



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



# La institucionalización de la política pública municipal a partir de los mecanismos para el adelanto de las mujeres

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
MUNICIPALES**

Este material es propiedad de la Cámara de Diputados y los derechos de autora corresponden a la investigadora que elaboró el presente documento. Las opiniones expresadas en este documento reflejan el punto de vista de la investigadora, no necesariamente expresan el punto de vista del CEAMEG.

## Contenido

Introducción	4
I. Marco normativo	9
II. El enfoque de género en las políticas de desarrollo municipal	14
1. Las políticas públicas en el desarrollo municipal	14
2. Políticas públicas con enfoque de género	27
3. Transformando el entorno	33
A. Acciones realizadas por el Municipio del Grullo, Jalisco	37
B. Acciones realizadas por el Municipio de Tonaya, Jalisco	39
4. Limitantes en el desarrollo municipal con enfoque de género	40
III. Acciones para la creación y fortalecimiento de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM)	48
1. Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PEG)	48
2. Acciones de vinculación entre las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) y las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM)	60
IV. Estrategias para incorporar la Perspectiva de Género (PEG) en la gestión municipal	63
1. Transversalización de la Perspectiva de Género (PEG)	63
2. Institucionalización de la Perspectiva de Género (PEG)	66
3. Planeación con Perspectiva de Género (PEG) en los municipios	72
A. El posicionamiento y cabildeo político	80
B. El cambio organizacional de las instituciones públicas	83
C. El proceso técnico de la planeación	85
4. Las herramientas metodológicas	87
A. El análisis con Perspectiva de Género (PEG) y el diagnóstico	88
B. Las estadísticas desagregadas por sexo	89
C. Indicadores de seguimiento y evaluación	90
D. Armonización de la normatividad municipal con la legislación nacional e internacional	91

E. Presupuestos sensibles al género	97
5. Fortaleciendo la ciudadanía de las mujeres en el municipio	111
V. Entrevistas a titulares de IMM	118
1. Entrevista con la Lic. Liliana Morones, Directora del Instituto de las Mujeres de Tlaquepaque, Jalisco	118
2. Entrevista con la Lic. Claudia Isela Cruz Alfaro, Ex Titular de la Instancia Municipal de Tuzantán, Chiapas	123
3. Reflexiones	127
Recomendaciones	128
Glosario	131
Referencias	133

## Introducción

En México, el 2 de agosto de 2006 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH). Esta normatividad estableció que actualmente los municipios tengan como una nueva encomienda la formulación de programas e instancias específicas de atención a las mujeres, de acuerdo con los principios que contienen la propia LGIMH. Este marco normativo prescribe que los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal deben estar coordinados para ejecutar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En principio, las facultades de los municipios en México, a quienes nos referiremos en este trabajo, se contemplan en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, en los últimos años se han creado o reformado una serie de leyes secundarias que contemplan la actuación de los gobiernos locales para llevar a cabo la ejecución y cumplimiento de dichas facultades. Ejemplo de ello son la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); la Ley General de Desarrollo Social (2006); la citada Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). Todas ellas forman parte de lo que podemos denominar *la nueva agenda de los Gobiernos Locales en México*.

Ante este nuevo contexto jurídico, los gobiernos municipales dejan de ser meros proveedores de servicios públicos, para reorientar las políticas de desarrollo económico y social en un marco con Perspectiva de Género (PEG). En este nuevo escenario, se reconoce que en la formulación y ejecución de las políticas públicas, y en las acciones de los gobiernos locales, hay sesgos de discriminación de género. En consecuencia, existe la necesidad de la redistribución de oportunidades, de los recursos y el acceso al poder público para que las mujeres construyan opciones de vida con mayor autonomía y con impacto favorable para sus familias y la comunidad.

En ese sentido, adoptar la PEG significa para las instituciones públicas, en primer lugar, reconocer las desigualdades, y posteriormente, emprender estrategias para disminuir las brechas de género, transformando los contextos de discriminación en desarrollo.

Por ello, el desarrollo local con Perspectiva de Género comprende procesos de cambio político, institucionales, sociales y culturales que, de una u otra manera, permiten la apertura de espacios y medios de participación para la sociedad local, con las mujeres como protagonistas. Para lo anterior, habrá que comenzar por reconocer, valorar y potenciar los papeles que éstas desempeñan en cada contexto específico y sus aportes al desarrollo, así como superar las limitaciones de la división de los roles sexuales y de género, la exclusión y subordinación que las afecta. Una parte fundamental de este proceso es el acceso de las mujeres a los espacios públicos de decisión en los gobiernos locales y el reconocimiento y promoción de su participación y sus derechos.

El proceso de fortalecer la participación equitativa de las mujeres en los ámbitos del espacio local puede ser la vía del empoderamiento que transforme las actuales estructuras sobre las que se asienta la discriminación en las que ellas resultan afectadas.

Los avances en materia de políticas de género y, en particular, de la participación de mujeres como tomadoras de decisiones, no pueden considerarse concluyentes o irreversibles, ya que así como se ha dado una movilización positiva de liderazgos, opiniones y tensiones en favor del adelanto de las mujeres, también ha habido intentos por frenar y revertir los adelantos conseguidos.

Uno de los principales logros ha sido que la transversalidad de la Perspectiva de Género sea considerada en el marco normativo como una estrategia constante en el diseño, planeación, elaboración y evaluación de las políticas públicas locales.

Para ello es indispensable la capacitación en (PEG) de los hacedores de política pública y la puesta en marcha de mecanismos eficientes y eficaces de evaluación de impacto de dichas políticas.

En esta tarea será necesario impulsar acciones que propicien el éxito de la transversalidad de la Perspectiva de Género en las políticas públicas locales. En consecuencia, será necesario implementar estrategias integradoras y progresistas que permitan la transformación de la gestión de los gobiernos municipales.

Los aspectos vinculados con la voluntad política de quien encabeza el gobierno en turno, la armonización del marco normativo local, la realización de diagnósticos e indicadores desagregados por sexo, los presupuestos sensibles al género, los procesos de capacitación y/o sensibilización y las propias investigaciones en materia de género, representan algunas de las estrategias necesarias en el andamiaje del proceso de institucionalización que permitirá a los gobiernos municipales del país contribuir para alcanzar los objetivos de la política nacional de igualdad, por lo que es condición necesaria que exista la conjugación de estos elementos para hacer efectiva la transversalidad de la política de igualdad, ya que cuando alguno de ellos es débil, este proceso resulta incompleto, o bien, retrasa el proceso de transformación de la cultura institucional.

Gracias a la experiencia y lecciones aprendidas a partir de la creación de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM), se ha constatado la necesidad de apuntalar y dar continuidad a proyectos para la igualdad, cuya eficacia se tendrá que sustentar principalmente en la voluntad política y en la disposición de un marco normativo que haga posible llevar a cabo la ardua tarea de articular e incorporar el enfoque de género en las políticas públicas.

Tomando en cuenta este contexto, las Instancias Municipales de las Mujeres tienen el enorme reto de promover la igualdad y la equidad de género en la visión del desarrollo local, hacer gestiones efectivas para la incorporación transversal de la

Perspectiva de Género en los planes de desarrollo municipales, en los presupuestos públicos y en la toma de decisiones encaminadas a cerrar las brechas de género.

Este trabajo tiene por objeto mostrar las dificultades de la transversalización e institucionalización de la política pública de igualdad en el ámbito municipal, así como la preocupación específica de la escasa participación de las mujeres en los procesos de planeación y su marginal presencia en los presupuestos públicos, toda vez que se continúa dependiendo de los apoyos económicos o subsidios del gobierno federal para el avance y continuidad de las políticas locales; a través de los testimonios de las titulares de las IMM podremos observar cómo las políticas de género siguen sin ocupar la agenda pública de los gobiernos locales, situación que es imperante fortalecer si reconocemos que el camino para lograr el proceso de institucionalización depende en gran medida de que sea incorporado a la agenda gubernamental y pública el principio de equivalencia humana.

Además, se pretende dar cuenta con datos oficiales de los avances que se lograron entre los años 2007 a 2012, periodo en el que impulsar y fortalecer el desarrollo local con Perspectiva de Género fue una de las principales estrategias del gobierno federal, en un momento histórico en el que coincidieron la voluntad política tanto de una mayoría de legisladoras y legisladores del Congreso de la Unión, como del Ejecutivo Federal, para el surgimiento de un nuevo marco normativo para la igualdad entre mujeres y hombres que sentara las bases de una nueva arquitectura institucional.

El presente estudio consta de seis apartados centrales. Inicia con una exposición del Marco Normativo de Igualdad (sección I). En la sección II se aborda la importancia de incorporar el enfoque de igualdad de género en los gobiernos municipales para generar mejores índices de desarrollo social. La sección III analiza el entorno en el que se desarrolló la creación de las Instancias Municipales de las Mujeres, así como su fortalecimiento a través del Fondo para el Desarrollo de Instancias Municipales de la Mujer (FODEIMM), cuyas Reglas de Operación (RO)

están plenamente fundamentadas en los aspectos centrales de los derechos humanos de las mujeres, tanto en el ámbito nacional como internacional. La sección IV trata el tema de la política de igualdad en el ámbito local. A continuación, la sección V expone mediante dos entrevistas las experiencias y aprendizajes de las titulares de las IMM en su enorme labor de promover la igualdad e incidir en la transformación de las políticas municipales de igualdad. A manera de conclusión, se emite una serie de recomendaciones en el último título del mismo nombre.

## **II. Marco normativo**

El presente trabajo de investigación cumple con el propósito de mostrar el avance que han tenido las Instancia Municipales de las Mujeres (IMM), las cuales, como ya se adelantaba en la introducción de este documento, sientan su actuación en un marco normativo nacional de principios progresistas que han permitido dotar de nuevas facultades a las autoridades locales, otorgándoles mayor incidencia en la implementación de la política nacional de igualdad.

De esta manera, al conjunto de leyes antes mencionadas, se suma la importante reforma en materia de Derechos Humanos que se realizó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 10 de junio del año 2011, misma que representa un avance sin precedentes en la historia de nuestro país, toda vez que por disposición expresa del artículo 1º constitucional son elevados a rango constitucional los derechos fundamentales de las personas, así como un reconocimiento al más alto nivel de los Tratados Internacionales en la materia. Este mismo precepto normativo, implica que toda autoridad, bajo cualquier circunstancia, debe observar lo que señala la propia norma constitucional y los tratados internacionales, sin poder recurrir a ningún tipo de argumentación que impida el pleno ejercicio de derechos.

Lo anterior conlleva la obligación de que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, ahora tienen el deber expreso de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en todo el territorio nacional.

El reconocimiento expreso que hace nuestra principal carta de derechos sobre la importancia que tienen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, representa ubicar jerárquicamente la preponderancia que guardan los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, así como justificar cada una de las acciones que se implementen por parte de los

gobiernos federal, estatal y municipal, con el propósito de transitar de la igualdad formal de las mujeres, a la igualdad sustantiva.

Instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), son fuente y sustento de todas las acciones que motiven el adelanto de las mujeres en la vida pública o privada, así como referente obligatorio de atención por parte de las autoridades de los tres órdenes y ámbitos de gobierno.

En este sentido, destacan por su importancia las observaciones finales que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer dio a conocer en el mes de agosto de 2012 y en la cual da cuenta del avance que el Estado mexicano ha tenido en la materia; pero también muestra las áreas que aún siguen siendo un lastre en el desarrollo de políticas públicas de equidad, por lo que establece una serie de recomendaciones de imperiosa atención.

Tal es el caso de los asuntos que tienen que ver con acciones de armonización legislativa, atención a mujeres víctimas de violencia, feminicidio, trata de personas, participación de las mujeres en la vida pública y política, educación, empleo, etcétera, en donde a cada uno de los temas señalados se le otorgan sendas recomendaciones para que sean atendidas por todas y cada una de las autoridades federales, estatales y municipales.

A las normas constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, se suma un marco normativo secundario a nivel federal, contenido principalmente en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con la cual se inicia un nuevo esquema normativo en nuestro país que exige una visión diferenciada y cuyo eje es el reconocimiento tanto de las diferencias biológicas, culturales, estructurales e institucionales entre mujeres y hombres.

Con esta norma federal, la igualdad entre mujeres y hombres es a la vez un principio y un derecho que refleja el respeto que debe darse a la dignidad de todas las personas y que establece la obligación para el Estado de abstenerse de desarrollar cualquier diferencia arbitraria o discriminatoria contra las personas y de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En sus definiciones, la LGIMH retoma los estándares internacionales, por ello habla de la igualdad ante la ley, igualdad en la diferencia, igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, igualdad de oportunidades, desigualdad de género, acciones afirmativas, masculinidades, transversalización, empoderamiento, democracia genérica y discriminación de género indirecta.

Para efectos de la presente investigación, es importante señalar que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece que corresponderá a los Municipios:

- Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes;
- Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad;
- Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere, y
- Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Por otra parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es una norma que representa un parte-aguas en el tratamiento de la violencia de género contra las mujeres en el país, porque ubica este fenómeno en el espacio y con las características que le corresponden al Estado.

Esta Ley es una norma programática que se caracteriza por establecer principios para la acción de gobierno, proporciona definiciones concretas sobre las modalidades y tipos de violencia y fija las formas y los métodos de coordinación interinstitucional en los tres ámbitos de gobierno.

La LGAMVLV parte de principios normativos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Constitución Federal: la igualdad jurídica entre las mujeres y los hombres; el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación y la libertad de las mujeres.

Con relación a las acciones que debe emprender el Municipio al amparo de esta ley, se establecen las siguientes atribuciones:

- Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres;
- Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema;
- Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;
- Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa;
- Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los agresores;
- Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres;
- Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas;

- Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- Llevar a cabo, de acuerdo con el Sistema, programas de información a la población respecto de la violencia contra las mujeres;
- Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

Dichas disposiciones sientan un precedente y sustento que tiene implicación directa en la elaboración del presente trabajo, ya que el mismo atiende precisamente a fortalecer la labor de las instituciones públicas municipales, a partir de acciones cuyo marco de referencia ha sido señalado.

### **III. El enfoque de género en las políticas de desarrollo municipal**

#### **1. Las políticas públicas en el desarrollo municipal**

Es necesario contar con herramientas metodológicas que faciliten la inclusión de los principios de igualdad, no discriminación y libertad de las mujeres, en las diversas políticas públicas que desarrollan las autoridades municipales del país, propiciando el fortalecimiento de capacidades en las funcionarias y funcionarios municipales, para que formulen e implementen acciones a favor de un desarrollo equitativo y con mejores oportunidades para las mujeres que habitan en su territorio.

Como sabemos, el municipio es la primera instancia de gobierno en donde la población en general obtiene una atención, comunicación y participación directas con la autoridad. A través del gobierno municipal, mujeres y hombres en el pleno ejercicio de su ciudadanía, acceden a los bienes y servicios que la autoridad municipal brinda, en la aspiración de alcanzar mejores niveles de vida.

Es en este contexto que surge el papel fundamental que representa la participación activa de las mujeres en la conformación de un entorno más favorable a sus necesidades e intereses, por lo que al contar con su colaboración, serán incorporadas aspiraciones y prioridades, en la búsqueda de transformar el entorno social y construir una sociedad con mejores índices de desarrollo.

Irma Jiménez Lugo (2005) afirma que:

Estas mujeres son agentes de cambio. Como ciudadanas activas son portadoras de un desarrollo local con rostro humano; se preparan para analizar los problemas sociales y económicos con un enfoque centrado en la igualdad de las personas y la defensa de los derechos humanos (Jiménez I. 2005:4).

Para las gobernadas y gobernados el Municipio debería representar una figura estratégica y de ellos sus mujeres en los procesos de garantizar el ejercicio pleno

de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. La tarea de trabajar de forma cercana para alcanzar estos objetivos constituye una encomienda fundamental que el gobierno local debe asumir como una prioridad impostergable, siempre y cuando exista la convicción de generar en su localidad mejores niveles de desarrollo social.

Por el contrario, omitir estas acciones, provocará la permanencia de gobiernos y sociedades que propicien y toleren condiciones de discriminación, desigualdad social, violencia; en general y un desarrollo inequitativo, ya que al tomar en cuenta las necesidades particulares y colectivas de las mujeres se está en el camino del avance social y común de toda la sociedad.

En consecuencia, es menester proporcionar a las funcionarias y funcionarios encargados de generar el desarrollo de sus localidades estatales y municipales, las nuevas herramientas con las cuales obtendrán mejores índices de desarrollo. Esas herramientas tienen que ver con la incorporación de la Perspectiva de Género en sus procesos de diseño, planeación y ejecución de políticas públicas locales, las cuales tomarán como fundamento las prioridades de las mujeres que habitan en sus municipios.

En este sentido, consideramos que desde el ámbito parlamentario federal se debe identificar y regular la transición de la igualdad formal a la igualdad verdadera en los 2 446 municipios que integran a los 31 estados de la República, así como en las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal.

En la planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas de igualdad, es necesario que partamos de los datos relativos a la distribución demográfica de mujeres y hombres en el país. De acuerdo a datos derivados del censo de población y vivienda 2010 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), nuestra nación ocupa el lugar número 11 a nivel mundial en cuanto a población, con 112 336 538 habitantes.

El mismo censo reportó que 57 481 307 son mujeres y 54 855 231 son hombres, lo que representa en términos porcentuales que las mujeres representen el 51.2 por ciento de la población y los hombres el 48.8 por ciento.

Ahora bien, es importante destacar cómo el propio censo de población y vivienda 2010, muestra la forma en que está distribuida la población de mujeres y hombres a nivel municipal. Presentamos algunos datos relevantes de este censo relativos a los municipios o delegaciones más y menos poblados a nivel nacional y los que cuentan con mayor y menor número de mujeres y hombres.

**Cuadro No. 1**  
**Los 10 municipios/Delegaciones más poblados, 2010**

Estado	Municipio/Delegación	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	1 815 786	880 998	934 788
México	Ecatepec de Morelos	1 656 107	806 443	849 664
Baja California	Tijuana	1,559 683	783 653	776 030
Puebla	Puebla	1 539 819	734 352	805 467
Jalisco	Guadalajara	1 495 189	717 404	777 785
Guanajuato	León	1 436 480	701 781	734 699
Chihuahua	Juárez	1 332 131	665 691	666 440
Jalisco	Zapopan	1 243 756	607 907	635 849
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1 185 772	571 233	614 539
Nuevo León	Monterrey	1 135 550	561 656	573 894

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro No. 2**  
**Los 10 municipios menos poblados, 2010**

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	93	40	53
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	131	62	69
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	153	74	79
Oaxaca	Santiago Nezapilla	219	118	101
Oaxaca	San Pedro Yucunama	232	99	133
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	234	106	128
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	249	110	139
Oaxaca	Santa María Tataltepec	253	122	131
Oaxaca	Santo Domingo Tonaltepec	276	111	165
Oaxaca	San Miguel del Río	294	148	146

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro No. 3**  
**Los 10 municipios/Delegaciones con más población masculina, 2010**

Estado	Municipio/Delegación	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	1 815 786	880 998	934 788
México	Ecatepec de Morelos	1 656 107	806 443	849 664
Baja California	Tijuana	1 559 683	783 653	776 030
Puebla	Puebla	1 539 819	734 352	805 467
Jalisco	Guadalajara	1 495 189	717 404	777 785
Guanajuato	León	1 436 480	701 781	734 699
Chihuahua	Juárez	1 332 131	665 691	666 440
Jalisco	Zapopan	1 243 756	607 907	635 849
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1 185 772	571 233	614 539
Nuevo León	Monterrey	1 135 550	561 656	573 894

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro No. 4**  
**Los 10 municipios con menos población masculina, 2010**

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	93	40	53
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	131	62	69
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	153	74	79
Oaxaca	San Pedro Yucunama	232	99	133
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	234	106	128
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	249	110	139
Oaxaca	Santo Domingo Tonaltepec	276	111	165
Oaxaca	Santiago Nejapilla	219	118	101
Oaxaca	Santa María Tataltepec	253	122	131
Oaxaca	San Antonio Acutla	297	126	171

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro No. 5**  
**Los 10 municipios/Delegaciones con más población femenina, 2010**

Estado	Municipio/Delegación	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	1 815 786	880 998	934 788
México	Ecatepec de Morelos	1 656 107	806 443	849 664
Puebla	Puebla	1 539 819	734 352	805 467
Jalisco	Guadalajara	1 495 189	717 404	777 785
Baja California	Tijuana	1 559 683	783 653	776 030
Guanajuato	León	1 436 480	701 781	734 699
Chihuahua	Juárez	1 332 131	665 691	666 440
Jalisco	Zapopan	1 243 756	607 907	635 849
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1 185 772	571 233	614 539
Nuevo León	Monterrey	1 135 550	561 656	573 894

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro No. 6**  
**Los 10 municipios con menos población femenina, 2010**

Estado	Municipio	Población		
		Total	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	93	40	53
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	131	62	69
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	153	74	79
Oaxaca	Santiago Nejapilla	219	118	101
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	234	106	128
Oaxaca	Santa María Tataltepec	253	122	131
Oaxaca	San Pedro Yucunama	232	99	133
Oaxaca	La Trinidad Vista Hermosa	249	110	139
Oaxaca	San Miguel del Río	294	148	146
Oaxaca	San Miguel Tecomatlán	308	159	149

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

En el mundo entero, la primera década del siglo XXI ha colocado a los gobiernos ante la urgencia de revisar y transformar las instituciones que han orientado el desarrollo económico, político y social. No sólo el crecimiento poblacional, sino también el deterioro ambiental y climático, las migraciones, las tendencias de los modelos económicos y financieros, la agudización de conflictos entre naciones y creencias, las exigencias de una ciudadanía multicultural que se expande y la consolidación de las democracias, son desafíos que ya no pueden entenderse o asumirse de manera unilateral.

Para los gobiernos de nuestro tiempo, los criterios para tomar decisiones se expanden y se tornan más complejos. Construir un nuevo orden mundial involucra la interacción de lo local, lo estatal y lo federal. Pensar globalmente y actuar localmente ha sido el ideario que subyace en los cónclaves internacionales marcados por la influencia del movimiento de mujeres, desde México 1975, Copenhague, Nairobi, Río de Janeiro, Viena, El Cairo, hasta Beijing.

Beijing fue decisivo para las mujeres, ya que evidenció la necesidad de crear mecanismos para "...diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que promuevan el adelanto de las mujeres..." (Plataforma: 195 H).

En México, desde los años setenta, con la 1ra. Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer y hasta finales de los noventa, con la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, se desarrollaron diversas acciones gubernamentales para el adelanto de las mujeres. Sin embargo, es hasta inicios del siglo XXI cuando por Ley se crea un mecanismo de carácter ministerial, autónomo y con recursos propios, el cual da respaldo institucional a las acciones en materia de equidad de género.

Es el caso de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), que a través de su programa rector, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2009 – 2012 (PROIGUALDAD, publicado en el DOF el 18 de agosto de 2009), logró de inicio impulsar acciones a nivel nacional para el avance de las mujeres, además de incidir en las políticas públicas que desarrolla la administración pública incorporando la Perspectiva de Género, en algunas de ellas, para impulsar el lograr de la igualdad entre mujeres y hombres con las mismas oportunidades.

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas ha permitido que en materia de desarrollo se realice un análisis más preciso de las necesidades específicas de las mujeres, a partir de nuestra diversidad de características y entornos, lo cual ha facilitado focalizar regiones y grupos que requieren atención prioritaria.

En este sentido, la labor del Instituto Nacional de las Mujeres para impulsar las políticas públicas con enfoque de género conlleva a modificar los paradigmas al interior de las instituciones, para que las y los funcionarios consideren la Perspectiva de Género como una herramienta de análisis y acción, que integre a las mujeres en los procesos de generación de políticas públicas y en los de implementación.

El cambio que implica trasladar a las mujeres desde el concepto de beneficiarias directas de apoyos básicamente asistencialistas, a ser agentes generadoras de cambio social, a partir del impulso de proyectos productivos, ha sido paulatino y ha implicado ejercicios de ensayo y error, generados tanto en la sociedad como en organismos públicos nacionales e internacionales que financian estos programas y proyectos.

La idea de desarrollo se relacionó exclusivamente con indicadores económicos, como el incremento productivo, el impulso a los mercados, la generación de ganancias o el aumento del poder adquisitivo. Es hasta en las dos últimas décadas que este concepto se ha centrado en las personas y se le relaciona con la expansión de las capacidades y libertades humanas, entendidas al mismo tiempo, como medios y fines del desarrollo, por lo que en el discurso sobre democracia y gobernabilidad que prevalece en nuestra región latinoamericana, la participación ciudadana es fundamento de la cultura democrática.

Sin embargo, desde un enfoque de género, traducir esto al ámbito local implica modificar las relaciones tradicionalmente patriarcales entre hombres y mujeres, del mismo modo que entre grupos y autoridades.

El Instituto Nacional de las Mujeres (2009) señala que:

Hoy día suele afirmarse que el desarrollo humano de las mujeres, sus responsabilidades y su papel tradicional en la sociedad están cambiando. Y si bien esto puede ser cierto, es necesario saber en qué dimensión y en qué áreas se está dando. Por ejemplo, se asegura que el acceso de las mujeres a la educación se ha incrementado notablemente y que ahora las mujeres representan 40 por ciento de la población económicamente activa, incluso cada vez más son las principales o únicas proveedoras de ingresos y jefas de hogar. No obstante estas transformaciones, prevalecen las desigualdades que dificultan y restringen su desarrollo en distintas esferas. Socialmente se les exige el cumplimiento de roles tradicionales domésticos y el cuidado de la descendencia y de las/los integrantes de la familia, incrementando sus jornadas de trabajo (Inmujeres. 2005).

Actualmente, podemos reconocer que desde los tres órdenes y ámbitos de gobierno se ha estado trabajando en función de transformar la situación social de las mujeres. Sin embargo, las acciones aún no benefician todavía al conjunto mayoritario de las mujeres, en donde en muchas de las ocasiones, a partir de su situación o posición ya sea laboral, familiar, comunal, etc., se les impide alcanzar mejores condiciones de equidad con relación a los hombres. Por ello, resulta importante medir el avance del desarrollo humano y analizar el impacto que las políticas públicas han tenido en materia de equidad. Para realizarlo, existen parámetros que nos muestra la situación real de mujeres y hombres en el contexto municipal.

Tal es el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG), que representan valiosas herramientas de medición que tienen como propósito revisar la política pública, su impacto y la posibilidad de transformar las condiciones de desarrollo de mujeres y hombres a nivel local.

El Instituto Nacional de las Mujeres nos aclara que:

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se centra en variables como esperanza de vida, tasa de alfabetismo, tasa de matriculación escolar y Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, las cuales aproximan la oportunidad de tener una larga vida, con conocimientos y con acceso a recursos. Sin embargo, el IDH es una forma de identificar un grado de desarrollo que no toma en cuenta las desigualdades entre mujeres y hombres. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) no considera las desigualdades entre mujeres y hombres. Es el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) el que incorpora la pérdida de desarrollo atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres en salud, educación e ingreso. El Índice de Potenciación de Género (IPG) mide la desviación respecto a una distribución igualitaria del poder de decisión en los ámbitos político y económico y en el control de los recursos (Inmujeres. 2009:16)

En este sentido, a partir del año de 1995, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propuso la incorporación en los sistemas de medición del

desarrollo social, no sólo el índice de desarrollo humano, sino ahora del Índice Relativo al Género (IDG) con el propósito de medir el desarrollo de las personas diferenciado por sexo.

Respecto de los resultados de estas mediciones, el Inmujeres señala que los avances han sido lentos y dispares:

Los resultados derivados del cálculo del IDH en las entidades federativas revelan situaciones contrastantes: las ubicadas en la frontera norte del país conforman una franja geográfica de desarrollo humano alto, y las del sureste las de menor desarrollo humano. Con respecto al Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), las mujeres ocupan una posición desigual. Al ver este índice en las entidades federativas y municipios del país, en ningún caso el desarrollo promedio de las mujeres es igual al de los hombres cuando se incluyen los indicadores que comprende el IDH (esperanza de vida, educación e ingresos). Un resultado negativo en el IPG afecta también al conjunto de indicadores de desarrollo humano, y a pesar de que en los indicadores de IDH se registran avances, al desagregarlos por sexo si éstos muestran diferencias en las condiciones de vida de mujeres y de hombres, el IDH disminuye invariablemente. Con relación a los indicadores de potenciación de género (IPG), los amplios márgenes de diferencia evidencian, además de la brecha, que los avances en materia de igualdad de género se han dado con cierta lentitud, debido a que esta situación permanece invisibilizada y a las fuertes resistencias para modificarla incluso cuando ésta es visible (Inmujeres. 2009:17).

Presentamos un cuadro de los tres índices citados por entidad federativa, elaborado por el Inmujeres.

**Cuadro No. 7**  
**IDH y componentes por entidad federativa**

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Relativo al Género</b>	<b>Potenciación de Género</b>
-------------------------------	--------------------------	---------------------------	-----------------------------------

	IDH	Lugar según IDH	IDG	Lugar según IDG	IPG	Lugar según IPG
Aguascalientes	0.8271	8°	0.8234	7°	0.5260	18°
Baja California	0.8391	6°	0.8325	3°	0.4508	31°
Baja California Sur	0.8332	3°	0.8278	5°	0.7059	3°
Campeche	0.8263	9°	0.8192	10°	0.7087	2°
Chiapas	0.7185	32°	0.6999	32°	0.4589	29°
Chihuahua	0.8340	5°	0.8231	8°	0.5789	13°
Coahuila	0.8356	4°	0.8281	4°	0.4784	26°
Colima	0.8097	12°	0.8038	12°	0.5859	11°
Distrito Federal	0.8837	1°	0.8802	1°	0.7582	1°
Durango	0.8045	15°	0.7936	16°	0.4504	32°
Estado de México	0.7871	18°	0.7806	18°	0.4962	23°
Guanajuato	0.7782	22°	0.7689	22°	0.5753	14°
Guerrero	0.7390	30°	0.7288	30°	0.5041	21°
Hidalgo	0.7645	27°	0.7566	27°	0.5546	16°
Jalisco	0.8056	14°	0.7994	14°	0.4992	22°
Michoacán	0.7575	28°	0.7477	29°	0.5168	19°
Morelos	0.8011	16°	0.7960	15°	0.4557	30°
Nayarit	0.7749	23°	0. 7677	23°	0.6039	7°
Nuevo León	0.8513	2°	0.8455	2°	0.6539	5°
Oaxaca	0.7336	31°	0.7236	31°	0.5978	9°
Puebla	0.7674	26°	0.7599	26°	0.5959	10°
Querétaro	0.8087	13°	0.8025	13°	0.5480	17°
Quintana Roo	0.8296	7°	0.8253	6°	0.6798	4°
San Luis Potosí	0.7850	19°	0.7754	20°	0.4885	25°
Sinaloa	0.7959	17°	0.7902	17°	0.4694	28°
Sonora	0.8253	10°	0.8206	9°	0.6249	6°
Tabasco	0.7800	21°	0.7697	21°	0.5103	20°
Tamaulipas	0.8246	11°	0.8172	11°	0.4950	24°
Tlaxcala	0.7746	24°	0.7659	24°	0.4761	27°
Veracruz	0.7573	29°	0.7488	28°	0.5984	8°
Yucatán	0.7831	20°	0.7765	19°	0.5575	15°

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, (Inmujeres 2012).

El PNUD por su parte reflexiona:

En lo que respecta a los municipios del país, en 2000 el 9.5 por ciento de los 2 418 municipios (incluyendo delegaciones del Distrito Federal) mostró un nivel de desarrollo humano alto; el 89.7 por ciento un nivel medio, y el 0.79 por ciento un nivel bajo. Entre las primeras posiciones en ese año figuraban en su mayoría delegaciones del Distrito Federal y su área conurbada, así como varios municipios de Nuevo León. En el otro extremo, los municipios con menores niveles de IDH se concentraban en los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz. En 2005, de los 2 454 municipios y delegaciones existentes en el país, el 24.7 por ciento mostró un desarrollo alto, 75.1 por ciento, uno medio y el 0.16 por ciento restante uno bajo. Al igual que cinco años antes, los municipios con mayores niveles de IDH se ubicaron en el centro y norte del país. Por su parte, los municipios con menores niveles de IDH siguieron localizándose, en su mayoría, en la región sureste, aunque resulta notoria la presencia de algunos municipios del norte país, en especial del estado de Chihuahua (PNUD. 2009:7 y 8).

**Cuadro No. 8**  
**Municipios con los Niveles más altos de IDH, 2000 y 2005**

2000			2005		
Municipio	Entidad	IDH	Municipio	Entidad	IDH
Benito Juárez	Distrito Federal	0.9165	Benito Juárez	Distrito Federal	0.9510
San Pedro Garza García	Nuevo León	0.8926	San Pedro Garza García	Nuevo León	0.9500
Coyoacán	Distrito Federal	0.8838	San Sebastián Tutla	Oaxaca	0.9205
Miguel Hidalgo	Distrito Federal	0.8817	Miguel Hidalgo	Distrito Federal	0.9189
Cuauhtémoc	Distrito Federal	0.8699	Coyoacán	Distrito Federal	0.9169
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	0.8663	San Nicolás de los Garza	Nuevo León	0.9151
Cuernavaca	Morelos	0.8639	Chihuahua	Chihuahua	0.9117
Santa María del Tule	Oaxaca	0.8638	Ciudad Madero	Tamaulipas	0.9069
Metepec	Estado de México	0.8629	Metepec	Estado de México	0.9067
Tlalpan	Distrito Federal	0.8616	Coacalco de Berriozábal	Estado de México	0.9045

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, 2008).

**Cuadro No. 9**  
**Municipios con los niveles más bajos de IDH, 2000 y 2005**

2000			2005		
Municipio	Entidad	IDH	Municipio	Entidad	IDH
Metlatónoc	Guerrero	0.3915	Cochoapa el Grande	Guerrero	0.4354
Coicoyán de las Flores	Oaxaca	0.3981	Batopilas	Chihuahua	0.4734
Tehuipango	Veracruz	0.4076	Coicoyán de las Flores	Oaxaca	0.4769
Mixtla de Altamirano	Veracruz	0.4214	Tehuipango	Veracruz	0.4986
San Simón Zahuatlán	Oaxaca	0.4315	Mezquitic	Jalisco	0.5168
Sitalá	Chiapas	0.4463	San Martín Peras	Oaxaca	0.5275
Santa Lucía Miahuatlán	Oaxaca	0.4474	Metlatónoc	Guerrero	0.5339
Santiago el Pinar	Chiapas	0.4526	Del Nayar	Nayarit	0.5373
Santa María la Asunción	Oaxaca	0.4616	Santiago el Pinar	Chiapas	0.5397
Aldama	Chiapas	0.4663	Morelos	Chihuahua	0.5408

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (PNUD, 2008).

Siguiendo con el análisis del PNUD:

En 2000, 19 de las 32 entidades federativas del país tuvieron un valor del IPG menor a 0.50, 11 entidades tuvieron valores entre 0.51 y 0.60, y dos entidades obtuvieron un IPG superior a 0.61; sin embargo sólo el Distrito Federal tuvo un valor superior a 0.70. Para 2005, nueve entidades registraron un IPG menor a 0.50 (la mitad respecto al observado cinco años antes), 12 alcanzaron valores entre 0.51 y 0.60, y 11 entidades alcanzaron valores superiores a 0.61. Nuevamente el Distrito Federal aparece a la cabeza, con un IPG ligeramente mayor a 0.80 (PNUD. 2009:9 y 11)

De lo anterior, se desprende la necesidad fundamental de comprender que las políticas dirigidas a beneficiar y promover la ciudadanía de las mujeres son cruciales para lograr el crecimiento y el desarrollo de los municipios y por ende del país.

No es casual que las principales adecuaciones y los nuevos enfoques que en los últimos años han adoptado las agendas y programas de cooperación internacional, bilateral y multilateral, se basan precisamente en la situación y en los intereses de las mujeres.

Tampoco es fortuito que los indicadores de desarrollo utilizados por Naciones Unidas consideren la condición y el avance de las mujeres, pues se ha comprendido

y demostrado que las relaciones entre mujeres y hombres es un factor que influye en el desarrollo de las sociedades.

Podemos decir que eliminar la desigualdad y la discriminación contra las mujeres es un problema que no le compete sólo a las mujeres resolver, sino que estamos hablando de las condiciones necesarias para lograr calidad de vida, la sostenibilidad del desarrollo y la democracia.

## **2. Políticas públicas con enfoque de género**

Al iniciar el análisis de este apartado, resulta fundamental precisar que las políticas dirigidas a beneficiar y promover la ciudadanía de las mujeres, son cruciales para lograr el crecimiento y el desarrollo de los países. En México, existen señales claras de que así lo ha asumido el Estado y de los pasos irreversibles que hemos logrado en el impulso a la transversalidad y la institucionalidad de género en los últimos años. Es muy útil saber qué necesitamos y cómo podemos lograr incorporar esta estrategia en el conjunto de las instituciones, políticas gubernamentales y poderes del Estado.

De inicio, los principales cambios que se necesitan para decir que efectivamente esta estrategia se ha puesto en práctica, deben ubicarse en varias dimensiones: a nivel de normatividad especial, de voluntad y compromiso político de todos los actores del Estado, también en la distribución y orientación de los recursos públicos, en la consolidación de mecanismos para el avance de las mujeres, contar con la participación ciudadana de las mujeres a través de sus organizaciones, desarrollar capital humano, cambios en la cultura institucional, en las políticas sectoriales y mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto.

En México, podemos decir que tenemos avances y prácticas incipientes en casi todos estos componentes. Lo anterior sólo ha sido posible gracias a las mujeres que desde lo individual o colectivo han incidido en la coordinación de los tres poderes de la Nación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y los tres órdenes de gobierno

(Federación, Estados y Municipios), lo que ha dado como resultado el impulso de acciones y mecanismos para fortalecer la Política Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres en el país.

Algunas de las principales propuestas de acciones presentadas en los proyectos presentados desde el nivel municipal son:

**Cuadro No. 10**  
**Propuestas presentadas en los proyectos del FODEIMM (2009-2010)**

MUNICIPIO	AVANCES Y PRÁCTICAS INNOVADORAS
Amacueca, Jalisco	Capacitación en el tema de género a personal del juzgado municipal y la policía. Espacios adecuados y atención a mujeres víctimas de violencia. Asegurar la participación de las mujeres en la definición de los problemas del municipio. Prohibición del arresto a mujeres embarazadas. Prevención de la discriminación a mujeres y hombres.
Atlautla, Estado de México	Principio de igualdad de hombres y mujeres. Atención y prevención de la violencia y discriminación en contra de las mujeres. Comisión de género. Obligación de presupuesto con enfoque de género. Programa de igualdad. Creación de la IMM. Programa especial de proyectos productivos con enfoque de género. Política de desarrollo social con Perspectiva de Género. Programa de salud para la mujer. Programa de participación de las mujeres. Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.
Coatzintla, Veracruz	Prohibición de la discriminación en contra de las mujeres. Promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Motivar la participación de la mujer en la vida pública y privada. Reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. Planeación con enfoque de género. Programa para prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres. Capacitación a personas que atienden la violencia en contra de mujeres, en el tema de género. Acciones, obras y servicios con Perspectiva de Género. Planeación municipal con Perspectiva de Género. Programa especial de igualdad. Programas de desarrollo urbano con Perspectiva de Género. Creación del IMM. Prohibición de la publicidad de la mujer como objeto sexual. Reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.
Cuautla, Morelos	Consejo municipal para la equidad de género. Planeación con Perspectiva de Género. Comité de obras públicas y consejo municipal de protección ambiental integrado por mujeres y hombres. Programa contra la violencia de las mujeres. Capacitación en el tema de género a la policía. Capacitación en género a personal del área ambiental.

	<p>Programa ambiental con Perspectiva de Género. Principio de igualdad de mujeres y hombres. Prevenir necesidades presupuestales para la igualdad. Creación de la IMM.</p>
Hueyotlipan, Tlaxcala	<p>Principio de igualdad de hombres y mujeres. Derecho a una vida libre de violencia en contra de las mujeres. Programa educativo con género. Creación del IMM.</p>
Jocotepec, Jalisco	<p>Principio de igualdad de hombres y mujeres. Creación de la comisión de género. Programa de igualdad. Programa contra la violencia de las mujeres. Centros de refugio para mujeres víctimas de violencia. Capacitación a la policía para tratar la violencia contra las mujeres. Trato especial a mujeres embarazadas.</p>
Jojutla, Morelos	<p>Derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres. Acciones de igualdad entre hombres y mujeres. Reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. Creación del consejo municipal para la igualdad entre hombres y mujeres. Programa en contra de la violencia de las mujeres. Capacitación a la policía en el tema de violencia en contra de las mujeres. Fomentar el uso del tiempo familiar. Capacitación a personal del DIF en género. Creación de la IMM. Fomentar la participación de las mujeres. Prever las necesidades presupuestales para planes y programas de igualdad.</p>
Juchitepec, México	<p>Principio de igualdad de hombres y mujeres. Promover la erradicación de la violencia en contra de las mujeres. Promover la ingesta de ácido fólico y la aplicación del toxoide tetánico en el embarazo. Promover exámenes para detectar enfermedades de la mujer. Asesorar a las mujeres en sus derechos.</p>
La Cruz, Chihuahua	<p>Principio de Igualdad de hombres y mujeres. Prevención de la violencia en contra de las mujeres. Creación de la IMM. Programas de comunicación social en contra de la violencia de las mujeres y equidad de género.</p>
La Huacana, Michoacán	<p>Igualdad de hombres y mujeres en empleos del gobierno municipal. Derecho y programas educativos para una vida libre de violencia y discriminación en contra de las mujeres. Creación de la IMM. Promoción de mujeres productoras. Asesoría jurídica y psicológica a mujeres.</p>
La Trinitaria, Chiapas	<p>Obligación de la integración del 30 por ciento de mujeres en el ayuntamiento. Creación de la IMM. Igualdad para hombres y mujeres en la prestación de servicios públicos, salarios, prestaciones y capacitación. Consejos de participación social integrados por hombres y mujeres. Atención de las enfermedades de las mujeres. Promover la erradicación de la violencia en contra de las mujeres. La obligación de que la coordinación de derechos humanos sea encabezada por una mujer. Principio de igualdad de hombres y mujeres. Asesoría y atención psicológica a víctimas de acoso sexual. Prever en el presupuesto los programas de género.</p>

<p>Meteppec, México</p>	<p>Promover la equidad de género. Obligatoriedad de incorporar en los ordenamientos normativos la equidad de género. Equidad de género en la elección de autoridades auxiliares. Creación del IMM. Participación ciudadana con Perspectiva de Género. Planeación con Perspectiva de Género. Prestación de servicios con Perspectiva de Género. Atender demandas diferenciadas de hombres y mujeres. Consejo Municipal de protección civil integrado con Perspectiva de Género. Obligación de asignar personal femenino en la cárcel municipal. Exhorto a promotores de desarrollos inmobiliarios para que incorporen la Perspectiva de Género en sus proyectos. Impulsar el equipamiento urbano con Perspectiva de Género. Proponer planes de vialidad, comunicaciones, transporte y servicios públicos municipales con Perspectiva de Género. Prohibir en la publicidad lenguaje sexista y estereotipado. Programas de obra pública con equidad de género. Programa municipal de la mujer. Atención médica a la mujer. Programas artísticos y culturales con equidad de género.</p>
<p>Temamatla, México</p>	<p>Procurar programa educativo con equidad de género. Procurar la igualdad de oportunidades de empleo público y privado para hombres y mujeres. Procurar erradicar la violencia y discriminación en contra de las mujeres. Consejo Municipal de equidad de género. Espacios adecuados para mujeres en la cárcel municipal. Atención psicofísica de la mujer. Prohibición del acoso sexual a la mujer.</p>
<p>Tepeaca, Puebla</p>	<p>Garantizar la igualdad de hombres y mujeres.</p>
<p>Tepetitlán, Hidalgo</p>	<p>Garantizar la igualdad de hombres y mujeres. Proteger los derechos de las mujeres embarazadas. Prevenir, atender y erradicar la violencia en contra de las mujeres. Presupuesto con enfoque de género. Creación del IMM. Promover los derechos humanos de la mujer. Programa de salud para la mujer. Creación de la comisión de igualdad y género. Capacitación a funcionarios municipales y población en temas de género. Atención psicológica y jurídica a mujeres víctimas de violencia.</p>
<p>Tlalmanango, México</p>	<p>Obligación de crear normas municipales con Perspectiva de Género. Integración paritaria de hombres y mujeres de los órganos auxiliares. En la detección de necesidades tomar en cuenta a las mujeres. Servicio público con Perspectiva de Género. Política social con Perspectiva de Género. Educación sin estereotipos. Capacitación de servidores/as públicos en equidad de género. Justas deportivas libres de estereotipos. Prohibición de solicitar el certificado de embarazo para la contratación de personal. Denunciar la discriminación contra las mujeres. Contratación del personal con paridad hombres y mujeres. Capacitación en género a policía. Capacitación a mujeres de población en temas no estereotipados. Prohibición de acoso sexual y espectáculos de mujeres.</p>

Villa de Álvarez, Colima	Política contra la violencia de las mujeres. Asegurar la participación de las mujeres en los programas de asistencia social. Fondos económicos para apoyar a grupos de mujeres para microempresas, artesanos/as, granjas y huertos. Programa de derechos humanos de las mujeres. Espacio adecuado para mujeres víctimas de violencia. Prohibición de arresto en contra de mujeres embarazadas. Comités, patronatos y concejos ciudadanos, con Perspectiva de Género.
Yecapixtla, Morelos	Garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Políticas públicas con Perspectiva de Género. Promover los derechos humanos de las mujeres. Igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres. Principio de igualdad de hombres y mujeres. La no discriminación Creación de la IMM. Planes y programas de igualdad. Campañas para la mujer de salud, educación y seguridad. Prever en el presupuesto la creación de la IMM. Fomentar proyectos productivos y microempresas para mujeres.

**Fuente:** Inmujeres (2012). Elaboración propia a partir de los registros de municipios apoyados por el FODEIMM (2011).

Incorporar el enfoque de género en las políticas públicas, ha permitido –por ejemplo–, que en materia de desarrollo social, se realice un análisis más preciso de las necesidades específicas de las mujeres, a partir de la diversidad de características y entornos, lo cual ha permitido focalizar regiones y grupos que requieren atención prioritaria.

Sin embargo, la Política Nacional de Igualdad a nivel municipal ha tenido una serie de obstáculos que han impedido permear con mayor incidencia en la creación de verdaderas acciones públicas que fomenten reducir y eliminar las brechas de desigualdad social entre mujeres y hombres. Por ejemplo, algunos de los obstáculos son: el desinterés de los tomadores de decisión en las políticas de igualdad, el continuar vinculando las políticas de asistencia social con las de igualdad, el subsumir a las Instancias Municipales para que dependan de los Sistemas de Desarrollo Integral para la Familia, el considerar que las Instancias hacen trabajo voluntario y por lo tanto no entran en la estructura programática del Municipio, la falta de personal en las Instancias Municipales, la falta de presupuesto asignado independiente de la nómina, la poca o nula participación de las titulares en los comités de planeación.

Por lo anterior, resulta conveniente desarrollar estrategias que busquen incidir en los procesos que incorporen la Perspectiva de Género en la gestión municipal y con ello tener participación real en la planeación de políticas públicas locales, con el propósito de atender las necesidades de su población y en particular de las mujeres.

Para cumplir con este objetivo, es necesario contar con herramientas metodológicas que faciliten la transversalización e institucionalización del enfoque de género en las diversas políticas públicas de los Ayuntamientos del país y con ello, se formulen e implementen acciones en favor de un desarrollo equitativo, con mejores oportunidades y resultados para las mujeres que habitan en el territorio nacional.

El Municipio es la primera instancia de gobierno a través de la cual, la ciudadanía obtiene una comunicación directa, contacto y participación; es decir, a través del gobierno municipal, las y los ciudadanos acceden a los bienes y servicios básicos para tener mejores niveles de vida, por lo que a partir de lo anterior, surge el papel fundamental que representa la participación activa de las mujeres en la conformación de propuestas o iniciativas públicas, en donde gracias a su participación, se incorporan sus necesidades y prioridades, en la aspiración de tener una sociedad con mejores índices de desarrollo.

El Municipio representa una figura estratégica en los procesos de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Trabajar para alcanzar estos objetivos, constituye una tarea fundamental que el gobierno local debe asumir como una prioridad impostergable, siempre y cuando exista la convicción de generar en su localidad, mejores niveles de desarrollo social. Omitir lo anterior, provocará la permanencia de gobiernos y sociedades que propicien y toleren condiciones de discriminación, desigualdad social, violencia; en general y un desarrollo inequitativo; ya que está comprobado que al tomar en cuenta las necesidades particulares y colectivas de las mujeres, se está en el camino del avance social y común de toda la sociedad.

A partir de lo anterior, es menester que las y los funcionarios encargados de propiciar el desarrollo municipal adopten herramientas con las cuales generarán mejores índices de desarrollo. Esas herramientas tienen que ver con la incorporación de la Perspectiva de Género en sus procesos de planeación y ejecución de políticas públicas locales; las cuales, tomarán como fundamento de su formulación y ejecución, las prioridades de las mujeres que habitan en el Municipio.

### **3. Transformando el entorno**

Para poder iniciar con la formulación de nuevas estrategias de transformación municipal, es necesario que los ayuntamientos conciban sus prioridades de gobierno a partir de una noción en donde se tome en cuenta de manera diferenciada las necesidades de su población, en este caso, de las mujeres y hombres, con lo que propiciará el desarrollo de una nueva forma de atender las necesidades de su población, a la cual se le ha llamado innovación municipal.

Barrera y Massolo (2003) se refirieron en cuanto a la innovación municipal en los siguientes términos:

Innovar en materia de gobierno municipales significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y la confianza de los ciudadanos. La fuerza de una experiencia innovadora está en el compromiso responsable de las autoridades y en el impacto de las acciones (Barrera y Massolo, 2003:19).

En nuestro país es impostergable que la transformación o innovación de la gestión municipal sea una realidad, ya que la misma está estrechamente relacionada a una activa participación generada por los diferentes organismos políticos, así como por la cada vez mayor participación ciudadana que conlleva a la alternancia política que

se ha generado, no sólo en el gobierno federal o los gobiernos estatales, sino también en cada uno de los ayuntamientos del país.

A partir de lo anterior, es prioritario que las autoridades municipales erradiquen cualquier intento de resistencia sobre incorporar políticas y acciones con equidad de género.

Sobre lo local, poco a poco y paso a paso se van arraigando enfoques, conceptos, principios y prácticas que distinguen a los gobiernos municipales latinoamericanos como promotores de la equidad de género y defensores de los derechos humanos de las mujeres. Campo de innovación delicado y difícil de transitar, ya que supone detonar cambios en el nivel más profundo, del *comportamiento mental* de actitudes, valores, patrones de conducta, así como en el nivel *relacional*, de nuevas formas de relación e interlocución entre el gobierno local y la sociedad civil (Barrera et. al. 2003: 26).

Por otra parte, es necesario enfatizar que *no hay recetas* para la innovación en materia de género, ni en ninguna otra materia de competencia municipal. Lo que sí hay son conceptos, criterios y principios básicos, lineamientos generales, metodologías recomendables, lecciones que aprender de experiencias pioneras exitosas; pero cada gobierno local en ejercicio de su autonomía -y de acuerdo con las condiciones y contexto en el que se encuentra-, decide el camino y adopta la fórmula que más le convenga para realizar los cambios que se propone (Barrera et. al. 2003: 26).

A partir de estos conceptos, podemos señalar que al incorporar el enfoque de género en el quehacer municipal, se estarán generando cambios de aptitud en las y los funcionarios públicos, con el propósito de crear nuevas competencias y habilidades; aunado a una renovada actitud y forma de poner en marcha nuevas políticas públicas municipales con enfoque de género.

Para ello, se necesita que en los procesos de análisis de los problemas sociales que más aquejan a las mujeres y hombres a nivel local, se reconozcan y reorienten los factores socioculturales que limitan la igualdad en el acceso a las oportunidades; se mejore la condición y posición de las mujeres y se democratizen las relaciones entre ambos géneros en los diferentes ámbitos de la sociedad. Bajo esta óptica, las

acciones de gobierno con Perspectiva de Género presuponen la necesidad de articular de forma interdisciplinaria estos aspectos en sus diferentes ámbitos y niveles. Por ello, impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres conlleva la necesidad de diseñar políticas públicas que corrijan desigualdades y garanticen que ambos géneros participen en las diferentes esferas social, económica, política y cultural, sobre bases de equidad.

Este punto de partida, implica considerar a la Perspectiva de Género como una herramienta conceptual que facilita una nueva forma de mirar y pensar los problemas, las necesidades y demandas, los procesos sociales y los objetivos del desarrollo local.

Aplicado al proceso de desarrollo, el ABC de Género en la Administración Pública (Inmujeres 2007), califica a la Perspectiva de Género como:

Una herramienta conceptual que muestra que las diferencias entre mujeres y hombres se determina más por aspectos culturales que biológicos, lo que permitirá que la vida tanto de mujeres como de hombres, pueda ser modificada. De esta manera podemos cuestionar tanto los aportes y beneficios diferenciados de las políticas públicas, derribando el mito de la supuesta neutralidad en el diseño y ejecución de tales políticas (Inmujeres, 2007a:14).

La incorporación de la Perspectiva de Género en el ejercicio del gobierno municipal conduce a la elaboración de políticas públicas con equidad de género, siendo su objetivo principal avanzar hacia el logro de relaciones equitativas entre hombres y mujeres en todos los contextos: el social, el económico y el político.

Con relación a la incorporación de la Perspectiva de Género en la gestión municipal, Irma Jiménez Lugo (2005) señala:

La elaboración e instrumentación de políticas de equidad de género a nivel municipal, permitirá la creación de condiciones equitativas para la niñez, las mujeres, los hombres y los adultos mayores en el acceso a los recursos y beneficios del desarrollo local. En

este sentido, las políticas de género se apoyan en acciones afirmativas. Es decir, medidas concretas que se expresan en el ámbito institucional a través de programas y proyectos específicos. Su fin es *compensar, corregir, prevenir la discriminación y la desigualdad*. Están dirigidas a un determinado grupo social; en este caso, a las mujeres (Jiménez Lugo, Irma. 2005:4).

Gracias al enfoque de género, se obtiene un análisis amplio y detallado respecto a las necesidades o prioridades que deben atender las políticas públicas locales, en los diferentes ámbitos socioeconómicos, culturales, étnicos, de las mujeres. Por lo que al incorporar Perspectiva de Género en la gestión municipal, se contribuye en una nueva forma que permitirá eliminar las barreras socioculturales y generar una mejor distribución del poder entre mujeres y hombres, a fin de fortalecer la equidad social y lograr alcanzar el desarrollo humano.

Las investigadoras Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (2003), señalan que: “La incorporación de la Perspectiva de Género en los instrumentos de la gestión municipal repercute en toda la organización, puesto que los desafíos que esta tarea trae consigo, significa introducir una serie de cambios en la institución” (Barrera B. D. y Massolo A. 2003:29).

Siguiendo la propuesta que nos ofrecen Barrera y Massolo, indican que los cambios requeridos se deben dar en cuatro ámbitos.

- En lo estratégico, por cuanto implican la redefinición de objetivos, definición de políticas y evaluación de las prioridades estratégicas de la gestión.
- En lo operativo, ya que la operacionalización del principio (de igualdad de oportunidades) implica la evaluación de la estructura organizacional, de los procesos y programas y, de ser necesario, una redefinición de éstos.
- En la gestión externa, puesto que comportan extender la sensibilización hacia la comunidad y las instituciones públicas o privadas relacionadas con los

ámbitos de gestión municipal, y generar redes de apoyo para sostener la continuidad del proceso.

- En lo personal, porque las y los funcionarios son la base sobre la cual recae todo proceso de cambio. Si no se ha logrado su compromiso con la promoción de la igualdad de oportunidades, difícilmente se pueden concretar los desafíos.

Como se puede observar, estas propuestas de análisis y cambio en las formas de hacer gobierno repercuten directamente en la conformación de un nuevo esquema de trabajo que incide desde los procesos de planeación municipal, hasta el otorgamiento de bienes y servicios.

A continuación se muestran acciones desarrolladas en dos municipios del Estado de Jalisco, a través del Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM).

#### **A. Acciones realizadas por el Municipio del Grullo, Jalisco**

Durante el año 2010 se realizó el diagnóstico de la condición de las mujeres y su posición de género en el Municipio de El Grullo, Jalisco, detectándose grandes problemas de desigualdad entre mujeres y hombres, y como factor común la violencia que sufren las mujeres desde temprana edad, por ello. A partir de lo anterior, las autoridades municipales, aprobaron la realización de un nuevo diagnóstico sobre la problemática de violencia en el noviazgo en las y los jóvenes que habitan el municipio.

Para el año 2011, el ayuntamiento realizó el diagnóstico de violencia en el noviazgo, en tres planteles de educación media superior del municipio, mismo que incluyó el desarrollo de grupos focales y encuestas de detección de violencia en el noviazgo, así como la elaboración de entrevistas a funcionarios y funcionarias, lo que permitió conocer la dimensión de la problemática de violencia en el noviazgo en jóvenes que cursan la preparatoria entre los 15 a 19 años, y la posterior elaboración de las

primeras líneas de acción del *Modelo de Atención y Prevención a la Violencia en el Noviazgo en el Municipio del Grullo Jalisco*.

La propuesta consistió en el desarrollo de un protocolo de atención no sólo hacia las víctimas, sino también para los agresores, así como la implementación de estrategias a nivel preventivo que permitan la visibilización de la violencia por parte de las y los jóvenes que habitan la localidad, ofreciendo alternativas de atención e información a los casos detectados. Asimismo se desarrollaron 11 talleres de: sensibilización en Perspectiva de Género, derechos humanos (instrumentos internacionales y nacionales en la materia) y violencia de género y técnicas de atención.

Una estrategia central fue la conformación de una red interinstitucional conformada por instituciones educativas y de salud gubernamentales para la generación de un proceso sinérgico que permitiera la atención y prevención de la violencia en el noviazgo de manera integral con las siguientes líneas de acción:

- Creación de capacidades en el personal de la administración pública municipal, escolar y de salud del municipio.
- Establecer una ruta crítica transversal del Modelo de Prevención y Atención a la Violencia en el Noviazgo.
- Realizar campañas de prevención de la violencia en el noviazgo, en la que participan conjuntamente las instituciones municipales, educativas y de salud pública así como la comunidad estudiantil.
- Realización de talleres con servidoras y servidores públicos responsables de atención.
- Elaboración de manuales de detección, atención y canalización de casos de violencia, tanto para las víctimas de violencia, como para jóvenes generadores de violencia estipulando su atención y seguimiento.

Como resultado de lo anterior se creó una red transversal de prevención y atención a la violencia en las relaciones de noviazgo en los y las jóvenes, siendo esta una de las primeras redes a nivel nacional que cuentan con el reconocimiento de agencias internacionales que han financiado sus acciones y que cuentan con protocolos de atención intersectorial en materia de salud, educación, procuración de justicia e intervención policial y comunitaria.

## **B. Acciones realizadas por el Municipio de Tonaya, Jalisco**

Otra de las acciones exitosas en materia de transversalidad e institucionalización de la Perspectiva de Género en las políticas de desarrollo local se dio en el municipio de Tonaya, Jalisco, cuyo Centro de la Mujer participó en las categorías A y B, en 2010 y 2011 realizando las siguientes acciones:

- Diagnóstico de la condición y posición de las mujeres;
- Capacitación de planeación en políticas públicas con Perspectiva de Género en el municipio.
- Elaboración de modificación al bando de policía y buen gobierno, para generar una armonización de la reglamentación municipal con Perspectiva de Género que incorporara la igualdad como un principio transversal; para ello, se desarrolló un Diagnóstico de los Reglamentos Municipales, bajo los siguientes objetivos:
  - i. Elaborar un modelo de reglamento municipal, tomando como referencia los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.
  - ii. Que las autoridades municipales cuenten con herramientas jurídicas y metodológicas, que fortalezcan la incorporación del enfoque de género en la normatividad local, en la planeación del desarrollo y en los presupuestos públicos.
  - iii. Fortalecer la gestión de los gobiernos municipales, para que propicien la generación de políticas públicas a favor de la igualdad de oportunidades

entre mujeres y hombres; la no discriminación; así como la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, sustentada en ordenamientos jurídicos locales.

- Implementación de la metodología de presupuesto participativo.
- Capacitación y profesionalización al personal que labora en el ayuntamiento a los altos mandos, contando en el 2012 con la participación del Presidente Municipal, así como del síndico, regidores, regidoras y personal administrativo.

La labor anterior, así como el proceso de gestión de la propia directora del Centro de Atención a la Mujer, dio como resultado la creación de un organismo autónomo y con nuevas atribuciones que permite fortalecer el trabajo a favor de mejorar la condición de las mujeres, por lo que al inicio del trienio mencionado, se aprobó por el ayuntamiento el Organismo Público Descentralizado denominado “Instituto Municipal de la Mujer Tonayense”, dotándolo de las más amplias facultades, presupuesto y autonomía presupuestal y programática.

#### **4. Limitantes en el desarrollo municipal con enfoque de género**

La experiencia indica que la incorporación del enfoque de género en las políticas municipales no es una tarea sencilla. La realidad cotidiana que se desarrolla en los municipios del país muestra que éste proceso tiene que sortear obstáculos de diversa índole.

Herrera, Morena y Ana María Landa (2005) en un trabajo de investigación de tesis para maestría realizada en Centroamérica, concretamente en El Salvador, recogen las experiencias de políticas municipales de equidad de género de las alcaldías de Cojutepeque, San Rafael Cedros, y Suchitot. En dicha investigación se destacan una serie de limitantes con relación a la incorporación del enfoque de género en las políticas municipales, mismas que a continuación se describen:

1) Las políticas de género se enfocan principalmente en las mujeres y no promueven cambios en las relaciones de género; se hace énfasis en la promoción del ejercicio de los derechos de las mujeres y el mejoramiento de sus condiciones de vida, que en acciones que transformen las relaciones de poder entre hombres y mujeres. No se consideran prácticas que aseguren la inclusión de los hombres como con-responsables de la construcción de relaciones de equidad.

2) Existe una confusión respecto a la ejecución de acciones y el papel que deben jugar las organizaciones de mujeres y las *Unidades Municipales para la Equidad de Género* (instancias municipales), lo anterior dificulta la vinculación y trabajo asociativo.

3) Si bien existe por parte de las autoridades municipales apoyo en fomentar la organización comunitaria, esta enmarca en prácticas y concepciones autoritarias, ya que en la mayoría de los casos tiene fines partidarios y búsqueda de apoyos, en lugar de propiciar una verdadera práctica participativa democrática.

4) Existe la necesidad de fomentar vínculos de trabajo entre las *Unidades Municipales para la Equidad de Género* y otras instituciones públicas presentes en el Municipio, ya que se ha constatado –por ejemplo- que los Ministerios de Educación o Salud, no se involucran en la creación de diagnósticos locales y diseño de la política de género local.

5) Existe a nivel político, la ausencia de representación proporcional en la composición de concejos municipales, que trae por consecuencia una carente cultura de negociación y concertación en el ámbito municipal.

6) La ausencia de una efectiva política de Estado, que promueva la equidad de género por conducto de sus dependencias territoriales con las municipales,

termina dejando la coordinación a la “buena disposición personal” de funcionarios tanto municipales como sectoriales.

7) Poca capacidad recaudatoria de los municipios, convierte en excusa la restricción y amplitud de los procesos para incorporar políticas de género. Existiendo poca voluntad por transformar el enfoque con el que actúa y se hacen las inversiones públicas municipales, provocando que los aspectos de equidad de género no estén presentes o sean prioritarios.

8) No existen procesos de formación sostenida hacia el personal municipal.

Además de las anteriores, Alejandra Massolo (2006) realiza un señalamiento puntual relacionado a los tiempos de gobierno municipal, al señalar que:

Los cortos períodos del gobierno local; la lógica política mezquina y personalista de las y los actores políticos que desaprovechan y desestiman los esfuerzos, capacidades y logros de la gestión anterior (incluso del mismo partido), causando discontinuidades injustificadas; la fragilidad institucional de los gobiernos locales ante presiones e injerencias de los partidos políticos, el gobierno central, los poderes locales y la falta de profesionalización de la gestión municipal, son factores que afectan y amenazan las posibilidades de la institucionalización de las políticas e instancias municipales con Perspectiva de Género (Massolo. 2006).

Es evidente que cualquiera de los supuestos anteriores, es probable que más de alguno pueda ajustarse a la realidad de los municipios de nuestro país; ajustándose todos los municipios en nuestro país a las consideraciones de Massolo, por lo que tanto en un caso, como en otro, la eficiencia de las políticas de género, es difícil que puedan corregirse en cualquier momento.

La forma en que una acción de gobierno está dirigida a un sector de la población, en este caso de las mujeres son en razón a su objetivo; Las políticas de género buscan alcanzar el beneficio colectivo y en particular de las mujeres, actora fundamental del desarrollo municipal.

En este sentido, para transformar la gestión de gobierno incorporando los principios de igualdad, no discriminación y libertad de las mujeres, es fundamental la realización de diagnósticos que muestren el panorama de la situación que guardan las mujeres en su espacio de convivencia local. Nuestro país en su amplitud territorial, aún existen niveles de desigualdad que limitan el desarrollo de las personas y en particular de las mujeres, en su aspiración de acceder a mejores condiciones de vida. En este contexto, los aspectos de vivienda, educación, trabajo e ingresos, salud, toma de decisiones, participación política y violencia, son temas pendientes por resolver.

Cómo muestra de lo anterior, durante los meses de octubre a diciembre del año 2010, y con apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres, se realizó un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en el municipio de Tizapán el Alto, perteneciente al Estado de Jalisco.

Dicha investigación dio como resultado una serie evidencias respecto a la vida de las mujeres en la localidad. Es el caso de los aspectos de jefatura de familias, en donde de acuerdo con las encuestas realizadas y respuestas hechas por las mujeres de la localidad, se desprende que son ellas las principales responsables de las tareas domésticas, así como del cuidado de las y los hijos.

Otro punto interesante tiene relación a los aspectos de salud, en donde las mujeres de la localidad señalan, entre otros, los siguientes testimonios:

- “Sólo atienden a las que tienen el programa OPORTUNIDADES”
- “El servicio es malo en el trato y la calidad”
- “Falta servicio médico las 24 horas”
- “El Doctor es muy malo, sólo dan 10 fichas, tienes que irte muy temprano y no alcanzan”

Las propias mujeres señalaron que una enfermedad recurrente entre ellas, era la diabetes y en la opinión de muchas de ellas, lo anterior era causa a la falta de ejercicio, al tipo de alimentación que tenían, a la falta de espacios para hacer ejercicio y al sobrepeso.

En este tema, comentaron que sólo las mujeres que están adheridas al programa de OPORTUNIDADES, se enteran de las campañas preventivas sobre el cáncer de mama y cervicouterino; señalaron que dichas campañas se implementan cada 6 meses; más sin embargo, la información no llega a todas las mujeres; y que muchas más mujeres, no tienen acceso a la atención gratuita para la prevención de este tipo de enfermedades.

Con relación a la salud sexual y reproductiva, las mujeres señalaron:

- “Hay veces que los maridos, son machistas y no quieren que la mujer opine nada y ellos hacen lo que quieren”
- “También hay veces que los maridos andan con otras mujeres y luego están con sus esposas (sexualmente) y luego las contagia”
- “Yo a veces pienso que ellos (sus parejas) les prohíben cuidarse, aunque yo creo que una en su cuerpo manda”

Con relación al tema de violencia de género, las mujeres señalaron que en sus comunidades no existe una cultura de la denuncia; principalmente porque son ellas, quienes tienen miedo a las represalias; y es común que muchas mujeres vivan con violencia, principalmente por parte de sus parejas. Los testimonios son una muestra de la situación que impera en la localidad:

- “Yo veo que aquí las mujeres se callan, por la economía, por la falta de preparación de las mujeres, que crea dependencia, porque si sus parejas las dejan, ellas que van a hacer”.

- “No aquí casi ninguna denuncia porque no les hacen caso, aunque vayan con moretones”.
- “También porque les piden pruebas no denuncian y además no les permiten el divorcio”.

En materia de empleo, las mujeres manifiestan que no tienen oportunidades de empleo bien remunerado, que los trabajos que les ofrecen son muy arduos y mal pagados, principalmente en las empacadoras de pescado. Por otro lado también existen las bordadoras, que emplean sobre todo a mujeres y comentan que les pagan muy mal y cuando terminan el trabajo de producción, les pagan hasta 3 o 4 meses después, pero que no tienen mayores opciones.

El Diagnóstico señalado y sus resultados, dieron como resultado la necesidad de realizar una agenda política–social, a fin de abatir las desigualdades sociales, por lo que fue propuesto un plan de desarrollo municipal con Perspectiva de Género en el Municipio de Tizapán el Alto, Jalisco y de donde se desprendieron las siguientes propuestas de trabajo:

**Cuadro 11**  
**Líneas de Acción por materia en Tizapán el Alto, Jalisco**

<b>Líneas de acción en materia de salud</b>
1.- Fortalecer las estrategias de difusión para promover las pruebas de detección oportuna de cáncer cérvico-uterino, virus de papiloma humano y cáncer de mama tanto en las zonas urbanas como rurales en mujeres mayores de 35 años.
2.- Promover el uso de unidades médicas móviles para las zonas de difícil acceso en la promoción de la aplicación de la prueba de cáncer cérvico-uterino.
3.- Sensibilizar sobre la prevención de accidentes, violencia familiar y adicciones como problemáticas relacionadas con la desigualdad de género.
4.- Realizar campañas para los hombres sobre la prevención y atención del cáncer de próstata, el uso del condón masculino y la paternidad responsable.
5.- Garantizar que el personal de salud directamente vinculado a las comunidades tenga formación e información adecuadas, así como los medicamentos para promover la atención de la salud de las mujeres.
6.- Reforzar los programas de educación para la salud en los diferentes ciclos de vida de las mujeres con énfasis en el climaterio con el fin de prevenir el cáncer cérvico–uterino, de mama y en las adultas mayores la osteoporosis.
7.- Fomentar la atención a la salud de las personas adultas mayores en zonas urbanas y rurales e impulsar una cultura del envejecimiento saludable y no discriminación a la persona adulta mayor, ni a las personas discapacitadas.
8.- Diseñar e impulsar campañas sobre la salud sexual y reproductiva con énfasis en los derechos sexuales y reproductivos y VIH–sida.

9.- Capacitar al personal de mandos medios y operativos en Perspectiva de Género de las diferentes dependencias que integran el sector salud.
<b>Líneas de acción en materia de educación</b>
1.- Promover que en los centros educativos del Municipio se desarrollen proyectos con Perspectiva de Género en temas como educación para la salud, educación sexual, prevención de la violencia, toma de decisiones, derechos humanos; y sobre la importancia de la educación no discriminatoria.
2.- Sensibilizar a los padres y madres de familia sobre la importancia que tiene la incorporación temprana de sus hijos e hijas a los niveles de educación básica.
3.- Realizar campañas en el Municipio para eliminar el analfabetismo en hombres y mujeres, especialmente en zonas rurales e indígenas.
4.- Fomentar la diversidad de las expresiones culturales y deportivas en las niñas y las mujeres, incluyendo a las indígenas y discapacitadas.
5.- Impulsar acciones que permitan a las mujeres adultas mayores acceder a estudios de nivel básico en el Municipio.
<b>Líneas de acción en materia de medio ambiente</b>
1.- Promover e impulsar proyectos productivos con mujeres urbanas y rurales tomando en cuenta las potencialidades de cada una de las regiones.
2.- Establecer convenios con las dependencias y organismos de la administración pública federal y estatal para garantizar el otorgamiento de licencias, concesiones y permisos para la explotación racional de los recursos naturales, bienes muebles e inmuebles, así como de servicios que sirvan para potenciar el desarrollo económico y social de las mujeres.
3.- Fomentar la participación de las mujeres en proyectos relacionados con el turismo ecológico, preservación de especies en extinción, herbolaria y comercialización de las artesanías regionales.
4.- Promover la participación de hombres y mujeres en nuevas instancias organizativas para la preservación del medio ambiente.
5.- Impulsar tecnologías alternativas para que las mujeres indígenas y rurales tengan acceso al agua potable, de riego, electrificación y servicios sanitarios.
6.- Fomentar la aplicación del marco jurídico para evitar el uso de plaguicidas y otras sustancias tóxicas que ponen en riesgo la salud de mujeres y hombres, especialmente de las embarazadas, lactantes, niñas y niños.
7.- Promover campañas de reciclado en hogares, empresas, escuelas y oficinas gubernamentales responsabilizando por igual a mujeres y hombres.
8.- Promover la regularización de predios rústicos para dar certeza jurídica a las mujeres, especialmente a las jefas de hogar.
<b>Líneas de Acción en materia de seguridad para las mujeres</b>
1.- Realizar campañas de difusión sobre la prevención y atención de la violencia hacia las mujeres, las niñas, los niños, personas adultas, adultas mayores y personas con discapacidad en los ámbitos rural y urbano.
2.- Impulsar y fortalecer programas de atención a hombres violentos.
3.- Impulsar la creación de refugios para la atención a mujeres víctimas de violencia familiar.
4.- Informar y difundir a la sociedad acerca de los derechos humanos de las mujeres de acuerdo a las leyes vigentes.
5.- Difundir los mecanismos de cómo y dónde realizar las denuncias en relación con la violencia.
6.- Capacitar en materia de violencia de género a las corporaciones de seguridad pública municipal, para mejorar la atención a las víctimas de violencia.
7.- Coordinarse con los gobiernos estatal o federal para implementar las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
8.- Determinar recursos financieros municipales para asegurar el cumplimiento de las presentes acciones.
<b>Líneas de Acción en materia de participación política de las mujeres</b>
1.- Promover la integración de bases de datos desagregadas por sexo que permitan identificar la participación de las mujeres en espacios de dirección en la Administración Pública Municipal, los partidos de la localidad, sindicatos, empresas, organismos sociales, asociaciones cívicas y profesionales.

2.- Diseñar mecanismos que impulsen una cultura cívica participativa, corresponsable entre mujeres y hombres que induzca la democratización de los ámbitos familiar, escolar y laboral.
3.- Sensibilizar y capacitar en género, ciudadanía y liderazgo en las instancias directivas y de toma de decisiones en los sindicatos, partidos políticos, empresas, organizaciones públicas y privadas, sobre todo a las mujeres líderes discapacitadas, indígenas, adultas mayores y jóvenes.
4.- Impulsar mecanismos que faciliten, reconozcan y consoliden la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones en a nivel municipal.
5.- Impulsar a través de talleres de capacitación profesional en ciudadanía y liderazgo a las mujeres candidatas en puestos de elección.
6.- Fomentar estudios sobre la participación ciudadana de las mujeres en el Municipio.
7.- Difundir y promover experiencias exitosas de toma de decisiones en los diferentes sectores.

**Fuente:** Diagnóstico sobre la situación de las mujeres en el municipio de Tizapán el Alto (inédito).

Las anteriores líneas de acción muestran tan sólo una propuesta que reflejan la forma en que se pueden trabajar acciones con la visión de incorporar el enfoque de género en la agenda política local. Será menester de cada ayuntamiento del país encontrar las formulas para incorporar en sus planes municipales de desarrollo, los conceptos del enfoque de género, mismos que representan el eje y fundamento para la creación de una planeación local que permita mejores índices de desarrollo a favor de las mujeres.

### **III. Acciones para la creación y fortalecimiento de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM)**

#### **1. Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género**

Para que la Política Nacional de Igualdad sea una realidad, resulta estratégico propiciar el desarrollo de las IMM en el país. Para ello, se deberán emplear esfuerzos para aumentar su capacidad de incidencia en los procesos de formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas locales, encaminadas a lograr la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo municipal.

Desde que fue decretada la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Política Nacional de Igualdad forma parte del desarrollo nacional ya que en ella participan y colaboran los tres órdenes y ámbitos de gobierno, en la búsqueda de acelerar el desarrollo de las mujeres en el país.

En este contexto, los Municipios del país juegan un papel trascendente en la vida de las mujeres; los gobiernos municipales son el primer contacto que tiene una persona con sus autoridades ya que conocen de sus necesidades más básicas. En este sentido, podemos señalar que los gobiernos locales, están llamados a ser verdaderos promotores de la equidad de género y defensores de los derechos humanos de las mujeres.

Si bien, existen gobiernos municipales que tienen una gestión eficiente en el manejo de sus finanzas, administración o prestación de servicios; por otro lado, aún existen municipios que mantienen concepciones y posiciones sumamente conservadoras respecto a las mujeres.

Por ello, la necesidad de detonar cambios profundos que van desde a revisar actitudes, valores, patrones de conducta e incluso analizar formas de relación e

interlocución con la sociedad civil, a fin de transformar el enfoque tradicional que tienen los gobiernos municipales respecto de las mujeres, para dejar ser concebidas sólo como madres, esposas, amas de casa o beneficiarias pasivas de la asistencia social, y pasar a ser verdaderas protagonistas y agentes del desarrollo local.

De esta manera, las autoridades locales deben trabajar a fin de que vean en la Perspectiva de Género, el instrumento que permite crear y ejecutar políticas públicas, además de potenciar la gestión municipal, a partir de una visión renovada que alentará las sinergias sociales para construir equitativamente la vida de las comunidades. Podemos advertir que esta es la tarea de los institutos de las mujeres desde el federal hasta los municipales. Por ello, es fundamental la suma de proyectos coordinados para que las mujeres accedan a mejores condiciones de vida.

Esta es una de las formas de proponer estrategias de trabajo, ya que si lo que se busca es mejorar las condiciones de vida para las mujeres, es impostergable establecer mecanismos formales traducidos en leyes, reglamentos, presupuestos, oficinas y personal calificado en las IMM, de lo contrario, se continuaría en el imaginario de los buenos deseos de los gobiernos locales.

Las instancias municipales de las mujeres son el mecanismo institucional para integrar la Perspectiva de Género de manera transversal en las tareas de la planeación y gestión municipal y para proponer políticas públicas, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a cerrar las brechas de género. Su óptimo funcionamiento depende en gran medida de dotarlas de capacidad de decisión, con recursos presupuestarios y personal profesionalizado en género, así como oportunidades para influir en la formulación de todas las políticas gubernamentales (Inmujeres. 2009:73).

La creación de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) fue una de las políticas que mayor impulso ha tenido en los últimos siete años del Gobierno Federal. Su instauración está sustentada sobre la base de lo que dispone los artículos 1º y 4º constitucionales que establece el pleno respeto a los derechos

humanos de las personas, la prohibición de todas las formas de discriminación y la igualdad jurídica entre mujeres y hombres.

Las IMM encuentran sustento desde al ámbito internacional, al aplicar en nuestro país la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), así como los acuerdos derivados de la Plataforma de Acción de Beijing+5, en donde se estableció el compromiso internacional de fortalecer los mecanismos para el adelanto de las mujeres de todos los niveles de gobierno.

A lo anterior se suma el artículo 9º de la LGIMH que señala la obligación de la Federación de “establecer mecanismos de coordinación para logara la transversalidad de la Perspectiva de Género en la función pública nacional”. Por su parte el artículo 16 del mismo cuerpo normativo indica que a los municipios les corresponde “implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, concordancia con la política nacional y locales correspondientes”.

De igual manera, en el artículo 4º de la Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres establece que su objeto es “promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas y el federalismo”.

En respuesta a estos compromisos, el Instituto Nacional de las Mujeres instituyó en el año de 2005 el Fondo de Inicio y Fortalecimiento para las Instancias Municipales de las Mujeres, mismo que a partir de 2008 se constituyó como Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM), y para el año de 2011 se institucionalizó como Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales para la Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres, manteniendo la denominación de FODEIMM.

En este contexto, el FODEIMM se trata de una acción positiva mediante la cual se proporciona capacitación, asesoría y recursos económicos a los municipios de país, con el objeto de potenciar las capacidades de las propias IMM, así como de las y los funcionarios municipales, a través de proyectos que busquen la transformación de los procesos de gestión gubernamental, incorporando la transversalidad e institucionalización de la Perspectiva de Género en las políticas públicas locales.

Bajo estas directrices, la Política Nacional de Igualdad difícilmente podría entenderse si no se incluye asertivamente a todos los municipios del país, en plena concordancia con los avances del ámbito estatal y federal. Esta tarea no es fácil si se toma en cuenta la diversidad social, cultural y las desigualdades en el desarrollo rural/urbano, además de la pluriculturalidad que tiene nuestro país. Para hacer frente a este reto, se establecieron programas federales con presupuestos específicos que alentaran a sentar las bases político-estructurales para emprender los procesos de transversalidad e institucionalización de la Perspectiva de Género en los municipios.

Con el fin de institucionalizar la Política de Igualdad en los Municipios e impulsar el desarrollo local con visión de género, en el 2007 se buscó la correspondencia entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PROIGUALDAD emitido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). El objetivo sectorial vinculado con el PND establece “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” el cual tiene relación con el Eje 3, Objetivo 16 y estrategia 16.1 del Plan Nacional de Desarrollo:

El eje 3 del PND establece la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y el objetivo 16 “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”. Por su parte, el PROIGUALDAD en su objetivo estratégico 1 mandata “Construir políticas públicas con Perspectiva de Género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales”.

Los recursos federales asignados a las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) están alineado a los objetivos institucionales, y su propósito es que los gobiernos municipales sean capaces de institucionalizar y transversalizar la Perspectiva de Género en la gestión municipal, con ello se atiende una problemática real y relevante que genera efectos negativos a nivel social y amerita ser atendida mediante una acción o programas públicos, que se consideren pertinentes y relevantes. La problemática a la que se pretende responder es la insuficiente capacidad con que cuentan los gobiernos municipales para institucionalizar y transversalizar la Perspectiva de Género (PEG) en la gestión municipal.

El instrumento normativo rector de los Fondos Federales, durante los ejercicios fiscales de 2007-2010 fue regulado con Bases de Operación y se consolidó un Programa Federal sujeto a Reglas de Operación (RO) a partir de 2011. Los cambios se explican con la evolución conceptual y operativa de la Institucionalización de la política de Igualdad, debido a la respuesta de la convocatoria y a la diversidad de las necesidades que tuvieron los gobiernos municipales para contar con sus propias instancias administrativas. El Distrito Federal no participa de los recursos federales, ya que las delegaciones políticas no son consideradas como órdenes de gobierno autónomo, como es el caso de los municipios. Sin embargo, en este capítulo se incluye información de esta entidad.

Es importante señalar que por cinco años consecutivos, el Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres mostró una alta eficacia en el cumplimiento de sus metas anuales, pues los valores de todos los indicadores (servicios, gestión y resultados) fueron

superiores a los proyectados. Sin embargo, el reto más importante hoy en día es dar cuenta en qué medida los gobiernos municipales han logrado institucionalizar y transversalizar la Perspectiva de Género en la gestión local, mediante un análisis estandarizado, tomando en cuenta a la vez la diversidad de los perfiles de los municipios.

Los Recursos federales se asignaron a los gobiernos municipales a través de las IMM centralizadas y descentralizadas, legalmente constituidas en las 31 Entidades Federativas de la República Mexicana. Para su operación, el Inmujeres como instancia normativa, convocó a las IMM en las 31 Entidades Federativas a participar con el desarrollo de los proyectos señalados en las respectivas Reglas de Operación (RO), los cuales fueron derivados en tres categorías durante el periodo 2007-2012; y en donde se definieron los criterios, mecánica de funcionamiento, así como la entrega de recursos.

Las categorías se desglosan de la siguiente manera:

- Categoría “A”: Creación y fortalecimiento de capacidades de las IMM, el gobierno municipal y la ciudadanía.
- Categoría “B”: Políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres: capacitación y planeación de políticas públicas; reformas a bandos de policía y gobierno municipal.
- Categoría “C”: Capacitación y diseño del programa de cultura institucional municipal y fortalecimiento de la ciudadanía.

Estas Reglas de Operación han tenido una evolución conceptual y operativa del gasto de los recursos federales, debido a la respuesta y a la diversidad de necesidades que tuvieron los gobiernos municipales para contar con sus propias instancias administrativas. Estos cambios requirieron la inyección de recursos humanos y financieros para contar con infraestructura, mobiliario y equipos. Al mismo tiempo, fue necesario actualizar información, como los datos desagregados

por sexo, diseñar herramientas metodológicas y técnicas para planear, programar, presupuestar, ejecutar, evaluar y rendir cuentas con Perspectiva de Género.

En 2009, los ayuntamientos adquirieron la responsabilidad de dotar a las IMM de un espacio digno para la realización de sus actividades y de respaldar a la instancia en la gestión y realización del proyecto. Para 2010, la aportación del gobierno municipal fue del 10 por ciento al 15 por ciento. Sin embargo, se hizo la especificación de que dicha aportación podría ser económica y/o material, y que debería reflejarse en la guía de elaboración del proyecto y en el informe de resultados.

En este mismo año se incorporó a las bases de operación correspondientes de los recursos del Gobierno Federal a través del Inmujeres, la categoría “De Proyectos intermunicipales”, la cual tenía como objetivo potenciar el área de influencia de las IMM en el ámbito intermunicipal para consolidar su posición e impacto en las decisiones orientadas al desarrollo regional con Perspectiva de Género, sin embargo, dada la premisa de que deberían de participar como mínimo dos municipios en el desarrollo de esta categoría, no se presentaron proyectos en ésta, lo cual propició su eliminación en los ejercicios subsecuentes.

Durante la administración 2007-2012, los recursos federales que se asignaron a través del Inmujeres, impulsaron más de 1 900 proyectos en 1 139 municipios de México y acompañó a los gobiernos locales en su responsabilidad de diseñar, aplicar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas para la igualdad de género, fortaleciendo el funcionamiento de las Instancias Municipales de las Mujeres. En el siguiente cuadro se muestra la distribución por categoría y las entidades federativas que fueron beneficiadas.

**Cuadro No. 12**  
**Proyectos aprobados por categoría y número de entidades participantes 2008-2012**

Año	Total de proyectos aprobados	Total de entidades federativas	Categoría “A”		Categoría “B”		Categoría “C”	
			Número de Proyectos					
			Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
2008	570	30	388	68	145	25	37	7
2009	318	30	119	37	156	49	43	14

<b>2010</b>	439	29	301	68	127	29	11	3
<b>2011</b>	459	30	226	49	206	45	27	6
<b>2012</b>	176	27	62	35	104	59	10	6

Fuente: Inmujeres (2012)

Como lo hemos señalado, las Reglas de Operación (RO) de los recursos federales, se han transformado año tras año, con el propósito de garantizar la transparencia y rendición de cuentas en la elegibilidad de los proyectos que presentan los municipios. El FODEIMM, nombre que de 2007 a 2012, se le dio a la política pública para apoyar la creación de las IMM a través del Inmujeres, contribuye al desarrollo de proyectos con Perspectiva de Género que atiende las necesidades de las mujeres en los municipios, en aspectos relacionados con:

- Desarrollo humano sustentable
- Presupuestos Públicos
- Cultura Institucional
- Medio Ambiente
- Planeación y Administración Pública Municipal
- Bandos de Policía y Buen Gobierno y,
- Agenda Ciudadana

A lo largo de los últimos seis años, esta política se consolidó como una acción que busca el fortalecimiento de las propias IMM a través de procesos de capacitación, asesoría y dotación de recursos económicos, que permita desde el ámbito local, propiciar las transformaciones gubernamentales a través de la incorporación de los procesos de transversalización e institucionalización de la Perspectiva de Género en el ámbito municipal.

Entre los objetivos específicos están:

1. Reforzar el desarrollo de capacidades teóricas y metodológicas de funcionarias y funcionarios públicos municipales, para formular y gestionar propuestas que transformen el marco normativo y programático del

municipio, orientado a la transversalidad y la institucionalización de la Perspectiva de Género en las políticas públicas locales.

2. Promover la adopción de una cultura de igualdad y de respeto a los derechos humanos de las mujeres, dentro de la administración pública municipal a través del diseño e implementación de programas de cultura institucional municipales.
3. Implementar modelos de intervención participativos, interinstitucionales e intersectoriales que den respuesta a problemas, necesidades e intereses estratégicos de las mujeres, identificados como prioritarios.

Una de las metas que siempre estuvo presente en el impulso de las IMM fue reducir las brechas sociales, económicas y culturales para lograr un trato con igualdad y justicia en todas las esferas de la vida, y así erradicar cualquier forma de discriminación. Por ello, el Inmujeres siempre ha buscado una coordinación efectiva entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, en este caso, a través del FODEIMM, promoviendo acciones que propicien una mayor igualdad entre mujeres y hombres.

Un aspecto clave que permite analizar el avance de la institucionalización de las IMM, es la vinculación y coordinación con las Instancias de las Mujeres en la Entidades Federativas (IMEF). Además de la participación directa del ejecutivo federal en los últimos años en la designación presupuestal y capacidad operativa, las IMEF tienen un destacado papel en el proceso de transversalización e institucionalización de la PEG en el ámbito local. Su vinculación con los municipios les permite conocer los problemas y las potencialidades de su territorio que les da la oportunidad de implementar políticas públicas con enfoque de género para facilitar el desarrollo local.

La vinculación entre las IMEF y las IMM, en algunos casos está claramente expresada en sus leyes de creación. Sin embargo, tanto en la estructura organizativa como en la coordinación, aún falta mucho por avanzar.

Para los Gobiernos Estatales trabajar conjuntamente con los gobiernos municipales, representa una gran área de oportunidad para incidir en procesos tendientes a la igualdad de género.

La posibilidad de cerrar las brechas de género y propiciar avances firmes y permanentes hacia los objetivos del desarrollo humano sin duda se encuentra en el terreno de lo local, donde cada persona, mujer u hombre, cobra vida y donde es posible definir y aplicar políticas concretas y acciones contundentes que promuevan la igualdad y la equidad de género [...] Lograr el adelanto de las mujeres requiere de esfuerzos institucionales para movilizar voluntades; promover y redirigir políticas, normas, mecanismos, capacidades y recursos, que contribuyan a la definición, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas y medidas necesarias. De aquí la importancia de que los municipios cuenten con unidades administrativas que funcionen como mecanismos para el adelanto de las mujeres y trabajen en estrecha colaboración con el conjunto de servidoras/es públicas/os y la ciudadanía. (Inmujeres, 2009)

Hasta noviembre de 2011 se contaba con más de 1 200 IMM creadas (53.4 por ciento del total de municipios) – incluyendo a las que no participaban en el FODEIMM -, lo que representa un capital social importante para la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a la igualdad de oportunidades. Según cobertura por entidad, destacan por alcanzar entre el 80 y 100 por ciento, los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Estado de México, Morelos y Quintana Roo. En un rango medio (entre 79 y 60 por ciento) están: Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas. Y en el grupo de cobertura baja (59 por ciento o menos), figuran los estados de Coahuila, Durango, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Veracruz y Yucatán tal y como se muestra en el siguiente cuadro. Es importante señalar que el Distrito Federal tiene 16 Centros de Atención Integral a la Mujer, uno en cada Delegación Política. Sin embargo estos centros no son una figura homóloga a las IMM.

**Cuadro No. 13**  
**Cobertura de las IMM respecto al total de municipios por entidad federativa**

Entidad Federativa	Municipios Totales	Número de IMM existentes (Absolutos)	Porcentaje de IMM existentes
Aguascalientes	11	11	100
Colima	10	10	100
Tamaulipas	43	43	100
Sinaloa	18	18	100
Quintana Roo	9	8	99
México	125	122	98
Morelos	33	31	94
Tabasco	17	15	88
Chiapas	118	95	81
Baja California	5	4	80
Baja California Sur	5	4	80
Tlaxcala	60	48	80
Chihuahua	67	51	76
Zacatecas	58	44	76
Guerrero	81	59	73
Nuevo León	51	37	73
Hidalgo	84	60	71
Michoacán	113	79	70
San Luis Potosí	58	39	67
Campeche	11	7	64
Jalisco	124	77	62
Puebla	217	117	54
Querétaro	18	8	44
Sonora	72	32	44
Coahuila	38	15	39
Guanajuato	46	18	39
Durango	39	15	38
Veracruz	212	72	34
Yucatán	106	32	30
Nayarit	20	3	15
Oaxaca	570	51	9

**Cuadro No. 14**  
**IMEF que tienen estructura para la vinculación con las IMM**

Entidad Federativa	Denominación del área
Campeche	Departamento de Enlaces Municipales
Colima	Enlace con los Municipios
Chihuahua	Departamento de Vinculación con las Instancias Municipales de las Mujeres
Distrito Federal	Dirección de Coordinación del Sistema de las Unidades del Inmujeres-D.F
Quintana Roo	Delegaciones Municipales
Tabasco	Unidad de Organización y Fortalecimiento Municipal
Tlaxcala	Área de Vinculación Interinstitucional y Municipal
Veracruz	Subdirección de Vinculación Institucional y Fortalecimiento Municipal

La mayoría de las IMEF se plantean una vinculación como órganos de asesoría y coordinación con las IMM. Sin embargo, esta función se plantea de diversas maneras. En algunos casos, responden a una estructura bien definida; en otros, a través de convenios de colaboración, como en el estado de Nuevo León y el Estado de México, o a través de Unidades Especializadas como la Unidad de Organización y Fortalecimiento Municipal en el estado de Tabasco, o de las Unidades Delegacionales del Inmujeres-DF, que se encuentran ubicadas en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, coordinadas desde la Dirección de Coordinación del Sistema de Unidades Delegaciones del Instituto.

Cada IMEF establece sus propios mecanismos de vinculación con los municipios, por ejemplo: a través de reuniones de trabajo; mediante personal que funge como enlace para coordinar y dar seguimiento a las acciones que se realizan en conjunto; talleres de capacitación; asesorías en forma presencial, electrónica y/o telefónica; difusión de información sobre programas y convocatorias de interés o bien, mediante cooperación en los asuntos que requieran y soliciten por parte de las IMM.

Con frecuencia las IMM solicitan a las IMEF capacitación, ya sea para impartir a las funcionarias de las IMM, para el funcionariado del Ayuntamiento o para la población en general. Un aspecto que para muchas IMEF es de primera importancia es la atención en ventanilla, para lo cual existe coordinación con las IMM, especialmente en lo que se refiere a las mujeres víctimas de violencia, en donde con frecuencia se coordinan esfuerzos para destinar espacios de atención médica, psicológica y legal a través de unidades móviles, centros de atención, refugios o bien unidades municipales como se establece en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

En siete IMEF se plantea la implementación de programas con Perspectiva de Género e incluso se habla de la transversalización en las políticas públicas y programas del gobierno municipal, pero sólo en Oaxaca e Hidalgo se establece a

través del fortalecimiento técnico y metodológico de las IMM. En Hidalgo se propone a través de la realización de materiales teóricos-metodológicos y estadísticos, dirigidos a las IMM para dotarlas de documentos sustentados en investigación, que visibilicen las brechas de género y permitan exponer las problemáticas del municipio, y así fundamentar las acciones que ésta implemente. Por su parte, Oaxaca plantea propiciar la transversalización en la Perspectiva de Género articulada con la administración pública local, para proponer, monitorear y evaluar proyectos y acciones específicas en la materia.

## 2. Acciones de vinculación entre las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) y las Instancias de las Mujeres (IMM)

Entre las principales acciones de vinculación que se han dado entre las IMEF y las IMM, que fueron reportadas al Inmujeres, se encuentran las siguientes:

**Cuadro No. 15**  
**Acciones de vinculación**

Entidad Federativa	Tipo de vinculación
<b>Aguascalientes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres en salud, economía y educación.</li> <li>• Promover programas educativos para eliminar la violencia contra las mujeres. Promover la capacitación de las personas que atienden a víctimas de violencia.</li> </ul>
<b>Baja California Sur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebrar convenios de colaboración para operar módulos y refugios de atención a mujeres en situación de violencia.</li> <li>• Capacitar a funcionarios públicos.</li> <li>• Vinculación para el proceso de armonización legislativa.</li> </ul>
<b>Campeche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y difusión en materia de violencia.</li> <li>• Orientación y canalización de los casos de violencia detectados para brindar apoyo jurídico, psicológico y albergue.</li> </ul>
<b>Chiapas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción para la creación de las Instancias Municipales de las Mujeres</li> <li>• Fortalecimiento de capacidades para la aplicación de políticas públicas alineadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</li> <li>• Asesoría para tener acceso a los programas federales.</li> </ul>
<b>Chihuahua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y asesoría a cada una de las titulares de las IMM</li> </ul>
<b>Distrito Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a las 16 enlaces de género de las Unidades Delegacionales con servicios de orientación jurídica, psicológica, y profesionales para desarrollar programas en Derechos Humanos de las Mujeres, Prevención de las Violencias contra las Mujeres, Ciudadanía y Liderazgo y Empoderamiento Económico.</li> </ul>
<b>Durango</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación sobre equidad y género y derechos de las mujeres.</li> <li>• Orientación para acceder a microcréditos o programas que apoyen proyectos productivos.</li> </ul>
<b>Guanajuato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enlaces para la creación, consolidación y fortalecimiento de las instancias</li> </ul>

<b>Guerrero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos intermunicipales de colaboración entre la Secretaria de la Mujer y los Ayuntamientos para contar con una instancia municipal.</li> <li>• Gestionar servicio para la asesoría psicológica y jurídica.</li> </ul>
<b>Hidalgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar en los Ayuntamientos la creación de la IMM brindando asesoría y documentación necesaria.</li> <li>• Vinculación entre Inmujeres y la IMM en el diseño e impartición de capacitación.</li> <li>• Asesorías para la aplicación a los programas de FODEIMM y CDI.</li> <li>• Reuniones informativas con autoridades municipales para la inclusión del principio de igualdad en el Bando de Policía y Gobierno</li> <li>• Instalación de la Comisión de Igualdad y las funciones de la instancia Municipal para el desarrollo de las mujeres y rendición de cuentas y transparencia.</li> <li>• Elaboración de materiales teóricos-metodológicos y estadísticos para visibilizar las brechas de género para las IMM para fundamentar sus acciones.</li> <li>• Capacitación para la profesionalización de las titulares de las IMM</li> </ul>
<b>Jalisco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboración para proyectos de capacitación, asesoría y dotación de equipo.</li> </ul>
<b>México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios de coordinación con los municipios para crear las IMM.</li> </ul>
<b>Michoacán</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar los proyectos del FODEIMM.</li> <li>• Atención a las mujeres víctimas de violencia mediante el módulo de atención itinerante.</li> <li>• Cursos de capacitación.</li> <li>• Asesoramiento en materia de proyectos productivos.</li> </ul>
<b>Morelos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en equidad de género, participación social, desarrollo humano y prevención de la violencia.</li> <li>• Atención a mujeres en situación de violencia extrema de los 33 municipios en el refugio “Casa de la Mujer”</li> <li>• Conferencias a mujeres de municipios de alta y muy alta marginación, así como en poblaciones escolares donde se detecte incremento en la violencia.</li> <li>• Línea telefónica a todos los municipios para proporcionar asesoría jurídica.</li> </ul>
<b>Nuevo León</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios de colaboración para la instrumentación de políticas públicas que promuevan los derechos humanos y ciudadanos de las mujeres.</li> </ul>
<b>Oaxaca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar los programas del Inmujeres de acuerdo a las necesidades de cada instancia.</li> </ul>
<b>Puebla</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de talleres de Perspectiva de Género.</li> </ul>
<b>Querétaro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión de programas y convocatorias, incluyendo el FODEIMM.</li> <li>• Talleres y capacitación para la Administración Pública Municipal en temas de: salud, sexual y reproductiva, Perspectiva de Género, violencia, políticas públicas.</li> <li>• Difusión de trípticos, carteles, folletería y reproducción de material audiovisual sobre violencia hacia las mujeres.</li> </ul>
<b>Quintana Roo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación y seguimiento de los programas federales y estatales.</li> </ul>
<b>San Luis Potosí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación para el desarrollo de programas de capacitación y de las campañas del Instituto Estatal.</li> </ul>
<b>Sinaloa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar a las IMM para el diseño y elaboración de políticas públicas con Perspectiva de Género.</li> </ul>
<b>Sonora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción, asesoría y seguimiento para la creación de las IMM</li> <li>• Gestión de becas, estudios de mamografías, densitometría ósea, bolsa de trabajo.</li> <li>• Asesoría legal y atención psicológica a víctimas de violencia.</li> </ul>
<b>Tabasco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a través de la Unidad de Organización y Fortalecimiento Municipal para el diseño de estrategias para la formación y ejecución de políticas y programas que impulsen la igualdad de género.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brindar asesoría jurídica y psicológica en la atención de la violencia, pláticas sobre derechos de las mujeres a través de las redes de unidades móviles en todos los municipios.</li> </ul>
<b>Tamaulipas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de capacitación a servidores públicos de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.</li> <li>• Jornadas de atención médica, psicológica y legal.</li> </ul>
<b>Tlaxcala</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información, asesoría y capacitación para la conformación de las IMM.</li> <li>• Apoyo para la elaboración de los proyectos de FODEIMM.</li> </ul>
<b>Yucatán</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades Municipales de Atención de Prevención a la Violencia de Género.</li> <li>• Incorporación de la Perspectiva de Género en la gestión municipal.</li> </ul>
<b>Zacatecas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enlace permanente con las titulares de las IMM para fortalecer su capacidad de gestión.</li> <li>• Capacitación a la titular de la IMM en derechos humanos, prevención de la violencia, liderazgo, sustentabilidad ambiental y planeación pública con Perspectiva de Género.</li> <li>• Capacitación del funcionariado local para incorporar la Perspectiva de Género en la agenda pública municipal.</li> <li>• Asesoría para la incorporación de la Perspectiva de Género en las acciones y programas de la administración pública municipal.</li> <li>• Seguimiento a las acciones, programas y proyectos que se desarrollan en vinculación con el instituto estatal.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Libro Blanco del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.

Cabe señalar que de los estados con la menor cobertura, destaca el caso de Oaxaca que tiene un alto porcentaje de población indígena, con una presencia de más del 18.8 por ciento que logra apenas una cobertura del 9 por ciento de IMM. Nayarit y Querétaro con menos del 4 por ciento de presencia indígena tienen una cobertura del 15 por ciento y 44 por ciento, respectivamente.

Si bien las IMM y las IMEF son organismos dependientes de ámbitos de gobierno distintos, reportan diversas formas de vinculación que pueden estar formalizadas mediante algún acuerdo, o bien mediante la coordinación para la implementación de programas y la incidencia en la gestión municipal para incorporar la Perspectiva de Género a la planeación y ejecución de políticas, programas y proyectos.

Es importante señalar que sólo ocho IMEF tienen dentro de su estructura en el primer nivel operativo áreas que atienden la vinculación con los municipios. De éstas, sólo Quintana Roo y Veracruz, operan las atribuciones de su ley de creación que establece la vinculación con los municipios.

## **V. Estrategias para incorporar la Perspectiva de Género en la gestión municipal**

Las estrategias de género son herramientas que inciden en la innovación o transformación en la vida municipal. Su ejecución está enfocada a modificar los patrones o prácticas sociales institucionales con el propósito de colocar como eje de análisis y referencia para la formulación de políticas de equidad, al factor humano, es decir a las mujeres y a los hombres, la equidad y la justicia social.

Para este fin, se sugiere la puesta en marcha de un proceso de análisis y formulación de propuestas que permitan a las autoridades municipales actuales y futuras, iniciar con su propios procesos de gestión y transformación municipal, las cuales permitirán construir una sociedad con mejores índices de desarrollo social; y para lograrlo, será indispensable incorporar elementos teóricos y prácticos que permitan incidir en el desarrollo de nuevas estrategias con enfoque de género en las municipales.

### **1. Transversalización de la Perspectiva de Género (PEG)**

Una de las estrategias más importantes por fomentar que la política de igualdad sea una realidad en el ámbito municipal, es la transversalización de la Perspectiva de Género, entendida como el proceso que tiene por objeto, incorporar la visión de igualdad en las acciones de planeación y ejecución de las políticas institucionales.

La transversalización de la Perspectiva de Género en una institución, es una estrategia por medio de la cual toma en cuenta las necesidades e intereses de mujeres y hombres para que sean considerados de manera integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos, en las esferas política, económica y social del desarrollo, de manera que ambos se beneficien equitativamente.

Por medio de esta estrategia se hace una revisión de las estructuras institucionales para garantizar que tanto al interior como al exterior de la institución se combatan las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

En el contexto municipal (Irma Jiménez Lugo, 2005) señala que: “La transversalización de género significa incorporar la visión de igualdad en los procesos de planeación y en la definición y ejecución de las políticas institucionales. Asimismo significa generar propuestas que tengan como objetivo mejorar la situación de las mujeres y la corresponsabilidad de los hombres para reducir la discriminación y la desigualdad” (Jiménez Lugo. 2005:4).

Es decir, a través de la estrategia de transversalización se generarán políticas que tomen en cuenta de manera diferenciada las necesidades su población, en este sentido (Irma Jiménez Lugo, 2005) afirma que: “La transversalización de género permitirá la instrumentación de prácticas institucionales con un sentido de equidad dentro del contexto de desarrollo municipal. Y para ello se requiere analizar el impacto de las acciones de desarrollo en hombres y mujeres y generar propuestas que respondan a sus necesidades específicas, (Jiménez Lugo. 2005:11).

**Cuadro No. 16**  
**Acciones para la incidencia en la transversalidad en el ámbito municipal**

<b>Año</b>	<b>Acción</b>	<b>Objetivo y temáticas</b>
2007	Taller “Inducción para la creación de instancias municipales de la mujer	Sensibilizar sobre la importancia de crear instancias municipales de la mujer.
	Tres reuniones regionales	Establecer las bases de coordinación interinstitucional para transversalizar la Perspectiva de Género en la Administración Pública Estatal y Municipal. Se abordaron los mandatos de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Se realizó el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), y detección de necesidades de capacitación.
2008	21 talleres para la Elaboración de proyectos con Perspectiva de Género	Armonizar la política municipal con la Política Nacional de Igualdad mediante procesos de capacitación para la generación de proyectos acordes a la realidad y problemática de las mujeres en cada municipio

	Cuatro talleres de Formación y Participación Política de las Mujeres.	Potenciar las capacidades de las mujeres que trabajan en las IMM.
	Estudio para construir Una aproximación cualitativa de la operación del FODEIMM realizada por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).	Dar seguimiento al FODEIMM mediante una muestra estadística
2009	Diagnóstico a las IMM y autoridades locales, con la finalidad de conocer el proceso de fortalecimiento de las IMM en el municipio	Destacan los siguientes resultados: 1) El proceso de capacitación en servidores/as públicos de los ayuntamientos es fundamental para incorporar la PEG en las prácticas institucionales; 2) Se rescatan las prácticas de desarrollo local con PEG en los instrumentos de planeación y en la normatividad de los municipios (bandos de policía y gobierno y reglamentos; 3) La coordinación entre las instancias municipales y estatales propiciaron el posicionamiento de las IMM y sus titulares en el ámbito local; 4) Como resultado de la operación del FODEIMM, se crearon 850 IMM, las cuales lograron un acercamiento con la ciudadanía, fortaleciendo los procesos de gobernabilidad y democracia con PEG.
	19 talleres de capacitación sobre la operación del FODEIMM	El objetivo de dichos talleres fue sensibilizar e informar sobre el procedimiento y contenidos de las Bases de Operación del FODEIMM 2009; así como brindar acompañamiento y asesoría para el desarrollo de los proyectos elaborados por las Instancias Municipales de las Mujeres.
2010	Talleres de capacitación	Impulsar la incorporación de la Perspectiva de Género en la ejecución de los programas sectoriales y especiales, las medidas de carácter temporal y los enfoques de política de equidad que sean necesarios para lograr los objetivos de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres en los ámbitos económico, político, social y cultural.
	Talleres de Capacitación	Elaboración y gestión de proyectos con Perspectiva de Género
2011	21 talleres de capacitación	Garantizar la entrega de resultados acordes al Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres.
	Reuniones en coordinación con el personal de la SFP sobre la función de las Contralorías Sociales	Al constituirse el FODEIMM como Programa Federal a partir del ejercicio fiscal 2011, se requiere de la conformación y participación de los Comités Ciudadanos Con los proyectos desarrollados se fortalecieron capacidades de las IMM y se desarrollaron herramientas metodológicas y procedimentales para la incidencia en Política Pública (Diagnósticos con Perspectiva de Género, propuestas de iniciativas de ley, creación de instancias municipales y fortalecimiento de capacidades del gobierno municipal, desarrollo de protocolos de: violencia, trata de personas y para la salud reproductiva, entre otros).
2012	9 talleres de capacitación	Presentar las Reglas de Operación del programa

## **2. Institucionalización de la Perspectiva de Género (PEG)**

En el contexto del siglo XXI, la reflexión internacional sobre los temas prioritarios para el desarrollo, posiciona dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como un rubro específico, la necesidad de promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres, ya que representan una parte fundamental de las estrategias para alcanzar sus metas, debido a su participación desde lo local hasta lo global.

En este sentido, desde la perspectiva de las mujeres, el ámbito local cobra una mayor importancia, al ser el espacio donde se da una estrecha relación gobierno-sociedad, siendo también una excelente oportunidad para impulsar la participación de las mujeres, así como potenciar una interacción comunitaria con las mismas oportunidades para mujeres y hombres, y en la cual se priorice la implantación de estrategias para lograr índices de desarrollo humano equitativos; y en ello, la institucionalización de la Perspectiva de Género es factor imprescindible ya que el desarrollo en México ha incluido el promover la participación activa de las mujeres con igualdad de oportunidades que los hombres, logrando así la inclusión tanto como beneficiarias y generadoras de la planeación nacional.

En este sentido, el avance hacia el desarrollo, para los Estados Democráticos, requiere de la participación de las mujeres desde el nivel de toma de decisiones, de lograr una representatividad parlamentaria eficaz, y de acciones afirmativas que logren equilibrar las oportunidades para mujeres y hombres.

Para que el desarrollo en el ámbito municipal alcance la generación de políticas públicas con Perspectiva de Género, se necesita una transformación cualitativa al interior de las instituciones públicas y con ello una forma innovadora en la concepción de las políticas y programas, ya que si no transformamos la visión de las instituciones públicas, la forma de hacer el trabajo, la ética, los valores y las reglas con un enfoque de género, difícilmente podremos impactar en procesos más globales.

Lo anterior busca crear una nueva cultura institucional la cual implica cambiar mentalidades, fortalecer competencias y capacidades de las instituciones y, de manera importante, desarrollar lineamientos y mecanismos que orienten a las instituciones de gobierno federales, estatales y municipales, hacia el cumplimiento de la igualdad de género en los ámbitos público y privado, promoviendo la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como son las acciones afirmativas.

La persistencia de prejuicios y una idiosincrasia con rasgos discriminatorios en la cultura de las organizaciones de gobierno, presentes en las prácticas institucionales del personal de las diferentes dependencias y entidades públicas, tienen un impacto negativo en los procesos de planeación, en el clima laboral, en los procesos de selección, en el ascenso del personal y, de manera importante, en el otorgamiento de bienes y servicios.

Por ello, promover acciones de institucionalización es apostar a un replanteamiento para erradicar la discriminación que impide que las personas alcancen su pleno potencial, porque ello representa un costo económico importante para las instituciones públicas, sus políticas, programas y, sobre todo, en los resultados e impactos que estos programas tienen sobre la población en general; pero también tiene un costo elevado sobre las relaciones y la moral de las y los servidores públicos.

Con relación a la institucionalización en sentido amplio el Inmujeres (2007), en su Glosario de Género señala que se trata de:

Se refiere al proceso sistemático de integración de un nuevo valor en las rutinas del quehacer de una organización, dando por resultado la generación de prácticas y reglas sancionadas y mantenidas por la voluntad general de la sociedad. Con respecto a la institucionalización de la Perspectiva de Género, se busca reorganizar las prácticas

sociales e institucionales en función de los principios de igualdad jurídica y equidad de género (Inmujeres. 2007b:60).

Por su parte, Angélica Bernal Olarte, (2008) aporta otra definición:

Cuando hablamos de institucionalización nos referimos a la adopción de herramientas normativas que crean un espacio dentro de la estructura de la administración pública encargada de construir, implementar, hacer seguimiento, evaluar y rendir cuentas sobre las medidas de política orientadas a la igualdad de oportunidades y la equidad de género en los gobiernos locales, lo que avanza en la garantía de la sostenibilidad de estas medidas, (Bernal O. A. 2008:6).

En este mismo contexto el ABC de Género en la Administración Pública (2007), señala que:

Dada la importancia de las políticas públicas en la distribución de la riqueza y las oportunidades, los gobiernos del Sistema de Naciones Unidas han tomado diversos acuerdos para incorporar los principios de igualdad y equidad de género en las políticas del desarrollo que implementan. En sentido amplio, este mandato de inclusión del género en las políticas y acciones del Estado se le denomina institucionalización de la Perspectiva de Género. La institucionalización de los valores de igualdad y equidad suponen cierta tensión y conflicto entre lo “nuevo” y lo “viejo”, que se expresa mediante la resistencia, la resignificación y la transformación continua de las prácticas institucionales existentes. Por ello, dicha institucionalización no puede concebirse como un proceso lineal ni homogéneo, por el contrario, éste tiene fases discontinuas que no siempre confluyen en los ritmos y tiempos esperados (Inmujeres. 2007a:23).

Agrega Angélica Bernal Olarte (2008):

Entendemos la institucionalización en un sentido amplio, que no sólo incluye la creación de un mecanismo de promoción de la equidad de género sino todo un conjunto de prácticas que permiten: a) Sensibilizar a representantes políticos, funcionarios y funcionarias; b) Instalar el problema de la desigualdad de género en la agenda del gobierno local; c) Generar compromisos políticos para implementar y desarrollar políticas específicas de género; d) Realizar una redistribución presupuestaria que asigna recursos a instancias, políticas y acciones de equidad de género; e) Promover la creación de

sistemas de información fiables de datos desagregados por sexo; f) Transversalizar la equidad de género en las políticas y gobierno local ya que al recoger los aprendizajes históricos de las mujeres que han luchado por sus derechos en el seno del Estado, estas experiencias le apostaron a complementar la estrategia de institucionalización con la de transversalización (Bernal O. A. 2008:6)

La incorporación paulatina de la Perspectiva de Género en las organizaciones públicas, tiene precisamente como finalidad la institucionalización de la misma, lo que implica fomentar una equidad real entre hombres y mujeres; lo anterior conlleva necesariamente una transformación de las prácticas y la cultura institucional de las dependencias de gobierno. Al integrar este enfoque se modifica la racionalidad de las instituciones y la forma en que se diagnostican y analizan los problemas sociales, políticos y económicos. En este proceso se reorganizan las formas de trabajo, prioridades, estrategias, metas y objetivos de la institución, así como las relaciones internas entre las dependencias del estado (política, cultura y normatividad interna) y externas (políticas públicas) de las instituciones sociales.

Incháustegui señala que:

Institucionalizar la Perspectiva de Género en los modelos de las decisiones públicas supone, de entrada, hacer visible, contable y evaluable un conjunto de variables sociales y económicas referentes al mundo femenino, buena parte de ellas excluidas actualmente del funcionamiento de las instituciones públicas y de los modelos de política, por lo que, en muchos aspectos, institucionalizar esta perspectiva implica desplegar un nuevo paradigma de política pública, con el correspondiente desarrollo del instrumental teórico-conceptual, metodológico y operativo; éstos serían los indicadores, las bases de datos, el desarrollo de instrumentos de política y los mecanismos de gestión (incluyendo los de gestión financiera). Y otro tanto en lo que hace a leyes, normas y procedimientos de regulación de derechos, oportunidades y conflictos, por lo que en conjunto la institucionalización en política pública de esta nueva perspectiva implicaría una reforma institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción (Incháustegui. 2009:87).

Por su parte, Alejandra Massolo (2006) establece que:

Un gobierno comprometido con la equidad de género debe asegurarse de tener en cuenta e incluir “las necesidades, los derechos y los intereses de las mujeres (prácticos y estratégicos) en todas las áreas de formulación y ejecución de las políticas, acciones y programas municipales, garantizando que reciban tratamiento equivalente al que reciben las necesidades e intereses de los hombres (Massolo. 2006:65).

Bajo estas premisas, a partir del año de 2009 se impulsó el Programa de Cultura Institucional en la Administración Pública Federal, donde por primera vez se da una alianza estratégica entre dependencias del gobierno federal como la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de las Mujeres, con el propósito de alcanzar la igualdad social, mejorar el servicio y la función pública, así como institucionalizar la Perspectiva de Género para hacer de ella, la herramienta que permite a mediano y largo plazo, transformar el quehacer institucional.

Este Programa, además de ser pionero en América Latina, propone desarrollar políticas equitativas e incluyentes en aspectos estratégicos como son:

1. La Planeación y presupuestación con Perspectiva de Género;
2. El trato con equidad y no discriminación;
3. La comunicación incluyente y no-sexista;
4. La selección de personal sin discriminación;
5. Salarios y prestaciones por igual trabajo;
6. Promoción a mandos medios y superiores con equidad;
7. Capacitación y formación profesional;
8. Conciliación vida laboral, familiar y personal; y
9. Prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual.

Trabajar en estos frentes no sólo significó avanzar en la igualdad de oportunidades,

sino también, abatir cualquier forma de discriminación en las instituciones públicas, incluido cualquier forma de corrupción. De esta manera el Programa de Cultura Institucional constituyó la apuesta con la cual se pretende transformar no sólo el funcionamiento interno de las dependencias, sino la reducción de las brechas de género que tanto afectan el desarrollo de las instituciones y de quienes laboran en ellas.

En el caso particular de los ayuntamientos del país, el Inmujeres establece que:

Los Ayuntamientos cuentan con diferentes instrumentos de política que le permiten plasmar y organizar los objetivos de su desarrollo. Uno de ellos es el llamado Plan Municipal de Desarrollo, mismo que contiene el programa de gobierno de la autoridad municipal en turno, el cual refleja el acuerdo de voluntades de los grupos y sectores del municipio. En él se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo local y se establecen las principales políticas y líneas de acción para elaborar programas operativos anuales, que el Ayuntamiento tiene la obligación de hacer cada año y que sirven como guía de la administración municipal (Inmujeres. 2009:35).

Para el Inmujeres cada Plan Municipal de Desarrollo debe ser congruente con los lineamientos y estrategias establecidos en los órdenes de gobierno, con las demandas sociales y con la agenda institucional y ciudadana.

Para lograr ese propósito se debe llevar a cabo un proceso de planeación que fortalezca la participación ciudadana de las mujeres y de los hombres como protagonistas de su propio desarrollo, ya que al fomentar la participación social se aprovecha y potencia las capacidades locales al generar apropiación y enriquecimiento de los objetivos y proyectos de desarrollo de cada entidad municipal.

### **3. Planeación con Perspectiva de Género (PEG) en los municipios**

En la búsqueda de mejorar los índices de bienestar social tanto de mujeres como de hombres, las políticas públicas municipales deben obedecer a un análisis y

proceso de planeación que tome en cuenta entre otros aspectos, priorizar la atención de problemáticas, definir estrategias de intervención, reconocer los actores individuales y colectivos del proceso, las dificultades, y definir los procedimientos de seguimiento y evaluación.

A partir de lo anterior, surge la necesidad de incorporar nuevos enfoques que permitan que las acciones de gobierno municipal sean integradoras y transformadoras para que tomen en cuenta, las necesidades específicas de los diversos grupos sociales que integran a la comunidad tal y como lo es, la planeación con Perspectiva de Género.

El Inmujeres (2007) define a la planeación como:

Proceso técnico y político que precisa de la distribución de recursos y cuotas de poder para mujeres y hombres. Se trata de un proceso que atiende las necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres, orientadas hacia una transformación estructural del sistema de relaciones entre los sexos, debiendo considerar los siguientes aspectos: proceso de planeación participativa con equidad; construcción de condiciones para la igualdad entre mujeres y hombres; y facilitar la mejora de las condiciones de vida de ambos (Inmujeres. 2007b:72).

Se precisa que en cada proceso de planeación con Perspectiva de Género, es fundamental realizar un cuidadoso diagnóstico de las necesidades, intereses, recursos y problemáticas de mujeres y hombres. En dicha tarea, será necesario identificar los factores sociales y culturales que limitan el acceso de las oportunidades para las mujeres, así como formular objetivos tendientes a mejorar su condición y posición. Asimismo, será necesario definir los mecanismos de intervención acordes con los objetivos como pueden ser las acciones afirmativas, políticas de igualdad de oportunidades, programas de capacitación, proyectos productivos y otros.

Para poder llevar a cabo un proceso de planeación municipal, (Irma Jiménez Lugo, 2005) hace una aportación en el sentido de ofrecer alternativas que faciliten la planeación en el ámbito local con enfoque de género, al elaborar una serie de preguntas detonadoras de información, que a su vez proporcionará los elementos necesarios para conformar un Plan Municipal con Perspectiva de Género, tal y como se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 17**  
**Preguntas para hacer dentro del proceso de planeación con enfoque de género**

Tema	Cuestionamientos
Diagnóstico	¿Cuál y cómo es el problema que vamos a trabajar? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas y necesidades de las mujeres</li> <li>• Problemas y necesidades de los hombres</li> </ul> Objetivo: ¿Qué queremos lograr? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas de las mujeres</li> <li>• Propuestas de los hombre</li> </ul>
Metas	¿Qué logros nos proponemos para alcanzar nuestro objetivo? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de los logros que beneficiarán a las mujeres</li> <li>• Definición de los logros que beneficiarán a los hombres</li> </ul>
Análisis de los recursos	¿Qué tenemos? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso y necesidades de recursos de las mujeres</li> <li>• Acceso y necesidades de recursos de los hombres</li> </ul>
Actividades	¿Qué acciones vamos a hacer? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades en las que participarán las mujeres</li> <li>• Actividades en las que participarán los hombres</li> </ul>
Tiempo	¿Qué plazo nos fijamos para cada actividad? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de los tiempos de participación de las mujeres</li> <li>• Definición de los tiempos de participación de los hombres</li> </ul>
Responsables	¿Quiénes van a hacerse cargo de cada actividad? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidades de las mujeres</li> <li>• Responsabilidades de los hombres</li> </ul>
Ejecución	Llevar a cabo el proyecto <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir la participación de las mujeres</li> <li>• Definir la participación de los hombres</li> </ul>
Evaluación	¿Qué logros obtuvimos? ¿Cómo participamos? ¿Cuáles fueron las fallas?

Fuente: Jiménez L.I., (2005).

De esta manera, la planeación con Perspectiva de Género busca una transformación en la manera en que se determinan las estrategias de gobierno a través de la generación de proyectos de desarrollo sensibles a las diferentes realidades de mujeres y de hombres. Lo anterior supone la comprensión de los roles tanto de unas, como de otros en cada ámbito en que se desarrollan dentro de la

sociedad, así como el análisis de las necesidades e intereses que de allí surgen y la explicitación de los diferentes poderes que se ponen en juego. Este estudio permite visibilizar que, a partir de las oportunidades de crecimiento individual, así como de acceso a los recursos y ejercicios de la ciudadanía, se presentan inequidades en detrimento de las mujeres.

En por ello que la planeación con Perspectiva de Género contribuye en la construcción de condiciones sociales equitativas, a un desarrollo humano sostenible y democrático; además de que propicia el desarrollo de proyectos de gobierno eficientes y adecuados a las necesidades de la población participante.

En el caso particular de los municipios, el Inmujeres (2009) señala:

Serán las instancias municipales de las mujeres las encargadas de integrar la Perspectiva de Género de manera transversal en las tareas de la planeación y gestión municipal, proponiendo políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a cerrar las brechas de género. Su óptimo funcionamiento depende en gran medida de dotarlas de capacidad de decisión, con recursos presupuestarios y personal profesionalizado en género, así como oportunidades para influir en la formulación de todas las políticas gubernamentales (Inmujeres. 2009:73).

...

En este proceso, el gobierno municipal debe integrar a la población de forma incluyente y participativa, construyendo alianzas con actores de los gobiernos estatal y federal, así como de la sociedad civil. La intención es innovar con políticas de género que permitan crear normas y procedimientos de justicia en los cuales se garantice la igualdad en el ejercicio de los derechos; que las mujeres sean candidatas a puestos de elección, con acceso a cargos públicos que impliquen poder de decisión; adquieran propiedades o sean sujetas de créditos; que sean tomadas en cuenta -considerando sus particularidades- cuando se diseñe la provisión de servicios y la distribución de recursos (Inmujeres 2009:74).

En los últimos cinco años (2007-2012) se desarrolló un intenso trabajo que se reflejó en la conformación de más de 1 200 IMM en nuestro país, situación que contribuyó a fortalecer el carácter federal que contempla la institucionalización de la

Perspectiva de Género en las acciones de gobierno en los ámbitos estatales y municipales, a través del fortalecimiento de las IMM y su posicionamiento como órganos rectores de la política de igualdad.

Entre las acciones estratégicas que impulsó el Inmujeres para contribuir en su operación y desarrollo, están:

1. Formación y capacitación
2. Fortalecimiento de habilidades de negociación y conformación de las agendas municipales
3. Asesoría permanente a las titulares de las IMM en desarrollo humano y local sustentable, análisis de género, políticas públicas para la igualdad, liderazgo, administración pública municipal
4. Asesoría al equipo técnico para la elaboración de proyectos, informes de resultados e integración de los productos.

A través de la experiencia en campo y la constante detección de necesidades, fue necesario sistematizar contenidos que desarrollara herramientas conceptuales y metodológicas como parte de una estrategia que permitiera incidir en la planeación municipal. Para ello, se elaboró la “Serie Desarrollo Local con Igualdad de Género”, que permite articular la visión del desarrollo humano y local sustentable con los retos del gobierno municipal. Estas temáticas fueron las siguientes:

- 1) Guía conceptual
- 2) Diagnóstico de la condición y posición de género en el municipio
- 3) Planeación municipal para la igualdad entre mujeres y hombres
- 4) Presupuesto con Perspectiva de Género en el ámbito municipal
- 5) Normatividad municipal para la igualdad de género
- 6) Indicadores para la gestión municipal con Perspectiva de Género y,
- 7) Participación ciudadana y liderazgo para la igualdad.

El enfoque que subyace en esta propuesta de planeación municipal es la Perspectiva de Género inmerso en el paradigma del desarrollo humano, el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y el empoderamiento. Como señala el propio Inmujeres (2009) en el primer volumen:

El objetivo general de la serie es ofrecer elementos conceptuales y metodológicos que articulen la visión de desarrollo humano y local a los retos del gobierno municipal, para concretar la incorporación de la Perspectiva de Género en las políticas del municipio y en los instrumentos con que cuenta para este efecto [...] tienen el propósito de configurar un modelo de intervención que facilite la construcción de políticas de igualdad en los municipios.

La segunda temática que se fomentó en los municipios fuera la elaboración de diagnóstico con Perspectiva de Género, cuya metodología otorga herramientas para analizar la situación de las mujeres con relación a los parámetros del desarrollo humano, identificar las brechas de desigualdad y con base en esta información, definir las prioridades y construir la agenda para la igualdad en los municipios. Otra temática ligada a la anterior fue la planeación, la cual busca que la Perspectiva de Género se incorpore como un eje transversal en el Plan Municipal de Desarrollo para sentar las bases en la formulación del programa para la igualdad con objetivos y estrategias para superar las brechas de género y asegurar el adelanto de las mujeres. Asimismo, se plantea incorporar como parte del ciclo de planeación las herramientas de evaluación de resultados.

Una de las temáticas a las que más se le apostó en capacitación y acceso a la información fue al presupuesto con Perspectiva de Género, que expone la importancia de tomar en cuenta el impacto que tiene la distribución del gasto público para mujeres y hombres en el municipio; y dirige los esfuerzos a formular propuestas con visión de género en todo el ciclo del proceso de planeación, desde la programación, para favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Otro aspecto que se enfatizaba continuamente en los Ayuntamientos, es la importancia de revisar y armonizar la normatividad municipal cuyo objetivo

primaria fue integrar un marco normativo local para la igualdad de género erigido como principio rector del Plan Municipal de Desarrollo e impulsar la armonización de los ordenamientos locales con las leyes federales para la igualdad entre mujeres y hombres y de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia; así como consolidar la reglamentación de la IMM, entre otros ordenamientos legales.

La creación de la agenda local fue una de las apuestas más novedosas impulsada en los Municipios, planteada como una guía para construir y aplicar indicadores para dar seguimiento y evaluar la gestión municipal para el desarrollo local y facilitar su seguimiento, evaluación, así como la identificación de áreas de oportunidad. Este tópico, sin duda iba unido a la participación ciudadana y liderazgo para la igualdad, que siempre buscó dar herramientas para fortalecer la participación ciudadana en la construcción de la agenda de género en el municipio y propiciar mecanismos de seguimiento y respaldo social, a los procesos de incorporación de la Perspectiva de Género en las políticas locales.

Como parte de una estrategia de transparencia y difusión de la información intermunicipal - IMM se puso en marcha el portal “Género Desarrollo Local” que difundió los trabajos emprendidos por los gobiernos municipales haciendo visible la labor que realizan día a día los mecanismos de las mujeres desde su ámbito de competencia. Como parte de este esfuerzo se diseñó el “Sistema e-fodeimm” para mejorar la interacción entre las IMM y el Inmujeres en la eficiencia del envío, recepción, revisión, análisis, dictaminación y seguimiento de los proyectos, y rendición de informes.

La incorporación de nuevos parámetros en materia de fortalecimiento institucional de las IMM en la “Agenda desde lo Local” del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y su vinculación con el FODEIMM, favoreció la presencia de las titulares de las IMM en los espacios de planeación municipal de tal forma que se han podido certificar los municipios con el indicador “Municipio comprometido con la igualdad entre mujeres y hombres”.

En el campo de la participación política de las mujeres la Iniciativa SUMA fue una acción interinstitucional, en la que el Inmujeres ha tenido una decisiva participación y financió desde el inicio este proyecto, sumándose a esta alianza con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES), los Gobiernos Estatales, Organismos Internacionales y Organizaciones de la Sociedad Civil. Este proyecto se ha fortalecido como una buena práctica del Gobierno Federal que ha contado con el apoyo de los gobiernos estatales y municipales de doce entidades del país. Si bien este proyecto su fuente directa de financiamiento no fue el FODEIMM, el Inmujeres desde el inicio aportó recursos humanos y financieros para hacer realidad esta iniciativa.

Entre 2011 y 2012 participaron más de dos mil mujeres líderes del país con el objeto de promover a más mujeres en las listas de candidaturas para presidentas municipales, síndicas, regidoras, diputadas locales y federales. El Programa de Formación SUMA se ha impartido en diez estados de la República Mexicana. De marzo de 2011 a marzo de 2012, tuvo presencia en los estados de Michoacán, Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora y Nuevo León; mientras que de agosto a noviembre de 2012 fue impartido en los estados de Veracruz, Oaxaca, Chihuahua y Puebla. Además de estas entidades también participan Estado de México y Distrito Federal.

SUMA busca la efectiva aplicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) para fortalecer la participación y representación política de las mujeres y la igualdad en la vida económica nacional.

Esta iniciativa tiene una amplia justificación dada la baja participación política de las mujeres a pesar de los esfuerzos legislativos que se han hecho. Es digno de mencionar que en las elecciones de 2012, para concretar el 30 por ciento de la representación de las mujeres en el Congreso de la Unión, fue de gran importancia

la Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en noviembre de 2011, donde estableció que en el registro de candidaturas fuera obligatorio que propietarios y suplentes de las fórmulas legislativas fueran del mismo género, con el objetivo de garantizar que si una mujer fue electa, no se re-emplazara por un hombre. Esto adquirió mayor contundencia cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) acató la sentencia e hizo que los partidos políticos la cumplieran.

Otro elemento que coadyuvó fue la aplicación del 2 por ciento de los recursos destinados a los partidos políticos y su fiscalización para el liderazgo de las mujeres. Actualmente, 10 entidades establecen en su normatividad electoral la etiquetación del 2 por ciento; 5 estados lo establecen por arriba del 2 por ciento. Sin duda, uno de los retos legislativos es la reforma electoral donde se incluya la paridad tanto a nivel federal como local, porque la representación de las mujeres en gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos, es muy bajo. Por ejemplo, la participación de las mujeres en las Presidencias Municipales aumentó del 4.1 por ciento en 2007 al 6.1 por ciento para julio de 2012.

Es necesario subrayar que todas estas acciones contribuyeron a incrementar la presencia de los mecanismos municipales de las mujeres dentro de la Política Nacional de Igualdad. Dentro de las siete estrategias temáticas utilizadas por las Instancias Municipales para incidir en la planeación municipal, también se impulsaron otras tres que fueron clave:

#### ***A. El posicionamiento y cabildeo político***

Esta estrategia resulta crucial para impulsar los procesos de planeación municipal en el entendido de que las políticas públicas en el ámbito local requieren hacer visible a las mujeres. El logro de la igualdad de oportunidades necesariamente pasa por un proceso político debido a que toca piedras angulares como la redistribución de recursos y de poder, por lo cual se requiere la negociación y el cabildeo con actores estratégicos en los tres ámbitos de gobierno. La planeación pública con

Perspectiva de Género no se puede limitar a las necesidades prácticas de las mujeres, sino que debe incidir en el campo de las necesidades estratégicas. Esta diferencia es necesariamente parte del posicionamiento de la agenda de género y es lo que hace la diferencia entre satisfacer demandas temporales o coyunturales de las mujeres (vivienda, agua, escuelas, alimentos) y las demandas que trastocan la estructura y la distribución de los recursos como son los presupuestos públicos, las reformas de ley, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la eliminación de la violencia, etc. Sin embargo, ambas deben estar presentes en el proceso de planeación municipal.

El presupuesto, es uno de los aspectos que está en el ámbito de lo político, pero también tiene componentes técnicos. Establecer los recursos que se destinarán a la política de igualdad, indudablemente es un proceso de negociación, de gestión y cabildeo, donde es necesario que las mujeres que son autoridad en el Ayuntamiento, el Cabildo (regidoras), desplieguen todas estas habilidades para convencer a sus compañeros de una distribución del ingreso a favor de la igualdad de género.

**Cuadro 18**  
**Necesidades prácticas y estratégicas que requieren presupuesto**

<b>Necesidades prácticas</b>	<b>Necesidades estratégicas</b>
1) Satisfactores relacionados con las carencias materiales	1) Enfocados a transformar la posición de las mujeres
2) Satisfactores medibles y observables por ejemplo acceso a la vivienda, agua potable, servicios médicos.	2) Satisfactores de medición compleja, como el empoderamiento y el pleno ejercicio de los derechos humanos
3) Acceso a recursos específicos asociados a los roles tradicionales de género	3) Acceso y control a los recursos económicos, políticos y culturales
4) Pueden ser satisfechas sin transformar las prácticas o roles de género tradicionales	4) Su acceso forma parte del cambio estructural de la sociedad
5) Pueden ser satisfechas de manera individual	5) Requiere procesos colectivos

Fuente: Instituto Jalisciense de las Mujeres (2003)

En reiteradas ocasiones los presidentes municipales, en su mayoría hombres, al impulsar una instancia municipal de las mujeres señalan que no es necesario porque las “mujeres están contentas con sus clases de costura y cultura de belleza”, lo que deja en claro que la autoridad misma es necesario que entre en un proceso

de sensibilización y capacitación para comprender cabalmente la importancia del acceso de las mujeres a la igualdad de oportunidades.

Es de suma importancia que las funcionarias que promueven la Perspectiva de Género como herramienta de análisis y están dedicadas a impulsar las políticas de igualdad, den evidencia con datos duros, de los beneficios de que las mujeres tengan acceso a los recursos de todo tipo. La experiencia internacional ya lo ha demostrado que a mayor igualdad de género, mayor desarrollo de las naciones y mejor calidad de vida para la ciudadanía.

Es prioritario que las instituciones públicas federales y estatales diseñen estrategias conjuntas para la institucionalización de la política de igualdad en el ámbito local que va desde el cabildeo político con todas las autoridades municipales, hasta la metodología para acordar una agenda desde lo local que contemple entre otros aspectos: fortalecer la participación política de las mujeres, acceso a los recursos económicos, un plan integral para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Es necesario tener en cuenta que el conflicto forma parte de la planeación con Perspectiva de Género, cuya metodología debe estar apoyada en los procesos de negociación. El conflicto es un componente que se debe encarar y manejar eficazmente y no evadir sin resolver, debe verse como una oportunidad que genera mayor intercambio de ideas y hace visible los intereses sobre los que es importante negociar.

Por ello, en el campo político, para lograr sistematizar la complejidad de la planeación municipal con Perspectiva de Género, se propone lo siguiente:

- 1) Posicionar la igualdad de género como un eje transversal de las plataformas políticas desde los procesos electorales, como parte de un pacto político entre las mujeres y las o los aspirantes a la Presidencia

Municipal, las Regidoras o Regidores, y las Diputadas o Diputados Federales y Locales.

- 2) Ejercer la validez del pacto político una vez ganadas las elecciones
- 3) Conformar la agenda para la igualdad con la participación de la sociedad civil, las y los representantes populares electos
- 4) Una vez conformada la agenda, es necesario iniciar el proceso para la conformación del Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades (PMIO), el cual deberá estar sustentado en el funcionamiento de una oficina del IMM, para acceder a los recursos públicos.
- 5) Tener previsto en la metodología del PMIO que si bien éste deberá responder operativamente a los tres años de gobierno que marca la ley, debe estar inserto en un Programa de mayor alcance, con un acertado diagnóstico de la realidad local, así como de indicadores de seguimiento y evaluación, presupuesto público y rendición de cuentas.
- 6) El avance de los objetivos y metas deberá formar parte del Informe Anual de la Presidenta o Presidente Municipal, como parte de dicha rendición de cuentas.
- 7) Los logros que se tengan al final de la administración, deberán formar parte de punto de partida de la siguiente administración para redireccionar o enriquecer la agenda de igualdad.
- 8) Es necesario tener en cuenta que para que esta metodología de gestión y cabildeo para la planeación en los municipios se lleve a cabo, es imperativo la modificación de leyes y reglamentos locales y municipales.

### ***B) El cambio organizacional de las instituciones públicas***

Otro aspecto que es definitorio para que el Ayuntamiento incorpore de facto y de manera sustantiva la transversalidad en la planeación municipal, es la incorporación de una nueva cultura organizacional. Para ello, es necesario hacer visible entre el funcionariado que: “los prejuicios e idiosincrasia de la cultura presentes en el quehacer institucional del personal de las diferentes dependencias y entidades,

tienen un impacto negativo en los procesos de planificación, programación, clima organizacional y, por supuesto, en la manera en que el gobierno de México otorga bienes y servicios a la población” (Inmujeres, 2009).

Es pertinente subrayar que el Inmujeres desde el 2007, inició la gestión de alto nivel para que el Programa de Cultura Institucional (PCI) se incorporara como parte de la transparencia y combate a la corrupción. Esta convocatoria tuvo una favorable respuesta para que la Secretaría de la Función Pública lo adoptara como parte de su programación institucional. Por su parte, para estados y municipios se promovió como una herramienta necesaria para acelerar el desarrollo de políticas públicas transversales con Perspectiva de Género.

Un valor del PCI es que está diseñado con Perspectiva de Género y desarrolla herramientas metodológicas para desactivar cualquier forma de discriminación y hostigamiento sexual en contra de las mujeres.

Hablar de cambio organizacional para la planeación municipal, implica al menos tres cosas a la vez:

- 1) Reconocer las necesidades prácticas de las mujeres funcionarias
- 2) Visualizar las necesidades estratégicas
- 3) Reconocer los obstáculos y resistencias que las reglas, normas, costumbres y valores presentes en las instituciones, imponen a las mujeres (Inmujeres, 2009).

La incorporación de una nueva cultura institucional, representa un cambio para el funcionariado de la organización que requiere, necesariamente, que los altos mandos incorporen en su discurso y en sus prácticas institucionales los valores de igualdad de trato, de oportunidades, la no-discriminación y la erradicación de cualquier forma de violencia y hostigamiento.

Para que la cultura institucional con enfoque de género logre permear en la lógica de hacer las políticas públicas y a la vez, en la igualdad de oportunidades y de trato

al interior de la dependencia, es necesario considerar un proceso de sensibilización y capacitación del funcionariado que debe considerar al menos los siguientes aspectos:

- 1) Normatividad institucional y deberes institucionales
- 2) Clima laboral
- 3) Comunicación incluyente
- 4) Selección de personal
- 5) Salarios y prestaciones
- 6) Promoción de mandos decisorios
- 7) Capacitación y profesionalización
- 8) Corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar, personal e institucional
- 9) Hostigamiento y acoso sexual

Es importante señalar que el desarrollo de cada uno de estos componentes se puede revisar con mayor detalle en el Programa de Cultura Institucional del Instituto Nacional de las Mujeres, así como el Protocolo para la Prevención y Atención del Hostigamiento Sexual.

### ***C) El proceso técnico de la planeación***

Para lograr una adecuada planeación con Perspectiva de Género, especialmente en el municipio, es necesario atender tanto el proceso político como técnico y “las necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres, orientadas hacia una transformación estructural de sistema de relaciones entre los sexos [...] El centro de interés no es la mujer como categoría individual, sino el género como categoría de análisis” (Inmujeres; 2008).

La planeación con enfoque de género en municipios involucra al menos seis ámbitos de interacción:

**Cuadro No. 19**  
**Ámbitos de Interacción de la planeación con enfoque de género.**

1	Reproductivo	Trabajo doméstico no remunerado Trabajo de traspatio no remunerado Servicios de cuidado y apoyo no remunerados Trabajo comunitario de gestión de servicios
2	Productivo	Trabajo remunerado en el mercado laboral
3	Comunitario	Tejido social Características sociodemográficas Etnia, clase y religión
4	Político	Distribución del poder y acceso a cargos decisorios
5	Educativo y cultural	Acceso a la educación formal en todos sus niveles
6	Medio Ambiente	Acceso a recursos Características geográficas

Existen diversas propuestas metodológicas de la planeación, como la estratégica y el marco lógico, ampliamente experimentadas por las organizaciones públicas y de la sociedad civil, con una ruta de intervención, las acciones estratégicas, directivas, para lograr cambios en la posición de las mujeres. En todo esto se hace énfasis en el carácter participativo de la planeación, que además es un método que enriquece los procesos de gobernanza y transforma la gestión pública en una herramienta de acción para los gobiernos locales.

Las responsabilidades de los municipios en materia de planeación están moldeadas por la tarea central de la gestión del desarrollo. En este marco, resulta útil explorar de manera general las políticas públicas y lo que su formulación implica para la promoción del desarrollo y para la igualdad entre mujeres y hombres, ya que denota la vía institucional para responder a una situación señalada reiteradamente por la sociedad como algo negativo que debe superarse.

El proceso de planeación necesariamente deriva en la definición o reorientación de una política pública, la cual puede definirse como “una serie estructurada de decisiones o acciones orientadas a dar respuestas y soluciones a situaciones que se consideran un problema público colectivo, que al ser reconocido como prioritario para la ciudadanía y agentes gubernamentales, pasa a formar parte de los programas y asuntos que definen el rumbo de la acción pública. Representa la

respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.” (Inmujeres. 2012).

Las políticas tejen decisiones en diferentes fases, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación; aunque no se presentan estrictamente de manera lineal o secuencia pues son procesos en construcción que dependen de contextos específicos, por lo que en ocasiones muestran avances lentos, acelerados, paralelos o escalonados en sus diferentes fases; incluso en un mismo periodo gubernamental o en varios.

Se afirma que las políticas públicas de los gobiernos municipales son ciegas al género cuando la insuficiente información sobre las brechas de género impide conocer sus efectos y resultados en el desarrollo local. A ello se añade la débil profesionalización de servidoras/es públicos para aplicar técnicas en el diseño de políticas; además de las resistencias culturales, políticas e ideológicas, y un marco normativo que obstaculiza la ejecución de políticas públicas de igualdad y no sanciona su omisión.

El diseño de políticas públicas para la igualdad sustantiva, debe incluir según Inmujeres, (2012)

1. Hacer visible las aportaciones que realizan las mujeres a la sociedad, desde los diferentes roles tradicionales y en los que ha incursionado con motivo de la diversificación de sus responsabilidades.
2. Sentar bases normativas que incluyan estímulos y sanciones, al impulso de las capacidades de acceso, uso y toma de decisiones, sobre derechos humanos, oportunidades, recursos, servicios, libertades que garanticen el desarrollo humano de las mujeres en condiciones equitativas con los hombres.
3. Tomar medidas específicas de corto, mediano y largo plazos que alienten o intervengan directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres a partir de cubrir las necesidades socioeconómicas y las relacionadas con el empoderamiento.
4. Cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, tomando en cuenta sus necesidades más apremiantes de acuerdo con sus diferentes circunstancias y contexto.

5. Valorar el impacto de las decisiones y acciones gubernamentales en la vida de las mujeres y hombres, ya sea nivel de ingresos, trabajo, autonomía, entre otras, para evitar la proliferación de las causas de la desigualdad.
6. Garantizar los medios para que las estrategias y acciones definidas se lleven a término, y esto incluye atribuciones, personal, conocimientos, habilidades, herramientas metodológicas y de gestión, recursos económicos, infraestructura, entre otros.
7. Además de los siete aspectos que se abordaron como parte de las estrategias que desarrollan las Instancias Municipales de las Mujeres con los recursos federales, es necesario enfatizar algunos aspectos del proceso técnico de la planeación en el ámbito local.

#### **4. Las herramientas metodológicas**

Cuando hablamos de incorporar la Perspectiva de Género en la planeación ya existe cierto consenso, especialmente cuando se pretende lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; sin embargo, con frecuencia los y las tomadoras de decisiones se enfrentan a la pregunta inevitable de cómo hacerlo. Por esto, la incorporación de la Perspectiva de Género en las políticas públicas requiere del despliegue de herramientas teóricas, metodológicas y operativas, como las que se describen en este apartado.

Es importante señalar que los procesos técnico y político se mueven de manera simultánea y comparten contenidos, como es el caso de la actualización del marco jurídico que, además de requerir especialistas en los temas, involucra acuerdos políticos sobre las diferencias ideológicas.

Las herramientas a las que se ha hecho alusión son las siguientes:

##### ***A. El análisis con Perspectiva de Género (PEG) y el diagnóstico***

Es un estudio sistemático que sirve para conocer la situación o problemática, las causas y sus implicaciones de las mujeres en los municipios. El enfoque de género

permite el análisis de la realidad social, según la condición y situación de las mujeres. Es necesario subrayar que en muchas ocasiones los diagnósticos en nuestro país, están adecuadamente documentados y soportados con estadísticas e información de gabinete; sin embargo, cuando se toman decisiones, en ocasiones priva más el criterio político que el técnico derivado de los diagnósticos. En este sentido, los diagnósticos que se realicen en los municipios deben considerarse como el principal insumo para la planeación de las políticas públicas locales.

Componentes del análisis de género:

1. Descripción de la población por sexo y edad
2. Descripción de las actividades por sexo
3. Descripción de actividades por sexo según el ámbito de interacción
4. Descripción de acceso y control de los recursos por sexo
5. Descripción de las necesidades prácticas e intereses estratégicos por sexo

Es importante que el análisis de género, describa que hacen las mujeres y los hombres y en que ámbito social. Esto lleva a considerar la valoración que se tienen de las actividades de mujeres y de hombres y los estereotipos presentes en los diferentes trabajos y tareas que se desempeñan en los diversos ámbitos de la sociedad. En cuanto al acceso y control de los recursos, es indispensable analizar con qué recursos cuentan las mujeres y los hombres, quien toma las decisiones sobre su acceso y cuál es la normatividad que las rige.

### ***B. Las estadísticas desagregadas por sexo***

Durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975) se reconoció la urgencia de disponer de mejores estadísticas acerca de la situación femenina, desde entonces, los esfuerzos de muchas organizaciones e internacionales han conducido a establecer un mejor diálogo entre los generadores de información

estadística y quienes toman las decisiones sobre las políticas. Como resultado de esto, se ha creado una nueva conciencia acerca de su importancia para la formulación de políticas y la toma de decisiones en todos los niveles y ámbitos.

El sexo y la edad constituyen variables fundamentales para el análisis estadístico de la población ya que muestran la estructura y el ciclo de vida en que se encuentra. Para el análisis de género, los datos desagregados sustentan la discusión sobre la situación de las mujeres, en comparación con los hombres y permite la discusión para el desarrollo de políticas o programas para disminuir las brechas entre los sexos.

Es importante hacer notar que las desigualdades de género, no siempre están representadas en los análisis cuantitativos, ejemplo de ello es el número de mujeres a quienes se les exige la prueba de no gravidez, para entrar a un empleo o las dimensiones que alcanzan el hostigamiento sexual en el trabajo.

En materia de violencia aún falta mucho camino por recorrer para generar datos confiables que deriven de los registros administrativos y que compartan una metodología a nivel nacional para todas las entidades federativas y sus municipios. Las estadísticas oficiales aunado a estudios de corte cualitativo, son insumos que sustentan las políticas y programas, especialmente en los municipios, donde el tratamiento para la disminución de las brechas debe ser focalizado.

### ***C. Indicadores de seguimiento y evaluación***

Los indicadores permiten medir el impacto de los programas y acciones para verificar y evaluar los proyectos de desarrollo. Especialmente para los municipios, este es uno de los mayores retos en el proceso de planeación, debido a que este ámbito de gobierno ha estado por muchos años al margen de la rendición de cuentas. Es momento que con el desarrollo de políticas públicas para la igualdad de género, se actualicen y monitoreen, los sistemas de información del ámbito local.

Criterios para elegir los indicadores:

1. Ser elaborados con la participación de las personas involucradas
2. Corresponder a los objetivos de desarrollo y a las necesidades de la población
3. Incluir indicadores de riesgo ( factores externos)
4. Definir indicadores para cada una de las etapas del proyecto.
5. Contener indicadores cuantitativos y cualitativos
6. Todos los indicadores deben ser desagregados por sexo
7. Medir tendencias a través del tiempo.
8. Estar técnicamente bien contruidos.

La formulación de indicadores es un mecanismo institucional que forma parte de un proceso integral y continuo de investigación y análisis de los cambios en el mediano y largo plazo, como una consecuencia directa o indirecta del quehacer institucional del programa o proyecto.

Es fundamental que los ayuntamientos cuenten con estadísticas sobre la situación de las mujeres en su Municipio para el diseño, planeación y evaluación de las políticas públicas. A partir de lo anterior, es necesario actualizar la información sobre la situación de las mujeres en la localidad, a fin de generar indicadores que ayuden a la formulación de nuevas políticas públicas.

#### ***D. Armonización de la normatividad municipal con la legislación nacional e internacional***

Si bien la armonización legislativa de los derechos humanos de las mujeres es un proceso reciente en los tres órdenes de gobierno y en los tres poderes, es muy necesario que la planeación en municipios recupere la experiencia federal y local para actualizar toda su normatividad y lineamientos para generar mayores y mejores políticas públicas locales. Es de destacar que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en materia de Derechos Humanos, los tratados

internacionales suscritos por nuestro país tienen el mismo nivel que la Constitución Mexicana, lo que abre una amplia gama de posibilidades para la aplicación de tratados y convenciones en materia de derechos humanos de las mujeres signados por el Estado Mexicano.

Por mandato constitucional, los ayuntamientos tienen: “La responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria, así como la posibilidad de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al Municipio” (Inmujeres, 2009:34). Un indicador que muestra el avance de los Municipios con relación a la institucionalización de la Perspectiva de Género, se refleja en la adecuación de los reglamentos del ayuntamiento con forme al marco jurídico internacional, nacional y estatal en materia de derechos humanos de las mujeres.

Para llevar a cabo este compromiso, en los últimos 6 años se apoyó a las autoridades municipales a través del Fondo para el Desarrollo de Instancias Municipales de la Mujer (FODEIMM), auspiciado por el Instituto Nacional de las Mujeres, lo que permitió responder a una lógica de trabajo que ha demostrado ser exitosas en los procesos de armonización legislativa. La armonización legislativa no se trata de una simple homologación ni una recepción directa de los instrumentos internacionales en la normatividad municipal; implica un ajuste de estos compromisos de tal suerte que el impacto sea óptimo, lo que implica que las modificaciones y reformas no sólo incluyan los textos constitucionales sino que abarque todo el marco jurídico interno: leyes generales, secundarias y orgánicas; códigos sustantivos y adjetivos; reglamentos internos y operativos; legislación federal, estatal y para el caso que nos ocupa, municipal.

Dado que se ha elegido el concepto *armonización* para hacer evidente la recepción de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres en el marco jurídico interno, es indispensable retomar como punto de

partida lo ya realizado en nuestro país de 1997 a la fecha. Así, este nuevo ejercicio se caracteriza por:

- Aplicar el marco teórico diseñado en los dos trabajos anteriores y los avances en su implementación;
- Recoger las recomendaciones hechas a México desde 2002;
- Analizar el impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el marco jurídico federal y en el de las entidades federativas, así como en los ordenamientos municipales;
- Proponer reformas a los reglamentos municipales que son necesarias para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, así como hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Para cumplir los objetivos señalados, se recomienda sean retomadas las experiencias conceptuales y metodológicas, que han demostrado ser exitosas en los procesos de armonización legislativa iniciados a partir de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, celebrada en Beijing en 1995, para la cual, la Delegación mexicana elaboró una propuesta en materia normativa tendiente a revisar las normas jurídicas de todos los países, para facilitar la armonización de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres en estas normas.

Esta iniciativa surgió después de varios años de observación en México y en otros países de América Latina, pues a pesar de que se habían efectuado reformas constitucionales para consagrar la igualdad entre mujeres y hombres, la realidad demostró que los obstáculos seguían existiendo, muchos de ellos, derivados y establecidos en normas secundarias.

México inició estos trabajos con un primer ejercicio de evaluación de todas las normas secundarias del sistema jurídico federal y estatal cuyos resultados fueron publicados en 1997 denominado: *Análisis comparativo de legislación nacional e*

*internacional relativo a las mujeres y a la niñez*, realizado con el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dicho ejercicio consistió en comparar el sistema jurídico nacional –federal y estatal- con dos instrumentos internacionales: la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer, CEDAW por sus siglas en inglés y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Los resultados fueron entregados a los gobiernos de las entidades federativas y al gobierno federal, sirviendo de base para el inicio de una serie de talleres de capacitación y sensibilización legislativa con Perspectiva de Género que se impartieron en nuestro país. El resultado fue significativo, ya que impulsó reformas legislativas en varios ordenamientos, en especial los códigos civiles y penales, tanto sustantivos como procesales.

Para el año de 2002 se hizo una nueva evaluación con apoyo del Inmujeres y del PNUD. En este ejercicio se tomaron en cuenta las reformas legislativas propuestas en el año de 1997, ampliando el marco de análisis comparativo a todos los instrumentos internacionales, así como las recomendaciones que han hecho a México los mecanismos de control y vigilancia de los derechos humanos.

Posteriormente destaca la promulgación de las leyes federales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como la de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, las cuales son parte total de estos esfuerzos y un referente obligatorio para los gobiernos estatales y municipales.

Estos trabajos dieron un impulso importante a la revisión normativa interna, tanto federal como de las entidades federativas y ahora en los municipios, con lo que propició un movimiento sistemático de reformas legislativas que se mantiene hasta ahora.

Es el caso de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con la cual se inicia un nuevo esquema normativo en nuestro país que exige una visión diferenciada y cuyo eje es el reconocimiento tanto de las diferencias biológicas, culturales, estructurales e institucionales entre mujeres y hombres, como de la manera en que las políticas públicas y de gobierno así como las normas y las decisiones que se toman en ellas fundamentadas, impactan de manera diferenciada a mujeres y hombres precisamente por dichas diferencias. A partir de lo anterior, se rompe el mito de la neutralidad y generalidad de la norma jurídica, la que en muchos casos, invisibiliza a uno de los dos componentes de la población –las mujeres– permitiendo con ello su discriminación.

Con esta norma federal, la igualdad entre mujeres y hombres es a la vez un principio y un derecho que refleja el respeto que debe darse a la dignidad de todas las personas y que establece la obligación para el Estado de abstenerse de desarrollar cualquier diferencia arbitraria o discriminatoria contra las personas y de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Entre sus definiciones retoma los estándares internacionales, por ello habla de la igualdad ante la ley, igualdad en la diferencia, igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, igualdad de oportunidades, desigualdad de género, acciones afirmativas, masculinidades, transversalización, empoderamiento, democracia genérica y discriminación de género indirecta.

Para efectos de nuestro estudio, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres señala que corresponderá a los Municipios:

- Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes;

- Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad;
- Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere, y
- Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se trata de una norma que representa un parte aguas en el tratamiento de la violencia de género contra las mujeres en el país porque ubica este fenómeno en el espacio y con las características que le corresponden al Estado.

Esta Ley es una norma programática que se caracteriza por establecer principios para la acción de gobierno, proporciona definiciones concretas sobre las modalidades y tipos de violencia y fija las formas y los métodos de coordinación interinstitucional en los tres ámbitos de gobierno.

Parte de principios normativos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Constitución Federal: la igualdad jurídica entre las mujeres y los hombres; el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación, y la libertad de las mujeres.

Con relación a las acciones que debe emprender el Municipio al amparo de esta ley, se establecen las siguientes atribuciones:

- Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres;
- Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema;
- Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;
- Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa;
- Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los agresores;
- Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres;
- Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas;
- Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- Llevar a cabo, de acuerdo con el Sistema, programas de información a la población respecto de la violencia contra las mujeres;
- Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

A partir de lo anterior, y gracias a los esfuerzos de las autoridades locales, se dio inicio en todo el país una nueva etapa de reformas legislativas en la historia nacional, cuyo propósito fue y sigue siendo, la armonización de los marcos normativos de acuerdo a los tratados internacionales y leyes federales en materia de derechos humanos de las mujeres.

### ***E. Presupuestos sensibles al género***

El tema de los presupuestos sensibles al género no es nuevo, ya que se existen registros de este tema en varios países como la India, Chile, Brasil, Sudáfrica y Australia, país que lo ha desarrollado desde 1984. En México se han realizado

importantes avances en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) desde 2003, que en su artículo 54 exigió la presentación de indicadores de resultados desagregados por género y una evaluación de resultados e impacto de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres. Sin embargo, el PEF 2008 fue más allá y estableció un presupuesto etiquetado para mujeres y la igualdad de género, mismo que se considera histórico por el monto que fue asignado. El artículo 25 estableció que “El Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la Perspectiva de Género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal”.

Es importante señalar que la inclusión de la Perspectiva de Género en el presupuesto de egresos no se limita a la etiquetación de acciones públicas para mujeres, la máxima aspiración es que tanto los ingresos como los egresos de la nación estén transversalizados por el enfoque de género.

Para llegar a este punto, hay mucho camino por andar. El presupuesto etiquetado que existe hoy día en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que incluye un anexo para la igualdad entre mujeres y hombres es muestra de la coordinación entre el Ejecutivo y Legislativo federal que tan sólo de 2007 a 2011 logró incrementar los recursos en más del 300 por ciento, con lo que México estableció precedente en la región Latinoamericana con estos presupuestos. Es necesario desatacar que el 6 de marzo de 2012, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene una modificación y se adiciona al Artículo 15 una fracción, la cual establece “incorporar en los presupuestos de egresos de la entidad federativa y del Distrito Federal, la asignación de recursos para el cumplimiento de la política local en materia de igualdad”, obligatoriedad que es necesario posicionar con mayor fuerza en los estados.

En este sentido, cabe señalar que los presupuestos públicos municipales están estrechamente ligados con la definición de políticas públicas municipales y en

particular con el Plan Municipal de Desarrollo. El presupuesto adquiere particular relevancia, ya que en éste se concretan las posibilidades de llevar dicha planeación, sobre todo en un contexto caracterizado por la escasez o insuficiencia de recursos que supone la optimización de los mismos a través de las acciones estratégicas y prioridades muy definidas.

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) propone que los presupuestos públicos con Perspectiva de Género parten de la idea de que existen inequidades entre hombres y mujeres, derivadas del sistema de valores, normas y prácticas que las sociedades construyen e imponen a partir de la diferenciación de los sexos y por la cual se asignan roles, funciones y atribuciones diferentes a hombres y mujeres.

Es importante dejar claro que no se trata de un presupuesto específico para atender las necesidades de las mujeres, ni se refiere solamente a la identificación y etiquetación de las asignaciones destinadas para tal fin.

Uno de los principales factores que intervienen en la construcción del presupuesto local, además de los cambios en materia jurídica con relación a los derechos humanos y Perspectiva de Género, es “la descentralización de las tareas de gobierno y la participación ciudadana en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes ámbitos de gobierno” (PNUD, UNIFEM, UNFPA, 2010).

En este tenor son dos áreas de oportunidad las que han allanado el camino para la institucionalización de las políticas de igualdad y de los primeros presupuestos para ellas, una es la descentralización y fortalecimiento de los derechos humanos y la otra los procesos de modernización y profesionalización de la gestión pública, en ambos el actor clave son las Instancias Municipales de las Mujeres; estas dos estrategias abren oportunidades de desarrollo para los gobiernos locales, toda vez que se le establecen responsabilidades y atribuciones clave en la administración

local en materia de igualdad, entre ellas el manejo de recursos etiquetados para ello, por lo que no pueden hacer ni dar un uso distinto a lo previamente aprobado. En este contexto, la importancia de los presupuestos municipales con igualdad cobra más relevancia al ser la vía para concretar políticas públicas y no sólo ejercer el presupuesto etiquetado.

Una de las herramientas que han permitido visibilizar la necesidad de contar con presupuestos específicos para políticas de igualdad es elaborar presupuestos participativos, ya que es un instrumento a través del cual la población y específicamente las mujeres, pueden reflexionar y plantear sus necesidades y demandas a las autoridades municipales. Permite a las mujeres y hombres consensuar con las autoridades locales en qué y cómo se van a utilizar los presupuestos públicos municipales durante un año, con objeto de poder evaluar su aplicación. “Cuando no se presta atención al impacto diferenciado que tienen las acciones de gobierno sobre la vida de hombres y mujeres, dichas acciones pueden reproducir o aumentar la desigualdad de género existente” (Guzmán, 2006:226).

Este tipo de presupuestos participativos se han llegado a desarrollar en Tapachula, Tuzantán y El Porvenir en Chiapas bajo el auspicio de la Agencia de Cooperación Española, la cual mediante un fondo de financiamiento, logró trabajar durante 2 años con las autoridades municipales y los hombres y mujeres de esos municipios logrando crear una política de desarrollo local con igualdad, al transformar las bases normativas y administrativas. Trabajos como estos, son claros ejemplos del andamiaje de institucionalización de las políticas de igualdad, a su vez sientan un precedente de cómo se puede hacer “municipios modelo” si se hacen presupuestos participativos que incorporen las necesidades de las mujeres, pero ello requiere de un diagnóstico desagregado por sexo, acerca de las brechas de desigualdad, los problemas principales y las prioridades en este sentido, como base fundamental para iniciar la presupuestación con Perspectiva de Género.

Es muy importante destacar el papel de las Titulares de las Instancias Municipales de las Mujeres que han realizado en la tarea de promover e incidir que las y los servidores públicos del gobierno local incorporen la Perspectiva de Género en correspondencia con las propuestas planteadas en los programas estatales para la igualdad, en la Plan Nacional de Desarrollo y en lo que la propia Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece, así como reconocer que también han trabajado arduamente en hacer un llamado a la creación de capacidades mediante la profesionalización en las y los funcionarios y funcionarias, para que esta perspectiva deje de ser vista como una cuestión asistencialista o meramente relacionada con la prevención, atención y sanción a la violencia contra las mujeres.

En este tenor las Instancias Municipales han estado utilizando dos estrategias: por un lado la vinculación con las Instancias Estatales y con el Inmujeres para fortalecer los procesos de profesionalización y gestión política y por el otro las acciones afirmativas que contribuyan a resolver desventajas que excluyen a las mujeres de las oportunidades de toma de decisión, por ejemplo en las Comisiones Edilicias, en los Comités de Planeación Municipal (COPLADEMUN) y en las estructuras de personal y normativas que rigen el funcionamiento del Municipio, así como en la forma de distribuir los temas comunitarios a atender.

Atendiendo a estas estrategias, se ha trazado una agenda que plantea tres caminos en los cuales el Instituto Nacional de las Mujeres ha realizado en conjunto con las Instancias Estatales de las Mujeres para la creación de capacidades y la certificación de competencias y habilidades, para lograr un proceso más sólido de Institucionalización en las políticas municipales para la igualdad se han planteado los siguientes temas:

1. Etiquetar presupuestos para las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres, en los instrumentos anuales que son llamados, Programas Operativos Anuales (POAS), o Programas para Resultados (PAR), o Programas en base a resultados (PBR).

2. Generar procesos para cambiar progresivamente las normas, los planes y programas, la cultura institucional, que le den respaldo y viabilidad a las propuestas que se generen.
3. Concebir que el componente de género este en el proceso de planeación y presupuestación como parte de la estructura programática de los Ayuntamientos.

A su vez, estas estrategias han estado fundamentadas en impactar positivamente tres esferas:

1. La vida de las mujeres en el contexto de desarrollo del municipio, para entender cómo mejorar las condiciones de vida, las necesidades prácticas y los intereses de género de las mujeres.
2. La organización de la administración pública y cultura institucional u organizacional, con el finalidad de trabajar desde dentro con la misión de promover el desarrollo humano de mujeres y hombres.
3. El fortalecimiento de las Instancias Municipales como parte integrante de la toma de decisiones de primer nivel.

En este contexto, el Inmujeres ha hecho importantes recomendaciones a los Gobiernos Municipales para reforzar la institucionalización de la política pública municipal a través de los presupuestos públicos, algunos de estos pasos se narran a continuación:

1. Identificar los principales programas dentro del municipio, indicando sus asignaciones monetarias y su monto como porcentaje del gasto total del Ayuntamiento.
2. Preguntarse ¿Cómo afecta la política o el programa a mujeres y hombres?
3. Preguntarse si los resultados de la política serán los mismos para mujeres que para hombres, o bien si es necesario que beneficien mas a uno que a otro.

4. Verificar si la información de los programas municipales y la recolección de datos esta desagregada por sexo y etnia o grupos.
5. Identificar los programas exclusivos para niñas y mujeres.
6. Identificar el gasto en servicios públicos municipales que puedan reducir la carga laboral de las mujeres o la brecha de género.
7. Identificar el gasto dedicado a la creación de capacidades en materia de Perspectiva de Género.
8. Ubicar el presupuesto de la Instancia Municipal respecto a las demás dependencias y en relación al gasto total.

Por lo anterior, uno de los retos en el corto plazo es el desarrollo de estrategias y herramientas concretas para formular presupuestos anuales que incluyan al género como una variable central de asignación, medición y monitoreo.

Ello implica la continuidad en los análisis presupuestales con Perspectiva de Género, pero también el inicio de tareas técnicas específicas, generación de indicadores de género, participación activa en el diseño presupuestal, revisión de la ejecución presupuestal por parte de las dependencias gubernamentales y el estudio de asignaciones presupuestales. La inserción de temas como los presupuestos públicos sensibles al género y la distribución más equitativa del gasto público entre mujeres y hombres es hoy una realidad en las discusiones de política pública. (Desarrollo, 2010).

En México se han realizado importantes avances en el PEF desde 2003, que en su artículo 54 exigió la presentación de indicadores de resultados desagregados por género y una evaluación de resultados e impacto de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres. Sin embargo, el PEF 2008 fue más allá y estableció un presupuesto “etiquetado” para mujeres y la igualdad de género, mismo que se considera ‘histórico’ por el monto que fue asignado. El artículo 25 del PEF estableció que “El Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la

incorporación de la Perspectiva de Género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal” siendo esta una de las más importantes acciones para institucionalizar la política de igualdad.

La creación y vigencia del Anexo incorporó recursos para los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas y los Institutos Municipales de las Mujeres los cuales se encuentran asignados al Programa Presupuestario del Inmujeres, estos recursos son “etiquetados” lo que supone que no pueden, ni deben gastarse excepto para lo que fueron asignados; mediante éstos presupuestos, se logró un verdadero impulso e incidencia en la Agenda del Desarrollo Local, ya que el ochenta por ciento de las instancias funcionan en gran parte por los subsidios federales, prácticamente más de 1250 Instancias Municipales operan con recursos del Gobierno Federal, (Rodríguez, 2013) recursos económicos que son los que les permiten tener capacidad de liderazgo, gestión y negociación, toda vez que los Gobiernos Estatales y Municipales siguen siendo muy incipientes en su compromiso por fortalecer la agenda de las mujeres desde los ámbitos de sus competencias.

Sin duda este es un tema de agenda pendiente para la actual legislatura y el Gobierno de la República, ya que la deuda de los gobiernos locales con las políticas de igualdad sigue siendo vigente.

El gasto etiquetado para mujeres ha sido no sólo la principal, sino prácticamente la única herramienta de análisis del gasto utilizada de manera permanente y sistemática por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados a lo largo de las distintas legislaturas. Esta herramienta analítica busca identificar las asignaciones presupuestales dirigidas a programas para mujeres y niñas o para promover la equidad de género; gracias a tal identificación se ha mostrado que son muy reducidas, por lo que se propone su incremento (Barajas. 2007:5).

En este tenor parte del gasto etiquetado para mujeres se ejerce a través de los subsidios que se otorgan a las Instancias Estatales y Municipales mediante el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género y el Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad

entre Mujeres y Hombres, a cargo de la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género del Inmujeres, e incluyeron como una de las principales vertientes la incorporación de la Perspectiva de Género en los Presupuestos Públicos. De esta forma se incentivó el desarrollo de acciones para fortalecer y consolidar presupuestos públicos sensibles al género en Estados y Municipios.

Es necesario mencionar que hoy ambos programas son un solo programa presupuestario intitulado Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, sin embargo para efectos de contextualizar los avances se seguirán nombrando ambos programas.

El proceso de fortalecimiento ha ido acompañado de varios actores para incidir en la estrategia de Institucionalización de los presupuestos públicos el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y la entonces Comisión de Equidad de Género, organizaron de manera conjunta el Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad, en el cual se realizó un análisis técnico presupuestal para lograr que la Ley General para la Igualdad y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia contaran con presupuesto para poder ser operables por los Estados y Municipios y así lograr que la estrategia de transversalización se dé en un menor tiempo.

Uno de los pasos más importantes para consolidarlo fue una reforma total para la consolidación en materia de presupuestos en el ámbito local, la que tuvo la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la fracción I Bis del artículo 15, para establecer la obligación de asignar recursos en los presupuestos de egresos en las entidades.

En este mismo sentido, otro avance trascendental para la institucionalización de la política pública municipal a partir de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en el marco de la Política Nacional de Igualdad es sin duda la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para incluir la Perspectiva

de Género, este es sin duda el parte-aguas para consolidar los esfuerzos por institucionalizar el Anexo para las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y por incorporar el componente de género en todo el proceso presupuestal.

Otra reforma que es un referente obligado para fortalecer el andamiaje de institucionalización de los presupuestos públicos fue la reforma a la Ley de Planeación que incorpora la dimensión de género como un principio de la planeación de toda política en el país, la cual deberá reflejarse en la planeación nacional, aspecto que es una realidad pues el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece el reconocimiento pleno al impulso de un federalismo articulado, partiendo de la convicción de que la fortaleza de la nación proviene de sus regiones, estados y municipios.

Asimismo, promueve transversalmente, en todas las políticas públicas, tres grandes estrategias: Democratizar la Productividad, consolidar un Gobierno Cercano y Moderno, así como incorporar la Perspectiva de Género, tal y como se muestra en el siguiente esquema:

**Cuadro No. 20**  
**Esquema del Plan Nacional de Desarrollo**

<b>Objetivo General</b>	<b>Llevar a México a su máximo potencial</b>				
<b>Cinco Metas Nacionales</b>	I. México en Paz	II. México Incluyente	III. México con Educación de Calidad	IV. México Próspero	V. México con Responsabilidad Global
<b>Tres Estrategias Transversales</b>	i) Democratizar la Productividad				
	ii) Gobierno Cercano y Moderno				
	iii) Perspectiva de Género				

Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Es importante señalar que la inclusión de la Perspectiva de Género en el presupuesto de egresos no se limita a la etiquetación de acciones públicas para mujeres, la máxima aspiración es que tanto los ingresos como los egresos de la

nación estén transversalizados por el enfoque de género. Para llegar a este punto, hay mucho camino por andar. Con estos cambios se avanza en la transversalidad de la Perspectiva de Género en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y sienta las bases para la consolidación de los presupuestos públicos y el andamiaje para la institucionalización de la política pública municipal.

El proceso no ha sido fácil en el ámbito municipal ya que es importante hacer un recuento de lo que fueron los subsidios a los Municipios desde el año del 2007, para dar cuenta con ello de que el camino es continuar fortaleciendo con presupuesto pero también con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, así como con el control en el uso de los bienes muebles con los cuales se han beneficiado a las instancias, ya que un 30 por ciento de ellas “desaparece” en los cambios trienales de administración y se vuelve a empezar de cero, incluso desde volverla a equipar con el mobiliario indispensable.

El siguiente cuadro muestra los totales del presupuesto ejercido incluyendo, además de los recursos destinados a las IMM, los recursos destinados a la operación del Fondo en los años del 2007 al 2009, y gastos de operación y subsidios del 2010 al 2012.

**Cuadro No. 21**  
**Presupuesto total por año ejercido por el FODEIMM**

<b>Programa</b>	<b>Año</b>	<b>Presupuesto Ejercido</b>
FODEIMM	2007	4 967 732.47
	2008	45 815 874.09
	2009	53 260 947.00
	2010	76 241 110.73
	2011	97 592 615.42
	*2012	61 977 925.98
	<b>Total</b>	<b>339 856 205.69</b>

**Fuente:** Inmujeres 2012 \*El recurso correspondiente al ejercicio de 2012, se consideró con corte al 30 de septiembre

El cuadro anterior da cuenta de lo importante que son los subsidios a las IMM, por ello el escenario de elaborar presupuestos públicos con enfoque de género nos plantea varios desafíos para la política pública municipal, tales como el que los recursos se otorguen a partir de una planeación en base a resultados, estrategias y

proyectos de corto mediano y largo plazo; a su vez promover la transparencia y rendición de cuentas y vigilar que la estructura programática tenga incorporada la visión de género, así como generar sistemas de información desagregada por sexo y grupo de edad que faciliten el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas.

Es claro que el municipio, en tanto es un ámbito de gobierno, posee atribuciones amplias en la administración de los recursos y en los procesos de gestión para obtenerlos, además de las políticas que rigen en sus territorios por lo que debe buscar paulatinamente un mayor grado de descentralización, acompañado de un proceso de profesionalización de las y los servidores públicos que responda a las necesidades de gobierno y de la ciudadanía a la que representan, por lo que no es sano que continúe dependiendo sólo del gasto etiquetado del Gobierno Federal para su operación.

Aunado a lo anterior, al momento de generar los presupuestos públicos anuales debe estar presente un requisito para el avance de la institucionalización de la política de igualdad, que es, que el presupuesto público debe contemplar la remuneración del personal, los gastos que conlleva la operación de programas y actividades adoptadas. Esto se remarca ya que con frecuencia las autoridades del municipio solicitan a las titulares de las Instancias Municipales de las Mujeres que desarrollen su trabajo de manera voluntaria, ya que no cuentan con ese “tipo” de plazas o puestos y no tienen recursos para remunerar todos los puestos que requiere la administración pública, basándose en dos supuestos: que las mujeres no tienen responsabilidades económicas de peso en sus hogares, y que el trabajo que hace la Instancia Municipal puede resultar importante en términos asistenciales para atender a otras mujeres vulnerables mas no en términos productivos o políticos.

Esta práctica que es de lo más común, además de ser discriminatoria, en materia laboral y de género, muestra que las autoridades no han ubicado la importancia y el potencial del trabajo de las Instancias en el desarrollo local y en el seno mismo del

gobierno municipal, además violenta la Constitución Política del país, ya que esta prohíbe que el trabajo de los y las servidoras públicas sea gratuito.

Ahora bien, es importante destacar el desempeño de las titulares de las instancias, ya que este ha sido clave para institucionalizar la política de igualdad, toda vez que desde las Instancias Municipales se promueve que las y los servidores públicos del gobierno local creen capacidades para incorporar la Perspectiva de Género en correspondencia con las propuestas planteadas en los programas municipales para la igualdad entre mujeres y hombres, pero también han tenido una actuación determinante en hacer llamados y exhortos a través de las Instancias Estatales o del propio Inmujeres para que cumplan con su responsabilidad establecida en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Con todo esto las políticas para la igualdad avanzan de manera gradual, el hecho de que México cuenta con un marco institucional y legal encaminado a promover la equidad de género; así como con Instituciones cada vez más fuertes y con rectoría como el Instituto Nacional de las Mujeres y los 32 Mecanismos Estatales para el Adelanto de la Mujer y hoy las Instancias Municipales de las Mujeres; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Estas leyes aunque no tienen disposiciones específicas sobre los presupuestos públicos con Perspectiva de Género, si mandatan la realización de acciones públicas que requieren recursos presupuestales para su instrumentación. Pero es muy importante que estas acciones tengan recursos para ser diseñadas, promovidas o aplicadas, monitoreadas y evaluadas.

En este tenor los retos para la igualdad de género deben proyectarse en dos grandes campos, en lo que se refiere a cada una de las materias de la política municipal: salud, educación, medio ambiente, economía, seguridad, y en la vida interna del municipio en lo que respecta a la cultura institucional. “Por ello, los gobiernos deben hacer esfuerzos para revisar sistemáticamente como se benefician

las mujeres de los gastos del sector público y ajustar los presupuestos para asegurar la igualdad de acceso a los gastos del sector público” (Jubeto, 2005: 2).

Por lo anterior, hasta hoy el presupuesto etiquetado que ha sido asignado a las Instancias Municipales desde el Gobierno Federal, ha permitido institucionalizar algunas políticas de igualdad y ha fortalecido las siguientes vertientes:

1. Favorecer la condición y posición de las mujeres en el contexto del desarrollo local con la inclusión del tema en los Planes Municipales de Desarrollo.
2. Conseguir que las demandas, intereses y experiencias diferenciadas de las mujeres y hombres se reconozcan como una dimensión de la realidad social incorporándola a las normas, rutinas y valores vinculados al presupuesto público.
3. Generar liderazgo en las Titulares de los mecanismos para incidir en los Comités de Planeación Municipal, COPLADEMUN.
4. Incidir en el poder público a través de la participación política y el acceso a cargos de toma de decisión o de elección popular.
5. Crear capacidades y certificar competencias laborales que otorgan un valor agregado al servicio público.
6. Establecer una agenda de trabajo con las Instancias Estatales de las Mujeres para generar acciones transversales.
7. Transformar la cultura institucional para remover los paradigmas y trabajar en mejores climas laborales.
8. Mejorar los índices de Desarrollo Relativo al Género y el de Potenciación de Género.
9. Dotar a la propia Instancia Municipal como unidades administrativas independientes de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia.
10. Mejorar los índices de confianza de la ciudadanía en el gobierno municipal incluyente.
11. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos para mujeres y la igualdad.

## **5. Fortaleciendo la ciudadanía de las mujeres en el municipio**

El fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres en los municipios representa fomentar el ejercicio de la democracia, como fuente de crecimiento social y madurez política. Por lo que las acciones de equidad en materia electoral que nuestro país ha implementado a la luz de las reformas a la legislación en la materia, representan la forma por medio de la cual las acciones afirmativas promueven el establecimiento de una participación más equitativa entre mujeres y hombres. En este ámbito, no obstante los avances que han sido del conocimiento público, las mujeres continúan enfrentando una serie de obstáculos estructurales, institucionales y culturales.

Diversos análisis dan cuenta de impedimentos que limitan la participación de las mujeres en la vida política, Line Bareiro, (2004) señala una serie de dificultades como son:

I.- La falta de apoyo de la ciudadanía. - Cuando se analizan las causas por las que las mujeres políticas no reciben votos surgen los elementos culturales que las ubican en ámbitos opuestos a la política. La persistencia de la separación entre lo público y lo privado y la socialización privada de las mujeres, así como la separación sexista de funciones, se vuelven factores evidentes.

II.- El carácter de “recién llegadas”.- La llegada de las mujeres al mundo público y su asignación a las tareas derivadas de la función reproductiva, siguen siendo los elementos obstaculizadores por excelencia para la participación política de las mujeres.

III.-Inexperiencia.- El desconocimiento de la práctica política y falta de conocimientos son parte de la socialización privada de las mujeres. Si bien las políticas públicas que intentan superar esta división entre lo público y lo privado podrían reconocerse e implementarse, las prácticas políticas siguen obviando el tema. Uno de los problemas mencionados con más frecuencia es el referido a los horarios, las reuniones largas y nocturnas son obstáculos para la participación política de las mujeres.

IV.- La supuesta falta de conocimiento de las mujeres.- Respecto del ejercicio del poder público se menciona como causa de su escasa presencia en la política, si bien esto podría relativizarse en vista de los resultados, dado que esos conocimientos “masculinos” no han servido para un mejoramiento de la política.

V.- Las mujeres no exigen el cumplimiento por “temor reverencial o disciplina partidaria”.- Plantear un desafío es pagar altísimos costos políticos, como la expulsión, las sanciones, la exclusión de listas y despidos de puestos políticos. Tanto el carácter identitario de los partidos políticos, como el sentido de pertenencia y el temor a la exclusión modelan las exigencias que las mujeres podrían plantear respecto de las medidas de inclusión.

VI.- La resistencia a la pérdida del poder político.- La resistencia a ceder espacios y la resistencia a la pérdida del poder sobre las mujeres por parte de los hombres, es también un elemento a tener en cuenta.

VII.- Las estructuras verticales, anquilosadas y centralizadas de los partidos políticos.- Existe una idea arraigada de que las estructuras políticas más horizontales, en las que no existe el amiguismo, el caudillismo y los “propietarios” de partidos, y en las que los liderazgos únicos no están muy presentes y la democracia interna es un valor, son más permeables a las mujeres.

VIII.- La falta de interés de las mujeres en la política y el desprestigio hacia lo político.- Estos son factores identificados como obstáculos. ¿Cómo hacer para convencer a las mujeres de que participen si lo que obtienen es el desprestigio en el que está sumida la política? Tal vez ayudaría muchísimo a la participación política de las mujeres que la sociedad revalorice la actividad del político.

IX.- El factor financiero.- La falta de recursos se considera otro elemento obstaculizador para las candidaturas de las mujeres. La dificultad de las mujeres para obtener fondos se debe a que no son el factor clave de los grupos de interés y de la corrupción asociada a estos. Las mujeres, tienen menos posibilidades de obtener apoyo económico, principalmente porque los grupos de interés no apuestan a ellas.

X.- La incomprensión de los temas de género.- El concepto continúa siendo extraño y el planteamiento de cuestiones esencialistas dan la pauta de que si bien existe un interés por la igualdad, el análisis de la construcción de género aún dista de ser un concepto generalizado.

Por su parte, Barrera Bassols y Aguirre Pérez (2002), han identificado una serie de factores que favorecen y otros que, limitan la participación de las mujeres en los aspectos de la vida política del país:

**Cuadro No. 22**  
**Factores que favorecen la participación de las mujeres**

<b>Institucionales</b>	<b>Subjetivos</b>
<p><b>ESCUELA.</b> Desarrollo de una cultura de derechos, construcción de ciudadanía, conciencia como grupo étnico y social. Contenidos pro-igualdad de género.</p> <p><b>ONG.</b> Cursos y talleres de capacitación ciudadana y en derechos humanos. Proyectos productivos, talleres artesanales. Talleres sobre salud reproductiva y sexualidad.</p> <p><b>ESTADO.</b> Sensibilización de funcionarios sobre equidad de género en políticas públicas. Construcción de políticas públicas sobre la base de diagnósticos por áreas específicas y hacia la equidad de género. Construcción de espacios para la atención a las mujeres (Secretarías de la Mujer, CIAM's, UAVIF's).</p> <p><b>SINDICATOS.</b> Desarrollo de participación y liderazgos femeninos. Sensibilización hacia necesidades y problemáticas específicas de las mujeres.</p> <p><b>SOCIEDADES COOPERATIVAS.</b> Desarrollo de experiencias de construcción colectiva de alternativas para la supervivencia y empoderamiento.</p> <p><b>ORGANIZACIÓN BARRIAL (MUP).</b> Desarrollo de espacios y experiencia de participación. Reconocimiento a la acción de las mujeres. Experiencias de socialización de la maternidad y construcción femenina de la ciudadanía.</p> <p><b>PROCESOS ELECTORALES.</b> Apertura a la participación femenina en la organización, seguimiento, observación electoral y defensa del voto.</p> <p><b>ORGANIZACIÓN CAMPESINA O INDIGENA.</b> Experiencias participativas. Progresivo</p>	<p><b>Escolarización.</b> Un factor importante para hacer una "carrera" política en un movimiento social o partido. Infiuye en los logros y posicionamientos jerárquicos.</p> <p><b>Influencia Familiar.</b> De parientes o padres, que participan o favorecen su participación, o acceso al trabajo remunerado, escolarización.</p> <p><b>Socialización en el lugar de trabajo.</b> Desarrollo de habilidades, conocimientos, experiencia de participación y confrontación de las carencias, construcción de demandas, etc.</p> <p><b>Socialización en el lugar de residencia.</b> Respuesta colectiva frente a carencias, construcción de demandas frente al estado y grupos de poder.</p> <p><b>Socialización en un movimiento social (campesino, indígena, estudiantil).</b> Definición de agendas, demandas, proyectos colectivos de una vida mejor. Confrontación con el Estado y grupos de poder.</p> <p><b>Desarrollo de la capacidad de gestión de necesidades sociales por parte de ciertas mujeres.</b></p> <p><b>Socialización en un movimiento ciudadano o político.</b> Construcción de ciudadanía frente al Estado. Desarrollo de una cultura de derechos.</p> <p><b>Participación en campañas electorales, en la organización, observación y defensa del voto.</b></p> <p><b>Generación de un sentimiento de legitimidad de la participación de las mujeres.</b> Desarrollo de confianza en las propias habilidades y capacidades para participar e incluso para ejercer un liderazgo, a</p>

<p>reconocimiento a las mujeres y a sus liderazgos y demandas.</p> <p><b>PARTIDOS POLITICOS-</b> Involucramiento como simpatizantes, militantes o dirigentes. Reconocimiento de las demandas específicas. Apoyo a medidas afirmativas. Apertura de espacios femeninos y construcción de agendas específicas. Compromiso de candidatos y funcionarios con esa agenda. Acceso a espacios de liderazgo en movimientos sociales y políticos y en organizaciones y partidos políticos. Acceso a puestos de elección popular y como funcionarias de gobiernos federal, estatal y local.</p> <p><b>Construcción de una agenda</b> para las mujeres a nivel nacional, focalizadas en demandas específicas, basada en diagnósticos precisos por áreas.</p> <p><b>Impulso a reformas legislativas en pro de las mujeres.</b></p>	<p>distintos niveles (de base, cuadros medios o dirigencia alta).</p> <p><b>Cuestionamiento en la práctica del confinamiento social de las mujeres a su rol de madre-esposa.</b></p> <p><b>Formación de liderazgos femeninos, con grupos sociales específicos de mujeres y mixtos.</b></p> <p><b>Creación de una base social de mujeres comprometidas con una agenda común, desde sus lugares de residencia, trabajo, militancia social o política.</b></p> <p><b>Desarrollo de liderazgo político femenino comprometido con una agenda común y con agendas específicas, contra la discriminación y con la equidad de género en el contexto de una vida democrática plena.</b></p>
--	--

Fuente: Barrera et Aguirre, (2002).

**Cuadro No. 23**  
**Factores que limitan la participación de las mujeres**

<b>INSTITUCIONALES</b>	<b>SUBJETIVOS</b>
<p><b>Educación formal</b> que no promueve la equidad de género y refuerza el papel de madre-esposa, forjadora de ciudadanos desde el hogar.</p> <p><b>Medios de comunicación</b> que promueven figuras femeninas sin poder, sin capacidad de transformación de su realidad familiar, comunitaria y social. Son seres para otros sin proyecto, necesidades y deseos propios.</p> <p><b>Medios de comunicación</b> que presentan estereotipos masculinos y femeninos, que no funcionan como ciudadanas, sujetos de derecho, y menos aún como líderes.</p> <p><b>Oposición y bloqueo de los dirigentes masculinos.</b></p> <p><b>Oposición y bloqueo de miembros del movimiento o partido, femeninos o masculinos.</b></p> <p><b>Dudas sobre su capacidad de mando y de dirigencia.</b></p>	<p><b>Educación familiar</b> como seres para otros, sujetos al control masculino, en lo familiar y lo social, sin proyecto, necesidades ni deseos propios, más allá de los derivados de su papel de madres esposas.</p> <p><b>Educación en la familia</b>, donde está desdibujado el deseo de poder social y político para las mujeres, basándose su éxito en el ámbito familiar, del hogar y de su cumplimiento del rol de madre esposa.</p> <p>Paradójicamente, del <b>rol de madre esposa</b> surgen las motivaciones más generalizadas para la participación social y política de las mujeres (ante la imposibilidad de cumplirlos cabalmente); pero también surgen de ahí los costos de la participación: culpa, stress, ansiedad, por “descuidar” dicho papel y sus requerimientos; violencia doméstica incrementada, celos, presión para “elegir” entre la participación y la pareja y/o la familia; presión social (chismes, maledicencias y desprestigio); sensación de “masculinización”, por tener poder social y político, considerado como típico</p>

<p><b>Segregación a tareas</b> que reproducen la división sexual del trabajo en la organización o partido.</p> <p><b>Oposición a medidas afirmativas, bloqueo a liderazgos femeninos.</b></p> <p><b>Invisibilización de las iniciativas femeninas</b> y de los aportes de las mujeres. No se escucha su voz.</p> <p><b>Segregación y discriminación de las mujeres</b>, por considerarse “masculinos” los espacios políticos y de poder, en organizaciones movimientos y partidos, así como en gobiernos.</p> <p><b>Negación a la adecuación de horarios escolares, laborales y gubernamentales</b> y a la transformación de los mecanismos de control social masculino sobre las mujeres.</p> <p><b>Estigmatización, desprestigio y señalamiento negativo</b> de las mujeres que alcanzan espacios de poder (chismes, descalificaciones).</p> <p><b>Partidos políticos, sindicatos</b>, con reglas no escritas que imponen la subordinación de las reivindicaciones de las mujeres y de su ascenso en la política, a los intereses de los grupos, fracciones y corrientes internas de poder.</p> <p><b>Prácticas clientelares y corporativistas.</b> Condicionamiento e inducción del voto femenino.</p> <p><b>Partidos políticos</b> que restringen de hecho los recursos para campañas político-electorales de las mujeres.</p>	<p>atributo masculino; separación, divorcio o “decisión” consciente de no tener pareja o vida familiar.</p> <p><b>Difícil acceso a la opción de negociación con la pareja y los hijos</b>, hacia nuevas formas de división del trabajo doméstico, ruptura con las restricciones a su movilidad, a su acceso al poder y a la toma de decisiones, con esposo e hijos.</p> <p><b>Autocontención en la aceptación de cargos o puestos de liderazgo</b>, por parte de las propias mujeres, por no querer o poder enfrentar las presiones de la triple jornada y del rechazo a las mujeres con poder.</p> <p><b>Miedo o aversión al poder político</b>, por considerarlo “sucio”, ajeno, inalcanzable y amenazante.</p> <p><b>Dificultad para la obtención de recursos para impulsar la capacitación, los liderazgos y las candidaturas como mujeres.</b></p> <p><b>Inscripción en prácticas clientelares de condicionamiento del voto.</b></p> <p><b>Voto del miedo</b>, por rumores de desestabilización por votar por la oposición.</p> <p><b>Subordinación a relaciones caciquiles o de “padrinazgo” político al interior del partido para apoyar su candidatura.</b></p>
--	---

Fuente: Barrera et Aguirre, (2002).

En busca de revertir estos obstáculos y sobre todo, allanar el camino de las mujeres, en los últimos años, gracias a la alianza estratégica entre las mujeres de diferentes partidos políticos y grupos parlamentarios, se logró establecer acciones positivas para favorecer la participación política de las mujeres, entre ellas la asignación de la cuota de género en las candidaturas.

Las primeras experiencias de aplicación de las cuotas, sobre todo en los procesos electorales federales, indican que los porcentajes de género fueron respetados por los partidos políticos, ya que la participación de las mujeres en candidaturas propietarias se incrementó. Existe reconocimiento que las reformas legislativas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1993, 2002 y la última de 2008, fueron importantes ya que consolidaron una mayor participación política de las mujeres, sin embargo lo anterior significa sólo una primera fase del proceso para ejercer de manera efectiva una plena ciudadanía de las mujeres.

En las reformas a la legislación electoral de 2008, se retoman las demandas establecidas en el Consenso de Quito (2007), donde los países miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se comprometieron a:

*Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.*

Lo anterior lleva implícito la exigencia de que en las futuras contiendas electorales, se presenten escenarios en donde exista una participación del 50 por ciento de candidaturas de mujeres y 50 por ciento de hombres, es lo mínimo indispensable para que las mujeres se incorporen de manera efectiva al ámbito político.

Una siguiente etapa, será incidir en los partidos políticos, para evitar prácticas donde se postula a mujeres en suplencias o en lugares de poca probabilidad de ganar, o con fórmulas de candidatas mujeres y suplentes hombres, donde una vez electas solicitan licencia y ceden el escaño a los hombres. Aunado a lo anterior, es necesario que se combinen con otras acciones que favorezcan no sólo el acceso, sino el desempeño y la formación de liderazgos femeninos, a través de sistemas

permanentes de capacitación, de formación política y de impulso a una cultura de participación democrática.

De esta manera queda demostrado en tan sólo un factor de desarrollo social, como lo es el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres con relación a sus derechos políticos electorales, confluyen obstáculos, pero también una amplia gama de procesos que actualmente están interactuando para revertir las limitantes sociales, que aunado a los principios de igualdad, no discriminación, libertad y equidad, las autoridades municipales tendrán la oportunidad de generar verdaderas políticas transformadoras de la realidad social, las cuáles buscarán mejorar las condiciones de vida de las mujeres.

## **V. Entrevistas a titulares de IMM**

Para enriquecer el presente trabajo de investigación, se consideró necesario conocer la opinión directa de las titulares de las IMM sobre la importancia de apoyar los procesos de incorporación de la Perspectiva de Género en la gestión municipal y con ello incidir en la institucionalización y la transversalización de la planeación de políticas públicas locales. Por este motivo, se llevaron a cabo dos entrevistas a profundidad que recaban el sentir de las titulares de las IMM de Tlaquepaque, Jalisco y Tuzantlán, Chiapas, la primera considerada exitosa y la segunda todavía con mayores retos por enfrentar.

Estas entrevistas tienen la finalidad de conocer las prioridades que las entrevistadas consideran que se deben tomar en cuenta en la labor de fortalecer las capacidades de las propias IMM y los procesos de transformación de las políticas municipales, así como las dificultades a las que se han enfrentado en sus actividades.

### **1. Entrevista con la Lic. Liliana Morones, Directora del Instituto de las Mujeres de Tlaquepaque, Jalisco**

*1. ¿Existen las capacidades de los gobiernos locales para construir políticas públicas para la igualdad?*

Respuesta (R): Creo que las voluntades están, pero sí hace falta la creación de capacidades que permita una evolución más rápida de las políticas locales, las leyes ayudan bastante pero no lo son todo, son sólo un elemento, ya que aunque este establecido en la ley, muchas veces lo que hace falta es la capacitación o formación para entender cómo incorporar el género desde el momento del diseño de una política, un programa o un servicio municipal. Erróneamente se cree que sólo incorporando lenguaje de género o desagregando información o cifras ya estamos trabajando con Perspectiva de Género, o lo que es peor, se piensa que haciendo eventos con mujeres se hace política pública, eso ha perjudicado bastante la forma de entender cómo trabajar verdaderamente la perspectiva de igualdad. En sí creo

que lo que hace falta son conocimientos a profundidad de los “cómos” para poder impactar favorablemente las políticas públicas municipales.

2. *¿Conocen los gobiernos locales la importancia de que exista una instancia municipal de las mujeres?*

R: Sí, a raíz de los subsidios federales, nosotros comenzamos a trabajar con más mujeres y a abarcar más temas, a partir de que iniciaron los fondos del Inmujeres, específicamente el FODEIMM que permitió fortalecer con recursos económicos la creación de instancias y la creación de programas específicos para las mujeres, y hoy con el programa de transversalidad, Tlaquepaque fue el municipio que más recursos bajó de todo el Estado de Jalisco. Estamos muy satisfechas porque con ello estamos cambiando procesos internos que permitirán dibujar los primeros pasos hacia la institucionalización de la política de igualdad.

3. *¿Se reconoce la participación de la instancia municipal de la mujer dentro del proceso de planeación municipal?*

R: Sí, por supuesto, somos parte en los comités de COPLADEMUN, que es donde se decide o se define todo el asunto de la planeación año con año. Estamos utilizando la metodología del presupuesto basado en resultados, sin embargo, hace falta que desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal se deje plasmado la importancia de pertenecer a estos comités, ya que ahí se establece el rumbo de la planeación municipal en todas las esferas de intervención. Estos Comités son una gran oportunidad para incidir en el desarrollo local. Si bien somos invitadas a participar con proyectos, desconocemos cuáles son los proyectos de las demás dependencias, lo cual es necesario para poder incidir transversalmente en todos los sectores. Por lo que si formamos parte pero no hemos logrado incidir en lo que planean las demás áreas del municipio. Definitivamente que creo que nuestra opinión debe estar presente si se quiere trabajar por la igualdad.

4. *¿Cuál es el nivel de institucionalización que hay de la política de igualdad?*

R: Creo que aún es un nivel medio, estamos en el proceso de fortalecerla a través de la creación de capacidades y la profesionalización del tema. Hay un andamiaje importante porque se ha logrado colocar el tema en la agenda pública, y cada vez hay más exigencia de rendición de cuentas sobre la manera de trabajar el tema de mujeres, incluso de incorporar indicadores de impacto y de resultados. El nivel cada vez es más visible, porque comienzan a reflejarse los esfuerzos por incorporar el tema en los diagnósticos y en las cifras que se comienzan a desagregar. Creo que hay bastante voluntad política, y el marco normativo estatal y federal fortalece que pueda haber incidencia, estamos en un buen camino para conseguirla.

5. *¿Cuáles son los principales obstáculos para operar una instancia municipal?*

R: Creo que para mi instancia ha sido la credibilidad y la utilidad, es decir que realmente se crea que las instancias de las mujeres funcionan y son útiles, que son para evidenciar las desigualdades y que al creer en el trabajo que realizamos se formulen nuevas visiones de gobierno, para hacerlo más incluyente, otro obstáculo es el presupuesto, operamos con muy poco recurso. Realmente nuestro campo de actuación se amplía con el subsidio federal que ha sido una gran ayuda para poder operar en todo el municipio.

6. *¿Cuáles son las fortalezas de las instancias municipales?*

R: Las fortalezas son que hoy el tema ocupa a todos los políticos y políticas, mucha gente habla de la igualdad y la no discriminación y eso hace visibles a las instancias. Cada vez está más presente el tema en el ámbito público, eso nos coloca con oportunidades de incidir.

7. *¿Cuáles son las debilidades de las instancias municipales?*

R: Las debilidades son la falta de espacios en la toma de decisión. Si bien estamos presentes con estructura, casi no somos tomadas en cuenta para las decisiones centrales. Además que las estructuras son muy débiles tenemos muy poco personal

8. *¿Por qué se extingue una instancia municipal?*

R: Generalmente es por falta de visión de las autoridades, un factor en contra es el tiempo que duran las administraciones, son 3 años, muy poco para lograr incidir brechas de desigualdad que llevan siglos y si a eso le sumamos que cada tres años se renuevan las presidencias y con ello todo el personal, eso hace lentos los procesos de institucionalización.

9. *¿Cómo perciben las personas del municipio la participación de las mujeres en la política?*

R: Bastante bien. Tlaquepaque es un municipio muy activo con muchas posibilidades de trabajar con mujeres, hay muchas mujeres líderes, sobre todo en el comercio, ya que la mayoría son alfareras y artesanas y hacen política de la buena, así que creo que ya estamos muy acostumbradas a ver la participación activa de mujeres.

10. *¿Conocen las autoridades las disposiciones normativas para una democracia incluyente?*

R: Sí, sí las conocen. Se ha invertido mucho en dar a conocer la Ley de Igualdad, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley Contra la Discriminación, pero hace falta que haya más nivel de profesionalización en el tema de capacitación sobre cómo incidir en el proceso de planeación municipal y desarrollo local, los presupuestos públicos, los servicios públicos municipales, es decir, cómo aterrizar los preceptos jurídicos; entender la Perspectiva de Género no es fácil, necesitamos conocer más buenas prácticas y generar redes con los propios municipios cercanos para trabajar el tema de manera coordinada, ya que nos unen temas comunes, no sólo el tema de violencia que no conoce fronteras y se da en todos los municipios, sino también en los temas que son parte de la agenda de lo local.

11. *¿Están familiarizados los gobiernos locales con la planeación participativa incluyendo mujeres y sus necesidades?*

R: Sí, aquí se hacen diagnósticos participativos para conocer la condición y posición de las mujeres, por lo tanto, sí se tiene información de sus necesidades, lo que hace falta es saber mediante el análisis de esa información cómo hacer políticas de empoderamiento económico por ejemplo o cómo incidir en la planeación urbanística bajo la mirada de la Perspectiva de Género. Se trabaja mucho el tema de violencia, y creo que es necesario diversificar más los temas e incidir en aquéllos que mejoren la condición económica de tantas mujeres jefas de familia.

*12. ¿Conocen en el municipio los programas para la igualdad del anexo 12 del Presupuestos de Egresos de la Federación? ¿Estos programas bajan a los municipios?*

R: Conocen algunos como el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, otro de la Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, CDI, el Programa de Becas para Mujeres Embarazadas Adolescentes, algunos más relacionados a la salud, el de Instancias Infantiles y los de Economía como FOMMUR.

*13 ¿En tu opinión qué es lo que falta para que los procesos de institucionalización sean más eficientes?*

R: Mayor injerencia en temas relevantes como los económicos, los de trabajo, los de desarrollo social, que mueven las agendas públicas, conocer buenas prácticas al respecto, y crear una red de instancias municipales para fortalecernos con información y a la vez documentar lo que hacemos; creo que todavía se relega bastante el tema de nuestra participación a intervenir en violencia contra las mujeres, su prevención y atención.

## **2. Entrevista con la Lic. Claudia Isela Cruz Alfaro, Ex Titular de la Instancia Municipal de Tuzantán en Chiapas**

*1. ¿Existen las capacidades de los gobiernos locales para construir políticas públicas de igualdad?*

R: En el municipio de Tuzantán no ha sido fácil el avance de la política pública de igualdad, no obstante, hay voluntad para hacerlo. La Presidenta Municipal brindó apoyo al trabajo de la instancia en su gestión y gracias a que fuimos beneficiadas con el proyecto: “Apoyo a la Institucionalización de la Perspectiva de Género en Tuzantán”, que fue auspiciado por la Agencia de Cooperación Española, el tema ha avanzado considerablemente, al menos hoy a nadie es ajeno que es una tarea pendiente trabajar en la igualdad. Las capacidades sí las hay, pero se requiere de habilitarlas mediante capacitación y compromiso político.

2. *¿Conocen los gobiernos locales la importancia de que exista una instancia municipal de las mujeres?*

R: No se conoce mucho acerca de las instancias. Sin embargo, cada vez hay más información y más campañas y compromiso con el tema, pero los resultados aún no son satisfactorios, aunque sí hay importantes avances. En ocasiones el tema de mujeres se relaciona con violencia, los alcaldes aún no entienden cómo incorporar la Perspectiva de Género a las políticas de desarrollo local y en los temas de presupuestos públicos, por ejemplo, siguen siendo muy marginales los apoyos institucionales, gran parte de lo que hacemos se debe a los subsidios federales y a los apoyos del Gobierno del Estado. Trabajamos muchísimo porque se conozca el tema y se institucionalice.

3. *¿Se reconoce la participación de la instancia municipal de la mujer dentro del proceso de planeación municipal?*

R: Sí se nos pregunta qué proyectos queremos meter, pero prácticamente no incidimos en los de las otras dependencias, aún seguimos siendo muy segmentadas a las labores de atención a la violencia, es una cuestión que se debe reforzar bastante, la importancia de participar en la planeación municipal, el proceso de institucionalización de la planeación con Perspectiva de Género cada vez va tomando más importancia, pero aún hace falta reforzar el tema.

4. *¿Cuáles son los principales obstáculos para operar una instancia municipal?*

R: El principal son los recursos económicos y el compromiso de los presidentes municipales. Siguen sin entender la importancia y trascendencia de la instancia y cuál es su papel dentro de la planeación del desarrollo local. No tenemos personal ni presupuesto.

*5. ¿Cuáles son las fortalezas de las instancias municipales?*

R: El que la gente la busca para todo, tenemos gran cantidad de usuarias que llegan con nosotras a buscar información, de proyectos productivos, de salud, de becas para estudiar, de todo lo que las mujeres necesitan, cada vez más los institutos son referentes. Se recomienda ir a ellos de boca en boca, ésa es la mejor publicidad que tenemos, porque siempre buscamos resolverles a las mujeres lo que necesitan, y si no es de nuestra competencia, pedimos apoyo para lograr tener lo que están buscando.

*6. ¿Cuáles son las debilidades de las instancias municipales?*

R: Son muchas, principalmente que somos muy pequeñas, en estructura sólo somos 2 ó 3 personas para atender a todas las mujeres y para capacitarnos en incidir en lo importante, eso complejiza las cosas, porque no podemos hacer todo lo que deberíamos. Hace falta personal, pero no hay dinero para ello, y otra cuestión muy importante es la ausencia de nuestro papel en la normatividad municipal. No aparecemos en ningún ordenamiento interno, entonces no somos convocadas a las comisiones y reuniones de toma de decisión. Otra más es la confusión que aún existe en algunos funcionarios entre lo que hace la instancia de la mujer y el DIF.

*7. ¿Por qué se extingue una instancia municipal?*

R: Por falta de interés, aún no hay mucho interés en que esto continúe, mucho del trabajo de los institutos depende de la voluntad política. Es triste, pero es real. Aunque estén en la ley, no están así de firmes en la realidad. Dependemos mucho de si el Presidente o Presidenta quiere apoyar o no.

8. *¿Cómo perciben las personas del municipio la participación de las mujeres en la política?*

R: Empiezan a aceptarla cada vez mejor. Ahora creo que hemos avanzado mucho en ello. Ya es muy común que las mujeres asistan a reuniones para levantar diagnósticos, que participen en foros y en discusiones sobre sus necesidades. Antes sólo asistían a las sesiones de OPORTUNIDADES de manera obligatoria, hoy ya por su propio pie buscan la manera de asistir y opinar de todo lo que está sucediendo a su alrededor. A nuestra instancia acuden muchas mujeres en busca de participar en actividades.

9. *¿Conocen las autoridades las disposiciones normativas para una democracia incluyente, es decir, para tomar en cuenta a las mujeres en la manera de hacer planes y programas?*

R: No, no conocen mucha información al respecto. Cuando hemos podido transmitirla ha sido a través de eventos, conferencias, foros, etc., pero ellos, los regidores y delegados, no buscan información, ni son incluyentes en su forma de hacer la planeación municipal.

10. *¿Están familiarizadas los gobiernos locales con la planeación participativa?*

R: Sí, sí convocan a la gente a opinar. Lo que no estoy segura, es hasta qué punto sí toman en cuenta las necesidades de las mujeres para emitir los planes y programas municipales. Me parece que falta más empuje aún para que sea transversal el tema y no sean sólo acciones aisladas o acciones que realiza la instancia municipal.

11. *¿Conocen en el municipio los programas para la igualdad del anexo 12 del Presupuestos de Egresos de la Federación? ¿Estos programas bajan a los municipios?*

R: Conozco el FODEIMM y el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, algunos programas de CDI y de Desarrollo Social y no sé si han bajado algún otro programa.

12. *¿En tu opinión qué es lo que falta para que los procesos de institucionalización sean más eficientes?*

R: Principalmente coordinación en el tema. Trabajamos mucho todas las que creemos en la igualdad como una forma de vida, pero lo hacemos cada instancia por su lado, a veces de manera aislada del Ejecutivo del Estado y del Gobierno Federal. No hay una agenda en común que trace las prioridades a trabajar por año para todos los municipios, y que obligue a los que están en las esferas de toma de decisión a trabajar en ello. Se ha intentado hacer por parte del Inmujeres, mediante capacitaciones regionales, pero creo que deberían continuar estas reuniones y vincular a los Presidentes Municipales a firmar un acuerdo nacional por la igualdad, para que ese compromiso nos abra más puertas en la voluntad política.

Las instancias aún somos muy débiles, dependemos gran parte de la voluntad política, de los recursos económicos y de las maneras de actuar de los que deciden, algunas no formamos parte de la toma de decisión en los comités de planeación por ejemplo, cuesta trabajo entender que somos transversales y que debemos estar y opinar de todo para mejorar la condición y posición de las mujeres de nuestros municipios. Falta mucho por hacer, pero sin duda cada vez somos más mujeres trabajando en ello y tenemos mejores leyes que nos ayudan a dar soporte y fuerza a lo que hacemos.

### **3. Reflexiones**

De las entrevistas realizadas a las titulares de las IMM, se desprende que existen condiciones para fortalecer el andamiaje de la institucionalización de las políticas de igualdad en el desarrollo local. Si bien en algunas instancias ubicadas en zonas urbanas se facilita más el proceso, no ocurre lo mismo en los municipios alejados de las capitales en donde acercar información se complejiza, aunado a que las

costumbres y educación en la que fueron formadas las personas que tienen autoridad local refuerzan parte de una violencia estructural que impide el reconocimiento a los derechos de las mujeres y su incorporación al desarrollo en igualdad de condiciones.

Las instancias de las mujeres siguen marginadas a tratar asuntos sólo de violencia contra las mujeres, aún no forman parte en las posiciones de poder y de toma de decisiones. Sus testimonios reflejan cómo la ardua labor de incidir en el desarrollo local sigue siendo incipiente, a pesar de contar con un marco normativo favorable y con subsidios del gobierno federal, las viejas prácticas siguen siendo un obstáculo para lograr transversalizar e institucionalizar las políticas de igualdad.

## **Recomendaciones**

A partir del análisis llevado a cabo en el presente documento, nos permitimos elaborar las siguientes recomendaciones:

**A.** Reforzar en la agenda nacional la Política de Igualdad de Género, otorgándole mayor posicionamiento político desde la esfera legislativa, así como en el ámbito operativo y técnico al interior de los ayuntamientos, especialmente en los de mayor pobreza y geográficamente alejados de los centros urbanos y particularmente en los de condición indígena.

**B.** Analizar y describir las posibles complementariedades y coincidencias entre los programas para la igualdad en los municipios, con otros programas federales que atienden problemáticas o poblaciones similares. Esto permitirá establecer claramente canales de coordinación, potenciar el impacto de los programas y eliminar duplicidad de funciones entre las instituciones que están directamente relacionadas al fortalecimiento de las políticas de igualdad y su institucionalización, entre las que se encuentran el Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL; la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, CONAVIM; el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED; el Instituto Nacional de las Mujeres, Inmujeres; y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI.

**C.** Posicionar la agenda de género en todos los municipios del país y permanecer alerta ante los tiempos de cambio de gobierno o elecciones.

**D.** Atender las necesidades prácticas y estratégicas, para que las acciones a favor de la igualdad que se realizan en los municipios logren un impacto de largo plazo, por lo que es necesaria una planeación y orientación a resultados de mediano y largo plazo mediante la incorporación del componente de género desde la elaboración del árbol del problema en la planeación.

**E.** Crear un Instituto Nacional de Formación y Profesionalización en Género, que permita definir con claridad la agenda básica de capacitación en las tres esferas de gobierno: municipal, estatal y federal, para instaurar los marcos conceptuales que incorporen el tema en el quehacer gubernamental, creando capacidades mediante estándares de competencia como un valor agregado al servicio público, en los cuales se desarrollen los parámetros precisos para la profesionalización en género y su utilidad en el diseño de política pública.

**F.** Incorporar al Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a las IMM, para diseñar la agenda básica que deberán atender y adoptar las Presidentas y Presidentes Municipales de todo el país, así como fortalecer el intercambio de información en las buenas prácticas, fomentar la investigación de campo para documentar el desempeño y resultados alcanzados, así como los principales obstáculos que enfrentan en sus procesos operativos y generar información que permita crear compromisos políticos para el avance del tema y su incidencia en la agenda gubernamental.

**G.** Generar un sistema único de indicadores que permita evaluar el avance en la institucionalización de las políticas municipales y la igualdad, así como su impacto y resultado en función del Índice de Desarrollo Humano, el Índice Relativo al Género y el Índice de Potenciación de Género, para fortalecer de manera diferenciada a los municipios que se encuentren en las cifras de mayor desventaja.

**H.** Crear un índice de ponderación para acceder a los subsidios federales, que permita otorgar los recursos de manera diferenciada para favorecer con mayores recursos a los municipios con menores índices de desarrollo.

**I.** Fortalecer la vinculación que existe entre las IMEF y las IMM, a fin de que puedan establecer una agenda común de desarrollo local y coordinarse de manera subsidiaria, para generar proyectos intersectoriales e incidir en el nivel de institucionalización de las políticas de igualdad.

**J.** Fortalecer los liderazgos de las titulares de las IMM, a través de procesos de formación que robustezcan sus capacidades de negociación y gestión.

**K.** Diferenciar el presupuesto de las IMM de los recursos que las diferentes áreas del gobierno municipal deben aplicar en beneficio de la igualdad.

**L.** Emitir normatividad y lineamientos para que los municipios transparenten y rindan informes periódicos con indicadores de género sobre el ejercicio de los recursos federales y generar sistemas de información que faciliten el seguimiento y monitoreo de las políticas con información cualitativa y cuantitativa, que permitan evaluar su impacto y resultado.

**M.** Establecer en la legislación a las IMM, como actora indispensable en el proceso de planeación de la política municipal.

**N.** Crear capacidades en las y los servidores públicos para desarrollar la metodología del presupuesto participativo para la igualdad.

**Ñ.** Incorporar mecanismos de seguimiento al gasto y de transparencia y rendición de cuentas y fortalecer la contraloría comunitaria que favorezcan la interlocución con la ciudadanía.

**O.** Mejorar la vinculación de las IMM con las IMEF, a efecto de coordinarse para aplicar a las Reglas de Operación de los programas presupuestales estatales y federales que pueden incidir en la condición y posición de las mujeres del municipio.

## Glosario

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
COPLADEMUN	Comités de Planeación Municipal
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
FODEIMM	Fondo para el Desarrollo de Instancias Municipales de la Mujer
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
IDG	Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFE	Instituto Federal Electoral
IMM	Instancias Municipales de las Mujeres
IMEF	Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
IPG	Índice de Potenciación de Género

LGAMVLV	Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIMH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PCI	Programa de Cultura Institucional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEG	Perspectiva de Género
PMIO	Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009 -2012
RO	Reglas de Operación
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

## Referencias

- Ayala Blanco, José (2002). *La economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.
- Barrera B. D. y Massolo A. (2003). *El Municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. (Primera Edición). México.
- Bareiro L., López O., Soto C., y Soto L. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. Serie Mujer y desarrollo*. Santiago de Chile.
- Bernal O. A. (2008). *BUENAS PRÁCTICAS, Experiencias locales en Políticas Públicas para las mujeres y la equidad de género*. Bogotá, Colombia: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Barrera D. y Aguirre I. (2002). *Participación política de las mujeres, la experiencia de México*, En *Participación Política de las Mujeres en el ámbito local en América Latina* (2006), Massolo Alejandra, Santo Domingo, República Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
- Friedmann, John (2001). *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*, Madrid: Instituto. En *Planeación para el Desarrollo Humano y Bases Metodológicas para su Instrumentación. Análisis de las experiencias en Andalucía y Jalisco* (2008). Obregón Davis Sarah A., Sevilla, España: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía.
- García, Magdalena y Magdalena Huerta (2007). *La experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en Materia de Presupuestos pro equidad de género*, CEAMEG, LX Legislatura de la Cámara de Diputados. México.
- Guerrero, Juan Pablo y Mariana López Ortega (2000). *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*, México: CIDE.
- Guerrero, Juan Pablo y Yailen Valdés Palacio (2000). *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*, México: CIDE.
- Guzmán, Florida (2006). "La Comisión de Equidad de Género en el proceso de construcción de un Presupuesto de Egresos de la Federación Pro Equidad de Género", en Comisión de Equidad de Género, *Compendio. Avances de la Perspectiva de Género en las acciones legislativas*, México, Comisión de Equidad de Género, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Herrera A. M. y Landa U. A. (2005). *Limitaciones y Potencialidades para la Implementación de las Políticas Municipales de Equidad de Género de Cuatro Municipios de Cuscatlán: San Rafael Cedros, Tenancingo, Suchitoto y Cojutepeque*. San Salvador: Tesis de Maestría en Desarrollo Local, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- Incháustegui Romero, Teresa (2009). *La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones*, en La Ventana, Número 10. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <http://www.censo2010.org.mx>
- Instituto Nacional de las Mujeres (2007a). *ABC de Género en la Administración Pública*. (Segunda edición) México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2007b). *Glosario de Género*. México: Segunda edición.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2009). *Desarrollo Local con Igualdad de Género, Volumen I, Guía Conceptual*. (Primera edición) México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2012). Libro Blanco del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. México
- Iracheta Conecorta, Alfonso X. (1997). *Planeación y desarrollo; una visión de futuro*. México. Plaza y Valdéz. En *Planeación para el Desarrollo Humano y Bases Metodológicas para su Instrumentación. Análisis de las experiencias en Andalucía y Jalisco* (2008). Obregón Davis Sarah A., Sevilla, España: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía.
- Jiménez L.I., (2005). *Municipes y Municipalistas. Incorporación de la Perspectiva de Género en la gestión municipal*. México: Primera Edición. Publicación elaborada con el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Jubeto, Yolanda (2005), "Reflexión sobre las principales metodologías utilizadas en los análisis presupuestarios desde la Perspectiva de Género a nivel internacional y sus vínculos con la participación social", en [www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/lau/Jubeto.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/lau/Jubeto.pdf), [agosto de 2008].
- Massolo, A. (2006). *La institucionalización de las políticas de equidad de género en los gobiernos locales: una aproximación*. En *Encuentro internacional de experiencias públicas de atención integral a las mujeres. Memoria*, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez (coords), UNIFEM/GIMTRAP, México.
- Martínez Medina, Diana (2020). *Redes de políticas públicas y la construcción de agenda de género en el legislativo mexicano (1997-2009)*, tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, Flacso. Publicaciones periódicas
- Proyecto Equal (2007). *Glosario de términos relacionados con la transversalidad de género, [en línea], España*, versión en .pdf; y Observatorio de Medios del Inmujeres.
- PNUD/UNIFEM/UNFPA (2010). *Guía práctica para la elaboración de presupuestos públicos participativos con enfoque de género*.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Las mujeres y el presupuesto público en México*. México

Ramírez S. Martha Alida (2013). con base en los reportes oficiales del Inmujeres. Agosto de 2012 y conteo de municipios emitidos por el inafed recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM32zacatecas/index.html>

UNIFEM (2006). *Los presupuestos sensibles al género y los derechos reproductivos de la mujer: Un paquete de recursos*, Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

**Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género**

---



Cámara de Diputados  
LXII Legislatura  
Diciembre 2013

<http://ceameg.diputados.gob.mx>  
[ceameg.difusion@congreso.gob.mx](mailto:ceameg.difusion@congreso.gob.mx)

Lic. María Isabel Velasco Ramos  
**Directora General**

Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca  
**Directora de Estudios Jurídicos de los  
Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género**

Mtra. Milagros Herrero Buchanan  
**Directora de Estudios Sociales de la  
Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género**

María Aranzazú Flores Castellanos  
**Elaboración**