialidades “propias” de su sexo
- Las mujeres viven en proporciones importantes acoso y hostigamiento sexual en el lugar de trabajo
- Las mujeres gozan en menor medida de seguridad social

Así, el ámbito laboral es uno de los espacios en los que se expresa la discriminación por razones de género³². La desigualdad en el empleo y en la ocupación resulta un obstáculo para el desarrollo, puesto que coacciona la

³² Además por razones de etnia y edad.

elección profesional de las personas, limita sus opciones de capacitación, y resulta inequitativo en la remuneración.

Así mismo, en el análisis de las organizaciones desde un enfoque de género destaca la naturaleza inherente de muchas de las inequidades en el lugar de trabajo y las implicancias que esto tiene tanto para mujeres, hombres, y las políticas que de ahí resultan. Así como en la sociedad, en las organizaciones también se reproducen criterios de exclusión e inequidad, fundadas en visiones naturalizadas y estereotipos sobre las relaciones de género que tienen un profundo efecto tanto en la dinámica laboral, como en el propio resultado del trabajo.

Leyes, normas y aspectos simbólicos posibilitan la desigualdad entre géneros en el espacio laboral, de hecho, algunas leyes parten de estereotipos de género que sustentan la discriminación y la violencia.

No obstante, existen también diversos instrumentos internacionales que promueven e impulsan el acceso pleno y en condiciones de igualdad a la educación, la capacitación y el trabajo, además de que fomentan la prevención de la violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo. Concordantemente, en México la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) estipula diversos artículos orientados a igualar las situaciones de los sexos en diferentes aspectos relacionados con el trabajo.

Así, las leyes y políticas laborales son un aspecto clave en la construcción de relaciones más igualitarias, puesto que representan un marco de acción que incide en el desarrollo de las mujeres. En ese sentido, resulta primordial que las políticas laborales introduzcan normas y acciones dirigidas a igualar las condiciones de mujeres y hombres en aspectos como los criterios de inserción, salarios, prestaciones, capacitación, entre otros.

Es importante resaltar que igualar las condiciones de mujeres y hombres en el ámbito laboral no implica que deban ser ellas quienes se adapten al patrón masculino, sino más bien considerar los distintos puntos de partida y condiciones sociales que enfrentan a ambos géneros a situaciones distintas en torno al trabajo remunerado. Se proponen tres dimensiones centrales desde donde ocuparse del asunto:

1. Erradicar todas las formas de discriminación hacía las mujeres.
2. Generar mecanismo de prevención, denuncia y atención de la violencia que viven las mujeres en el lugar de trabajo.
3. Conciliar los ámbitos laboral y domestico tanto para las mujeres como para los hombres. Ello en razón de que si la carga de trabajo obstaculiza la realización de las actividades domesticas de las mujeres, puede impactar en sus elecciones laborales. Al mismo tiempo, establecer jornadas de trabajo para los hombres que impida realizar tareas en el hogar, dificulta la incorporación de los hombres al trabajo domestico, y por tanto, perpetua la desigualdad de géneros. Desde un enfoque de género la economía del cuidado es una variable sustantiva en los procesos de desarrollo social que debe ser considerada a la hora de evaluar el comportamiento del mercado del trabajo.

El sector público representa un ámbito central para diseñar, articular y fomentar políticas encaminadas a lograr una mayor equidad de género en el ámbito laboral; asimismo el logro de un ambiente laboral más equitativo dentro de la instituciones de gobierno se convierte en un aspecto importante para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de equidad; por ello, cómo vamos a ver a continuación, existe diversas disposiciones a nivel internacional y nacional encaminadas a normar la incorporación del enfoque de equidad de género en las políticas laborales de los gobiernos.

En este apartado vamos a analizar la incorporación de la perspectiva de género en la La Ley del Servicio Civil de los Trabajadores (sic) al Servicio de los Poderes del

Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California; la Ley de Responsabilidades de Servidore/as Público/as; la Normas que regulan la política en materia de recursos humanos de las dependencias públicas del Estado y la Normas que regulan la contratación de servicios profesionales.

a) Ley de servicio civil

La Ley del Servicio Civil de los Trabajadores (sic) al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California fue expedida en 1989 y si bien no establece de manera explícita su objeto, puede inferirse, a partir de su nombre y contenidos, que su fin es regular las condiciones y relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de los poderes del Estado, municipios e instituciones descentralizadas. Esta Ley aplica para *las autoridades, funcionarios y los trabajadores (sic) integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo y Judicial, municipios de instituciones descentralizadas del Estado de Baja California.*

Contiene las disposiciones relacionadas con los siguientes aspectos: los derechos y obligaciones de las autoridades públicas y sus trabajadore/as; las jornadas de trabajo, descansos y vacaciones; las condiciones salariales; las obligaciones de las autoridades públicas; las obligaciones de la/os trabajadora/es; la suspensión y terminación de las relaciones laborales; la organización colectiva de lo/as trabajadore/as; la contratación y condiciones generales de trabajo; la huelga; la prescripción; el tribunal de arbitraje laboral y los procedimientos ante el mismo; los medios de apremio y ejecución de los laudos; las correcciones disciplinarias y sanciones; la seguridad social de lo/as trabajadore/as; lo/as trabajadore/as de la educación; las relaciones laborales en el Estado y los/las trabajadore/as transferidos por la federación.

El lenguaje que maneja todo el cuerpo de la Ley es masculino: hombres, trabajadores, servidores, por lo cual no se hacen visibles a las mujeres trabajadoras.

La Ley incorpora algunos elementos que se relacionan con el objetivo de equidad de igualdad e inclusión. Específicamente en los artículos 19 y 39 establece el principio de *igual función igual remuneración*, sin distinción de edad ni sexo. Asimismo, señala en su artículo 75 que las condiciones de trabajo deberán de ser iguales para trabajos iguales, y que no se podrán establecer diferencias por motivos de raza, nacionalidad, sexo, edad, credo religioso o doctrina política. Aunque no contiene como objetivo explícito lograr una mayor igualdad e inclusión de hombres y mujeres en el servicio público del Gobierno del Estado.

Derivado de esta ausencia, a pesar de establecer el principio de igualdad entre los sexos respecto de la remuneración y las condiciones de trabajo, la Ley no contiene medidas específicas que consideren las situaciones de los hombres y las mujeres que afectan su incorporación y permanencia como trabajadore/as en igualdad de circunstancias y por tanto favorezcan la igualdad.

La incorporación de hombres y mujeres en la esfera laboral en condiciones de igualdad y no discriminación, en este caso dentro del servicio público del Estado, requiere la adopción de una serie de medidas que surjan del entendimiento de las circunstancias y *capacidades*³³ diferentes que tienen los hombres y las mujeres en función de su condición de género, en un contexto determinado, por lo cual no es suficiente que se definan los principios de igualdad si no se acompañan de

³³ En este caso entendemos Capacidad de acuerdo con el concepto propuesto Amartya Sen y retomado por Martha Nussbaum como *aquello que la gente es realmente capaz de hacer y ser, de acuerdo a una idea intuitiva de la vida que corresponda a la dignidad del ser humano*; es decir, en palabras de Sen el concepto de las capacidades *se centra en la habilidad de las personas para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección*. Lo cual se corresponde con el abanico posible de oportunidades que se encuentran circunscritas al marco de restricciones que impone el ser hombre o ser mujer en un contexto socio-espacial y temporal específico.

medidas específicas que reconozcan las diferencias y planteen acciones encaminadas a generar iguales oportunidades.

En este sentido, a pesar de que la Ley establece ciertos principios de igualdad no contiene *lineamientos que aseguren la igualdad en la contratación del personal en la administración pública*; como establece el art. 33 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que aplica para el conjunto de entidades federativas del país.

Asimismo, no contempla lineamientos que *fomenten la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera*, tal y como establece el art. 36 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Esta misma Ley, en su artículo 33 establece *fomentar el acceso al trabajo de las personas que en razón de su sexo están relegadas de puestos directivos*, sin embargo la Ley del servicio civil en el Estado no contiene medidas que permitan el avance específico de las mujeres respecto de su incorporación como trabajadoras y su ascenso laboral, lo cual implicaría que contemplará medidas afirmativas que establecieran condiciones de preferencia de inclusión y ascenso para nivelar la estructura actual por sexo de los puestos directivos en el Gobierno del Estado.

Por lo anterior, la Ley no adopta la línea de acción *1.4.1 de Pro Igualdad: Impulsar la adopción de medidas especiales que aseguren la igualdad de oportunidades y la no discriminación en los procesos de selección, contratación y promoción de las y los servidores públicos.*

Como fue señalado con anterioridad, la mayor proporción de los puestos directivos en el Gobierno del Estado está ocupado por hombres, y no existe una política específica encaminada a lograr un mayor equilibrio de género en la ocupación de dichos puestos de decisión. A decir de los/las funcionarios/as entrevistadas en campo las políticas específicas respecto de la incorporación en puestos de

decisión se encuentra en función de las decisiones de los/as jefe/as inmediatos/as y atiende a diversos factores, entre ellos los perfiles de los puestos, pero no existen como tal ni lineamientos, ni directrices ni políticas internas encaminadas en avanzar en una mayor equidad entre los géneros en los puestos de dirección.

Como fue señalado anteriormente, del total de plazas de gobierno en el Estado el 38% está ocupada por mujeres y el 62% por hombres y en puestos de responsabilidad se tiene un 65% de hombres y un 35% de mujeres, aunque no se cuenta con información más desagregada que permita identificar por niveles jerárquicos cómo se comporta la distribución por sexo.³⁴

Asimismo, la Ley no tiene contenidos que visibilicen o reconozcan el trabajo realizado por las mujeres trabajadoras en el hogar, así como tampoco contiene acciones que favorezcan una mayor participación de los hombres trabajadores en el trabajo del hogar. En el caso de los permisos para maternidad éstos sólo están contemplados para las madres. Por lo cual, en este aspecto, no contiene elementos que le permitan avanzar en el objetivo de equidad relativo a lograr una equitativa división de trabajo entre los sexos, como sería el permiso de paternidad.

Es altamente conveniente para lograr los objetivos de equidad que desde el sector público, los gobiernos adopten políticas laborales dirigidas a sus trabajadore/as para fomentar conductas equitativas en la división del trabajo entre las esferas pública y privada, esto se puede lograr a partir de reconocer el trabajo que desarrollan las mujeres en el hogar, fomentar la mayor participación de los hombres en el trabajo doméstico y generar condiciones que permitan una mayor participación de las mujeres en el ámbito laboral del sector público. Lo anterior tendría varios efectos positivos: promovería la división más equitativa del trabajo entre los hombres y mujeres que laboran en el sector público; fomentaría una

³⁴ Información proporcionada por Oficialía Mayor de Gobierno del estado de Baja California

mayor participación de las mujeres como servidoras públicas y generaría efectos positivos en el resto del ámbito laboral del Estado, por efecto demostrativo.

Respecto del objetivo de equidad relacionado con un ambiente libre de violencia, la Ley del servicio civil no contempla acciones para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral de las instancias y dependencias reguladas por la misma.

Los capítulos V (Título II), relacionado con *las obligaciones de los trabajadores*, así como I y II (Título III), relacionados con *la suspensión y terminación de las relaciones laborales* y de *la terminación de la relación laboral*, respectivamente, no contienen ningún tipo de obligación o sanción relacionada con el abuso, hostigamiento sexual o cualquier tipo de manifestación de violencia de género en el ámbito laboral.

Lo anterior representa un vacío importante en la obligación de las dependencias de gobierno de lograr un ambiente libre de violencia, para lo cual es indispensable la incorporación de medidas de prevención, atención y sanción a los actos que constituyen acciones violentas contra las mujeres, como el caso del hostigamiento y acoso sexual en el ámbito laboral de las mismas dependencias públicas.

Respecto del objetivo de equidad relacionado con la conciliación de los ámbitos laboral y familiar la Ley si bien contempla algunas medidas específicas que permiten a las mujeres conciliar su situación de maternidad con el trabajo en el sector público no incorpora aspectos que permitan una mayor participación de los hombres en el cuidado de los/las hijo/as.

En el artículo 29 estipula que las mujeres tienen derecho a 30 días de descanso antes del parto y 60 después del mismo. Durante la lactancia tienen derecho a un descanso para amamantar a su hijo/a. Sin embargo no se consideran permisos para que los padres puedan contribuir al cuidado de los/las hijos/as en el hogar y

de las mujeres cuando acaban de parir y están convalecientes, lo cual sería importante tanto para avanzar en el objetivo de lograr una mayor equidad en la distribución del trabajo entre hombres y mujeres, como para conciliar el trabajo laboral de los hombres con el trabajo doméstico de cuidado de lo/as hijo/as y mantenimiento del hogar.

En contraste, un aspecto positivo es que en las Condiciones Generales de Trabajo que aplican para 2008 y 2009, el Gobierno del Estado de Baja California tiene un artículo que señala lo siguiente: “En lo que respecta a las Madres y Padres que prestan sus servicios para la Autoridad Pública, estos gozarán del beneficio de recibir licencia con goce de sueldo para el cuidado de sus hijos (sic) cuando las Autoridades Médicas del ISSTECALI consideren que existe un padecimiento de corta evolución que amerite hospitalización, este beneficio se disfrutará de manera indistinta, esto es, la Madre o el Padre...”, lo cual representa un acierto en el camino de distribuir equitativamente el cuidado de los/as hijos/as entre los hombres y las mujeres y crear condiciones también de mayor equidad en la esfera laboral. Sin embargo, en el trabajo de campo con funcionarios/as de distintas dependencias del sector Administración fue notorio que no todas las personas sabían la existencia de este beneficio, por lo cual se recurre poco a él. Se recomienda que en el cuerpo de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores se incorporen lineamientos que amparen del derecho de los Padres y Madres al cuidado de los/as hijos/as enfermos/as, a fin de brindar mayor formalidad y perdurabilidad a la disposición contenida en las Condiciones generales de trabajo pactadas.

Respecto del objetivo de erradicar estereotipos de género tradicionales que fomentan la discriminación, subordinación y violencia contra las mujeres, la Ley no contempla acciones encaminadas a avanzar en ello; por el contrario tiene algunos contenidos que pueden estar reproduciendo dichos estereotipos. Hay artículos en los que se alude a las buenas costumbres (sic); en el artículo 53, fracción II se establece que

Son obligaciones de los trabajadores (sic)

... II. Observar buenas costumbres dentro del servicio...;

y en el artículo 57 inciso E que señala que

... Son causas de la terminación de la relación laboral:

... E) Por resolución discrecional del tribunal de arbitraje en los siguientes casos.

... 4.- Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

Las disposiciones anteriores pueden fomentar la permanencia de roles y estereotipos tradicionales de género y propiciar actos de discriminación institucional hacia hombres y mujeres cuyas conductas no se apeguen a lo que, desde una visión tradicional, se consideren como buenas costumbres en el vestir, hablar, o actuar; sobre todo tomando en cuenta que en la Ley no se define lo que se consideran buenas costumbres, por lo cual su determinación puede estar al criterio de personas que reproducen estereotipos discriminatorios de género.

Adicionalmente es importante mencionar que la Ley no contempla mecanismos de coordinación entre las dependencias de gobierno para garantizar la igualdad e inclusión de hombres y mujeres en el servicio civil de los y las trabajadoras al servicio de los poderes del Estado, municipios e instituciones descentralizadas de Baja California.

Se sugiere una modificación de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores (sic) al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, para hacerla acorde con el avance en los objetivos de equidad de género.

b) Ley de Responsabilidades de Servidore/as Público/as

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (sic) del Estado de Baja California vigente fue expedida en 2003 y aplica para todas las dependencias de la Administración Pública Estatal o Municipal de Baja California.

De conformidad con lo establecido en su artículo 2, tiene por objeto Reglamentar la responsabilidad de los/as Servidores/as Públicos/as en relación a:

- I.- Los sujetos de responsabilidad política y administrativa;*
- II.- Las autoridades competentes para la aplicación y ejecución de la presente Ley;*
- III.- Los procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia;*
- IV.- Las obligaciones generales en el servicio público;*
- V.- El procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas;*
- VI.- Las sanciones que se deriven del Juicio Político, así como las administrativas;*
- VII.- Los Órganos de Control;*
- VIII.- Los recursos administrativos en el Procedimiento de responsabilidades; y,*
- IX.- El Registro Patrimonial de los servidores públicos.*

Para cumplir con ese objeto, la Ley contiene las disposiciones específicas en materia de juicio político y declaración de procedencia, obligaciones y prohibiciones del y la servidora pública; quejas y denuncias; sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas; registro patrimonial de los y las servidoras públicos y acuerdos de coordinación en materia de responsabilidades.

En ese sentido representa un instrumento de suma importancia en el tema de la transversalización de género, pues orienta y regula la actuación de los y las servidoras públicas, tanto en lo que corresponde al ámbito institucional de actuación como respecto de su relación de servicio con los y las ciudadanas. Las políticas públicas son aplicadas por los y las funcionarias públicas, los cuales si no observan un comportamiento apegado a los objetivos de equidad de género,

contribuirán a profundizar las condiciones culturales, sociales, políticas y económicas que generan la inequidad de género en la sociedad.

No obstante esta importancia, la Ley no considera temas ni contenidos encaminados a lograr los objetivos de equidad de género.

El artículo 46 de la Ley señala que “*Todo servidor público debe desempeñar su función, empleo, cargo o comisión observando siempre los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia*”, pero no incorpora la obligación de observar los principios de igualdad y no discriminación; lo cual se considera fundamental para asentar de manera explícita un principio fundamental en el ejercicio democrático de gobierno.

En el Capítulo específico relacionado con las *Obligaciones y Prohibiciones del Servidor Público* no contempla ninguna obligación o prohibición de los/as servidores/as públicos/as (cuyo incumplimiento es motivo de sanción), relacionada con la no discriminación en el ejercicio del servicio público por motivos de sexo.

El objetivo de equidad relativo con la división equitativa del trabajo también está ausente de la Ley. No tiene contenidos que visibilicen o reconozcan el trabajo realizado por las mujeres trabajadoras en el hogar, así como tampoco contiene acciones que favorezcan una mayor participación de los hombres trabajadores en las responsabilidades del hogar.

Asimismo, en la Ley no se establece el hostigamiento o acoso sexual como un motivo de denuncia. No contiene ningún tipo de obligación, sanción u prohibición (artículos 46,47 y 48) relacionada con el abuso, hostigamiento sexual o cualquier tipo de manifestación de violencia de género en el ámbito laboral. Así como tampoco da pauta a la creación de mecanismos de denuncia cuando se presenta alguna de estas manifestaciones de violencia de género; ni cuando se presentan entre servidores/as público/as ni de servidores/as hacia la población.

En ese sentido, la violencia de género en el desempeño de las funciones públicas, una de cuyas expresiones es el hostigamiento y acoso sexual, no se establece como una causa de *procedimiento de responsabilidad Administrativa*.

En la Ley tampoco se contemplan obligaciones o prohibiciones de servidores/as públicos que orienten el otorgamiento de condiciones que permitan a los y las servidoras pública la realización de las labores públicas y del trabajo doméstico; tanto por parte de hombres como de las mujeres. Por lo cual no se promueve la conciliación entre los ámbito laboral y doméstico que abonarían a una mayor equidad de género en la participación de hombres y mujeres como servidores y servidoras pública.

Respecto del objetivo de erradicar estereotipos tradicionales de género que fomentan y reproducen la discriminación subordinación y violencia de género, la Ley tiene algunos contenidos que pueden reproducir dichos roles y generar condiciones que hagan posible actos de discriminación por género. Específicamente en el artículo 46, fracción VI se alude a que los funcionarios/as públicos/as deberán *Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, dirigiéndose con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste*; cuya definición conceptual podría estar reproduciendo roles de género y propiciando discriminación institucional por conductas personales que no se consideren adecuadas desde una visión tradicional de género.

c) Normas que regulan la política en materia de recursos humanos de las dependencias públicas del Estado

En este apartado se analiza la norma estatal denominada Normas y Políticas en Materia de Recursos Humanos (Expedida en 2005), y la Norma para el Reclutamiento, Selección, Contratación y Capacitación de los Servidores Públicos

(expedida en 2007) que sustituyó las disposiciones previstas en el capítulo 1 y 2 del Título II de la primera. Ambas normas constituyen los instrumentos que regulan la política de recursos humanos en la entidad.

La primera tiene por objeto *establecer, coordinar y controlar los trámites y servicios que se brinden al personal de las Dependencias del Poder Ejecutivo, a efecto de optimizar, simplificar y mejorar en forma eficiente y oportuna los movimientos correspondientes conforme a las necesidades administrativas para el logro de sus objetivos y metas* y la segunda, más amplia, establece su objeto como *planear, administrar y regular al recurso humano*.

El ámbito de incidencia de las normas es el de la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Estado.

La norma expedida en 2007 representa un avance importante en materia de equidad de género en la política de recursos humanos dentro del sector público del Estado. El lenguaje de la primera norma es sexista, su redacción está en masculino; sin embargo, en la norma de 2007 ya se adecua el lenguaje haciendo explícitos tanto a los hombres como a las mujeres, aunque de manera parcial pues existen todavía artículos que utilizan el lenguaje en masculino.

Así mismo la última norma contiene una serie de principios y elementos dirigidas a lograr una mayor equidad de género en el ámbito laboral del Gobierno Estatal. Explícitamente, en la disposición de segunda del Capítulo I, relativo a las Disposiciones Generales, se establece que:

La oficialía garantizará que mujeres y hombres reciban las mismas oportunidades para ingresar al servicio público estatal, permanecer y desarrollarse en el mismo, por lo que los procesos de reclutamiento, selección, contratación y capacitación, se regirán, además de los principios generales aplicables en materia laboral, por el de la equidad de género.

Sin embargo, a pesar de que incorpora el principio de equidad de género y está redactada (aunque parcialmente) en un lenguaje incluyente, la Norma resulta muy general en sus contenidos y no incorpora lineamientos específicos para garantizar el cumplimiento de dicho principio.

De acuerdo con la acción IX del artículo 34 de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres LGIMH se deben: *Diseñar y aplicar lineamientos que aseguren la igualdad en la contratación del personal en la administración pública*, sin embargo los lineamientos que establecen ambas normas no consideran las situaciones que, en razón de su sexo, han relegado la incorporación de las mujeres al trabajo, o las han hecho incorporarse en condiciones inequitativas o desventajosas. Por lo cual no contemplan medidas específicas destinadas a generar condiciones que favorezcan un mayor ingreso, permanencia y desarrollo laboral de mujeres al sector público del Estado, y por lo tanto contribuyan a la igualdad. Asimismo, no se contemplan mecanismos para evitar la marginación de las mujeres y de los hombres de determinados puestos.

En dichas normas tampoco se reconoce el trabajo de las mujeres en el ámbito doméstico, como un aspecto que restringe las oportunidades de capacitación y la disponibilidad de tiempo para su incorporación en el ámbito laboral, así como tampoco se incorporan lineamientos que propicien una mayor participación de los hombres que trabajan en el sector público en el hogar. En ese sentido no incorpora objetivos relacionados con la división equitativa del trabajo entre los sexos lo cual se considera un tema fundamental para avanzar en una mayor equidad en el aprovechamiento de las oportunidades laborales. Se esperaría que una Norma que regula los recursos humanos contuviera lineamientos que, partiendo de reconocer los desequilibrios entre hombres y mujeres en relación con la distribución del trabajo en las esferas pública y privada, promovieran la mayor participación de las mujeres en el ámbito laboral de gobierno y una mayor participación de los empleados públicos en el trabajo doméstico.

En el mismo sentido, las Normas no contienen lineamientos encaminados a conciliar los ámbitos laboral y familiar, de tal forma que no identifica ni atiende los obstáculos que puede generar el trabajo de la mujer en el hogar respecto de su incorporación en el trabajo laboral, ni los impedimentos laborales que limitan la participación de los hombres en el trabajo del hogar, de manera que no incorpora la estrategia 1.4 de Pro Igualdad: *Establecer normas que aseguren la igualdad de trato, acciones afirmativas y la conciliación de la vida laboral y familiar en las instituciones de la Administración Pública Federal.*

Pese a que incorpora la equidad de género, la Norma de 2007 no se plantea la necesidad erradicar estereotipos de género que generan conductas violentas y limitan las oportunidades de mujeres y hombres en materia laboral. Por lo anterior, la norma no se alinea al con el objetivo III de Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres: *“Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género”* (Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres –LGIMH-)

Tampoco establece mecanismos para prevenir y erradicar la violencia de género en general y el hostigamiento y acoso sexual en particular, en el ámbito laboral. De modo que no guarda coherencia con el artículo 39 de la LGIMH: *“Erradicar las distintas modalidades de violencia de género”*.

d) Normas que regulan la contratación de servicios profesionales

Para una aproximación al tema, se analiza la Norma denominada Normas y Políticas para la Contratación de Servicios Profesionales expedida en 2005. Pese a que la Norma no hace explícito su objetivo, se puede deducir que tiene por objeto establecer los lineamientos para determinar la contratación y pago de servicios profesionales que coadyuven al cumplimiento de las funciones y objetivos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.

La LGIMH establece la igualdad en el trabajo como uno de sus propósitos, por lo que contiene una serie de acciones entre las que se encuentra aplicar lineamientos que garanticen la igualdad en la contratación en la administración pública.³⁵ Al ser emitida antes de la publicación de la LGIMH, la Norma no está vinculada a los objetivos de la LGIMH, pues no contempla mecanismos que aseguren que mujeres y hombres tengan la misma oportunidad de ser contratados en el sector público, en razón de los servicios profesionales que prestan.

Adicionalmente, pese a que Pro-Igualdad se propone *Fomentar el uso del lenguaje no sexista* (estrategia 5.2.3), la Norma contiene un lenguaje sexista al estar redactada en masculino. Es importante señalar que el lenguaje influye en las actitudes, el comportamiento y las percepciones de las personas. En ese sentido, el uso del masculino genérico produce ambigüedades y confusiones que influyen en la falta de visibilidad de las mujeres en el discurso, por lo que resulta conveniente utilizar una redacción que evite un lenguaje sexista³⁶.

La igualdad laboral entre ambos sexos sólo puede conseguirse en la medida en que se produzcan modificaciones en los roles y en las relaciones de género tanto fuera como dentro de la familia, lo que implica no sólo considerar la doble carga de trabajo que adquieren las mujeres al incorporarse a un empleo, sino además es necesario fomentar la incorporación de los hombres a las tareas domésticas. En la Norma no se reconoce el ámbito doméstico, ni se alcanza a distinguir cómo el trabajo que realizan las mujeres en sus hogares influye en la medida y en la forma en que se incorporan al mercado laboral, en consecuencia, no contiene medidas que favorezcan la provisión de servicios profesionales en un escenario de igualdad de género.

³⁵ Artículo 34; fracción 9

³⁶ Para mayor información al respecto, consultar: Parlamento Europeo. Informe sobre el lenguaje no sexista. (Aprobado por la decisión Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad de 13 de febrero de 2008)

Es preciso hacer modificaciones en la Norma para que se incluyan los contenidos acordes con las líneas de acción establecidas en Pro Igualdad, en relación a la conciliación del ámbito laboral y familia; es decir, emitir *lineamientos en coordinación con las instancias normativas para modificar la cultura laboral y establecer una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar de mujeres y hombres* (Línea de acción 1.4.2). Es recomendable incluir medidas que abonen a que el desempeño de labores domesticas no limiten las posibilidades de ser contratadas para la prestación de servicios profesionales en el sector público del Estado, al mismo tiempo que los horarios, cargas de trabajo y en general el ámbito laboral no resulte en un conflicto en su relación con ámbito familiar. De manera específica se considera altamente recomendable que la Norma contenga disposiciones afirmativas para priorizar la contratación de servicios profesionales de mujeres, a fin de ir avanzando en la igualdad.

La Norma no identifica la necesidad erradicar estereotipos de género para igualar las oportunidades de ser contratados, de manera que no está alineada con las acciones establecidas en el artículo 42 de la LGIMH: *Promover acciones que contribuyan a erradicar toda discriminación, basada en estereotipos de género*. Lo anterior impacta en dos dimensiones claves para la igualdad de género: por un lado, no iguala las oportunidades para ser contratados ni contribuye a evitar la segregación laboral en razón del sexo.

Resultados generales de la incorporación de la perspectiva de género en la Política Laboral del Gobierno del Estado

- Las distintas normas que regulan las condiciones y relaciones laborales al interior del Gobierno del Estado no tienen integrados los elementos suficientes que permitan avanzar en el logro de los objetivos de equidad de género en el ámbito laboral de la administración pública estatal.

- No están contemplados actualmente mecanismos suficientes de detección, prevención, atención y erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral.
- No se cuentan con las políticas específicas que garanticen condiciones laborales enfocadas a lograr una equidad de género en el desarrollo profesional de los hombres y las mujeres, por ello en la actualidad los puestos de mayor jerarquía están ocupados mayoritariamente por hombres.
- Actualmente no se encuentran reconocidas las condiciones diferentes que tienen los hombres y las mujeres en función de sus roles de género, por lo cual no se han contemplado medidas conciliatorias que faciliten la mayor participación de los hombres en el ámbito familiar y de las mujeres en el laboral.
- Si bien las distintas normas analizadas parten de una igualdad de trato a hombres y mujeres, en los hechos se está provocando una *desigualdad de facto* al no considerar en las políticas las condiciones estructurales diferentes de los hombres y las mujeres.

Se considera altamente recomendable que se elabore un diagnóstico sobre las condiciones laborales de los hombres y mujeres en la administración pública estatal que brinde elementos para diseñar políticas laborales que reconozcan el trabajo que realizan mayoritariamente las mujeres en el hogar, fomenten conductas equitativas en la división del trabajo entre las esferas pública y privada, generen condiciones que permitan una mayor participación de las mujeres en el ámbito laboral del sector público y mejores posibilidades de desarrollo profesional y ascenso, en el marco de una nueva cultura organizacional que incorpore los criterios de género en la dinámica laboral.

3.5 Criterios para la Evaluación de Desempeño de Servidores/ as Público/as del Gobierno del Estado.

En este apartado se hará la valoración de la incorporación de la perspectiva de género en los criterios para la evaluación del desempeño de los servidores/as públicos del Gobierno del Estado.

Se considera que evaluar el desempeño del trabajo es una importante herramienta para motivar la calidad, eficacia y eficiencia en el mismo, así como para promover actitudes laborales que se consideran deseables. Adicionalmente, la evaluación del desempeño de trabajadores/as representa un instrumento para incentivar el desarrollo profesional y contar con criterios objetivos para otorgar estímulos y promover ascensos.

Dada esta relevancia de la evaluación de desempeño, se considera fundamental que los criterios y metodologías bajo las que se aplican sean congruentes con los objetivos de equidad de género, pues solo de esta manera será posible que dicha evaluación se dé en un marco de igualdad y no discriminación; así como se constituya en una herramienta que incentive conductas y actitudes que fomenten un ambiente libre de violencia y estereotipos de género discriminatorios, y sean acordes con una mayor equidad.

En contraposición, el riesgo de no incorporar un enfoque de género en los criterios y metodologías de evaluación del desempeño es que las evaluaciones de desempeño se conviertan en instrumentos que contribuyan a profundizar las brechas de género en el ámbito laboral, pues incentivan y premian a aquellas personas trabajadoras que cuentan con mejores condiciones para destinar en mayor medida su tiempo al ámbito laboral; los cuales mayoritariamente son los hombres, por los efectos de la división sexual del trabajo que han sido descritos en apartados anteriores. Por ello se considera que las evaluaciones ciegas al género,

no son neutrales en sus efectos, sino por el contrario, generan impactos que favorecen la desigualdad.

Para evaluar la incorporación del género en materia de evaluación de desempeño de servidores/ as público/as del Gobierno del Estado, se analiza la Metodología de evaluación de desempeño emitida por la Oficialía Mayor, cuyo propósito principal es coadyuvar al *cumplimiento de los objetivos plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo, identificando la contribución de cada servidor público (sic) a su cumplimiento*. Se trata de un instrumento que se basa en *la comunicación de los jefes inmediatos con sus colaboradores, respecto de la forma en que se van cumpliendo los objetivos y metas de trabajo previamente acordado*.

El principio de igualdad e inclusión no está incluido en la Metodología, de hecho, desde la redacción misma sólo se hace referencia a un género: el masculino. La Metodología no define indicadores que permitan identificar cómo influye la desigualdad de género en aquellos factores que intervienen en el desempeño laboral de las personas que laboran en las Dependencias del Poder Ejecutivo. Paradójicamente en la Metodología se advierte que una consecuencia de no realizar evaluaciones de desempeño es que se *facilita el deterioro del clima laboral al no existir un sistema que promueva la equidad, pero no explicita qué elementos incorpora para abonar a la equidad de género en el trabajo*.

En cuanto al objetivo de equidad de lograr una división más equitativa del trabajo, la Metodología no incorpora elementos que permitan observar cómo interviene el sexo en la distribución del trabajo tanto en el ámbito doméstico como en el laboral, y a su vez cómo interviene esta división en el desempeño laboral de la/os servidores/as públicos/as. Lo anterior resulta fundamental, pues se ha observado que la incorporación de las mujeres al mercado laboral les ha implicado una doble carga de trabajo, hecho que podría impactar en el cumplimiento y desempeño laboral; por lo cual si no se toma en cuenta esta situación se estaría haciendo una evaluación inequitativa al suponer condiciones iguales donde no las hay.

En efecto, contemplar el ámbito doméstico resulta fundamental para la igualdad laboral, pues ésta sólo puede lograrse en la medida en que se produzcan también transformaciones en los roles y en las relaciones de género dentro de la familia, de lo contrario, se estaría generando una mayor carga de trabajo para las mujeres y se propiciaría una competencia laboral desigual entre hombres y mujeres; por lo cual se considera importante que las normas de evaluación del desempeño laboral puedan tener contenidos que reconozcan el trabajo que hacen las mujeres en los hogares e incentiven una mayor participación de los hombres en ellos.

Respecto a la conciliación de los ámbitos laboral y familiar, la Metodología no contribuye a la producción de condiciones abocadas a la conciliación de los ámbitos laboral y familiar; pues la evaluación del desempeño y los estímulos que resulten de la evaluación se asignarán, bajo una perspectiva de *neutralidad*, como si en la realidad los hombres y las mujeres compartieran las mismas capacidades y restricciones para desempeñarse eficaz y eficientemente en el ámbito laboral. Se considera altamente recomendable que la Metodología incorpore criterios de evaluación que fomenten la participación más igualitaria de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y que consideren las restricciones que enfrentan actualmente las mujeres para desempeñar su trabajo por asumir la mayor parte de la carga en los hogares.

Por otro lado, la Metodología no se alinea con el artículo 40 de la LGIMH, puesto que no establece mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres. Aunque la Metodología se define como herramienta que incide en el clima laboral, no establece indicadores para identificar en qué grado se vive la violencia de género en el ámbito laboral del sector público ni cómo estaría afectando al desempeño de las personas que ahí laboran. Es recomendable que la metodología incluya criterios de evaluación que contribuyan a un ambiente libre de violencia de género.

La Metodología tampoco establece mecanismos para detectar la manera en que los estereotipos de género influyen en el desempeño de los equipos de trabajo; es recomendable que se incluyan criterios de evaluación que incentiven la erradicación de estereotipos de género que propician discriminación y violencia de género, sobre todo considerando que el procedimiento de evaluación de desempeño circunscribe valoraciones hechas por lo/as mismo/as compañero/as de trabajo.

Continuando con el estudio de la Normatividad en materia de evaluación de desempeño, se analiza el Sistema de Estímulos y Reconocimientos. Se infiere (porque no es explícito) que su objetivo es reconocer y estimular el trabajo de los servidores públicos que laboran en las Dependencias del Poder Ejecutivo.

El Sistema no incorpora el principio de igualdad e inclusión, por el contrario, al no considerar la situación de las mujeres podría estarlas colocando en desventaja para recibir estímulos, puesto que éstas *tienen una realidad social cargada de una privación sistemática de poder, recursos y respeto; los hombres, por el contrario, no experimentan este condicionamiento social de subordinación sistémica* (Rodríguez Ortiz: 2003). Así, se estaría afianzando la desigualdad y, por ende, contra actuando respecto al objetivo de contribuir al adelanto de las mujeres estipulado en la LGIMH. Asimismo al no reconocer condiciones diferentes que limitan el igual acceso a las oportunidades de reconocimiento laboral, podría existir discriminación indirecta para ascender laboralmente.

Algunos de los aspectos considerados para determinar a las personas que recibirán el estímulo es la *disposición del servidor público para participar en proyectos o programas especiales de interés de la Dirección del Área a la que corresponda y la puntualidad, asistencia, licencias (se requiere antigüedad mínima de un año en el previo puesto a la evaluación)*. Los aspectos señalados no contemplan que la división sexual actual del trabajo, en que la carga de las tareas domésticas sigue recayendo en las mujeres, les restringe en mayor medida a las

mujeres tiempo para participación en proyectos y programas especiales, además de que en diversos momentos sobre todo las mujeres se ven en la necesidad de pedir licencia, ya sea por razones de maternidad o para el cuidado de hijo/as y enfermo/as, por lo cual en diversos espacios laborales son sancionadas o devaluadas en sus méritos laborales. Así mismo, tienen mayor dificultad para viajar, por tanto se ven limitadas a ser comisionadas o asistir a cursos fuera de su lugar de residencia, lo que impacta negativamente en su desarrollo profesional.

Además es preciso agregar que en todas las organizaciones existen estímulos no explícitos que premian o sancionan según criterios extra formales, tales como la aceptación de extensión de la jornada de trabajo por parte de la autoridad, la lealtad y disposición a toda prueba, entre otros. En este sentido, hay claras diferencias en las posibilidades que las mujeres tienen para llegar a destacarse, pues debido a sus responsabilidades familiares no pueden prestar un servicio incondicional como es exigido en muchas dinámicas laborales dentro del servicio público.

Sumado a las labores domésticas, el rol reproductivo de las mujeres muchas veces dificulta su permanencia en el trabajo y, en consecuencia, generarán menor antigüedad respecto a los hombres. Así, el Sistema no reconoce el trabajo de las mujeres en el hogar como un aspecto que la coloca en desventaja, así como tampoco incorpora estímulos para el aumento de la participación de los hombres en el hogar, de manera que no contribuye a una división equitativa del trabajo.

Tampoco contiene aspectos relacionados con estimular la conciliación de los ámbitos laboral y familiar lo cual es esencial, pues como puede observarse en diversas estadísticas, la creciente incorporación de las mujeres al ámbito laboral no ha ido acompañada de una equivalente incorporación de los hombres a las tareas del hogar, lo que se traduce en una doble carga de trabajo para las mujeres. Es decir, para la igualdad laboral se tiene que reconocer la interdependencia entre la esfera laboral y la doméstica.

El reconocimiento de esta interdependencia es fundamental para entender la dinámica de la discriminación de las mujeres en la sociedad actual, su inserción parcial, desventajosa y precarizada en el mercado laboral y su impacto en el mantenimiento de unas relaciones sociales en la propia esfera privada basadas en la dependencia y la subordinación³⁷

Sería pertinente que el no realizar acciones que violenten a las mujeres y no actuar en base a estereotipos de género discriminatorios, se consideraran como requisitos necesarios para tener acceso al Sistema, no obstante, éste no incorpora estímulos que fomenten un ambiente libre de violencia, ni reconoce la erradicación de los estereotipos de género discriminatorios como criterios de estímulos.

Resultados generales de la incorporación del enfoque de género en los criterios de evaluación del desempeño de los/as servidores/as públicos.

- Los criterios y metodologías de evaluación y estímulos a servidores/as públicos no incorporan el enfoque de género, por lo cual pueden estar abonando en generar condiciones de mayor inequidad laboral.
- No se han contemplado criterios de evaluación y estímulos que fomenten un clima laboral de mayor equidad de género, libre de violencia contra las mujeres y transformador de estereotipos de género discriminatorios.
- Se considera importante el diseño de una metodología de evaluación del desempeño que parta de reconocer las condiciones y lugares distintos de los hombres y las mujeres que impactan en la forma en la cual unos y otras se insertan en el ámbito laboral, y que, a partir de este reconocimiento y sus implicaciones en la desigualdad, se conciba como una herramienta para avanzar en lograr una mayor equidad laboral en el Gobierno del Estado.

³⁷ Picchio citado por Rodríguez y Larrañaga en *El tiempo de trabajo y su distribución por sexos en la comunidad autónoma vasca*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea

3.6 Políticas de Capacitación a Servidores/as Público/as del Gobierno del Estado

La capacitación dirigida a las personas encargadas de diseñar y ejecutar las políticas, programas y acciones públicas resulta fundamental para fomentar la profesionalización del servicio público e incrementar la adquisición de habilidades y capacidades que permitan el despliegue de mejores recursos en la función pública.

En el marco de la transversalización de la perspectiva de género, la capacitación continua y sistemática sobre los temas vinculados al enfoque de género resulta indispensable. Como toda la población, las y los servidores públicos se encuentran también insertos en un sistema social sexo/género que de maneras diversas los afecta, muchas veces sin que se tenga conciencia de ello. Por ello es necesario hacer un ejercicio continuo de información, formación y sensibilización, que permita, al mismo tiempo, contar con mayores herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para el diseño, la planeación, la presupuestación, la operación y la evaluación de las acciones públicas con perspectiva de género, así como cambiar conductas estereotipadas que reproducen la inequidad de género, dentro de las propias instituciones y hacia el trabajo con la ciudadanía.

Del mismo modo, la capacitación laboral, si se lleva a cabo con enfoque de género, es un instrumento valioso para disminuir las brechas existentes de género en el ámbito laboral interno de gobierno, producto de la división sexual del trabajo, la violencia y discriminación de género y la reproducción de estereotipos tradicionales.

En este apartado se realizará el análisis de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de capacitación a servidores/as públicos a través del

análisis de los documentos normativos actuales y de la información obtenida en campo.

La Norma para el Reclutamiento, Selección, Contratación y Capacitación de los Servidores Públicos (expedida en 2007) constituye el marco normativo bajo el cual se instrumentan los programas y acciones de capacitación para servidores/as público/as del Gobierno del Estado. El análisis de dicha norma, en lo que respecta a la política de reclutamiento, selección y contratación, fue presentado anteriormente en este informe. En este apartado plasmaremos el análisis relativo a la Capacitación de los Servidores Públicos (sic) que corresponde al Capítulo IV de dicha norma.

La norma explícitamente señala que *a efecto de actualizar y profesionalizar al servidor público (sic) en el desempeño de su función, bajo el principio de Equidad de Género la Oficialía garantizará la accesibilidad a la capacitación en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres al servicio del Estado*³⁸, lo cual si bien constituye un principio acorde con el objetivo de igualdad e inclusión, es insuficiente para lograrlo pues no contempla integración de lineamientos específicos que, a partir del reconocimiento de condiciones y restricciones distintas de hombres y mujeres, promuevan un trato equitativo en el acceso a procesos de capacitación.

La norma adolece de disposiciones específicas que garanticen el acceso a la capacitación laboral de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades, pues no considera las restricciones, necesidades y capacidades diferentes de las personas en función del género.

Las mujeres como resultado la división sexual del trabajo, tienen limitaciones en la disponibilidad de tiempo para participar en programas de capacitación; al mismo

³⁸ Disposición Décima Novena.

tiempo que, en varios momentos de su vida, muchas de ellas interrumpen procesos de formación o capacitación técnica o profesional por asumir tareas relacionadas con el cuidado y crianza de los y las hijas, todo lo cual se convierte en una desventaja de calificación laboral respecto de los hombres.

Se esperaría que una norma que regula las acciones de capacitación a los/as servidores/as público/as se constituyera en un instrumento que facilitara la equidad de género en el desarrollo profesional de las personas al servicio del Estado por medio de promover procesos de actualización y formación encaminados a disminuir las brechas de género en la materia. Para ello sería importante que partiera de un diagnóstico que permitiera conocer la brechas de género en materia de capacitación y profesionalización de servidores/as público/as, así como las restricciones, necesidades y condiciones diferenciadas que enfrentan en relación con la capacitación; a partir de ello, se esperaría que incorporara lineamientos específicos para lograr una nivelación en la capacitación y nivel de profesionalización de los hombres y las mujeres.

Actualmente la Oficialía Mayor no cuenta con un diagnóstico con esas características, por lo cual no se ha ubicado la existencia de necesidades de capacitación diferenciadas entre hombres y mujeres y de condiciones diferentes para participar en procesos de formación y profesionalización continuos.

También se esperaría que la Norma incluyera como una de las finalidades de la capacitación que las personas al servicio del Estado desarrollaran los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para desempeñar sus funciones con perspectiva de género. Sin embargo, la disposición Vigésima (que contiene las finalidades establecidas para la capacitación) está enfocada en la eficiencia y responsabilidad en el servicio público y la superación *personal y profesional de los servidores públicos* (sic), sin considerar la finalidad antes mencionada, lo cual ocasiona, como será visto posteriormente, que en la práctica no se ejecuten, de manera transversal, programas de capacitación a servidores/as sobre la

perspectiva de género y los temas estratégicos en materia de equidad, como son, entre otros, el tema de la violencia de género, el marco legal en materia de equidad de género, y el enfoque de género en las políticas públicas.

La norma en cuestión establece la realización de un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación con base en el cual se identificarán los requerimientos de capacitación para cada Dependencia, lo cual podría constituir un instrumento importante para incorporar contenidos que promuevan la equidad de género, tanto respecto del desarrollo profesional de servidores/as, como de la incorporación de la perspectiva de género en la labor que realizan cotidianamente; sin embargo, como se observa en la disposición Vigésima Primera de la Norma, actualmente no se consideran dentro de los factores que integrarán dicho Diagnóstico la identificación de las necesidades específicas de capacitación de hombres y mujeres, ni la necesidad de reforzar la capacitación laboral específicamente en las mujeres como una herramienta estratégica para la promoción de su incorporación y desarrollo laboral, dada las condiciones actuales de desventaja en ese terreno; así como tampoco se incorpora la necesidad de evaluar las necesidades de capacitación por dependencia en torno a la perspectiva de género.

Como resultado de estos vacíos en la norma, el Programa Anual de Capacitación 2009³⁹ para servidores/as público/as del Gobierno del Estado integrado por Oficialía Mayor, que se muestra sintéticamente en la siguiente tabla, no incorpora ningún tema relacionado con la perspectiva de género. Así como los objetivos que se consideran cubrir en cada uno de las acciones contempladas, y que están especificados en el Programa en cuestión, no incorporan aquellos relativos con la equidad de género.

³⁹ Programa integrado por la Oficialía Mayor del estado y proporcionado a la consultoría por la Secretaría de Planeación y Desarrollo, en archivo Excel denominado PAC 2009 estatal mccd 2.

Tabla 1

Programa Anual de Capacitación para el Estado de Baja California

Modalidad	Temas
	CAPACITACION PARA FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN
CONFERENCIA	APEGO A NORMAS
TALLER	ORGANIZACION Y OPTIMIZACION DE RECURSOS
TALLER	ENFOQUE A LA CALIDAD
TALLER	ENFOQUE A RESULTADOS
TALLER	VOCACION DE SERVICIO
TALLER	COMUNICACION EFECTIVA
TALLER	TRABAJO EN EQUIPO
	CAPACITACION PARA FORTALECIMIENTO DE FACTORES QUE INCIDEN DE MANERA DIRECTA EN EL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
TALLER	SENTIDO DE PERTENENCIA A LA FUNCION PUBLICA
CONFERENCIA	SEGURIDAD , ORDEN Y LIMPIEZA
	CAPACITACION PARA EL DESARROLLO DE FUNCIONES Y PROYECTOS
CURSO TALLER	ARGUMENTACION JURIDICA
TALLER	ASISTENTES PROFESIONALES
SEMINARIO	DERECHO CIVIL
SEMINARIO	DERECHO PENAL
CURSO TALLER	TECNICA LEGISLATIVA
CURSO TALLER	TECNICAS DE ANALISIS DE PROBLEMAS Y TOMA DE DECISIONES
CURSO TALLER	ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO
CURSO TALLER	ADMINISTRACION DE LAS OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS MISMOS
TALLER	DIRECTIVO COACH
CURSO	OPUS AEC-10
TALLER	ARQUITECTURA DEL PAISAJE
TALLER	LIMPIEZA Y PULIDO DE PISOS
TALLER	COLOCACIÓN DE TABLARROCA Y ACABADOS
	FORTALECIMIENTO DEL TALENTO HUMANO
TALLER	COMO CREAR UN CLIMA LABORAL POSITIVO
TALLER	FOMENTO DEL POTENCIAL HUMANO

CURSO TALLER	INTELIGENCIA EMOCIONAL
	MEJORA DE LA GESTION
CURSO TALLER	ADMINISTRACION DE PROYECTOS
CURSO TALLER	ADMINISTRACION DEL TIEMPO
TALLER	ADMINISTRACION DOCUMENTAL
CURSO TALLER	CALIDAD EN LA COMUNICACIÓN ESCRITA
CURSO TALLER	CONTROL DE GESTIÓN Y RENDICION DE CUENTAS
CURSO TALLER	FORMULACION DE MANUALES ADMINISTRATIVOS
CURSO TALLER	HABILIDADES DIRECTIVAS
CURSO TALLER	HERRAMIENTAS ESTADÍSTICAS PARA LA CALIDAD
CURSO TALLER	PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION
CURSO TALLER	PROCESOS SIMPLIFICADOS
CONFERENCIA	RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
	SEGURIDAD INSTITUCIONAL
TALLER	DOMINIO DEL ESTRÉS
TALLER	FORMACION Y FUNCIONAMIENTO DE BRIGADAS
TALLER	MANEJO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS
TALLER	PRIMEROS AUXILIOS
	USO DE TECNOLOGIAS Y SISTEMAS DE INFORMACION
CURSO TALLER	COREL DRAW
CURSO TALLER	EXCEL AVANZADO
CURSO TALLER	EXCEL BASICO
CURSO TALLER	POWER POINT AVANZADO
CURSO TALLER	POWER POINT BASICO
CURSO TALLER	WINDOWS INTRODUCTORIO - CONOCIENDO LA COMPUTADORA
CURSO TALLER	WORD AVANZADO
CURSO TALLER	WORD BASICO
CURSO TALLER	WORD INTERMEDIO

Asimismo, dicho Programa carece de información desagregada por sexo que permita identificar la participación de hombres y mujeres en las acciones de capacitación, por lo cual no es posible realizar una valoración de los beneficios por sexo de las acciones del programa.

En el trabajo de campo desarrollado con funcionarios/as de las dependencias que integran el sector Administración se pudo constatar la ausencia del tema de

género en las capacitaciones impartidas institucionalmente, salvo escasas excepciones, no han participado en talleres o cursos enfocados al tema del género, pues no forma aún parte de las temáticas prioritarias en las que se deban formar las personas al integrarse al servicio público en el Estado.

Ello ocasiona que actualmente exista un alto desconocimiento acerca los contenidos relacionados con el tema de género y de las metodologías para incorporarlo en las funciones de gobierno. En el trabajo de campo fue notorio el desconocimiento de estos temas así como la falta de comprensión de su utilidad práctica y conceptual como una vía para lograr políticas públicas que respondan a las necesidades de los diversos sectores y grupos de población y que logren un mayor impacto en el desarrollo estatal.

Las escasas acciones que se han emprendido en materia de capacitación en temas de género han sido impartidas, básicamente, por el Instituto de la Mujer del Estado, en fechas recientes y a un grupo reducido de funcionarios/as y dependencias; pero no se han instituido aún como acciones generalizadas en el marco de los procesos de centrales de formación de los/las servidores/as públicos/as.

Se considera altamente recomendable que el Gobierno del Estado emprenda una iniciativa amplia de formación de funcionarios/as públicos en los temas vinculados a la incorporación de la perspectiva de género en sus funciones de gobierno; para lo cual es indispensable que exista una importante coordinación interinstitucional entre el Inmujer BC y la Oficialía Mayor, como entidades coordinadoras de la acción. Se recomienda que el Instituto sea la institución responsable de normar los contenidos a la capacitación y la Oficialía de llevar a cabo lo conducente para que los procesos de capacitación se integren en la currícula obligatoria de los Programas Anuales de Capacitación.

Resultados generales de la incorporación de la perspectiva de género en la Política de Capacitación a funcionarias/os

- La política de capacitación actual dirigida a funcionarios/as del Gobierno del Estado no se encuentra enfocada en atender las desigualdades de género en la materia, ni está diseñada para responder a las necesidades específicas de hombres y mujeres.
- En razón de lo anterior, la política de capacitación actual no se ha constituido en un instrumento para lograr una mayor equidad en la dinámica laboral interna.
- Los temas de género no están integrados de manera institucional en los programas de capacitación de las dependencias, lo cual trae como resultado un alto desconocimiento del tema por parte de los/as servidores públicos en el Estado.
- No se cuenta con información institucional desagregada por sexo que permita valorar la participación de hombres y mujeres en los programas de capacitación así como los temas en los cuales se capacitan. Esta ausencia dificulta emprender acciones específicas tendientes a lograr equidad en los procesos de formación profesional.

3.7 Evaluación de la gestión pública

Transversalizar la perspectiva de equidad de género en la Administración Pública implica, entre otros aspectos, conocer el impacto y los resultados que tienen las políticas y acciones en las personas en función de su sexo y los avances o retrocesos en materia de equidad de género. Considerando para ello las diferencias que existen de los hombres y las mujeres en función sus otras pertenencias identitarias: edad y étnia, así como nivel socioeconómico.

El conocimiento anterior permitirá que los gobiernos cuenten con información oportuna para sustentar el diseño o modificación de medidas orientadas a la igualdad. La evaluación de la gestión pública con perspectiva de género es un proceso pertinente para generar información sobre esos aspectos. *Evaluar en función del género significa comparar y apreciar la situación y la tendencia actual con la evolución que cabría esperar como resultado de la introducción de la política, acción o programa propuesto*⁴⁰. Así, la evaluación representa un recurso fundamental en el proceso de incorporar la equidad de género en la Administración Pública.

El Gobierno del Estado, a través de la coordinación de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF), ha iniciado un proceso de incorporación del enfoque de Gestión por Resultados en el diseño, planeación, monitoreo y evaluación de la gestión pública de todas las dependencias de gobierno.

Como parte de este ejercicio se han desarrollado documentos de trabajo que contienen las bases del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública que está en proceso de implementación.

⁴⁰ Comisión Europea. “Guía para la evaluación del impacto en función del género”. Bruselas”, 1997

Actualmente en diferentes dependencias del Sector Administración se llevan a cabo funciones relacionadas con la evaluación de la gestión pública; COPLADE tiene asignada la función de evaluar el impacto de las políticas públicas, SPF la de evaluar los resultados de la gestión pública en el marco de la implementación del modelo de Presupuestos por Resultados (PbR) y la Contraloría General del Estado se aboca en la evaluación de la calidad de los servicios públicos.

En este apartado se analiza la incorporación del enfoque de género en los documentos base del Sistema de Evaluación⁴¹ y del Sistema Estatal de Indicadores que se está generando en el gobierno en coherencia con la implementación del modelo de Gestión por Resultados; así como de la evaluación de la calidad de los servicios públicos.

a) Sistema de Evaluación de la Gestión Pública

El documento establece un Sistema Integral Prototipo de Evaluación de la Gestión Pública estatal, alineado con la perspectiva de Gestión por Resultados, y que tiene como intención ser utilizado de manera generalizada en el conjunto de entidades federativas. Dicho sistema fue elaborado y propuesto por la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, y el Gobierno de BC lo ha asumido.

Dicho Sistema tiene por objeto *evaluar a la Administración Pública como una organización que debe plantearse eficaz y eficiente desde su planeación hasta la ejecución de sus metas, con el propósito de cuantificar el grado de cumplimiento de sus programas, servicios y apego a la normatividad.*

⁴¹ Sistema de Evaluación de la Gestión Pública. Documento interno de trabajo entregado a la consultoría por la Secretaría de Planeación y Finanzas. S.F. Junio de 2009

El sistema contiene los criterios de evaluación que se concretan en una serie de indicadores clasificados de la siguiente manera: Ejes Temáticos, Indicadores Genéricos e Indicadores Específicos.

Los ejes temáticos son: Inversión Pública; Gestión Financiera, Ingreso y Gasto Público; Control Interno; Calidad de los Servicios y Marco Legal.

La elaboración de indicadores bajo la perspectiva de Gestión por Resultados resulta altamente favorable en la tarea de llevar a cabo una gestión pública más eficaz, eficiente, transparente y democrática, pues permite la medición continua de lo que se está haciendo y de los resultados que se están obteniendo, de manera que se ofrece una visión general sobre los avances de los actos de la administración pública.

Dadas estas posibilidades, los sistemas de evaluación basados en indicadores relevantes, oportunos, mensurables y claros representan un área de oportunidad importante para valorar y tomar decisiones públicas respecto de la situación y avances en materia de equidad de género.

Sin embargo, el documento que contiene el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública, que ha sido asumido por el Gobierno Estado de Baja California, no incorpora la perspectiva de género.

En los ejes temáticos no se contempla la incorporación de indicadores con perspectiva de género, que permitan valorar en cada eje los avances y la contribución de las acciones en materia de equidad de género; así como los efectos diferenciados de las acciones en los distintos grupos de población: hombres, mujeres, niñas, niños, indígenas, etc.

Tampoco se considera la incorporación de un eje específico relacionado con la equidad de género en que se evalúen los resultados de gobierno en el logro de los objetivos de equidad.

Esta omisión resulta importante pues limita la posibilidad de evaluar los resultados de las acciones de gobierno sobre los hombres y las mujeres de la entidad, los avances en materia de disminución de las brechas de género y el cumplimiento de objetivos estratégicos para el adelanto de las mujeres y la equidad, como son la igualdad y la inclusión, la erradicación de la violencia de género, la división equitativa del trabajo, la conciliación en los ámbitos laboral y doméstico y la erradicación de estereotipos de género que perpetúan las condiciones de inequidad en función del sexo de las personas.

Los indicadores resultantes, como se puede observar en los resultados sistematizados en el documento denominado Evaluación de la Gestión Pública 2008, elaborado por la Contraloría General del Estado⁴² a partir de la integración de los indicadores aplicados por las dependencias de gobierno, no se encuentran desagregados por sexo ni permiten observar el estado actual respecto de los avances del gobierno en materia de equidad de género.

Es altamente recomendable que el Sistema de evaluación de la gestión pública se fortalezca incorporando la perspectiva de género en el diseño de los indicadores. A fin de contener información desagregada por sexo e indicadores relevantes que muestren el impacto de las acciones en los distintos grupos de población.

b) Sistema Estatal de Indicadores⁴³.

⁴² Junio 2009

⁴³ Documento interno de trabajo entregado a la consultoría por la Secretaría de Planeación y Finanzas. Junio de 2009

El documento analizado contiene la descripción de la estrategia y metodología del Sistema Estatal de Indicadores (SEI) que instrumenta actualmente el Estado en el marco de la incorporación en la administración pública del modelo de Gestión por Resultados (GpR).

De acuerdo con la información contenida en dicho documento, actualmente los avances en la implementación del sistema son importantes, se han capacitado al 95% de las dependencias centrales y 25% de las paraestatales; el 37% de las mismas cuentan con indicadores en el SEI.

A nivel municipal también se cuenta con un avance importante, pues en Ensenada se tiene un avance en la implementación de indicadores de un 100%, en Tecate de un 85%, en Mexicali del 60%, en Rosarito del 50% y en Tijuana del 30%.

El SIE representa una oportunidad en el avance de la gestión pública estatal, pues se enfoca en obtener información que permita evaluar los progresos en el cumplimiento de los objetivos de gobierno, trascendiendo con ello la medición de cumplimiento de metas o ejercicio de gasto que sólo dan cuenta de un aspecto del desempeño de gobierno pero no permiten observar la situación respecto de los resultados reales en la mejoría en la atención de las necesidades o de los problemas sociales, que son el fundamento de las acciones de gobierno.

Asimismo, representa una valiosa oportunidad toda vez que al estar basado en el modelo de GpR debiera incorporar la participación de la ciudadanía en su diseño; pues un aporte sustantivo de dicho modelo es justamente la promoción de la participación ciudadana como vía para socializar los programas y proyectos; lo cual se convierte en un elemento central para incorporar la perspectiva de género, toda vez que en dicha perspectiva es fundamental la inclusión de las visiones, necesidades y aspiraciones de las personas (hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, etc.) en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El SIE representa también un instrumento altamente oportuno para valorar los avances del gobierno en la equidad de género en la entidad. Un diseño adecuado, tanto en el proceso de elaboración como en los indicadores resultantes, permitirá valorar los efectos de las acciones de gobierno en los hombres y las mujeres de la entidad, en la disminución de las brechas de género y en el adelanto de las mujeres, permitiendo con ello tomar decisiones de manera oportuna, corregir rumbos, mejorar procesos y asignar presupuestos con miras a lograr una mayor equidad de género en la entidad.

Para lograr lo anterior sería necesario que se contemplaran procesos de elaboración de indicadores con la participación ciudadana y que se construyeran indicadores con perspectiva de género; lo cual implica, en primera instancia, establecer el criterio de desagregar los indicadores por sexo, así como construir indicadores relevantes que den cuenta de los impactos de las acciones en la disminución de las brechas de género, así como permitan observar los logros en la transformación de las relaciones de género y los resultados positivos y negativos de los programas, proyectos y acciones de gobierno en los hombres y las mujeres y en logro de los objetivos de equidad de género.

Sin embargo, tal y como está planteado y diseñado el SIE en la actualidad no incorpora la perspectiva de género. No parte de plantear los objetivos de equidad como parte de los objetivos de gobierno, y por tanto de los aspectos a evaluar. Esta omisión original desencadena una serie de omisiones en todo el diseño del sistema que ocasionan que el desarrollo de los indicadores actuales no cumpla con los criterios mínimos de incorporación de la perspectiva de género.

Es central tomar en cuenta que una política transversal requiere que el enfoque de género no se considere como un agregado de acciones ya definidas, sino por el contrario, sea parte de todo el ciclo de la elaboración de la política donde la pregunta central sea la forma en que una intervención afecta a hombres y mujeres.

Los indicadores no están desagregados por sexo, ni están contemplados aquellos que permitan observar la disminución en las brechas de género, ni los efectos positivos de las acciones sobre los hombres y las mujeres, ni la transformación de las brechas de género, ni el avance en los objetivos de equidad.

Así mismo no se ha logrado aún incorporar la participación ciudadana en el diseño de los indicadores.

Se recomienda que el Sistema Estatal de Indicadores incorpore un subsistema específico de indicadores de género, que contenga indicadores a nivel estatal para valorar los avances del gobierno en la equidad de género, el cual debiera contener aquellos indicadores relevantes que reflejen la disminución de las brechas de desigualdad de género en aspectos estratégicos, así como los avances en áreas fundamentales para el adelanto de las mujeres y la atención de problemáticas específicas sensibles al género. De manera relevante se considera que, a mediano plazo, dicho subsistema debiera contener indicadores de impacto que permitieran observar los avances del Estado en los objetivos de equidad: igualdad e inclusión; división equitativa de trabajo, conciliación ámbitos laboral y doméstico; erradicación de violencia de género y erradicación de estereotipos de género discriminatorios.

Sin duda que ello será posible en la medida en que dichos objetivos sean incorporados como parte de los objetivos de desarrollo del Estado.

c) Evaluación de los servicios de la Administración Pública Estatal.

En este apartado se analiza el Sistema de Evaluación de Trámites y Servicios proporcionados por la Administración Pública Estatal y sus dos componentes, el Círculo de Calidad: Usuario Simulado y la Evaluación de Contralores Sociales. La implementación del Sistema corre a cargo de la Dirección de Evaluación e Innovación de la Función Pública de la Contraloría General del Estado.

Su objetivo es: *Contar con un diagnostico integral de la calidad con que se otorgan los trámites y servicios en las Dependencias y Entidades Paraestatales, tomando como parámetros: 1) El grado de satisfacción de los usuarios (sic) respecto al servicio recibido (estimado a partir del Circulo de Calidad: Usuario Simulado) y; 2. Cumplimiento de ciertos estándares de calidad establecidos por la Contraloría del Estado (evaluado por Contralores sociales).*

Todas las Dependencias en las que se realizan trámites y/o presten un servicio entran dentro del marco de actuación del Sistema.

El Sistema no incorpora objetivos y/o mecanismos orientados a evaluar qué tanto se garantiza la igualdad y la inclusión para mujeres y hombres en los trámites y/o servicios del Gobierno y qué tanto se da un trato digno y equitativo a las personas, independientemente de su sexo, edad, condición socioeconómica o pertenencia indígena.

Pese a que el Circulo de Calidad: Usuario Simulado se propone identificar la percepción de los/as usuarios/as en cuanto a los tiempos de respuesta, horarios, atención del personal, condiciones de las instalaciones y la calidad del servicio en general, no se propone (ni lo hace, como fue constatado en campo), diferenciar la información obtenida de acuerdo al sexo o demás características socioeconómicas de las personas.

Lo anterior, impide identificar las diferencias de trato, calidad de servicio y atención percibidas por las personas en función de su sexo y demás características; y, más específicamente, no identifica cuales son los aspectos de los servicios que se perciben violentos, entorpecedores y/o limitativos en función del sexo de las personas.

Asimismo, los indicadores establecidos en el Sistema no identifican si los horarios, los requisitos, el personal y el trámite o servicio en sí mismo, toma en cuenta las

necesidades, intereses y situaciones particulares de mujeres y hombres. Por lo cual no identifica si existen condiciones asociadas al género que facilitan u obstaculizan la obtención de servicios públicos de las personas en función de su sexo.

El Sistema se considera una fuente de información valiosa que posibilita conocer el perfil socio demográfico de los/as usuarios/as de cada Dependencia, para lo cual capta, entre otras variables, el sexo de lo/as encuestado/as. De manera que es posible que la información sea desagregada para identificar aquellos aspectos en que la percepción de las mujeres es diferente a la de los hombres y, en un segundo momento, profundizar en las causas y consecuencias de ello. No obstante, ese no es un objetivo contemplado en el Sistema, por lo cual no se genera ni utiliza la información de esa manera.

Ello es así en virtud de que la equidad de género en el acceso a servicios públicos y en la calidad de los mismos no forma parte de los objetivos de la Contraloría. Por lo mismo, no incluye un componente específico para estimar la calidad de los servicios y satisfacción de usuarias en áreas estratégicas para la calidad de vida de las mujeres, por ejemplo, en salud y educación. En ese sentido, no permite valorar si los servicios otorgados por las Dependencias abonan al cumplimiento del objetivo estratégico número 5 de Pro Igualdad, el cual *se enfoca a disminuir las brechas de desigualdad en el desarrollo de las capacidades de mujeres y hombres, mediante la creación y fortalecimiento de condiciones que permitan a las mujeres acceder de forma igualitaria a los servicios básicos de educación y salud, a la obtención de créditos, a la tenencia de la tierra, a las oportunidades productivas con objeto de mejorar las condiciones de vida de las mujeres y coadyuvar a la superación de la pobreza.*

En cuanto al objetivo de división equitativa del trabajo, el Sistema no incorpora en ninguna de sus dos dimensiones, indicadores para identificar si los servicios disminuyen las cargas de trabajo de las mujeres y facilitan sus actividades

productivas o, por el contrario, están diseñados para que acceda y los realice alguno de los sexos en función de roles estereotipados y así, más que abonar a una división equitativa del trabajo reproduce la división sexual del trabajo.

El Pro Igualdad establece como una de sus líneas de acción: *crear medidas de corresponsabilidad de las instituciones y arreglos familiares para enfrentar en condiciones de equidad la economía del cuidado, en especial para la atención de las personas de la tercera edad, con discapacidad y enfermos crónicos*, de manera que resulta importante identificar la medida en que los servicios del gobierno contribuyen a ese objetivo. En ese sentido, el Sistema no incluye indicadores que identifiquen el impacto de los servicios en las tareas concernientes al ámbito doméstico, puesto que tampoco se propone identificar si los servicios promueven corresponsabilidad en actividades asumidas tradicionalmente por las mujeres.

El Sistema tampoco identifica si los servicios contemplan los horarios de lo/as trabajadores/as para establecer el horario de servicio; si los servicios incorporan mecanismos para facilitar que las personas con hijo/as puedan acudir a realizar el trámite, obtener un servicio, etcétera.

Respecto al objetivo de equidad relativo con erradicar los estereotipos de género, el Sistema no incluye indicadores para abonar en este objetivo. No obstante, vale la pena subrayar que uno de los aspectos que el Círculo de Calidad se propone captar es la percepción de los usuario/as respecto al trato que reciben cuando acuden a realizar el trámite y/o servicio, lo que posibilitaría identificar si los servidores/as que prestan el servicio reproducen estereotipos de género en el trato que dan a los usuario/as.

Empero ello no resulta suficiente; se considera pertinente que el Sistema incluya indicadores específicos para valorar cómo los estereotipos de género influyen en el servicio y/o trámite.

Por otro lado, el Sistema no incluye indicadores que permitan identificar que tanto las Dependencias que prestan servicios garantizan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Es preciso señalar aquí que la violencia institucional es definida en la LGAMVLV como *los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia* (Artículo 18 de la Ley)

En la encuesta del Círculo de Calidad no se incorporan aspectos orientados a identificar situaciones de violencia o discriminación que las mujeres podrían estar viviendo al hacer uso de los servicios públicos y, en efecto, no incorpora mecanismos para prevenir, atender, investigar, sancionar y, en su caso, reparar el daño que ocasiona. En ese sentido no cumple con lo estipulado en el artículo 19 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Aunque aborda la percepción acerca del costo, tiempo, trato, horario y condiciones de las instalaciones, ello no resulta suficiente para detectar situaciones de violencia que las mujeres estén viviendo de parte de servidores/as públicos/as en razón de su género. Es necesario incluir en el cuestionario preguntas para identificar si el personal de las Dependencias Públicas es suficientemente sensible o, por el contrario, resulta ofensivo y/o agresivo para las mujeres.

Resultados Generales de la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de la gestión pública:

- Existe una importante oportunidad para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de la gestión pública, fundamentada en la actual implementación del modelo de gestión de resultados, con base

en lo cual se está construyendo actualmente el Sistema Estatal de indicadores basados en resultados.

- Sin embargo, actualmente en las distintas metodologías existentes para evaluar la gestión pública del Gobierno del Estado está ausente la perspectiva de género, por lo cual no están los criterios y contenidos necesarios para generar información relevante acerca de los avances estatales en materia de equidad.
- El Sistema Estatal de Indicadores no contempla los objetivos de equidad como parte de los objetivos de gobierno y, por tanto, de los aspectos a evaluar. Por lo cual los indicadores no están desagregados por sexo, ni están contemplados aquellos que permitan observar la disminución en las brechas de género, ni los efectos de las acciones sobre los hombres y las mujeres.
- Por su parte, los modelos actuales de evaluación de calidad de los servicios no permiten ubicar los tratos y accesos a servicios diferenciados entre hombres y mujeres, así como aquellos que se puedan considerar discriminatorios en función del sexo de las personas. Por ello no ofrecen información relevante para el diseño y adopción de acciones destinadas a garantizar el acceso y trato igualitario de hombres y mujeres a los servicios públicos con calidad.
- Es altamente recomendable que desde el diseño del mismo sistema estatal de indicadores se incorpore la perspectiva de género y se integre un subsistema de indicadores específico sobre equidad de género.

3.8 Registro Público de la Propiedad y del Comercio

Uno de los aspectos en los cuales se muestra de manera más clara la desigualdad de género, y que a su vez representa una causa de desigualdad, es el acceso de las mujeres a la propiedad de los recursos. En nuestro país la tierra, los bienes inmuebles y comerciales han estado históricamente bajo la propiedad mayoritaria de los hombres, lo cual tiene repercusiones importantes sobre las capacidades de desarrollo, la autonomía y el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.

Varias son las causas de este problema. La subordinación económica de las mujeres derivada de la división sexual del trabajo; las configuraciones tradicionales y discriminatorias de género que dotan a la mujer de escasos atributos relacionados con la administración y posesión de bienes materiales; las tradiciones patriarcales que privilegian la herencia y dotación patrimonial a los hijos varones; entre otros factores socioculturales y económicos que han generado una brecha de género importante sobre la propiedad de los recursos que se ha constituido en un factor de desigualdad.

Aunado a lo anterior, existe un escenario de escasa información por parte de las mujeres acerca de sus derechos de propiedad y de los mecanismos y tramites existentes para regularizar, proteger, demandar y registrar sus bienes.

Ante esta problemática cobra relevancia la función del Registro Público de la Propiedad y del Comercio como instancia responsable de: *Promover, organizar, vigilar y controlar el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.*

La incorporación de la perspectiva de género en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio será analizada a través de tres documentos: La Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California,

el Reglamento de la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio y el Reglamento de la Ley de Organización y Reglamentaria del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; así como a partir de la información obtenida en campo.

La ley fue publicada en el periódico oficial del Estado en 2005. Tiene por objeto “Establecer las disposiciones legales que regularán la actividad registral, que al efecto ejecute el Registro Público de la Propiedad y de Comercio”. Su lectura muestra que no incluye objetivos de género. El único de éstos que puede considerarse para la actividad registral es el de igualdad e inclusión.

En lo que respecta al Reglamento de la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, éste tiene el “objeto de reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el Estado, relativas a la prestación de los servicios registrales.” En dicho ordenamiento no se observan elementos que pudieran estar incorporando la perspectiva de equidad de género en las acciones que incluye esta actividad.

En el Reglamento de la Ley de Organización y Reglamentaria del Registro Público de la Propiedad y del Comercio que fue publicado en 1993 (este documento fue sustituido por el que se menciona en el párrafo anterior), se observa que tenía por objeto reglamentar los artículos 16, 23, 28, 41, 46 y 60 de la Ley de Organización y Reglamentaria del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, expresaba también todas sus disposiciones en lenguaje masculino.

Hacía referencia a diferentes aspectos del registro como son la rectificación y asiento de registro; de la inscripción; del registro inmobiliario; de inscripciones preventivas; del registro mobiliario; de la inscripción de gravámenes; de la cancelación de éstos. Como en el caso anterior, no facilitaba que las mujeres se identificaran en una acción vinculada con la propiedad de los recursos o de los establecimientos mercantiles.

La incorporación de la perspectiva de género en la actividad registral (registro de los actos jurídicos que son sujetos a inscripción, como compraventas, todo acto traslativo de dominio y los actos de comercio como constitución de sociedades) plantea acciones encaminadas a la igualdad de trato y oportunidades de hombres y mujeres en la generación de registros y de emisión de certificados, al uso de lenguaje incluyente, a la promoción directamente dirigida a las mujeres para el registro y regularización jurídica de sus propiedades, así como de información relevante sobre sus derechos en términos de propiedad y a la generación de información por sexo, que se desprende de las actividades registrales.

Es bien sabido que la falta de propiedad de las mujeres tiene repercusiones importantes en diversos ámbitos de su vida, entre ellos el económico, el social y el familiar; pues influye en la falta de autonomía y empoderamiento de ellas y restringe el marco de oportunidades de desarrollo al limitar posibilidades como ser sujetas de crédito y recibir apoyo de programas de financiamiento productivo; por lo cual es importante incluir el enfoque de género en las normas y acciones registrales.

La falta de dicha perspectiva ocasiona que hasta el día de hoy no sea posible saber como está la situación en el Estado respecto de las propiedades registradas por hombres y mujeres, las connotaciones de género que ello implica, así como las consecuencias de la formalización de la propiedad sobre la equidad de género; por lo cual se tienen importantes limitaciones para emprender acciones específicas dirigidas a contribuir a disminuir las brechas de género existentes en la actualidad.

De acuerdo con la información obtenida en campo, una de las acciones prioritarias del RPPC en esta administración es el acercamiento de los servicios a la población, lo cual se está trabajando a través de dos estrategias, por un lado la conversión de los servicios de mostrador en línea y, por el otro, del acercamiento de los servicios directamente acudiendo a las comunidades a promover los

servicios e informar acerca de los mecanismos de inscripción, partir de campañas como la de testamento, regularización de la propiedad y de acercamiento de servicios a zonas alejadas; ello con la finalidad de promover la certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Para desplegar esta estrategia de acercamiento a la comunidad se llevan a cabo acciones de orientación y concientización de la gente, repartición de trípticos informativos, asesorías jurídicas gratuitas sobre transmisiones de dominio, patrimonio familiar, asociaciones, etc.

No obstante lo importante de la realización de estas acciones, éstas no ha incorporado la PEG, pues se dirigen a un *público general* si conocer ni reconocer las desigualdades de género en el tema de la propiedad y las condiciones específicas de los distintos grupos de población. Así como tampoco están orientadas a revertir el hecho de que las mujeres tienen mayores desventajas que los hombres en el terreno de la formalización de propiedades e informar a las mujeres acerca de sus derechos de propiedad cuando están casadas por bienes mancomunados.

La capacitación de los funcionarios que presten estos servicios será fundamental no sólo para brindar una atención de calidad, sino que además posibilitará una orientación que tome en cuenta las distintas condiciones que las mujeres presentan en relación a la propiedad de bienes.

De igual forma, se cuenta con un sistema de quejas ciudadanas respecto de los servicios y atención brindada en las oficinas registrales, el cual no tiene información desagregada por sexo, ni mecanismos pertinentes para registrar y atender situaciones como el acoso sexual en la atención. De esta manera no es posible saber si en el trato que se brinda a la ciudadanía existe alguna connotación de género que implique discriminación, o si se presentan situaciones

específicas de manera regular a ciertos grupos de población por sus características identitarias asociadas a la edad, la etnia o el sexo.

Resultados generales de la incorporación de la perspectiva de género en el trato institucional en el Registro Público de la Propiedad.

- Se observa ausencia de la perspectiva de equidad de género en los documentos revisados así como en las actividades prioritarias del RPP.
- El lenguaje está en masculino y no considera la condición de las mujeres en el tema de la propiedad de los recursos.
- Las acciones emprendidas en el registro de la propiedad y el comercio deben considerar al menos el trato igualitario para mujeres y hombres, sin discriminación para ninguna/o de ellas/os. Por lo cual es necesario que desplieguen acciones encaminadas a monitorear el trato brindado a las personas usuarias, y que dichas acciones incorporen en enfoque de género, de tal forma que sea posible contar con información desagregada por sexo así como aquella relacionada con temas sensibles al género como el hostigamiento o abuso sexual o la discriminación.
- Asimismo, el RPPC debiera contar con acciones que le permitieran ser una institución promotora de la disminución de las brechas de género existentes en materia de propiedad sobre la tierra y los bienes inmobiliarios a fin de contribuir en avances en la equidad patrimonial entre hombres y mujeres, para lo cual sería necesario, primero que contara con un diagnóstico en la materia, y segundo, que diseñara acciones específicas de promoción en información dirigidas a los distintos perfiles de mujeres en la entidad.
- Se requiere, entonces, reformar los documentos que rigen las acciones del Registro de la propiedad y el comercio, así como incorporar dentro de los proyectos principales del registro el enfoque de género, por medio de implementar acciones específicas para promover el registro de las

propiedades a nombre de mujeres, informar acerca de los derechos de propiedad que tienen las mujeres casadas por bienes mancomunados, integrar información desagregada por sexo e implementar mecanismos de seguimiento de la atención brindada por el Registro a los hombres y las mujeres.

Capítulo 4 Esquemas de organización institucional y actores de la política

En este capítulo se abordarán los aspectos institucionales relacionados con la estructura, organización y políticas internas (aspectos organizacionales) de las dependencias públicas encargadas de diseñar y ejecutar las políticas públicas, con la finalidad de observar las condiciones actuales que habrá que tomar en cuenta en el proceso de transversalización de la perspectiva de equidad de género.

Se parte de considerar que las condiciones organizacionales de las dependencias son factores importantes en la incorporación de la perspectiva de género en sus políticas, programas y acciones. Este apartado no pretende ser un diagnóstico de la cultura organizacional de las dependencias del sector administración, pues ello queda fuera de los alcances del proyecto. Su pretensión es incorporar al análisis aquellos elementos que restringen o, por el contrario, facilitan la incorporación de la perspectiva de género en el sector, a fin de que sean tomados en cuenta en el análisis y propuestas.

Como se verá en el documento de recomendaciones, se considera importante profundizar en el análisis de estos aspectos con base en la realización de diagnósticos sobre cultura organizacional, toda vez que es en las instituciones en las que se diseñan y llevan a cabo las políticas, por lo cual es fundamental que en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género se emprendan acciones estratégicas encaminadas a lograr una cultura organizacional con equidad de género. Sin embargo, reiteramos, dicho diagnóstico escapa de los alcances del presente estudio.

Asimismo se valoran aspectos relacionados con el trabajo de los/as servidores/as públicos/as, quienes son las personas encargadas de diseñar y operar las políticas (actores de las políticas), por lo cual representan un factor clave en el logro o dilación de la transversalización del género en la Administración Pública. En ellas/os se espera que cuenten con la capacitación en el tema de la equidad de género para realizar sus tareas dentro de un ambiente equitativo y con un servicio dirigido a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres, así como que cuenten con actitudes de apertura y convicción respecto de la conveniencia y necesidad de incorporar en enfoque de género en sus funciones.

Como fue señalado en la metodología, este apartado fue elaborado con base en la información que se obtuvo a partir de desarrollo del trabajo en campo. A continuación se muestran los resultados relevantes (para mayor grado de detalle ver el Anexo 2 que muestra la sistematización del trabajo en campo), divididos en dos apartados: Aspectos institucionales y Actores de las políticas.

Aspectos Institucionales:

Como fue descrito en el apartado metodológico, para recabar la información base de este apartado se aplicaron una serie de entrevistas semi-estructuradas a profundidad a actores claves servidores/as públicos/as de mandos directivos relacionados/as con los temas definidos previamente como estratégicos para el sector. Se entrevistaron a 3 mujeres y 4 hombres con nivel de toma de decisiones: subsecretaría y direcciones generales.

A continuación se presentan los principales resultados divididos en los siguientes aspectos: Relevancia del tema a nivel institucional, existencia de unidad o área de género, capacitación interna, enfoque de género en políticas, programas y acciones prioritarias, política de recursos humanos, obstáculos y facilitadores, y voluntad política.

a) Relevancia del tema a nivel institucional

De acuerdo con la información recabada en campo con actores de alto nivel, la perspectiva de equidad de género no representa un objetivo prioritario para ninguna de las dependencias del sector administración. No está así establecido en los documentos de planeación estratégica internos con los que cuentan ni forma parte de las prioridades políticas de sus dependencias.

Los objetivos de equidad de género no están incorporados explícitamente en la misión, objetivos, estrategias o metas de las diferentes dependencias evaluadas. Inclusive algunas de ellas no cuentan con documentos de planeación estratégica, pero afirman que los mismos no se encuentran tampoco en los documentos normativos o programáticos que las orientan.

Durante las entrevistas se detectó que los/as funcionario/as entrevistado/as desconocen cómo y para qué incorporar la perspectiva de género a sus actividades cotidianas. A excepción del Registro Público de la Propiedad y el Comercio (RPPC) y la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF), los entrevistado/as consideraron que el tema es ajeno a sus competencias y no distinguen cual sería el beneficio de incluir la perspectiva en sus labores.

En el caso del RPPC se observó una percepción distinta acerca de la relevancia del tema a partir de que personal de alto nivel jerárquico participó en el Curso de planeación y presupuestación con perspectiva de género que fue impartido este año por el Instituto de la Mujer, ante lo cual se mostró un mayor interés y entendimiento del tema como importante para el mejor resultado de sus funciones.

En el caso de la SPF existe un interés notorio por la incorporación de la perspectiva de género en la planeación y presupuestación pública, toda vez que, como fue comentado anteriormente, están en un proceso de implementación de la

GpR, ante lo cual encuentran gran oportunidad para aplicar la metodología de manera más inclusiva e integral.

Sin embargo, aún en ambos casos, se reconoció que actualmente la equidad de género no forma parte de sus objetivos prioritarios. Es decir, no existe un discurso oficial encargado de promover dicha iniciativa como parte de la política de desarrollo del Gobierno Estatal.

La modificación a la Ley de planeación que se propone, así como el marco de la implantación del modelo de GpR se consideran oportunos para incorporar en los procesos de planeación de las instituciones los objetivos de equidad de género como parte de sus objetivos institucionales. Sin embargo, se perciben ciertos vacíos en torno a la interpretación y adecuación práctica que debe darse al concepto a la hora de planificar.

Por lo cual, adicional al posicionamiento del tema en los discursos, documentos y normas estatales, se considera fundamental impulsar procesos de sensibilización y formación con funcionarios/as de alto nivel jerárquico en la estructura de gobierno.

Existencia de unidad de género

En ninguna de las dependencias existe algún área, órgano o unidad de género en sus estructuras orgánicas, puesto que el tema no representa una prioridad. Tampoco se han destinado recursos para investigación ni capacitación sobre el tema, lo cual representa una limitación importante para que cuenten con diagnósticos y estrategias específicas que permitan avanzar en la equidad de género en el Estado.

Se recomienda de manera prioritaria que se incorpore una unidad de enlace de género en cada dependencia que se encargue de coordinar la implementación de

estrategias y acciones destinadas a transversalizar la perspectiva de género. La existencia de esta unidad es importante para garantizar la existencia y continuidad de acciones enfocadas a institucionalizar la transversalidad de la perspectiva de género en las distintas dependencias.

Capacitación interna

Respecto a la capacitación interna, se detectó que ninguna de las dependencias ofrece capacitación en los temas relacionados con el enfoque género. Algunos miembros del personal han participado en los escasos y actuales cursos que se han ofrecido por el Instituto de la Mujer, pero ello es esporádico y responde a coyunturas específicas y no hay programa de formación continuo y sistemático.

La Contraloría General del Estado consideró que capacitaciones en el tema de género sólo serían posibles en coordinación con el Instituto Estatal de la Mujer, puesto que al interior de la Contraloría no hay personal capacitado en el tema que las pueda impartir en el marco de los cursos que están obligados/as a tomar las personas de recién ingreso al sector público (cursos de inducción), como parte de la formación inicial.

Al respecto se considera altamente recomendable que el Inmujer Estatal, en coordinación con la Contraloría impulse la incorporación del tema de equidad de género en esos cursos iniciales de capacitación. Así como, se recomienda que se coordine con la Oficialía Mayor para incorporar talleres y cursos con el tema de género en el Programa Anual de Capacitación.

En cuanto a la equidad en la capacitación profesional que ofrecen las dependencias, la totalidad consideró que “existen las condiciones para que hombre y mujeres participen de forma igualitaria”. Sin embargo, no se cuenta con un análisis específico (en muchos casos tampoco con información desagregada por sexo) que permita corroborar dicha afirmación.

Fue unánime la percepción de que en los programas de capacitación no se contemplan las condiciones específicas de mujeres y hombres y se generan medidas específicas para garantizar condiciones de igualdad en la participación de las personas en los procesos de capacitación; sólo en la Secretaría de Planeación y Finanzas se procura que las capacitaciones se impartan dentro del horario laboral, pero ello es en función de la voluntad del superior jerárquico y no por una política específica. De tal forma que no se reconocen las desigualdades de género en la materia ni se emiten políticas para contrarrestarlas.

En la Oficialía Mayor se percibe que en algunas capacitaciones específicas acuden mayoritariamente mujeres, mientras que existen otras en las que predomina la asistencia de hombres. También se tiene la percepción de que los hombres se capacitan más. No obstante, no se ha generado un diagnóstico que muestre la situación anterior ni identifique los intereses, necesidades y condiciones diferenciados por sexo, respecto de los procesos de formación y capacitación profesional.

Es recomendable que la Oficialía Mayor genere información desagregada por sexo que le permita ubicar las características y brechas de género en la capacitación, a fin de impulsar acciones específicas para contrarrestarlas.

Enfoque de género en políticas, programas y acciones prioritarias

Respecto de la incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y acciones prioritarias de las dependencias se encontró que no cuentan con diagnósticos que permitan ubicar las brechas de género en las problemáticas que forman parte de sus ámbitos de acción en general, tampoco se contemplan acciones diferenciados por sexo en ninguna dependencia; no se han construido indicadores sensibles al género, y no se conocen los impactos diferenciados por sexo de las acciones que llevan a cabo. Sólo dos dependencias disponen de

información desagregada por sexo y edad. Empero, aún en esos casos no existe un objetivo explícito de identificar las diferencias entre mujeres y hombres, por lo que esa información no se utiliza para diseñar y evaluar los programas.

Tres de las dependencias manifestaron su intención de incorporar la perspectiva de equidad de género en 2010, mientras el resto no considera pertinente incluir la perspectiva en sus actividades cotidianas, **puesto que no perciben situaciones de discriminación**. Lo anterior muestra la *ceguera de género*⁴⁴ que existe en tomadores/as de decisiones en el estado, con la cual se debe trabajar, básicamente desde el Instituto de la Mujer a fin de obtener avances sólidos en materia de transversalización de la perspectiva de género en el Gobierno del Estado.

Es importante anotar que ninguna dispone de información desagregada por etnia.

Política de recursos humanos

Respecto de las políticas institucionales para la equidad en recursos humanos, se corroboró en campo que en ninguna de las dependencias existe una política específica para la equidad de género en la contratación, promoción y condiciones laborales de los hombres y las mujeres. Estas dependen del criterio de la autoridad jerárquica en turno, pero como tal no está explícita una política. La mayoría de dependencias anotaron que los permisos para el cuidado de los/as hijos/as se otorgan de manera discrecional en función de la voluntad de los/as tomadores/a de decisiones. Reconocieron que ese tipo de permisos se solicitan y se conceden en su mayoría a mujeres.

En este sentido no se mostró conocimiento, salvo en el caso de la Oficialía Mayor, respecto de la condición laboral establecida para los/as trabajadores/as al servicio

⁴⁴ Por ceguera de género entendemos cuando: *No se reconocen las desigualdades de género, ni la importancia de solucionarlas. Se presenta una actitud defensiva frente al tema, en la que se trata de justificar, como suficiente, lo que hace la organización.* Instituto Nacional de las Mujeres, Cultura Organizacional de las Mujeres, Guía Práctica 2006.

del Estado respecto del derecho de cuidados paternos y maternos, de lo cual se comentó en capítulos anteriores.

Obstáculos y facilitadores

Lo/as entrevistado/as consideraron que el desconocimiento sobre el tema es el principal elemento que dificulta la incorporación de la PEG en la Administración Pública estatal. La resistencia de las dependencias y la inexistencia de una política clara, así como la falta de un marco legal sobre el tema son otros elementos que, a decir de los funcionario/as, dificultan la incorporación del tema. A ello debemos agregar, que como lo comentaron anteriormente, la invisibilidad de situación de discriminación hace que muchos funcionarios/as perciban al enfoque de género como algo poco prioritario e incluso podría significar mayores cargas de trabajo.

Mientras que señalaron como aspectos que facilitarán la transversalización del género, los canales de comunicación existentes entre las dependencias y ser un Estado que se considera con apertura al cambio permanente.

Voluntad política

En todas las dependencias se considera que sí hay voluntad política tanto a nivel federal como estatal para transversalizar la perspectiva de género en sus funciones de gobierno. Aunque una de las personas entrevistadas señaló que *“hay un doble discurso, se hace más por interés político y económico que por la importancia del tema en sí.”*

Sin embargo, como se ha mostrado en el presente diagnóstico, el discurso formal, los marcos normativos, los procesos de planeación ejecución y evaluación de las políticas, la invisibilización de las desigualdades de género, el enfoque más asistencial de las políticas de género que desde un marco de derechos; entre otros elementos observados en el transcurso de elaboración del presente

diagnóstico, muestran que aún hace falta fortalecer la voluntad política y desarrollar las capacidades técnicas y conceptuales de los actores y las actrices claves en el estado para que se incida de manera más decidida en los procesos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género.

Los actores institucionales que las personas entrevistadas consideran claves para avanzar de manera decidida en la transversalización de la perspectiva de género en el Estado son: el Gobernador, la Secretaría de Planeación y Finanzas, la Secretaría de Gobierno y el Instituto Estatal de la Mujer. Asimismo consideraron que el Legislativo es fundamental para la coordinación entre poderes. Consideran que si existe acuerdo y coordinación interinstitucional entre estos actores la transversalización de género puede encontrar bases sólidas que permitan su concreción. Desde la visión del equipo de investigación, adicionalmente a los anteriores, se considera clave la participación de la Oficialía Mayor y el COPLADE.

Actores de la política

Para analizar lo conducente respecto del grado de capacitación, apertura, visión y condiciones respecto de la perspectiva de género desde los actores de las políticas, se realizaron dos grupos focales incorporando a personal de las distintas dependencias del sector administración. En el primero estuvieron funcionario/as de niveles directivos (direcciones de área u homólogos) y en el segundo servidores/as de niveles operativos (jefaturas de departamento u homólogos)⁴⁵.

Con base en los resultados del trabajo de campo a continuación se presentan, las principales debilidades encontradas para la incorporación de la PEG en el sector administrativo del gobierno de Baja California, así como sus principales áreas de oportunidad, desde los actores de la política.

- **Debilidades**

⁴⁵ Para más detalle respecto del trabajo de campo desarrollado ver anexo 5.

Un problema fundamental detectado es la falta de conocimiento que tienen los y las funcionarias públicas sobre el tema. Mostraron confusión para definir la categoría género y el concepto de enfoque de género. No conocen la diferencia entre los conceptos de género y sexo, ni entre igualdad y equidad. Los temas relativos al género y la equidad de género los refieren de manera exclusiva a los asuntos de las mujeres.

Asimismo existe percepción mayoritaria que tiende a *naturalizar* las diferencias de género y justificar la división sexual del trabajo y los estereotipos tradicionales de género.

En general no están familiarizados/as con las brechas de género que existen en la sociedad mexicana, ni con los diferentes tipos de violencia y discriminación que pueden llegar a sufrir las personas por su condición de género; lo que propicia que estos/as funcionarios/as ignoren la mayoría de las problemáticas relacionadas al tema, y ven las inequidades de género como algo lejano a su entidad y realidad en general, pues perciben que “*no existen grandes inequidades entre hombres y mujeres*” en su entidad, a la cual se le considera mucho más “*abierta*” que el resto de los Estados. Pese a ello, reconocen que no cuentan con algún diagnóstico en la entidad que les permitiese sustentar dichas afirmaciones.

Asimismo, se registró un alto desconocimiento respecto de las leyes o normas vinculadas con la igualdad de género y la atención a problemáticas específicas de las mujeres, como la violencia de género. Sólo una parte de ellos/as (la menor), en general los/as abogados/as, identificaron alguna de las leyes o normas, entre las cuales destacan la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Plan Estatal de Desarrollo, y el Programa Estatal de equidad de género 2009-2013; pero en general coincidieron que dichos marcos jurídicos no guían su trabajo ni existe un

conocimiento completo de ellos, la mayoría mencionó sólo conocerlas de nombres.

En resumen, se observa un problema de falta de capacitación y, sobretodo, de sensibilización sobre el tema de parte de los/as funcionarias/os de distintos niveles de mando, lo cual significa un reto a vencer, pues es precisamente es la falta de sensibilización la que conlleva a que la gente tenga resistencia para aceptar la incorporación de la PEG en sus funciones de gobierno, además de que no demostraron entendimiento acerca de cuál es el modo en que se puede llevar a cabo dicha incorporación.

Los/as funcionarios/as comentaron que en sus dependencias no se han llevado a cabo procesos de capacitación, formación o sensibilización sobre el tema de género, salvo contadas excepciones, por lo cual reconocieron que les hace falta mayor conocimiento del tema y están dispuestos/as e interesados en participar en ellos en caso de que se dieran.

Es importante señalar que no se observaron diferencias de percepción relevantes entre las personas que participaron en la dinámica; salvo en el caso de una funcionaria que asistió recientemente en un Curso sobre Planeación y Presupuestación con Perspectiva de Género; en cuyo caso sí se observó una comprensión y sensibilización notoriamente mayor ante el tema, por lo cual se considera fundamental continuar y ampliar este tipo de acciones de capacitación en el conjunto de funcionarios/as.

Se observó que el desconocimiento y falta de sensibilización sobre el tema acarrea que los/as distintos miembros del personal administrativo, aunque identifican algunas situaciones inequitativas, principalmente al interior de su institución como lo sería el acceso que tienen hombres y mujeres a los puestos de dirección o diferencias de salarios que existen entre hombres y mujeres que desempeñan los mismos puestos, no las ven como brechas de género y las

“cotidianizan” o “naturalizan”, es decir, consideran que son situaciones comunes y no necesariamente malas, pues es parte de la “naturaleza” de las mujeres el que en ciertos momentos de la vida prioricen entre ascender en una carrera profesional y tener esposo e hijos, pues si escogen la segunda dan por sentado que ellas tendrán que dedicarle más tiempo y energía al cuidado de los hijos/as y del hogar que los hombres.

En ese sentido, tienden a justificar la segregación ocupacional y la prevalencia de hombres en puestos de dirección dentro del gobierno, “por las responsabilidades que tienen las mujeres en sus casas”. Al respecto se registró cierta diferencia en las percepciones de algunas mujeres (no de todas), que consideran que los roles deben transformarse y los hombres deben participar más equitativamente en las labores de la casa y que las instituciones deben ofrecer condiciones propicias para que los hombres y las mujeres puedan conciliar ambas esferas y que el género no represente una restricción para acceder a ascensos laborales. Incluso propusieron que el horario de todo el gobierno fuera hasta las 5 de la tarde para permitir que ambos sexos cumplieran con actividades de cuidado, aseo, mantenimiento, en sus hogares; y el horario largo no siguiera representando un filtro de ascenso a puestos de decisión entre hombres y mujeres.

Fue notorio que en el caso de los hombres el tema del acoso y hostigamiento sexual en sus centros laborales es inexistente, pues no lo consideran como algo digno de atención: perciben que existe poco y que no es grave. Por su parte las mujeres consideran que está presente aunque no saben de qué magnitud es. En cualquier caso, no hay mecanismos de denuncia, atención o prevención, ni información relevante que permita conocer la prevalencia del problema en la Administración Pública Estatal.

De igual manera, una dificultad importante estriba en que los y las funcionarias no sólo ignoran de qué manera las instituciones públicas podrían brindar servicios a la ciudadanía con PEG, sino que no lo consideran relevante, piensan que basta

con que los servicios y beneficios que otorga el Estado se ofrezcan sin que se condicione la atención por motivos de sexo. Por ello consideran que ya hay igualdad de trato en el gobierno porque no hay discriminación directa en las leyes, normas y criterios que regulan la función pública y la impartición de bienes y servicios. Esta percepción invisibiliza la discriminación indirecta que se genera cuando no se reconocen las condiciones y puntos de partida desiguales de las personas en función, entre otras variables, de su sexo. Por lo cual se considera un tema que de manera prioritaria debe ser atendido en procesos de capacitación.

En el mismo sentido, no le ven utilidad a la elaboración de diagnósticos que sirvan para ubicar necesidades específicas de grupos de población diversos, en función del sexo, la pertenencia indígena o la edad; no le otorgan sentido a que los programas sociales tengan metas relacionadas a la equidad de género o que los programas generen información desagregada por sexo; esto también se debe a que el hacer políticas públicas con Enfoque de Género sólo lo ven reflejado en establecer cuotas de género para ciertos puestos laborales.

- **Áreas de Oportunidad**

Resalta el hecho de que en el desarrollo de las sesiones de grupo de enfoque que se llevaron a cabo con personal de distintos niveles, los/as participantes fueron cambiando su percepción en asuntos importantes, a partir del diálogo conjunto. Por ejemplo, iniciadas las sesiones se les preguntó si consideraban importante y necesario incorporar en enfoque de género en sus funciones de gobierno, en las respuestas señalaron que no necesariamente, y en las argumentaciones denotaban desconocimiento de cuestiones básicas del tema, así como una percepción de poca relevancia.

Avanzada la sesión y después de reflexionar acerca de inequidades que por género se dan en el Estado, o en otros lados, y la importancia que pudiera tener su institución para erradicarlas llegaron a abrirse más acerca del tema y la

importancia de conocer más. Aunque siempre estuvo presente el desconocimiento y escepticismo.

En ese contexto resulta evidente la importancia de llevar a cabo procesos de formación, sensibilización y capacitación en un escenario en el que se muestra una actitud positiva de aprendizaje e interés, sobre todo porque consideran que el tema está muy presente en la administración pública federal y que es importante que el Estado esté actualizado.

Como fue comentado anteriormente, resultó altamente contrastante el nivel de sensibilización y apropiación del tema que demostró tener una participante de los grupos focales que asistió al Curso sobre Planeación y Presupuestación con PEG que se impartió por parte del Instituto de la Mujer, en meses recientes, la cual con sus intervenciones motivaba la reflexión entre el resto del grupo. Esta situación es alentadora, pues nos conduce a visualizar el efecto que tendría en las políticas públicas del Estado el que todos y todas las que participan en su diseño, administración, operación y evaluación acudieran a capacitaciones similares.

Otra labor primordial, será la realización de diagnósticos, con una adecuada difusión, sobre equidad de género en Baja California, pues éstos se convertirán en la principal herramienta de funcionarios/as para ubicar brechas de género y mecanismos para abatirlas a partir de sus respectivos ámbitos de acción institucional.

Otra labor importante que debiese llevar a cabo el Gobierno de Baja California en el sector administrativo, es la difusión entre sus funcionarios/as del tipo de legislación o normas relativas a la igualdad entre mujeres y hombres o al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, pues esto significará una mayor apertura de estos/as hacia el tema. Las leyes no sólo tienen impacto en su aplicación, sino que sirven para fomentar ideas de justicia y equidad, así como valores para la convivencia entre hombres y mujeres; y como fue mostrado, la

mayor parte de los y las funcionarias públicas desconocen casi por completo la legislación existente en la materia.

Existe un marco actual favorable para que el Instituto de la Mujer en el Estado impulse acciones encaminadas a fortalecer los conocimientos, capacidades y habilidades de los/las funcionarios/as para incorporar la perspectiva de género en sus funciones de gobierno y en el ciclo de las políticas públicas en los cuales participan; así como para incidir en las adecuaciones institucionales necesarias, en el marco organizacional, administrativo, de recursos, etcétera, para hacer factible la transversalización de la perspectiva de género.

CONCLUSIONES

En términos generales hay ausencia de la perspectiva de género en las políticas, programas y acciones estratégicas del sector Administración del Gobierno del Estado de Baja California.

Las Leyes, documentos normativos y rectores de los mismos denotan un lenguaje sexista y ausencia de los objetivos de equidad.

Las políticas analizadas no parten de un Diagnóstico que permita ubicar la situación de género en el Estado en los diversos temas y problemáticas sociales, lo cual representa un vacío que tiene repercusiones en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas.

En los casos en que se hace mención explícita a la igualdad entre mujeres y hombres, los argumentos son, más bien, generales y no se profundiza en las condiciones socioculturales que las provocan y en las medidas que es preciso establecer para su erradicación.

En la mayoría de los casos, las dependencias del Sector no cuentan información desagregada por sexo, ni por otras variables relevantes como la edad, la pertenencia étnica o el nivel socioeconómico que les permitan conocer los resultados y repercusiones de sus acciones sobre grupos de población específicos

A nivel institucional se encontró que actualmente la equidad de género no representa un objetivo prioritario para ninguna de las dependencias del sector administración, no existen áreas o unidades específicas de género en las estructuras orgánicas o funcionales de las dependencias, así como tampoco se destinan recursos a la investigación en los temas de género, ni se imparten de manera sistemática cursos, talleres o procesos de sensibilización en el tema.

Se observó un alto desconocimiento conceptual y técnico sobre el enfoque de género por parte de los/as servidores/as públicos/as del sector, así como una tendencia a considerar que la igualdad formal es suficiente y adecuada para garantizar la igualdad real en las oportunidades, beneficios, servicios y trato otorgado a los hombres y las mujeres de la entidad. Por lo cual no visualizan la discriminación indirecta que pueden generar en ciertos grupos poblacionales a partir de no diferenciar por sexo acciones, condiciones, servicios y/o recursos.

El proyecto de institucionalización y transversalidad de la perspectiva de equidad de género contenido en el Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013 representa una gran oportunidad para llevar los criterios de equidad de género a toda la administración pública de la entidad.

En el marco de dicho Programa y de los recursos federales del Fondo de Fomento a la Transversalización se han emprendido acciones de capacitación a algunos/as funcionarios/as del Estado sobre perspectiva de género, lo cual representa una acción altamente favorable.

Asimismo, en los Lineamientos Generales para la Programación y Presupuestación 2010 se están sentando las bases para incorporar la perspectiva de género en los procesos de programación y presupuestación lo cual es un factor altamente positivo.

Por su parte, es preciso destacar que el Gobierno del Estado se encuentra en proceso de implementación del modelo de Gestión por Resultados lo cual representa una oportunidad valiosa para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de planeación, programación y presupuestación (PPP) de las políticas públicas estatales.

El Instituto de la Mujer Estatal cuenta con la disponibilidad de acceder a recursos federales para avanzar en la tarea de la transversalización de la perspectiva de

género en la Administración Pública estatal, lo que representa una oportunidad importante.

Existió voluntad política por parte de actores institucionales clave como la Secretaría de Planeación y Finanzas y el Instituto de la Mujer en el Estado para incorporar la perspectiva de género en el PPP, lo cual representa una fortaleza que habrá que mantener y robustecer políticamente con la incorporación de otros aliados estratégicos como la Secretaría de Gobierno.

Existe un marco legal federal propicio para transversalizar la perspectiva de género en el Estado, pero es necesario adecuar ciertas leyes estatales, como la de Planeación, a fin de otorgar un marco más sólido para dicho fin.

A continuación se exponen las principales conclusiones por programa o política analizada:

Programa Estatal de Equidad de Género 2009-2013

- El Programa tiene un adecuado fundamento legal para alcanzar los objetivos de equidad en la Ley del Instituto de la Mujer, además de contar con bases legales del ámbito nacional e internacional.
- Requiere de la adecuación de otras leyes, como la de Planeación, a fin de contar con mejores posibilidades de incidencia en otras dependencias del Estado.
- En el diagnóstico de las desigualdades de género es insuficiente y no permite hacer un balance más específico que muestre desigualdades específicas y abone en la construcción de acciones más certeras.
- El Programa contempla adecuadamente los mecanismos de coordinación con otras dependencias.

- En general el diseño del Programa es congruente con los objetivos de equidad de género aunque es necesario avanzar en la atención de los de conciliación entre las esferas productiva y reproductiva; distribución equitativa del trabajo y cambio en los estereotipo de género.
- Las acciones establecidas en el Programa para cumplir con sus objetivos son congruentes, aunque limitadas para avanzar en la atención de objetivos estratégicos para la igualdad como la conciliación de las esferas familiar y laboral, o la erradicación de estereotipos de género.
- El Programa cuenta con recursos para la atención de las desigualdades y la contribución para la equidad.
- Una debilidad del Programa está en la falta de mecanismos claros de evaluación y seguimiento. El Programa cuenta sólo con algunos indicadores que permiten valorar ciertos resultados pero no permiten observar los avances hacia la equidad de género.

Política para el Desarrollo de la Entidad

- Se observa una visión aislada de las desigualdades de género, pues no existe un eje transversal que haga permanecer el principio de equidad en cada uno de los temas, áreas, problemas, que se muestran en el Plan.
- No hay planteamiento de atención de desigualdades considerando las causas que las generan.
- El único objetivo de equidad que se expone y atiende es el de igualdad e inclusión; aunque incluso en este caso la atención es incompleta.
- El Plan no cuenta con un diagnóstico completo que permita identificar las diferencias entre mujeres y hombres, y dentro de ellos, las diferencias en razón de sus pertenencias étnicas, etarias y de clase social; que permita analizar aquellos aspectos que desde la Administración Pública generan desigualdades, al mismo tiempo que evalúe la factibilidad de modificarlas. Por lo cual el Plan no está orientado el erradicar las desigualdades de género.

- Se muestra una falta de aplicación de la categoría género en diversas problemáticas lo cual no permite identificar el papel que tiene la identidad de género de las mujeres y los hombres en su vida cotidiana ni en la explicación de problemas (que así lo ameritan), por lo cual se limita la generación de estrategias y toma de decisiones más acertadas.

Políticas de participación ciudadana para los procesos de planeación.

- No hay planteamientos de atención a las desigualdades entre mujeres y hombres que condicionan las posibilidades reales de participación ciudadana en la planeación del desarrollo, lo que ocasiona el riesgo de reproducir el lugar marginal de las mujeres en ella.

Política Fiscal del Estado

- Se observa ausencia de la perspectiva de equidad de género en cinco de los seis documentos revisados. No se reconocen las aportaciones de las mujeres a la economía y las finanzas del Estado.
- Con los Lineamientos Generales para la Programación y Presupuestación 2010 se están sentando las bases para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de programación y presupuestación y, lo más importante, en el proceso de eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres.
- Actualmente el presupuesto de egresos de Estado no permite observar los recursos destinados a las mujeres y las niñas, ni a las acciones específicas destinadas a atender problemas básicos y estratégicos de las mujeres y a las desigualdades entre mujeres y hombres en Baja California.
- La Ley de Planeación no tiene incorporados los criterios de la perspectiva de género como uno de los ejes rectores.

- Se observa ausencia de la perspectiva de género en los temas de capacitación a funcionarias/os encargado/as de los sistemas de administración tributaria y asignación de recursos.

Política Laboral del Gobierno del Estado

- Los contenidos de las normas que regulan las condiciones y relaciones laborales al interior del Gobierno son insuficientes para avanzar en el logro de los objetivos de equidad de género en el ámbito laboral de la administración pública estatal.
- Son insuficientes y esporádicos los mecanismos de detección, prevención, atención y erradicación de la violencia sexual en el ámbito laboral.
- Hay ausencia de políticas específicas que garanticen condiciones laborales enfocadas a lograr una equidad de género en el desarrollo profesional de los hombres y las mujeres.
- Son insuficientes, esporádicas y no institucionalizadas las medidas conciliatorias que faciliten la mayor participación de los hombres en el ámbito familiar y de las mujeres en el laboral.
- Las normas analizadas parten de una igualdad de trato a hombres y mujeres, sin embargo, en los hechos se está provocando una *desigualdad de facto* al no considerar en las políticas las condiciones estructurales diferentes de los hombres y las mujeres.

Política de Capacitación

- La política de capacitación actual a servidores/a públicos/as no se ha constituido en un instrumento para lograr una mayor equidad en la dinámica laboral interna.
- Los temas de género no están integrados de manera institucional en los programas de capacitación de las dependencias.

Criterios de evaluación del desempeño de los/as servidores/as públicos.

- Los criterios y metodologías de evaluación y estímulos a servidores/as públicos pueden estar abonando en generar condiciones de mayor inequidad laboral, al no incluir los conceptos del género.
- La evaluación del desempeño de los/as servidores/as públicos no está siendo un instrumento que permita generar un clima laboral de mayor equidad de género, libre de violencia contra las mujeres y transformador de estereotipos de género discriminatorios; así como tampoco está promoviendo conductas y actitudes acordes con los principios de equidad, igualdad y no discriminación por parte de los/as servidores/as públicos/as hacia la población.

Evaluación de la Gestión Pública:

- Existe una importante oportunidad para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de la gestión pública, fundamentada en la actual implementación del modelo de gestión de resultados, con base en lo cual se está construyendo actualmente el sistema estatal de indicadores basados en resultados.
- Sin embargo, en las distintas metodologías existentes para evaluar la gestión pública del Gobierno del Estado está ausente la perspectiva de género, por lo cual no están los criterios y contenidos necesarios para generar información relevante acerca de los avances estatales en materia de equidad.
- El Sistema Estatal de Indicadores no contempla los objetivos de equidad como parte de los objetivos de gobierno y, por tanto, de los aspectos a evaluar. Por lo cual los indicadores no están desagregados por sexo, ni están contemplados aquellos que permitan observar la disminución en las

brechas de género, los efectos de las acciones sobre los hombres y las mujeres, ni la transformación de las brechas de género.

- Por su parte, los modelos actuales de evaluación de calidad de los servicios no permiten ubicar los tratos y accesos a servicios diferenciados entre hombres y mujeres, así como aquellos que se puedan considerar discriminatorios en función del sexo de las personas. Por ello no ofrecen información relevante para el diseño y adopción de acciones destinadas a garantizar el acceso y trato igualitario de hombres y mujeres a los servicios públicos con calidad.

Registro Público de la Propiedad y el Comercio

- Se observa ausencia de la perspectiva de equidad de género en los documentos normativos y en las actividades prioritarias del RPP.
- De manera relevante destaca el hecho de que en sus funciones no considera la condición de las mujeres en el tema de la propiedad de los recursos. Por lo cual actualmente no despliega acciones encaminadas a promover y fomentar la propiedad de las mujeres.
- Asimismo hay ausencia de perspectiva de género en el monitoreo y seguimiento del trato brindado a las personas, por lo cual no es posible saber si existe algún tipo de discriminación por género.

Bibliografía:

- Abramo, L. (editora). "Trabajo decente y equidad de género en América Latina. Santiago de Chile", OIT. Primera edición 2006
- Comisión Europea. "*Guía para la evaluación del impacto en función del género*". Bruselas", 1997.
- Comité Permanente Inter-Agencial. "*Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings*". Ginebra, 2005
- De Oliveira, Orlandina y Ariza, Mariana. "*Género, trabajo y exclusión social en México*". Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 15, Núm. 1, pp. 11- 33, 2000.
- Guzmán, Virginia. "*La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*". Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, 2001.
- Hofbauer, Helena. "*Género y presupuestos. Informe general*". BRIDGE Instituto de estudios de desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido, 2003
- Incháustegui, Romero Teresa. "*La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas: apuntes en torno a sus alcances y restricciones*". La Ventana, número 10. México, 1999.
- Incháustegui Romero, Terese y Ugalde Benavente, Yamileth . Guía metodológica para institucionalizar la perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno del Estado de Hidalgo. Instituto Hidalguense de las Mujeres, México 2007.
- Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. "*Análisis y gestión de políticas públicas*". Barcelona, Ariel, 2008
- Kabeer y Elson citadas por Roxana Volio en "*La realidad en España acerca de la conciliación de la vida laboral y familiar*", Madrid 2004.

- Lagarde, Marcela. “El género”, fragmento literal: ‘La perspectiva de género’, en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Ed. horas y HORAS, España, 1996, pp. 13-38.
- Lamas, Martha (2003). “Género: claridad y complejidad”. Consulta 19/10/2009, en: http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/un_genero%20lamas.pdf revisada en septiembre de 2009
- Maruja Barrig, Maruja y Ruiz –Bravo López, Patricia. “Lineamientos metodológicos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos”, 2004. Consultado en biblioteca electrónica PREVAL II: <http://preval.org/es/library>
- Pérez Fragoso, Lucia y Rangel Granados Rosalío. Guía para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género, en el sector salud. Secretaria de Salud. México, 2004
- Picchio, A. “El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral”, en Borderías et al (eds.). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria-FUHEM, 1994.
- Rodríguez Arantxa. “Del reparto del empleo al reparto del trabajo. La reorganización del tiempo del trabajo desde la perspectiva de género”. En <http://www.nodo50.org/ekintza> revisada en septiembre de 2009.
- Rodríguez y Larrañaga en “El tiempo de trabajo y su distribución por sexos en la comunidad autónoma vasca”. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea
- Rodríguez Ortiz, Jenny. “La Evaluación del Desempeño: Aproximación desde una Perspectiva de Género” en *Ciencia y Sociedad*, Abril- Junio, año/vol. XXVIII, número 002. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, República Dominicana, 2003

- Salas Rodríguez, Claudia Gabriela, coord. “*Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*”. Vol. 2/La perspectiva de género, INMUJERES, 2008.
- Parlamento Europeo. Informe sobre el lenguaje no sexista en el parlamento europeo (Aprobado por la decisión Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad de 13 de febrero de 2008)
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Belem do Pará” (1994). Consultada durante el mes de octubre en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0029.pdf>
- Declaración y plataforma de acción de Beijing (1995). Consultada durante el mes de octubre en: http://www.unifem.org/un_archives/Plataforma%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Beijing.pdf
- Décima conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de Quito (2007). Consultado durante el mes de septiembre y octubre en: http://www.e-mujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Consenso_de_Quito
- Instituto Nacional de las Mujeres. Guía conceptual 2004 para elaborar presupuestos institucionales con perspectiva de género. INMUJERES. México, 2003.
- Instituto Nacional de las Mujeres. “Anexo a: específico para la revisión preventiva de la institucionalización de la perspectiva de género en los programas de las dependencias y entidades de la APF”, aplicable a la guía para la evaluación y seguimiento de programas gubernamentales. Elaborado por la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico.
- Instituto Nacional de las Mujeres México Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género. México, D.F: INMUJERES, 2003

- Síntesis de la Política general para la institucionalización de la perspectiva de género en la CDHDF, aprobada por el Consejo de la Comisión en sesión del 13 de marzo de 2008. Consultada en:
http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=peg_ind
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006). Consultada durante el mes de septiembre y octubre en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008 – 2012. Consultado en
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100919.pdf
- Naciones Unidas (1997), Consejo Económico y Social, periodo de sesiones sustantivo de 1997, Tema 4 (a) del programa provisional: Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con los temas siguientes: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas (E/1997/100), Ginebra, 30 de junio a 25 de julio.
- ONU (2008). *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Volumen 1. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Ginebra, Suiza.

Fuentes estadísticas:

- Instituto Nacional de las Mujeres. Sistema Estatal de Indicadores de Género (INMUJERES - SIEG). Consultado en:
<http://www.inmujeres.gob.mx/dgede/seig>
- Instituto Nacional de las Mujeres. Sistema de Indicadores de Género (INMUJERES-SIG). Consultado en: http://www.e-mujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Sistema_de_indicadores_de_genero.

- INEGI, Información estadística de sociodemografía y género. Consultada en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu24&s=est&c=3292>.
- INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009. Consultada en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10781&e=&i=>
- INEGI. Tabulados Básicos Definitivos de la Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo, 2002. Consultada en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?accion=4&UPC=702825498160
- INEGI. Mujeres y Hombres en México 2009. Consultada en http://www.inegi.gob.mx/prod_serv
- INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006. Consultadas en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=11214&e=&i=>.
- INEGI. Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo 2001. Consultada en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205>