INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN MÉXICO

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN MÉXICO

MÉXICO, 2011

Primera edición: julio, 2009

Primera reimpresión: septiembre, 2011

ISBN: 978-970-644-618-3

D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

Presentación 7

Diagnóstico de las instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Occidente de México
Socorro Arzaluz Solano 11

Diagnóstico sobre el sistema de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Centro. Construyendo ciudadanía femenina en el ámbito municipal
Nelia Bojórquez y Clara Scherer 77

Instancias municipales de la mujer en el Noroeste de México. Un balance de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres
Silvia López Estrada 163

Diagnóstico de las instancias municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Norte-Noreste de México
Cirila Quintero Ramírez 235

Diagnóstico a instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Región Sureste
Luis Rodríguez Castillo 323

PRESENTACIÓN

La responsabilidad que compartimos respecto de la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres en el país, y su continuo mejoramiento, hacen necesario investigar y analizar las acciones emprendidas para garantizar este derecho en todos los órdenes de Gobierno.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece que los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, deben conducir la política nacional en esta materia. Por ello, es indispensable conocer el trabajo que se lleva a cabo en los municipios y en caso de existir instancias en este nivel encargadas de implementar la política de igualdad entre mujeres y hombres, es necesario conocer más a fondo sus formas de operación, la problemática que enfrentan y sus necesidades, con la finalidad de llevar a cabo acciones a favor de la igualdad entre mujeres y hombres en ese espacio.

Dicha Ley da a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la atribución de la observancia, el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la política de igualdad entre mujeres y hombres. Para realizar el análisis de las instancias municipales encargadas de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, así como lograr un trabajo que reflejara las especificidades de cada lugar y que, a su vez, contribuyera a un diagnóstico general de las instancias municipales en el país, se dividió su estudio en cinco regiones y se acudió a expertas en el tema para realizarlos. Los estudios son:

—"Diagnóstico de las instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Occidente de México", realizado por la doctora Socorro Arzaluz Solano, en colaboración con Mario Jurado Montelongo, Vladimir López Recinos e Isabel C. Sánchez Rodríguez.

—"Diagnóstico sobre el sistema de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Centro. Construyendo ciudadanía femenina en el ámbito municipal", realizado por Nelia Bojórquez y Clara Scherer, en colaboración con César Novoa, Fernando Cruz, Daniel Valdés, Pía Kapellmann, Joaquín Hernández y Rosario Novoa.

—"Instancias municipales de la mujer en el Noroeste de México. Un balance de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres", realizado por la doctora Silvia López Estrada, en colaboración con Noemí Ales Gatti, Elizabeth Cejudo y Laura Isabel Cayeros.

—"Diagnóstico de las instancias municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Norte-Noreste de México", realizado por la doctora Cirila Quintero Ramírez, en colaboración con Hortencia Hernández Méndez, Martha Mikel, Alejandro Arrecillas, Norma Patricia Garrido, María Zebadúa, Adela Díaz, Patricio Rubio, Marco Iván Vargas, Óscar Misael Hernández, Blanca Delia Vázquez y Teresa Arteaga.

—"Diagnóstico a instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Región Sureste", realizado por Luis Rodríguez Castillo, en colaboración con Claudia Tomic Hernández, Cecilia Guadalupe Acero Vidal, Vianney Alizbeth Moreno Entzin, Iván Francisco Porraz, Miguel Ángel Gómez y Filadelfo Moguel Fuentes.

Los principales aspectos en los que se centraron las investigaciones de estas instancias en cada región fueron: la identificación de la problemática de la igualdad entre mujeres y hombres; la especificación del número de instancias municipales existentes en cada estado; el diagnóstico del nivel de desarrollo o evolución de las mismas; la identificación del lugar que ocupan dentro de la estructura del municipio; la definición precisa de su naturaleza jurídica y administrativa; la glosa de los programas realizados por las instancias municipales, el impacto de los mismos y la identificación de los principales obstáculos a los que se enfrenta cada municipio. Lo anterior, con la finalidad de realizar un estudio diagnóstico que permitiera elaborar propuestas a los tres órdenes de Gobierno, para que el trabajo de las instancias cumpla con los principios rectores contenidos en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, mismos que forman parte del Segundo Informe Especial sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que fue dado a conocer a la ciudadanía el 8 de diciembre de 2008.

Esperamos que este trabajo de investigación diagnóstica y propositiva, contribuya a lograr en el espacio municipal una convivencia en la que mujeres y hombres desarrollen su vida cotidiana en un marco de igualdad plena al ejercer sus derechos.

José Luis Soberanes Fernández
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
México, D. F., febrero de 2009

DIAGNÓSTICO DE LAS INSTANCIAS MUNICIPALES RESPONSABLES DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA REGIÓN OCCIDENTE DE MÉXICO

Socorro Arzaluz Solano

Presentación. Las nuevas agendas de los Gobiernos Locales en México: equidad y género

1. Naturaleza del municipio en México

En México el Gobierno Local está constituido por los 31 estados que conforman la democracia representativa y federal establecida en la Constitución Política, a su vez, estos estados se dividen en los 2,440 municipios que conforman el siguiente nivel de Gobierno.

La legislación que regula la actuación municipal (artículo 115 de la Constitución) indica que será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Este Ayuntamiento estará integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determine la ley. Las competencias que la Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerán en forma exclusiva por el Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre aquél y el Gobierno Estatal.

En nuestro país, el Gobierno Local se ejerce por el Gobierno de los estados y por los Gobiernos Municipales. El Gobierno Estatal de elección popular directa es ejercido por el Gobernador o Poder Ejecutivo del estado y existe la división de Poderes entre Legislativo y Judicial.

En el siguiente nivel, la autoridad máxima es el Ayuntamiento, que es la fusión del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, electos por voto popular cada tres años.

Si bien es el artículo 115 el que marca las facultades de los municipios en México existen una serie de leyes que contemplan la actuación de los Gobiernos Locales en su cumplimiento. Un ejemplo de éstas son las reciente-

mente aprobadas Ley General de Desarrollo Social y Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Esto forma parte de lo que denominamos la *nueva agenda de los Gobiernos Locales en México*, que dejan de ser proveedores de servicios públicos para encargarse de las tareas de desarrollo económico y social.

2. Metodología de la investigación

En México, en octubre de 2006, se promulgó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. De tal forma que actualmente los municipios tienen como una nueva tarea la formulación de programas e instancias específicas de atención a las mujeres de acuerdo con los principios de esta Ley.

A dos años de la implementación de este instrumento es necesario presentar un balance de los alcances que se han tenido hasta el momento en los municipios que conforman la Región Bajío de México.

La metodología utilizada para la realización de este reporte consistió en primer lugar en la identificación del número de instancias que funcionan en cada uno de los estados. Para ello, se estableció contacto con los Institutos Estatales de las Mujeres de las seis entidades señaladas.

Posteriormente, se seleccionaron las instancias dónde se realizaría el trabajo de campo, los criterios utilizados para la selección fueron: tiempo de surgimiento, perfil de municipio y partido político que gobierna. Por otra parte, el contacto con los Institutos Estatales permitió identificar los casos.

En los Institutos Estatales se entrevistó en algunos casos a la Directora y, en otros, a la persona que tenía contacto con las instancias municipales.[1] Finalmente, se estableció contacto con cada uno de los municipios elegidos.[2] Esta información se complementó con la búsqueda de bibliografía, datos del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y documentos especializados en el tema.[3]

---

[1] Sólo en el caso de Querétaro no se pudo realizar la entrevista. En algunos casos no se permitió grabar estas entrevistas.

[2] Las entrevistas fueron grabadas, excepto en ciertos casos en los cuales respondieron por escrito. Esta información se complementó con visitas, con el fin de conocer las condiciones físicas del inmueble; además, se solicitaron documentos escritos: organigramas, manuales, reglamentos, programas e informes.

[3] La fuente de los cuadros y mapas presentados en este documento es la información proporcionada por los Institutos Estatales de la Mujer. Estas notas están actualizadas hasta el momento de la realización del trabajo de campo (agosto-septiembre de 2008).

3. Presentación del reporte

El documento tiene la siguiente estructura: en la introducción se discute el tema del municipio en México, se indica la metodología utilizada y se comentan los criterios para la elección de los casos.

En segundo lugar, se presenta un breve capítulo introductorio que sintetiza las características sociodemográficas de los estados que componen la Región Occidente, se comentan brevemente los contenidos de las Leyes Orgánicas Municipales de estas entidades y los trabajos realizados por los Institutos Estatales Locales. Además, se incluye un resumen del Programa impulsado desde el Instituto Nacional de las Mujeres para el desarrollo de instancias municipales, particularizando los datos de la Región de estudio.

La parte medular del informe la compone los reportes por estado. Estos tienen la siguiente estructura:

Diagnóstico de instancias municipales:

1. Desarrollo y evolución de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
2. Lugar que ocupan las instancias dentro de la estructura del municipio: naturaleza jurídica y administrativa.
3. Trabajos y programas realizados por las instancias municipales y el impacto de los mismos.

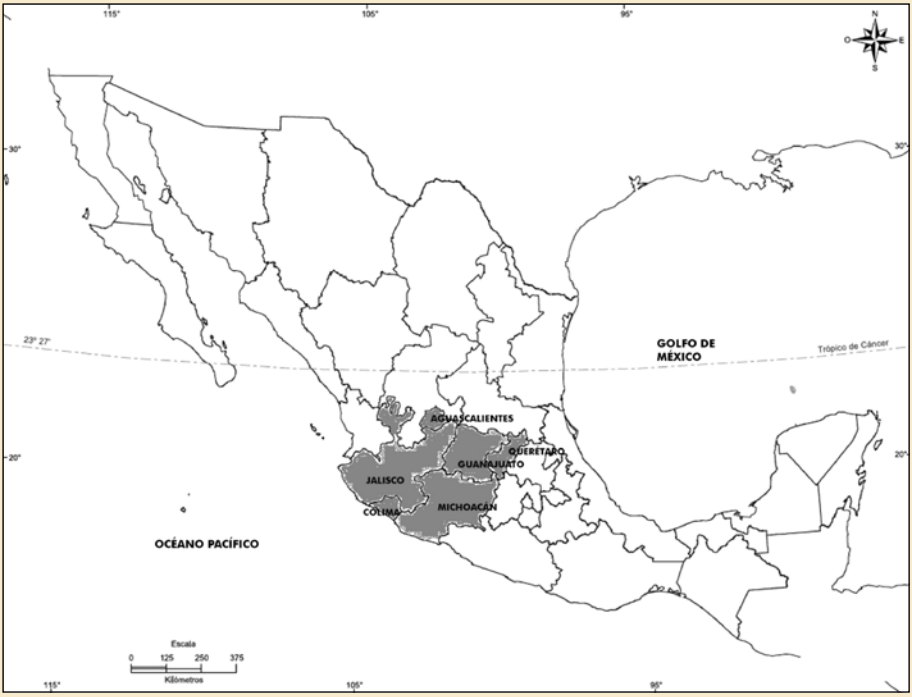
Este trabajo fue realizado por el equipo compuesto por Vladimir López Recinos, quien redactó los capítulos de Colima y Jalisco; Mario Jurado Montelongo, quien investigó Aguascalientes y Guanajuato, e Isabel Sánchez Rodríguez, como asistente de investigación, y quien elaboró los perfiles sociodemográficos de cada estado y el apartado sobre los Fondos del Inmujeres. En la fase final de la investigación participaron en tareas de apoyo Rosalía Chávez y Carlos García. Socorro Arzaluz fungió como coordinadora y encargada de los casos de Michoacán y Querétaro.

El equipo de trabajo agradece a todas las funcionarias estatales y municipales su apoyo y su tiempo para colaborar en esta investigación.

INTRODUCCIÓN. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS ESTADOS DE LA REGIÓN CENTRO-OCCIDENTE DE MÉXICO

La Región Centro-Occidente de México se localiza en la parte sur-occidental del país. Está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Querétaro. Tiene una superficie de 190,828 km^2 (10 % del total del territorio nacional). Colinda al norte con los estados de Nayarit, Zacatecas y San Luis Potosí; al este con Hidalgo, Estado de México y Guerrero; al sur con Guerrero y el Océano Pacífico, y al oeste con Nayarit y el Océano Pacífico.[4]

FIGURA 1
Localización de la Región Centro-Occidente de México



Fuente: Elaborado con datos del INEGI, "Marco geoestadístico nacional".

[4] INEGI, "Marco geoestadístico nacional".

En el año 2005, la población de los seis estados era de 18,843,549 habitantes, es decir, 18 % de la población total de México.[5] Jalisco, Guanajuato y Michoacán concentran 79 % de la población de ésta área, aunque el estado de Aguascalientes tiene una mayor densidad de población: 189 habitantes por kilómetro cuadrado, cuando el promedio regional es de 99 habitantes por kilómetro cuadrado.

La población de los estados del occidente está constituida por 48 % de hombres (9,068,463) y 52 % de mujeres (9,775,086). Así, por cada 100 hombres en la Región hay 108 mujeres. A nivel nacional esta relación es de 100 a 105, respectivamente. Michoacán y Guanajuato son los estados de la Región que tienen un índice de mujeres más alto, 110 mujeres por cada 100 hombres. Lo anterior tiene una posible explicación en la dinámica migratoria de estas entidades.

La mayoría de la población de la Región (76 %) vive en zonas urbanas —localidades con más de 2,500 habitantes—, mientras que el resto pertenece a la población rural, repitiéndose este patrón en los hombres y las mujeres.[6]

En cuanto al nivel de bienestar, al medir por los índices de marginación de Conapo[7] encontramos que la Región es heterogénea, ya que por una parte tenemos los estados de Aguascalientes, Jalisco y Colima quienes presentan un bajo índice de marginación ocupando los lugares 28, 27 y 25, respectivamente, a nivel nacional;[8] Guanajuato presenta un grado medio, ocupando el lugar 14 respecto del total de México; por último, Michoacán es el estado más rezagado de la Región, teniendo un grado alto de marginación y siendo el décimo estado más marginado del país.

Un dato relevante es que en el momento de la investigación sólo seis de los 322 municipios que integran la Región tienen como Presidenta Municipal a una mujer, éstos son Jaral del Progreso y San Luis de la Paz, en Guanajuato; Atemajac de Brizuela, en Jalisco, y Gabriel Zamora, Panindícuaro y Tiquicheo de Nicolás Romero, en Michoacán.

---

[5] INEGI, "II Conteo de Población y Vivienda".

[6] *Idem.*

[7] *Vid.* Conapo, 2005, p. 11.: "El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas en locaciones pequeñas".

[8] Donde 1 es el que tiene más alto grado de marginación.

LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES EN LA REGIÓN OCCIDENTE

Como parte de la investigación se revisaron las Leyes Orgánicas Municipales de los estados de la Región Occidente, con objeto de ubicar aquellas disposiciones que incluyeran la temática de género en el nivel municipal de Gobierno. Los resultados indican que es poco lo que se dice respecto de estos instrumentos jurídicos.

Se observa que la Ley Orgánica del Estado de Aguascalientes no tiene un apartado sobre la mujer y su situación, derechos, obligaciones, etcétera. Tampoco tiene un apartado sobre participación ciudadana.

De igual forma, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato no tiene ninguna referencia al tema de la mujer, ni al de la igualdad, violencia y discriminación de género. Tampoco hace referencia a instancias administrativas municipales dedicadas a la atención de los derechos de la mujer. La Ley Orgánica se creó en 1997 y la última reforma se realizó el 25 de diciembre de 2007. En ninguno de los artículos referentes a la composición, a la ética, a la elección o nombramientos de autoridades se encuentra una visión de género o al menos una referencia a la participación de la mujer en el Ayuntamiento o términos de igualdad de género.

Por otra parte, las Leyes Orgánicas Municipales de los estados de Jalisco y Colima no contemplan la creación de una comisión para atender los asuntos relacionados con la mujer en los Ayuntamientos. Sin embargo, según el artículo 21 de la Ley Orgánica Municipal (LOM) de Jalisco podrán crearse otras comisiones "permanentes y las transitorias que requieran las necesidades del municipio, previo Acuerdo del Cabildo".

Es importante apuntar que en ningún apartado de la Ley se hace alguna mención explícita sobre la reglamentación o atención en materia de equidad de género, pues la LOM está más enfocada a atender la ecología, espacios físicos, obras públicas e infraestructura, entre otras acciones. Sin embargo, la misma Ley contiene preceptos que se prestan o dejan abierta la posibilidad de atender la temática que no esté contemplada. Es más, varias instancias municipales de la mujer, han sido creadas a través de algunas obligaciones y facultades que la Ley le otorga al Presidente Municipal y al Ayuntamiento.

La LOM es un instrumento jurídico que a pesar de no tener en su contenido nada referente a la igualdad entre hombres y mujeres, equidad de género, permite que se puedan tomar acciones en ese sentido y poner atención a los temas y problemáticas que aquejan a los ciudadanos y a las ciudadanas de los municipios en materia de los derechos humanos, así como también

de otros aspectos técnicos y de infraestructura social. Es importante resaltar que la Ley permite la celebración de convenios y acuerdos con el Gobierno del estado y otros Gobiernos Municipales, de tal manera que estos acuerdos y convenios pueden ser mecanismos auxiliares para lograr el desarrollo y bienestar en la comunidad.

Un caso distinto es la Ley Orgánica Municipal de Michoacán que establece que los Ayuntamientos se organizarán en comisiones, para un mejor trato de los asuntos municipales. Una de estas Comisiones es de Atención a la Mujer, Juventud y Deporte.

Algunas de las funciones de dicha Comisión son: I. Promover la planeación del desarrollo municipal, bajo una perspectiva de equidad e igualdad de géneros; II. Fomentar la generación y aplicación de mecanismos que permitan el acceso de la mujer a los beneficios de los programas municipales sin distinción ni discriminación; III. Gestionar, a petición de parte, ante las dependencias y entidades municipales los apoyos que soliciten las mujeres, preferentemente las de sectores marginados, ya sea individualmente o a través de organizaciones y asociaciones.

La existencia de esta Comisión en los municipios michoacanos es de suma importancia por el nivel de actuación e interacción que tienen con las instancias municipales de la mujer, en los lugares donde éstas funcionan y, por las tareas que cumplen, en los lugares donde hay ausencia de esta instancia.

Finalmente, en el caso de Querétaro no hay una indicación específica de formación de una Comisión que atienda a las mujeres. No obstante, la posibilidad queda abierta al indicarse que se pueden formar las comisiones permanentes o transitorias que a juicio del Ayuntamiento resulten necesarias.

INSTITUTOS ESTATALES DE LAS MUJERES EN LA REGIÓN OCCIDENTE

La principal institución en Aguascalientes que ha estado relacionada con la problemática de la mujer es el Instituto Aguascalentense de las Mujeres (IAM). El IAM ha estado funcionando como un espacio de apoyo para la creación y desarrollo de instancias municipales.

En Colima, desde el año 1998, se incorporaron los temas sobre la participación de la mujer y se pusieron en marcha programas estatales con el fin de impulsar el enfoque de género y coordinar acciones interinstitucionales a favor de las mujeres colimenses. Un importante antecedente en este estado fue que, desde 1983, se fundó el primer Centro de Apoyo a la Mujer (CAM), bajo

el Gobierno de Griselda Álvarez, primera mujer Gobernadora en México. En septiembre de 1998 fue creado el Instituto Colimense de las Mujeres (ICM).

El estado de Guanajuato cuenta con el Instituto de la Mujer Guanajuatense (Imug), que fue creado el 30 de junio de 2001. El Instituto promueve, asesora y colabora en la creación de instancias municipales para impulsar el desarrollo integral de las mujeres y niñas en el municipio. También busca orientar y apoyar a los Gobiernos Municipales, cuando lo soliciten, en la realización de programas y acciones en concordancia con los objetivos generales del Imug. Para cumplir con sus objetivos este Instituto se apoya en las instancias sociales creadas o en enlaces elegidos para tal fin. En el caso de que en alguno de los municipios no exista una instancia o enlace el Imug se coordina con dependencias municipales vinculadas con la atención a las mujeres, como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) fue creado el 1 de marzo de 2002 como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Actualmente el IJM está enfocado en la institucionalización de las instancias, para que éstas sean organismos públicos descentralizados que generen sus recursos y patrimonio propios y no dependan, como ocurre en la mayoría de los casos, de otras Direcciones Municipales. El Instituto Jalisciense de las Mujeres funciona como enlace entre el Gobierno Estatal y los Gobiernos Municipales, a través de los Centros de Atención a la Mujer (Ce-Mujer) y los Institutos de las Mujeres en los municipios. Asimismo, mantiene una constante relación con el Instituto Nacional de las Mujeres, lo que a su vez permite una conexión de los tres niveles de Gobierno —Federal, Estatal y Municipal— en lo relacionado a la temática de la mujer.

El 16 de febrero de 2008 se creó la Secretaría de la Mujer, en Michoacán. Es el segundo Gobierno Estatal que crea una Secretaría con estas características —el primero fue Guerrero.

Las tres áreas que comprenden esta Secretaría se relacionan con los planteamientos del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012. Éstas son: 1) Coordinación de políticas públicas para las mujeres michoacanas; 2) Coordinación de atención y gestión, y 3) Coordinación de proyectos de desarrollo.

Cabe señalar que, en la práctica, si bien el área de políticas públicas lleva la tarea más fuerte de promover en el territorio michoacano la creación de las instancias municipales de la mujer, las tres áreas trabajan juntas para la atención y canalización de las actuales encargadas de las instancias existentes.

Sin duda, el papel de esta Secretaría ha sido fundamental para la creación de instancias municipales, ya que a la fecha se cuenta con 55; y en lo que va de la presente Administración se han creado 17 organismos más.

La estrategia comprende sensibilizar a los municipios para que consideren la posibilidad de tener una instancia de este tipo; así como, capacitar al personal de las que ya existen para que concursen por los recursos que otorga el Inmujeres.

Finalmente, el Instituto Queretano de la Mujer (IQM) es una instancia formada el 8 de marzo de 2006. Las acciones de este Instituto se han dirigido a campañas de prevención de la violencia, y capacitación y atención a diversos sectores. Su trabajo más importante ha sido en el Refugio de Mujeres Maltratadas.

Una de las iniciativas relevantes del IQM ha sido la promoción de la Red Abriendo Caminos hacia una Cultura del Buen Trato en el Estado de Querétaro, integrada por las Titulares y personal de los Institutos Municipales; así como por funcionarios que realizan tareas vinculadas con temas de género en los municipios que aún no cuentan con instancias del IQM.

Recursos, de los Fondos del Inmujeres, obtenidos por los estados de la Región Centro-Occidente

La participación de los estados de la Región Centro-Occidente en los Fondos otorgados por el Inmujeres, de 2005 a la fecha, ha sido desigual, pues aunque los seis estados que conforman la Región han sido beneficiados con recursos, la diferencia en cantidades —tanto monetarias como de proyectos— es muy dispar.

Michoacán es el estado que ha conseguido un mayor financiamiento para sus proyectos: para 46 proyectos se le asignó un total de 4,634,876 pesos, equivalente a 12.7 % del total. Es de destacar que Michoacán, además de que ha participado en todas las convocatorias para las que ha incrementado el número de proyectos a concursar por año (de siete en 2005 a 30 en 2008), siempre ha sido uno de los estados que ha obtenido el mayor número de recursos.

En segundo lugar encontramos que a Jalisco le han aprobado 28 proyectos, que puestos en términos monetarios equivale a 2,434,999 pesos (6.68 % del total). Al igual que Michoacán, Jalisco ha participado en todas las convocatorias de los Fondos; además de que ha incrementado el número de proyectos, pasando de cinco, en 2005, a 20, en 2008.

Por otra parte, si bien el estado de Aguascalientes ha sido beneficiado con el financiamiento de 12 proyectos, en términos monetarios ocupa el cuarto lugar a nivel regional, en recursos asignados, con un monto de 869,000 pesos, por abajo de 1,100,000 pesos, obtenido por Guanajuato.

A diferencia de Michoacán y Jalisco, la participación de Aguascalientes en las convocatorias de los Fondos del Inmujeres no ha sido constante, pues de los 12 proyectos aprobados dos corresponden al año 2005, y 10 al 2006, es decir que de 2007 a la fecha no han participado.

Como adelantábamos, a Guanajuato le ha sido asignado un monto de 1,100,000 pesos para un total de 11 proyectos, de los que cinco se aprobaron en 2005, y los otros seis en 2008.

Los estados de Querétaro y Colima, han participado poco en las convocatorias de los Fondos del Inmujeres. Querétaro sólo ha participado en la primera convocatoria, obteniendo la aprobación para dos proyectos, con un monto de 140,000 pesos. Colima sólo ha participado en la convocatoria más reciente, y se le aprobó un proyecto tipo A.

El cuadro 1 sintetiza la participación de los estados de la Región Occidente de México en estos Fondos.

DIAGNÓSTICO DE INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN AGUASCALIENTES

i. Desarrollo y evolución de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres

El estado de Aguascalientes se compone de 11 municipios y todos cuentan con instancias municipales de la mujer. A partir de la creación del Instituto Aguascalentense de las Mujeres (IAM), que fue establecido mediante una ley estatal el 19 de noviembre de 2001 y que empezó a funcionar hasta el año 2005,[9] las instancias municipales empezaron a crearse. A partir de ese año el IAM ha desarrollado un trabajo de promoción en los Cabildos Municipales que ha culminado con la creación de dos Institutos y nueve instancias municipales de la mujer (ver cuadro 1).[10] A pesar de que la constitución de las instancias municipales se ha llevado a cabo en un periodo de tres años los cambios de Administración Municipal han sido determinantes en algunos aspectos y en la mayoría de los casos.

---

[9] La Ley se promulgó durante la Administración Estatal de Felipe González (1998-2004). En el año de 2005, ya durante el Gobierno actual dirigido por el ingeniero Luis Armando Reynoso, se materializó lo que la Ley planteaba y se creó este Instituto Estatal.

[10] En la creación de estas instancias e Institutos, la participación y convencimiento de Regidores y Presidentes Municipales ha permitido que algunas instancias estén más desarrolladas, sobre todo para obtener presupuesto y un mejor estatus administrativo dentro del organigrama del municipio.

Cuadro 1

*Proyectos aprobados y recursos obtenidos de los Fondos del Inmujeres por los estados de la Región Centro-Occidente para el periodo 2005-2008**

	Total nacional		Aguascalientes		Colima		Guanajuato		Jalisco		Michoacán		Querétaro	
Año	*Proyectos aprobados*	*Monto asignado*	*Proyectos aprobados*	*Monto asignado*	*Proyectos aprobados*	*Monto asignado*	*Proyectos aprobados*	*Monto asignado*	*Proyectos aprobados*	*Monto asignado*	*Proyectos aprobados*	*Monto asignado*	*Proyectos aprobados*	*Monto asignado*
2005	57	3,990,000.00	2	140,000.00	–	–	5	350,000.00	5	350,000.00	7	490,000.00	2	140,000.00
2006	99	7,929,972.96	10	729,008.00	–	–	–	–	3	309,999.06	9	869,876.00	–	–
2007														
2008*	325	24,499,960.00	–	–	1	50,000.00	6	750,000.00	20	1,775,000.00	30	3,275,000.00	–	–
2005-2008	481	36,419,932.96	12	869,008.00	1	50,000.00	11	1,100,000.00	28	2,434,999.06	46	4,634,876.00	2	140,000.00

* No se obtuvo información del año 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir del Inmujeres, *Informe de Rendición de Cuentas 2005-2006. Libro Blanco: Fortalecimiento a las Instancias de la Mujer en Entidades Federativas y Municipales*, noviembre 2006; y Resultados Inmujeres-Fodeimm, 2008.

CUADRO 2
Instancias municipales en el estado de Aguascalientes

Municipio	Población total	Instancia de la mujer	Fecha de creación
Aguascalientes	723,043	Instituto Municipal de la Mujer	2008
Asientos	40,547	Instancia municipal de la mujer	2005
Calvillo	50,183	Instituto Municipal de la Mujer	2008
Cosío	13,687	Instancia municipal de la mujer	2006
Jesús María	82,623	Instancia municipal de la mujer	2006
Pabellón de Arteaga	38,912	Instancia municipal de la mujer	2006
Rincón de Romos	45,471	Instancia de la mujer	2005
San José de Gracia	7,631	Instancia de la mujer	Sin datos
Tepezalá	17,372	Instancia municipal de la mujer	2006
El Llano	17,115	Instancia de la mujer	2005
San Francisco de los Romo	28,832	Instancia de la mujer	2006

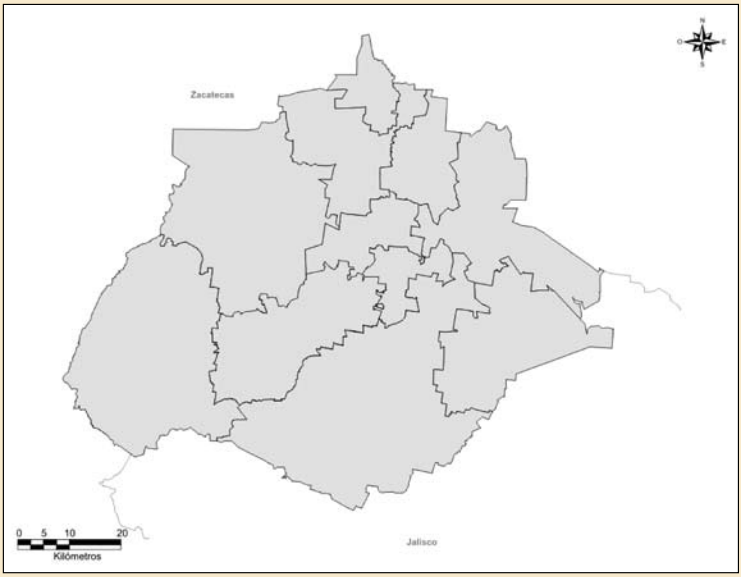
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas presentadas en el Conteo de Población y Vivienda del año 2005 (INEGI), el Conapo y entrevistas con funcionarios del IAM e instancias municipales de la mujer.

Primero, en todos los cambios se ha renovado el personal de las instancias, nombrando nuevas Coordinadoras o Directoras. No ha existido continuidad en el cargo de Dirección o Coordinación de las instancias.[11]

Dos cosas se pueden evaluar como positivas después de tres años: 1. La creación de las instancias en todos los municipios, y 2. su continuidad y permanencia a pesar del cambio de Administraciones Municipales. Es decir, los Ayuntamientos han respetado los Acuerdos de Cabildo de las Administraciones anteriores que decretaron la creación de los Institutos y las instancias municipales.

[11] La mayoría de las instancias se crearon en el año 2006. Algunas, como Calvillo, iniciaron bajo el membrete de instancia en el 2006, pero en el 2008 se transformó en Instituto Municipal. En enero de 2008 los nuevos Presidentes Municipales iniciaron en su cargo.

FIGURA 2
Municipios que cuentan con instancias municipales de la mujer en Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Aguascalentense de las Mujeres, Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Existen dos etapas en la creación y desarrollo de las instancias. La primera, cuando la instancia empieza a trabajar, pero no ha logrado una identidad que le permita ser reconocida por la población, e incluso llega a ser desconocida por los funcionarios municipales.[12] Una segunda etapa que intenta empezar a desarrollar proyectos coordinándose con instituciones sociales existentes, y que también busca tener un reconocimiento que le ayude a conseguir apoyos financieros y logísticos.

En el 2006 surgen las instancias municipales como parte de la influencia estatal y federal, expresada en las leyes de regulación, seguimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, desde el 2001. Al menos, algunas Di-

[12] En las entrevistas realizadas a las Directoras o a las Coordinadoras es difícil precisar las causas o el contexto que rodea a la formación de la instancia. La documentación generalmente es escasa o su contenido no deja claro cómo surgió y cómo se ha evaluado su desarrollo. Aunado a esto se reconoce que no ha habido coordinación entre la Directora actual y la anterior en el cambio de una Administración Municipal anterior y la actual.

rectoras hicieron énfasis en que la creación se debió a una obligatoriedad de la ley estatal y federal. Después de la creación del Instituto Estatal se buscó dar cumplimiento a la ley que especificaba la necesidad de fomentar la instalación de instancias municipales. Algunas instancias se crearon como parte del DIF municipal, pero sólo se mantuvieron temporalmente al amparo de esta Institución, luego, con el impulso del IAM, ganaron una mayor independencia y autonomía.

A pesar de que en los Decretos del Cabildo, donde se acordó crear las instancias, se relata la participación de la IAM, la mayoría de las Directoras actuales no tienen un conocimiento pormenorizado sobre cómo surgió la instancia, según se desprende de las entrevistas.

ii. Lugar que ocupan las instancias dentro de la estructura del municipio

A pesar de que existen hombres ubicados en las diferentes Direcciones Municipales ninguno coordina una instancia municipal de la mujer en el estado de Aguascalientes.

El perfil de las Directoras o Coordinadoras de las instancias es muy variado. Las hay con estudios de preparatoria, estudiantes universitarias, profesionistas, o con estudios de maestría. La mayoría de las carreras profesionales están vinculadas con las áreas de ciencias sociales y humanidades. Aún así, se considera que en algunos casos es preciso profesionalizar las Direcciones, así como a algunos otros miembros de las instancias, ya que es necesario enfatizar en los métodos, normas y procedimientos relacionados con la visión de género, además de que la atención a la comunidad debe de ser mediada con especialistas en el tema de los servicios a la mujer.

Existe variedad en las relaciones que cada instancia tiene con su municipio. Algunas están más cercanas al DIF, otras son autónomas y algunas tienen ciertos conflictos o desavenencias con funcionarios o personalidades del municipio. Parte de estos conflictos tiene que ver con la novedad del enfoque de género.

Por ejemplo, a las instancias se les destinan espacios físicos inadecuados para desarrollar sus actividades, se les niegan recursos para su funcionamiento, se mantiene sin salario a la Directora de la instancia, o no se las libera de otras actividades que realizan dentro del municipio.

La mayoría de las instancias depende directamente de los Presidentes Municipales y en el caso de los Institutos se constituyen en organismos públicos descentralizados de la Administración Municipal. Esto significa que,

a diferencia de algunas instancias municipales, el patrimonio de los Institutos se integra por los bienes muebles e inmuebles que les transmiten en propiedad sus propios municipios. Además, los Institutos pueden considerar la existencia de un Consejo Municipal de la Mujer el cual se constituye como un órgano de dirección de éste. No obstante, al momento de la entrevista ninguno de los dos Consejos estaba funcionando, apenas estaban concibiéndose en su composición y funcionamiento.[13] Existe un tercer Instituto formalmente creado por el Cabildo de uno de los municipios del estado, pero que en la realidad no está funcionando como tal sino como una instancia.

No todas las instancias obtienen presupuesto de la Presidencia, a pesar de que dependen de ella, inclusive en una de las Actas de Cabildo donde se establece la creación de la instancia se menciona que su existencia no creará gastos adicionales a la Administración Municipal "salvo una compensación que de otorgarse a la Titular pudiera compartirse con el Gobierno Estatal".

También habrá que considerar que algunos municipios no destinan un presupuesto anual, ni un salario a las Coordinadoras de las instancias, pero sí gastos para eventos, cursos y capacitación. En este sentido, la situación presupuestal de las instancias es precaria ya que depende de un buen entendimiento entre la instancia y la Presidencia Municipal. En al menos cinco casos ha existido un apoyo aceptable para el desarrollo de las actividades de la instancia. Esto no quiere decir que la respuesta a la pregunta sobre si el presupuesto es suficiente y oportuno haya sido positiva. Por el contrario, en todos los casos se considera que el presupuesto es insuficiente para la magnitud de las tareas a realizar.

De las entrevistas realizadas se deduce que solamente en dos casos las Directoras tienen un salario equiparable a las demás Direcciones del municipio.

En algunas instancias la Coordinación la realizan mujeres que se dedican a otra función: asesora del Presidente Municipal, personal del DIF, o personal administrativo del municipio.

Con relación a la experiencia que tienen la Coordinadoras o Directoras de las instancias, la mayoría ha tenido relación con algunas otras actividades sociales. Dado que el Instituto Estatal y las instancias municipales son de reciente creación no encontramos Directoras que ya hubieran colaborado en algún Instituto u organismo con características y funciones iguales a las

[13] En uno de los municipios se menciona que sus proyectos y programas, actos y actividades serán decididos y ejecutados en los términos establecidos por sus órganos de Dirección, y del Código Municipal.

de las instancias. Incluso actualmente desarrollan actividades propias de la instancia municipal, pero también organizan eventos, reuniones y tareas que ayudan a la vinculación del municipio con la población y con la incorporación de ésta hacia programas de desarrollo social.

La relación de las instancias con otras Direcciones del municipio es intensa, en parte debido al poco presupuesto que manejan, lo que las impulsa a buscar apoyo en otras dependencias municipales para realizar las actividades que les permitan cumplir con los objetivos que se han planteado. Un apoyo proviene del DIF, que pone a disposición de la instancia su equipo de profesionales para que atiendan los casos que requieran asesoría jurídica o psicológica, en el caso de que las instancias no cuenten con estos servicios. Las instancias también recurren a dependencias que desarrollan proyectos hacia la comunidad, como la Secretaría de Desarrollo Social, con el fin de llegar a grupos de mujeres y darse a conocer, instalando módulos de información en ferias o actividades específicas que se desarrollan en comunidades o colonias del municipio.

Mención aparte merece el IAM, que siempre está relacionado con las instancias desde su formación hasta en asesorías para desarrollar proyectos que busquen financiamiento federal que, en ocasiones, resultan fundamentales para la sobrevivencia de las instancias. El IAM también tiene un papel de capacitación en temas del enfoque de género, destinado a las Coordinadoras de las instancias. El IAM se apoya en las instancias para la promoción de la perspectiva de género entre la población y el aparato administrativo del municipio. Además, el IAM tiene el objetivo de cumplir con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, basándose en una política municipal orientada a erradicar la violencia de género contra las mujeres. Actualmente nueve municipios están participando, seis de ellos cuentan con los Centros de Atención para la Erradicación de la Violencia de Género; los demás atienden estos objetivos mediante un equipo itinerante. La actividad de generar los Consejos Municipales para la Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres ha ayudado a fortalecer a las instancias porque permite la creación de nuevos espacios que inciden en la solución de una de las demandas de la población: la prevención y erradicación de la violencia de género.

Otra manera en que las instancias se vinculan con el Cabildo es mediante informes sobre sus actividades, que se revisan en algunos casos mensualmente (1) y en otros trimestralmente. En algunos municipios el Presidente Municipal es el receptor de los informes de la instancia, ya que ésta depende de él directamente.

En Aguascalientes el papel del IAM es muy importante porque es el núcleo que permite cohesionar las diferentes instancias municipales de atención a la mujer por medio de talleres de discusión y capacitación sobre distintos temas previamente programados. No obstante, el intercambio entre ellas no está formalizado mediante una red o un organismo creado y normado. Sus vínculos están cohesionados por el IAM o son informales.

El equipo de trabajo de las instancias no es numeroso. En promedio los trabajadores que componen una instancia son dos: una Coordinadora y una auxiliar. Pero tres instancias contaban sólo con una persona: la Coordinadora. El que haya profesionistas adicionales en estas instancias proviene del apoyo proporcionado por el estado de Aguascalientes, a través de los Consejos.[14] Uno de los Institutos cuenta con tres integrantes: una Directora (psicóloga), una Coordinadora (educadora) y un auxiliar (preparatoria). En algunas instancias colaboran también estudiantes de servicio social, o son huéspedes de algunos especialistas que eventualmente se instalan durante alguna tarea específica.

Respecto de los espacios físicos, algunas instancias trabajan en espacios prestados por el DIF, o tienen su propia oficina pero sin privacidad, de tal manera que se dificulta la atención al público.

iii. Trabajos y programas realizados por las instancias municipales y el impacto de los mismos. Proyectos de gestión

Una de las actividades principales de las instancias municipales es la de crear proyectos destinados a responder a las convocatorias del Inmujeres, utilizando el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer (Fodeimm). Este proyecto tiene como propósito impulsar proyectos abordados desde la perspectiva de género aplicados a la Administración Pública. La primera etapa de equipamiento ya la desarrollaron la mayoría

[14] El Consejo Municipal para la Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres es la instancia normativa y de evaluación de las políticas públicas coordinada por la Instancia Municipal de la Mujer que se constituye como un organismo colegiado y plural que determinará las estrategias y acciones necesarias para garantizar la tutela del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia en concordancia con los lineamientos que establezca el Programa Estatal en la materia y las directrices emanadas del Consejo Estatal, de conformidad con el artículo 31 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes.

de las instancias.[15] Ahora están trabajando en forma conjunta, de tal manera que nueve de ellas enviaron al Inmujeres, en agosto de 2008, sus proyectos, con el fin de que las apoyarán con recursos para llevar a cabo la sensibilización de la perspectiva de género entre los trabajadores de la Administración Municipal.

En general, las actividades desarrolladas por las instancias —de acuerdo con las propias Coordinadoras y el personal del IAM— deberían distanciarse de las tareas asistenciales propias de otras instituciones de la Administración Municipal. Algunas de estas instancias participan también en actividades paternalistas, como repartir despensas, organizar eventos, como el del Día de las Madres, o vinculados con la salud de la mujer. Una actividad que ha requerido esfuerzo en la mayoría de las instancias es la promoción, dado que ha sido necesario buscar una identidad que permita a la población del municipio ubicarlas e identificar la naturaleza de su existencia. La principal actividad de las instancias es la de dar asesorías vinculadas con la violencia de género. Cuando no existe el personal que pueda atender los casos de violencia, la instancia los canaliza a instituciones como el DIF, o se apoya en asesores externos (por ejemplo, dos instancias han recurrido a abogados de la Secretaría de Gobernación); la creación de los Centros de Atención en siete municipios, aproximadamente, ha permitido a la instancia contar con un apoyo más para el cumplimiento de este objetivo. Otra de las actividades es el de la gestión, servir de intermediario, para lograr ciertos fines que mejoren la situación de la mujer en el contexto municipal (por ejemplo, buscar opciones de empleo para mujeres y hombres desempleados) En ocasiones, las tareas desarrolladas tienen un cariz individual, buscando enfocarse en casos de denuncias particulares. Otro aspecto claro de las actividades de las instancias es el papel educativo vinculado con la promoción de los derechos humanos (civiles y políticos) de la mujer en los diferentes espacios de convivencia social (escuelas, organizaciones sindicales y empresariales, Administración Pública). También se imparten talleres de capacitación; y algunas instancias quisieran mayor apoyo presupuestal para realizar talleres que capaciten a la mujer para tener un cierto tipo de habilidades laborales que les permitan obtener ingresos. Otro de los papeles importantes de las instancias es el de construir estructuras de vincula-

[15] Solamente el recién creado Instituto Municipal de Atención a las Mujeres de la ciudad de Aguascalientes, capital del estado, se encuentra en esta primera etapa y en el momento del trabajo de campo que se estaba desarrollando para este reporte el Instituto estaba enviando su proyecto al Inmujeres.

ción que fundamenten en un futuro sus actividades (crear el Consejo o participar en él; ligarse con instituciones educativas).

Las evaluaciones que miden el impacto que tienen las actividades actualmente consideran propuestas, proyectos que reflejan cómo las instancias aún no se han desarrollado plenamente, de tal manera que, a pesar de que se implementan diferentes actividades, las Coordinadoras han hecho énfasis principalmente en el reconocimiento que han logrado dentro de la comunidad y en las personas que han sido atendidas; en la singularidad de las actividades, y en el impacto relacionado con la inserción de la instancia en las actividades de las otras dependencias del municipio, con el propósito de involucrar el enfoque de género en la forma de tratar de cumplir los objetivos de estas dependencias.

Los proyectos futuros de las instancias varían. En algunos casos su propósito es trabajar jurídicamente para mejorar la situación de la instancia; en otros, es crear un centro de atención o refugio para las mujeres, con el fin de ayudarlas y así posibilitar un crecimiento de la denuncia y la reducción de la vulnerabilidad de la mujer. La mayoría de las instancias están en este momento en una segunda etapa: trabajando para conseguir presupuesto y desarrollar la capacitación y concientización sobre el enfoque de género con los funcionarios de las diferentes dependencias municipales.

Diagnóstico de instancias municipales de la mujer en Colima

i. Desarrollo y evolución de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres

Hasta agosto de 2008, había registradas 10 instancias municipales de atención a la mujer en los 10 municipios que tiene el estado de Colima. Dos en calidad de Institutos y el resto como Direcciones. La creación de estas instancias es muy reciente, ya que se constituyeron entre mayo de 2007 y mayo de 2008.

El ICM ha tenido un trabajo cercano con los 10 municipios y su participación ha sido importante para establecer la formación de las instancias municipales de atención a las mujeres, a partir de 2007 a la fecha.

Como antecedente puede mencionarse que el 22 de marzo de 2007, en la ciudad de Manzanillo, se realizó una reunión nacional con el Inmujeres, en el que se aprovechó para que los Presidentes Municipales suscribieran el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, presentado

el 8 de marzo de 2007 por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, y en el cual se convocó a los Poderes Federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; a los Gobiernos Estatales y Municipales, a los órganos autónomos y a las organizaciones de la sociedad civil para que den prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como a la eliminación de todo tipo de violencia hacia las mujeres.

Este evento coadyuvó para que los Presidentes Municipales empezaran a cumplir el compromiso y aprobaran, mediante Acuerdos de Cabildo, la creación de instancias municipales; es así como en la actualidad hay ocho Direcciones y dos Institutos de Atención a la Mujer.

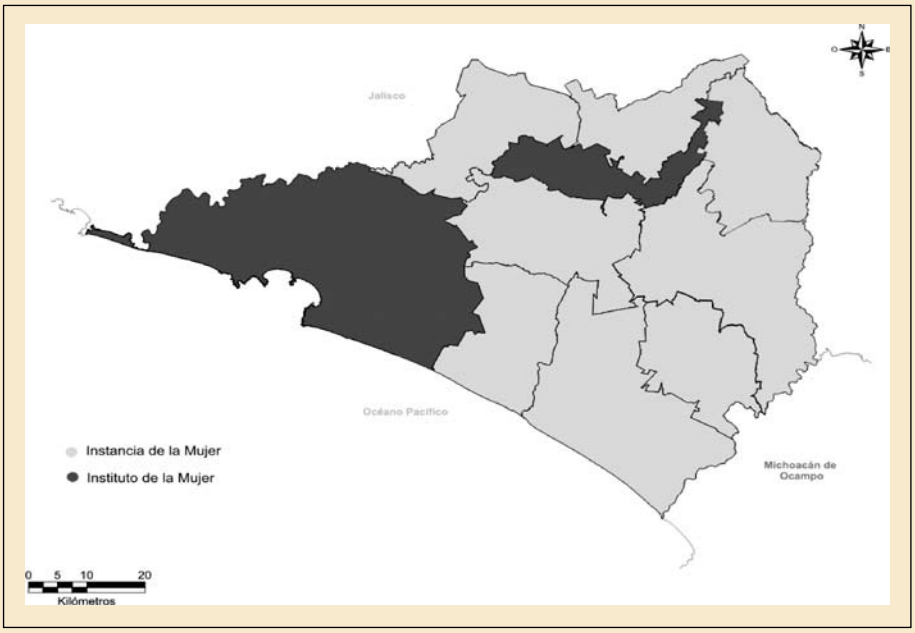
En el cuadro y mapa siguientes puede apreciarse cuándo y dónde fueron creados los Institutos y las Direcciones del estado de Colima:

CUADRO 3
Instancias municipales en el estado de Colima

Municipio	Población total	Instancia de la mujer	Fecha de creación
Armería	24,939	Ce-Mujer, de Armería	2007
Colima	132,273	Ce-Mujer, de Colima	2007
Comala	19,495	Ce-Mujer, de Comala	2003*/**
Coquimatlán	17,363	Ce-Mujer, de Coquimatlán	2007*
Cuauhtémoc	25,576	Ce- Mujer, Cuauhtémoc	2008*
Ixtlahuacán	4,759	Ce-Mujer, de Ixtlahuacán	2007
Manzanillo	137,842	Instituto de la Mujer, de Manzanillo	2003**
Minatitlán	7,478	Ce- Mujer, de Minatitlán	2008
Tecomán	98,150	Ce -Mujer, de Tecomán	2007
Villa de Álvarez	100,121	Instituto de la Mujer Villalvarence	2007

*Hasta el 8 de agosto de 2008 las Titulares tenían dos puestos.
** Si bien se crearon en 2003 no funcionaron y se volvieron a reactivar: en 2008, en Comala; y en 2007, en Manzanillo.
Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por el Instituto Colimense de las Mujeres.

FIGURA 3
Municipios que cuentan con instancias municipales de la mujer en Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Colimense de las Mujeres, Gobierno del Estado de Colima

Como puede apreciarse en el mapa y el cuadro anteriores la creación de las 10 instancias municipales, en igual número de municipios, se llevó a cabo en un año, siendo las primeras Colima, Villa de Álvarez, Cuauhtémoc, Coquimatlán Tecomán, Manzanillo e Ixtlahuacán; y las de más reciente creación: Comala, Minatitlán y Armería.

ii. Lugar que ocupan las instancias dentro de la estructura del municipio

El desarrollo de los Institutos y Direcciones ha sido lento, puesto que fueron aprobados sin la asignación de un presupuesto y sólo se contempla el salario de las Directoras. El presupuesto y recursos tienen que ser solicitado directamente al Presidente Municipal o aprobarse por el Cabildo. Esta situación no permite que las acciones en materia de igualdad entre hombres

y mujeres sean continuas y amplias; sin embargo, las instancias sí están trabajando y en alguna medida atendiendo los temas relacionados con las problemáticas que más afectan a las mujeres en sus comunidades.

Las Direcciones, en su mayoría de reciente creación, apenas están siendo equipadas con mobiliario, como el caso de la Dirección de la Mujer de Comala al que le fue autorizado el apoyo de 50 mil pesos del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales, para el equipamiento de la oficina y para impartir un taller de sensibilización de funcionarios y servidores públicos.

En el caso de las Direcciones que llevan más tiempo de creación ya se trabaja en brindar asesorías jurídicas y psicológicas y prestar otros tipos de atención, en el área de servicios médicos y orientación a las mujeres. Sin embargo, el trabajo es realizado de forma conjunta y con el apoyo de otras dependencias del municipio, pues todavía no cuentan con recursos humanos suficientes para desarrollar sus actividades de forma independiente.

Hay algunos municipios en los que se trabaja muy bien bajo ese esquema y se busca optimizar los recursos y conjuntar esfuerzos con otras dependencias como la Secretaría de Salud, Servicios Médicos Municipales, el DIF, la Secretaría de Cultura y Deportes, entre otros. Esa iniciativa en parte es retomada del Programa que desarrolla el ICM, denominado Tu Voz, Nuestra Misión, que es el vínculo y gestión social con distintas dependencias del Gobierno y la sociedad organizada, con el objetivo de desarrollar jornadas institucionales para ofrecer servicios.

En Colima existe una modalidad de creación y funcionamiento administrativo de las instancias de atención a la mujer en los municipios. El Instituto de la Mujer y las Direcciones de Atención a la Mujer, creados mediante un Acuerdo de Cabildo, dependen directamente del Presidente Municipal. Son instancias no descentralizadas cuyo óptimo funcionamiento está condicionado al apoyo que reciba de la Presidencia Municipal, así como el que le sea otorgado por otras Direcciones del Ayuntamiento o instituciones estatales y federales.

iii. Trabajos y programas realizados por las instancias municipales y el impacto de los mismos. Proyectos de gestión

En páginas anteriores se mencionó que la falta de recursos económicos para las instancias es un factor determinante que impide desarrollar políticas públicas respecto de la no violencia, la no discriminación y la igualdad

entre hombres y mujeres. En el caso de Colima, esa modalidad de funcionamiento y obtención de recursos se repite. Las Titulares de las Direcciones esperan que para el 2009 les sean destinados recursos.

Las Direcciones e Institutos están empezando a tratar de resolver lo económico. El ICM está dando capacitación a sus Titulares para que puedan gestionar recursos federales, a través de proyectos que son presentados al Inmujeres, del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer, en las siguientes categorías: a) Categoría de 50,000 pesos, para equipamiento y talleres; b) Categoría de 125,000 pesos, para realización de diagnósticos y promoción, y c) Categoría de 225,000 pesos, para programas y difusión.

También relacionados con el tema de la limitante económica, hay casos de Titulares de las Direcciones que aún trabajan en otras áreas del municipio como Protección Civil, las Direcciones de Medio Ambiente o Desarrollo y Urbanismo, y que les fue asignada también la tarea de hacerse cargo de la instancia municipal, lo que resulta difícil de atender por las múltiples obligaciones que tienen.

Por otro lado, la mayoría de las Direcciones no tienen recursos humanos suficientes para desempeñar las funciones y actividades jurídicas y psicológicas.

El perfil profesional de las Titulares de los Institutos y Direcciones es diverso: licenciadas en psicología, trabajo social, derecho, enfermeras, o hay quienes sólo han estudiado preparatoria pero tienen mucha experiencia en activismo social.

Después de las entrevistas realizadas a las Directoras de las instancias para conocer más respecto de las actividades que realizan se identificó que en Colima están más enfocadas a trabajar en las siguientes líneas de acción:

a. *Asesoría jurídica.* Incluye orientación y canalización en casos de trámite de pensión alimenticia. Orientación, asesoría y canalización en denuncias por algún tipo de violencia.
b. *Asesoría psicológica.* Incluye la atención permanente en terapia individual. Diseño de actividades grupales de identificación de violencia.
c. *Capacitación en perspectiva de género.* Incluye pláticas y conferencias en temas como: violencia en el noviazgo, talleres para la explicación de las leyes a funcionarios municipales y la población en general.
d. *Atención en temas de salud de la mujer.* Incluye la solicitud y acercamiento de servicios médicos a bajo costo y gratuitos: detección de cáncer, diabetes, osteoporosis, obesidad, hipertensión, entre otros.

Además, la gestión para la presencia de unidades móviles con servicios médicos en las colonias para la realización del papanicolau y otros.

Cada línea de acción tiene actividades particulares que están relacionadas con el tema; pero, de acuerdo con lo expresado por las Titulares de las instancias, la mayor parte de su trabajo se enfoca en las dos primeras, ya que son los servicios que más demanda tienen.

Aunque en Colima se tienen pocos datos acerca de la magnitud de la problemática de violencia contra las mujeres, por la falta de denuncias y estadísticas completas, según los resultados de la consulta infantil y juvenil que organizó el Instituto Federal Electoral (IFE), en el 2003, ésta ocupa el segundo lugar nacional entre la población infantil. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Colima se situó, en el año 2002, en el octavo lugar nacional de denuncias sobre violación sexual. En los últimos seis años fueron atendidas, por el Centro de Apoyo a la Mujer y el Consejo Estatal para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar, más de 4,000 mujeres, lo que da una idea parcial del problema.

Por otra parte, el alto índice de cáncer cérvico-uterino y mamario es un indicador de que los derechos sexuales y reproductivos no están siendo ejercidos plenamente por las colimenses.

Las Direcciones e Institutos no están trabajando aun los temas relacionados con la gestión de empleos, proyectos productivos, así como lo relacionado con la investigación en temas de género. Se espera que posteriormente puedan ser abordados.

Los Institutos y Centros tienen una comunicación directa con las usuarias a través de talleres, asesorías y campañas de información. Asimismo, se trabaja a través de redes ciudadanas en las comunidades, en las que se hace trabajo con promotoras sociales que visitan los barrios y colonias de cada municipio para capacitar a las mujeres en derechos humanos y prevención y atención de violencia, entre otros. Esta labor se realiza cuando se cuenta con los recursos económicos y humanos, de lo contrario el trabajo se circunscribe a asesorías personalizadas en las áreas de psicología y jurídica.

Una iniciativa interesante es el programa de radio que desarrolla la Directora de Tecomán, y que se ha vuelto un punto de referencia y comunicación entre las demás instancias, ya que es escuchado en otros municipios. Los otros medios de comunicación, como ya mencionamos, son de manera directa y se utiliza perifoneo y repartición de volantes.

Diagnóstico de instancias municipales de la mujer en Guanajuato

i. Desarrollo y evolución de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres

El desarrollo y evolución de las instancias municipales en Guanajuato ha sido desigual, ya que existen Institutos con un alto grado de consolidación, mientras que otros aún tienen problemas de espacio físico adecuado para desarrollar sus actividades. Por ejemplo, el Instituto Municipal de León tiene 10 años de existencia y ha desarrollado una gran estructura, y diversos programas y proyectos; mientras que cuatro Coordinaciones apenas empiezan a funcionar. Actualmente existen 17 instancias municipales (10 son Institutos y siete son Coordinaciones) (ver cuadro 3). Es decir, 29 municipios todavía no cuentan con instancia y esto se debe, según declaran algunos entrevistados, a la falta de voluntad política para ubicar los asuntos de las mujeres como un tema importante en el municipio, así como a la falta de recursos económicos para la apertura y funcionamiento de la instancia.

En general, la atención a la mujer en los diferentes municipios tiene tres modalidades: Institutos, Coordinaciones y Enlaces.

Idealmente un Instituto tiene mayor capacidad de operación ya que cuenta con infraestructura y personal, así como reglamento interno donde se definen sus funciones. No obstante, algunos Institutos no cuentan con un lugar digno para trabajar, o no han reglamentado claramente su existencia. Esta falta de reglamentación ha imposibilitado a uno de los Institutos concursar con proyectos en el Inmujeres.

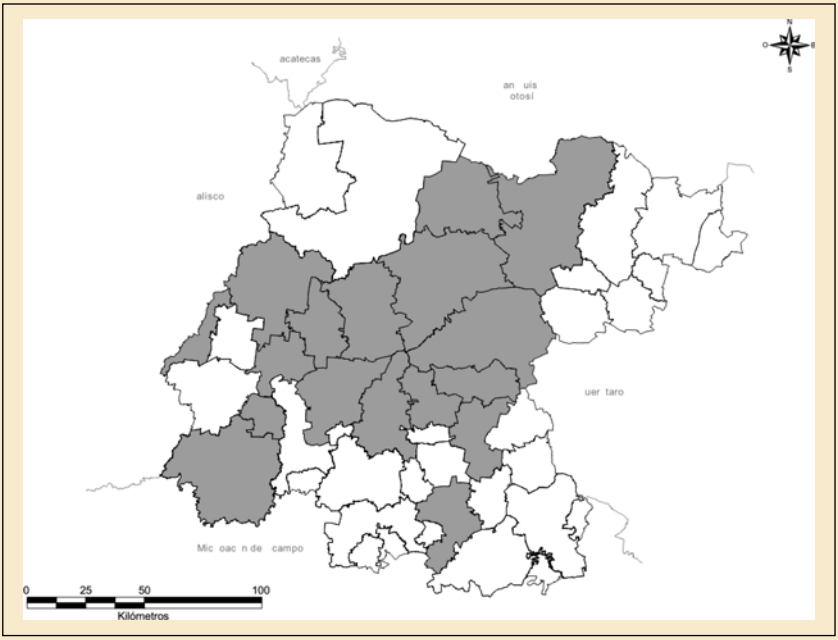
Cuadro 4
*Instancias municipales en el estado de Guanajuato**

Municipio	Población total	Instancia de la Mujer	Fecha de creación
Celaya	415,869	Coordinación (depende del DIF)	2007
Comonfort	70,189	Coordinación (depende de Desarrollo Social)	2007
Cuerámaro	23,960	Instituto (depende de la Presidencia Municipal)	2008
Salvatierra	92,411	Instituto	Sin datos

Municipio	Población total	Instancia de la Mujer	Fecha de creación
Dolores Hidalgo	134,641	Coordinación (depende de la Presidencia Municipal)	2005
Guanajuato	153,364	Coordinación (depende de Desarrollo Social)	2007
Irapuato	463,103	Instituto (descentralizado)	2006
Juventino Rosas	70,323	Coordinación (depende de Desarrollo Social)	2008
León	1,278,087	Instituto (descentralizado)	1998
Pénjamo	138,157	Instituto (depende de la Presidencia Municipal)	2007
Purísima del Rincón	55,910	Coordinación	Sin datos
Romita	50,580	Instituto recién creado	2007
Salamanca	233,623	Instituto (descentralizado)	2007
San Diego de la Unión	34,401	Coordinación	Sin datos
San Luis de la Paz	101,370	Instituto (en proceso de definición)	2006
San Miguel de Allende	139,297	Instituto (depende de la Presidencia Municipal)	2004
Silao	147,123	Instituto (en 2008 se descentraliza)	2005

* Los Institutos tienen diversas oficinas de origen: DIF, municipio, Dirección Municipal, descentralizados, entre otros.
Fuente: Información obtenida de las páginas electrónicas de algunos municipios y por medio de entrevistas con algunas coordinadoras de las instancias. En algunos casos existen varias fechas de creación de la instancia, dependiendo del estatus en que fue creada. Las fechas presentadas en este cuadro pertenecen a la modalidad actual de la instancia. Por ejemplo, en Irapuato, desde septiembre del 2003, ya existía el acuerdo, pero el reglamento se creó en el 2005; se obtuvieron los recursos y se empezó a trabajar en el 2006.

FIGURA 4
Municipios de Guanajuato que cuentan con instancias municipales de la mujer



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto de la Mujer Guanajuatense, Gobierno del Estado de Guanajuato

En el caso de los Institutos, varían con relación a la existencia, o no, de Comités Directivos. Algunos de ellos no cuentan con este Comité, sino que dependen presupuestalmente de la Presidencia Municipal y no de un fondo determinado. Otros están en proceso de cambio y cuatro de ellos sí tienen un Comité que dirige y evalúa el funcionamiento del Instituto. Las Coordinadoras dependen en el organigrama municipal de alguna dependencia como el DIF o Desarrollo Social. Los Enlaces son los que funcionan como parte del vínculo que tiene el Imug con los municipios que no tienen una estructura jurídica sobre las instancias y que se requiere para impulsar los compromisos y objetivos que tiene este Instituto Estatal.

En el desarrollo histórico de las instancias municipales de la mujer en Guanajuato ha habido cambios que las han afectado debido a la falta de presupuesto en los municipios y por los efectos de los relevos de la Administración Municipal. En Guanajuato el último relevo fue en el año 2006 y el

periodo de esta Administración terminará en el 2009. Por ejemplo, un Instituto se transformó en Coordinación porque la Administración Municipal nueva admitió no poder destinarle un presupuesto fijo y, finalmente, la coordinación de la instancia quedó bajo las órdenes de Desarrollo Social del municipio. Otra instancia desapareció ya que uno de los Ayuntamientos decidió no continuar con el Instituto; por lo que la instancia aparece en el listado del Imug de 2006, pero no en el de 2008. Sin embargo, ha habido instancias que han evolucionado positivamente; sobre todo algunos Institutos apoyados por el Ayuntamiento. Por ejemplo, uno de estos que aunque se sigue ostentando como Instituto ahora tiene el estatus administrativo de una Dirección Municipal de la Mujer, y su Coordinadora tiene un salario comparable a una Dirección Municipal.

En general, la identidad de las instancias municipales en Guanajuato está en constante cambio, salvo seis Institutos que han logrado estabilidad. Pero, tal como comentaba la Directora de uno de ellos, cada vez que cambian las autoridades municipales es necesario volver a realizar una campaña de convencimiento sobre la necesidad de seguir apoyándolos.

ii. Lugar que ocupan las instancias dentro de la estructura del municipio: naturaleza jurídica y administrativa

Dentro del organigrama del municipio cinco instancias municipales dependen de la Presidencia; cuatro son organismos descentralizados con personalidad jurídica propia; cuatro dependen de Desarrollo Social; uno, del DIF; otro, que está en proceso de definición, y de dos instancias no tenemos información.

Esto quiere decir que a pesar de que existen 10 Institutos solamente funcionan cuatro con patrimonio propio, mientras que las demás dependen de los gastos generales de la Presidencia. Con relación a las Coordinaciones, algunas están dentro del presupuesto de Desarrollo Social, otras del DIF, y al menos una no tiene presupuesto. En siete instancias municipales sólo labora una persona: la Coordinadora; en cinco se cuenta con dos integrantes fijos, y en dos hay tres trabajadoras. Sin embargo, una instancia cuenta con una planta de 15 trabajadores, todos profesionistas.

Algunas instancias también se apoyan en voluntarios, estudiantes de servicio social, y una de ellas tiene contratos por honorarios para ciertos trabajadores que eventualmente participan en proyectos específicos.

Siete instancias han tenido solamente una Directora; cinco ya están en su segunda Coordinadora, y en cinco instancias no es claro cuántas Coordinadoras las han dirigido.

El grado de profesionalización que se puede deducir al revisar el currículo de las Coordinadoras actuales no es homogéneo: dos de ellas cuentan con una amplia experiencia, ya que han trabajado en organizaciones vinculadas con la perspectiva de género, derechos humanos y asociaciones civiles; algunas son profesionistas que han tenido experiencia en diferentes dependencias municipales como Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Económico, DIF, entre otras. También profesoras, estudiantes, profesionistas no tituladas, pero con experiencia laboral indirecta en actividades vinculadas con el enfoque de género. Incluso, una de las Coordinadoras demanda que se mejore el nivel de sensibilización que ellas tienen sobre el tema de igualdad entre hombres y mujeres. Una de las Coordinadoras no obtiene un salario por sus actividades en la instancia, debido a que simultáneamente pertenece a otra dependencia del municipio.

Una situación recurrente es que el salario de las Coordinadoras y Directoras es menor que el que se obtiene en otros Departamentos del municipio, debido al lugar que ocupa la instancia en el organigrama municipal.[16]

Los factores que dan origen a las instancias son de diversa naturaleza. De acuerdo con lo declarado por las Coordinadoras la instancia: "surge como promesa de campaña"; "se crea por la presencia del Imug"; "gracias a la sensibilidad de una Regidora"; "de acuerdo con la demanda de la sociedad civil"; "por el impulso de la comisión de equidad de género del Ayuntamiento", entre otros argumentos.

Para el desarrollo de sus actividades la mayoría de las instancias se apoya en dependencias como el DIF, Desarrollo Social, Seguridad Pública, etcétera, debido a que cuentan con profesionistas que pueden proporcionar apoyo psicológico y jurídico a las mujeres.

iii. Trabajos y programas realizados por las instancias municipales y el impacto de los mismos. Proyectos de gestión

Si bien es cierto que el tipo de trabajo que realizan las instancias está marcado por la necesidad de promover la transversalidad de la perspectiva de

[16] En una de las instancias encontramos que el salario de una Directora del Instituto Municipal de la Mujer es de alrededor de 62 % del salario de un Director.

género en la Administración Pública, no todas están en posibilidad de realizar esta tarea debido a que cuentan con una estructura jurídico-administrativa inadecuada o a la falta de recursos. Otras de las actividades que realizan son asesorías, orientación y canalización de casos de mujeres que acuden a la instancia.

La naturaleza de las actividades de la instancia varía e incluye trabajos asistenciales, sobre todo cuando pertenece a dependencias municipales como Desarrollo Social y el DIF. Existen programas permanentes que se tienen contemplados en ciertas fechas. La organización de eventos como el Día Internacional de la Mujer, el Día de la No Violencia, el Día de la Mujer Rural, entre otros, tienden a ser ineludibles y son financiados por la Presidencia, en algunos casos, y coordinados con algunos organismos municipales. Existen cursos que se realizan conjuntamente con el Imug y que no tienen ningún costo para la instancia. Por ejemplo, una Coordinación de reciente creación reportó en un año 15 talleres y 18 cursos de capacitación, de los cuales algunos fueron auspiciados por el Imug. También una de las actividades importantes de las Coordinaciones, más que de los Institutos, ya que no cuentan con el suficiente personal, es la de canalizar casos hacia otras instituciones. Por ejemplo, una Coordinación reportaba 15 canalizaciones de corte legal, 15 de apoyo laboral, 18 de apoyo psicológico, seis para la Secretaría de Salud de Guanajuato, ocho para el Imug y 45 de otro tipo.

Solamente dos Institutos han realizado diagnósticos sobre la situación de la mujer, ya sea desde el punto de vista de la violencia o desde diferentes ejes temáticos.

Al cobijo del presupuesto obtenido por los Programas del Inmujeres —denominados Fondo de Inicio y Fortalecimiento a la Instancias Municipales y Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer— las instancias municipales han desarrollado diferentes tipos de actividades. En los resultados de las convocatorias para participar en el Fodeimm de 2008 se puede observar cómo las instancias de Guanajuato están ubicadas en las diferentes categorías de apoyo (A, B, C). De aquí se derivan dos tipos de actividades: 1. De atención directa (exámenes de salud, apoyo individual psicológico, legal, etcétera.), y 2. de concientización y desarrollo de la óptica de género. Estos dos tipos de actividades están presentes en las instancias municipales. En algunas de ellas predominan más las del primer tipo. Incluso, es la clase de actividades más presente en todas las instancias. Por ejemplo, en el reporte de una instancia se detecta que las actividades del segundo tipo como el Taller Cómo Educar a la Familia con Enfoque de

Género o el Taller para Empresarios: Trabajar con Equidad, sólo representan 25 % de las actividades anuales.

Algunas instancias se han involucrado en actividades encaminadas ha revelar la situación de la mujer en los espacios laborales. Al menos dos instancias han empezado a desarrollar un proceso de certificación de las empresas con enfoque de género. Las formas de medir los avances en las instancias municipales están relacionadas con el número de casos atendidos o personas beneficiadas, por una parte; y por otra, también se captura la problemática a la que hacen referencia los cursos, talleres, eventos, convenios, campañas, pláticas, programas implementados, etcétera. Entonces la problemática puede ser: social, laboral, familiar, de salud, educativa, de visión de género, económica, entre otras.[17] En una de las instancias municipales el formato de evaluación se basa en la elaboración de objetivos trimestrales y en el seguimiento de sus alcances.

El hecho de que algunas instancias tengan que reportar sus actividades a un Consejo Directivo compuesto, entre otros, por integrantes del Cabildo Municipal permite que el nivel de vinculación con otras dependencias del municipio se incremente considerablemente y, en este sentido, se busquen intereses comunes que fortalecen las actividades de la instancia, pero a la vez diversifican los objetivos que idealmente estarían vinculados con la transversalidad del enfoque de género.

Las actividades futuras y los proyectos que tienen las Coordinadoras y Directoras responden a la dinámica y percepción sobre la situación actual de la instancia. Por ejemplo, una de ellas tiene como prioridad conseguir un espacio físico para la instancia, ya que está utilizando oficinas prestadas; otra desearía no solamente su propio espacio sino independencia presupuestal y orgánica, que le permita desarrollarse bajo sus propios objetivos y estrategias. Una está preocupada por la falta de apoyos para albergues y se lamenta de que la instancia no tenga mayores facultades para poder ayudar a las mujeres. Algunos Institutos tienen como proyecto fortalecerse por medio de la adquisición de mobiliario y equipo. Otros tratan de posicionarse dándose a conocer y que los identifiquen claramente. También algunas instancias tienen como propósito crear un centro de documentación y, finalmente, dos instancias van a tratar de gestionar más personal para mejorar su funcionamiento.

[17] Este formato se tomó de una Coordinación, pero no aplica a todas las Coordinaciones ni a los Institutos.

DIAGNÓSTICO DE INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN JALISCO

i. Desarrollo y evolución de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres

En agosto de 2008 el Instituto Jaliciense de la Mujer tenía registradas 85 instancias municipales de la mujer: cuatro son Institutos de la Mujer, y 81 son Centros de Atención a la Mujer. Es decir, de los 125 municipios que tiene el estado de Jalisco, 40 aún no cuentan con ninguna de esas figuras dentro de su estructura, por lo que los servicios o políticas que ofrecen en materia de igualdad entre hombres y mujeres es casi nula.

La creación de las instancias municipales de atención a la mujer es algo relativamente reciente en el estado y su desarrollo ha sido tardío. Durante la pasada Administración (2001-2006) además de la fundación del Instituto Jalisciense de la Mujer también fueron constituidas un total de 45 instancias de atención a la mujer, en igual número de municipios.

En lo que va de la presente Administración (de marzo de 2007 a agosto de 2008) han sido creadas otras 40 instancias municipales de atención a la mujer que, como ya lo apuntamos, hacen un total de 85 instancias. En el cuadro y mapa siguientes se aprecian qué tipo de instancias (Institutos o Centros) han sido creadas, si están operando o no, y en qué municipios se ubican.

CUADRO 5
Instancias municipales en el estado de Jalisco

Municipio	Población total	Instancia	Funciona
Acatic	18,551	Ce-Mujer de Acatic	No
Acatlán de Juárez	22,540	Ce-Mujer de Acatlán de Juárez	No
Ahualulco del Mercado	21,465	Ce-Mujer de Ahualulco del Mercado	Sí
Amacueca	5,065	Ce-Mujer de Amacueca	Sí
Arandas	80,193	Ce-Mujer de Arandas	Sí
Amatitán	13,435	Ce-Mujer de Amatitán	Sí
Ameca	54,161	Ce-Mujer de Ameca	Sí
Atemajac de Brizuela	6,236	Ce-Mujer de Atemajac de Brizuela	Sí

Municipio	Población total	Instancia	Funciona
Atengo	4,918	Ce-Mujer de Atengo	Sí
Atotonilco	52,204	Ce-Mujer de Atotonilco	Sí
Autlán de Navarro	53,269	Ce-Mujer de Autlán de Navarro	Sí
Casimiro Castillo (La Resolana)	18,913	Ce-Mujer de Casimiro Castillo (La Resolana)	No
Cabo Corrientes	9,034	Ce-Mujer de Cabo Corrientes	Sí
Cañadas de Obregón	3,978	Ce-Mujer de Cañadas de Obregón	Sí
Chiquilistlán	5,098	Ce-Mujer de Chiquilistlán	Sí
Cihuatlán	30,241	Ce-Mujer de Cihuatlán	Sí
Cocula	25,119	Ce-Mujer de Cocula	No
Chapala	43,345	Ce-Mujer de Chapala	Sí
Colotlán	16,404	Ce-Mujer de Colotlán	Sí
Concepción de Buenos Aires	5,221	Ce-Mujer de Concepción de Buenos Aires	Sí
Cuautitlán de García Barragán	16,408	Ce-Mujer de Cuautitlán de García Barragán	Sí
Cuautlá	2,024	Ce-Mujer de Cuautlá	Sí
Cuquío	16,236	Ce-Mujer de Cuquío	Sí
Degollado	19,173	Ce-Mujer de Degollado	Sí
El Arenal	15,064	Ce-Mujer de El Arenal	Sí
El Grullo	21,825	Ce-Mujer de El Grullo	Sí
Encarnación de Díaz	47,397	Ce-Mujer de Encarnación de Díaz	Sí
Etzatlán	17,564	Ce-Mujer de Etzatlán	Sí
Guachinango	4,138	Ce-Mujer de Guachinango	No
Guadalajara	1,600,940	Instituto de la Mujer en Guadalajara	Sí
Huejúcar	5,236	Ce-Mujer de Huejúcar	Sí
Ixtlahuacán de los Membrillos	18,157	Ce-Mujer de Ixtlahuacán de los Membrillos	Sí

Municipio	Población total	Instancia	Funciona
Jamay	21,223	Ce-Mujer de Jamay	Sí
Jalostotitlán	28,462	Ce-Mujer de Jalostotitlán	Sí*
Jesús María	17,884	Ce-Mujer de Jesús María	Sí
Jilotlán de los Dolores	8,579	Ce-Mujer de Jilotlán de los Dolores	Sí
Jocotepec	37,972	Ce-Mujer de Jocotepec	No
Juanacatlán	11,902	Ce-Mujer de Juanacatlán	No
Juchitlán	5,282	Ce-Mujer de Juchitlán	No
La Barca	59,990	Instituto de la Mujer de La Barca	Sí
La Huerta	20,161	Ce-Mujer de La Huerta	Sí
La Manzanilla de la Paz	3,623	Ce-Mujer de La Manzanilla de la Paz	Sí
Lagos de Moreno	140,001	Ce-Mujer de Lagos de Moreno	Sí
Mascota	13,136	Ce-Mujer de Mascota	Sí
Mazamitlá	11,671	Ce-Mujer de Mazamitlá	Sí
Ocotlán	89,340	Ce-Mujer de Ocotlán	Sí
Ojuelos	28,081	Ce-Mujer de Ojuelos	Sí
Pihuamo	11,681	Ce-Mujer de Pihuamo	Sí
Poncitlán	43,817	Ce-Mujer de Poncitlán	Sí
Puerto Vallarta	220,368	Instituto de la Mujer en Puerto Vallarta	Sí
Quitupan	8,491	Ce-Mujer de Quitupan	Sí
San Diego de Alejandría	6,181	Ce-Mujer de San Diego de Alejandría	Sí
San Gabriel	13,378	Ce-Mujer de San Gabriel	Sí*
San Juan de los Lagos	57,104	Ce-Mujer de San Juan de los Lagos	Sí
San Julián	12,974	Ce–Mujer de San Julián	No
San Martín Hidalgo	24,127	Ce-Mujer de San Martín Hidalgo	Sí
Tala	56,291	Ce-Mujer de Tala	Sí

Municipio	Población total	Instancia	Funciona
Tamazula de Gordiano	35,987	Ce-Mujer de Tamazula de Gordiano	Sí
Tapalpa	16,057	Ce-Mujer Tapalpa	Sí
Tenamaxtlán	7,047	Ce-Mujer de Tenamaxtlán	Sí
Teocaltiche	36,976	Ce-Mujer Teocaltiche	No
Tepatitlán de Morelos	126,625	Ce-Mujer de Tepatitlán de Morelos	Sí
Tequila	38,534	Ce-Mujer de Tequila	Sí
Tizapán el Alto	19,076	Ce-Mujer de Tizapán el Alto	Sí
Tlajomulco de Zúñiga	220,630	Ce-Mujer de Tlajomulco de Zúñiga	Sí
Tlaquepaque	563,006	Ce-Mujer de Tlaquepaque	Sí
Tomatlán	31,798	Ce-Mujer de Tomatlán	Sí
Tonalá	408,729	Ce-Mujer de Tonalá	Sí
Tonaya	5,557	Ce-Mujer de Tonaya	Sí
Tonila	7,179	Ce-Mujer Tonila	Sí
Totatiche	4,217	Ce-Mujer de Totatiche	Sí
Tototlán	19,710	Ce-Mujer de Tototlán	Sí
Tuxcacuesco	3,770	Ce-Mujer de Tuxcacuesco	No
Tuxcueca	5,765	Ce-Mujer de Tuxcueca	Sí
Tuxpan	32,462	Ce-Mujer de Tuxpan	Sí
Villa Corona	15,196	Ce-Mujer de Villa Corona	Sí
Villa Purificación	10,975	Ce-Mujer de Villa Purificación	Sí
Yahualica de González Gallo	22,920	Ce-Mujer Yahualica de González Gallo	Sí
Zapotlán del Rey	16,274	Ce-Mujer de Zapotlán del Rey	No
Zacoalco de Torres	25,529	Ce-Mujer de Zacoalco de Torres	Sí
Zapotiltic	27,290	Ce-Mujer de Zapotiltic	Sí
Zapotitlán de Vadillo	6,345	Ce-Mujer de Zapotitlán de Vadillo	Sí

Municipio	Población total	Instancia	Funciona
Zapotlán el Grande	96,050	Ce-Mujer de Zapotlán el Grande	Sí
Zapotlanejo	55,827	Ce-Mujer de Zapotlanejo	Sí
Zapopana	1,155,790	Instituto Municipal de la Mujer Zapopana	Sí

* Estas instancias están funcionando, pero no cuentan con Titular, la atención del Ce-Mujer está a cargo de una Regidora en Jolostitlán y una Síndica en San Gabriel.
Nota: Al momento de hacer el trabajo de campo (agosto 2008) algunas instancias no estaban funcionando. De acuerdo a información proporcionada por el Instituto Estatal.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos otorgados por el Instituto Jalisciense de las Mujeres.

FIGURA 5
Municipios de Jalisco que cuentan con instancias municipales de la mujer

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Instituto Jalisciense de las Mujeres.

Como se desprende del mapa y el cuadro anteriores, es significativo que durante los últimos ocho años, especialmente en el periodo 2007-2008, se ha venido dando cada vez más la conformación de los Centros de Atención a la Mujer. No obstante, es necesario resaltar que algunas de estas instancias existen en teoría, pero no en la práctica, ya que si bien consta que fueron creadas mediante un Acuerdo de Cabildo, en algunos casos aún no se ha nombrado a la persona encargada, o no se tiene el espacio físico y el presupuesto necesario para realizar el trabajo, y muchas veces llegan a ser cargos *ad-honorem*, tal y como ocurre en el Ce-Mujer del municipio de Zapotlanejo, por citar un ejemplo.[18]

En teoría, 73 instancias están en funcionamiento, y 12 no operan. De las que supuestamente funcionan se calcula que sólo unas 60 instancias realizan en mayor o menor medida actividades y proyectos que están relacionadas con la función para la que fueron creadas.

Y es que a veces es desigual el comportamiento que muestran las instancias municipales, incluso las que están en los municipios del área metropolitana de Jalisco, que por su importancia geográfica se supondría que presentan un considerable desarrollo y óptimo funcionamiento, pero no es así. A pesar de que se ubican en grandes ciudades apenas están en una etapa de formación.

En contraste, en otros municipios con ciudades medias o pequeñas, de 15 mil a 40 mil habitantes, los Centros de Atención a la Mujer están conformados y realizan un trabajo interesante con los pocos recursos humanos y económicos con los que cuentan. Por otra parte, están los ya consolidados como el Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara (IMMG), y otros en etapa de transición, que podrían llegar a ser organismos públicos descentralizados como el Ce-Mujer de Tlajomulco de Zúñiga.

ii. Lugar que ocupan las instancias dentro de la estructura del municipio: naturaleza jurídica y administrativa

Metodológicamente, para el mejor entendimiento de la ubicación, funcionamiento y evolución de los Centros de Atención a la Mujer e Institutos de

[18] Ofelia Jiménez Ruvalcaba, Titular del Ce-Mujer de Zapotlanejo, dijo no percibir ningún salario y que su nombramiento, al igual que sus funciones, eran *ad-honorem*. Durante la visita a la instancia de la mujer, que físicamente opera en el cubículo de un Centro de Salud, se puedo apreciar que carecía del mínimo mobiliario que debería tener para poder realizar un trabajo óptimo.

las Mujeres señalados anteriormente, pueden organizarse bajo los criterios siguientes:

Por grado de consolidación:

—Consolidado (Guadalajara)
—En transición (Tlajomulco de Zúñiga)
—Surgimiento reciente (Zapopan, Tonalá, Zapotlanejo y Tlaquepaque)

Por tiempo de funcionamiento:

—Nueva creación (Zapotlanejo, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá)
—Con tiempo funcionando (Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga)

Por dimensión del municipio:

—Ciudad pequeña (Tlajomulco de Zúñiga y Zapotlanejo)
—Ciudad media (Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá)
—Ciudad capital (Guadalajara)

En Jalisco existen dos modalidades en lo correspondiente a la creación y funcionamiento administrativo de las instancias de atención a la mujer en los municipios. Están los Institutos de la Mujer, que son creados a través de la aprobación de un reglamento que los identifica como organismos públicos descentralizados con recursos y patrimonio propios: "de carácter especializado y consultivo para la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres"; y, por otra parte, están los Centros de Atención a la Mujer que son creados mediante un Acuerdo de Cabildo que, por lo general, señala que dependerán de otras instancias municipales como Desarrollo Social, Participación Ciudadana, o directamente de la Presidencia Municipal, y no cuentan con recursos propios.[19]

Cabe aclarar que algunas instancias fueron creadas como Institutos, pero aún no son organismos públicos descentralizados, y pesar de que entre sus facultades tienen cierta autonomía para la firma de convenios siguen

[19] Para tener una idea del reglamento que rige a los Institutos de la Mujer puede consultarse el correspondiente al del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara en la siguiente dirección de internet: http://www.guadalajara.gob.mx/reglamentos/reglamentos2004/R_institutoMunicipalMujer.pdf

dependiendo de la Dirección de Desarrollo Municipal y de la Presidencia Municipal, tal es el caso del Instituto Municipal de la Mujer en Zapopan que es uno de los municipios que está en el área metropolitana de Guadalajara.

Acorde a lo manifestado por las Directoras de los Institutos y las Titulares de los Centros respecto de la desventaja y la ventaja de ser un organismo público descentralizado o, en su caso, un organismo público no descentralizado, definitivamente están en la captación, administración y operación de los recursos para poder desarrollar sus planes, proyectos y actividades, ya que, en el primer caso, los fondos son oportunos y hay libertad de ejercicio de los mismos de acuerdo con el plan de trabajo aprobado por el Consejo Consultivo y, en el segundo caso, hay limitación de recursos tanto en la obtención como en el otorgamiento y el empleo de los mismos, pues tampoco se tiene una autonomía para la administración del dinero que es otorgado a los Centros para cumplir con su trabajo.[20]

El que los Centros no cuenten con recursos económicos es un factor determinante que impide desarrollar políticas públicas en materia de la no violencia, la no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres. La diferencia es notoria especialmente si se hace una comparación entre los Institutos que son organismos públicos descentralizados, que cuentan con recursos y patrimonio propios, y los Centros, que dependen de otra instancia municipal como Desarrollo Social, Participación Ciudadana o directamente de la Presidencia Municipal.

Y es que la brecha económica entre un Instituto y los Centros es grande, aunque la capacidad administrativa podría variar con el tiempo una vez que se puedan obtener más recursos o se busque institucionalizar los Centros para su mejor funcionamiento. Por ejemplo, el IMMG, empezó a operar en 2004 con aproximadamente cinco millones de pesos; para el 2007 trabajó con 6,100,000 pesos, y para el 2008 es de 8,547,000 pesos. El Instituto Municipal de la Mujer en Zapopan fue fundado en el 2007 y ese mismo año sólo obtuvo la cantidad de 50,000 pesos, pero en 2008 ya se le asignó un millón de pesos. El Ce-Mujer del municipio de Tlajomulco de Zúñiga opera desde el 2005; en el 2007 le fueron asignados 90,000 pesos, y hasta agosto de 2008 le habían sido aprobados 79,000 pesos. El Ce-Mujer de Zapotlanejo, creado en el 2007, no tiene fondos asignados para el 2008, y en agosto apenas estaba gestionando un apoyo de 50,000 pesos,

[20] Según lo manifestado en las entrevistas realizadas a las Directoras de los Institutos y a las Titulares de los Centros.

ante el INM, para la adquisición de equipo (computadora, cañón, cámara digital) y así brindar algunos cursos en materia de género a funcionarios municipales. Asimismo, los Ce-Mujer de Tlaquepaque y de Tonalá, con reciente creación: 2007 y 2008, respectivamente, apenas están gestionando recursos federales para que ingresen a la Tesorería del municipio y posteriormente ésta les asigne los recursos o el material para el desarrollo de programas.[21]

Frente a esa situación muchos Centros someten a concurso proyectos buscando obtener fondos federales.

Además, se apoyan en otras instancias del municipio como Cultura, Deportes, Juventud, Participación Ciudadana y el DIF, entre otras, para poder realizar algunas actividades encaminadas a atender la problemática que presentan las mujeres en la comunidad. Asimismo, tratan de establecer y mantener relación constante con los miembros del Cabildo, el IJM, los órganos de seguridad pública, como la Policía, y operadores de justicia para atender los casos de violencia intrafamiliar que, como se explicará en el siguiente apartado, es una de las actividades más importantes que realizan los Institutos y los Centros en el estado de Jalisco.

En resumen, las instancias municipales de atención a la mujer en Jalisco (Institutos o Centros) pueden ser: 1. organismos públicos descentralizados, que tienen personalidad jurídica propia, autonomía programática, se administran a sí mismos y rinden cuentas a una Junta de Gobierno, y 2. centros no descentralizados que dependen de otra Dirección Municipal, y su óptimo funcionamiento está condicionado al apoyo que reciban de la Presidencia Municipal así como el que otras Direcciones del Ayuntamiento o instituciones estatales y federales puedan proveerles. Las ayudas de instancias estatales y federales pueden ser obtenidas por medio de la firma de convenios, a través del municipio.

Una limitante importante que se pudo comprobar durante la visitas a los Centros e Institutos es que no se cuenta con el espacio físico adecuado para desarrollar el trabajo de atención a las mujeres que requieren servicios de información y asesoría. A excepción del IMMG —cuyas amplias instalaciones cuentan con cubículos para todos sus empleados, biblioteca, centro de documentación e información, salas de juntas, el Centro de Capacitación para las Mujeres "Sor Juana Inés de la Cruz" y hasta una unidad médica móvil—, las oficinas de las otras instancias municipales de atención a la mujer, por lo general, están ubicadas de manera conjunta con otras instan-

[21] Según declararon en las entrevistas realizadas.

cias municipales que están ligadas a la Dirección General de Desarrollo Social. Allí a veces cuentan con un escritorio y una computadora y, en casos extremos, falta acondicionarlas con lo más elemental.

En lo que corresponde al material informativo que distribuyen sí existe la suficiente documentación y es proporcional a la capacidad económica de producirlo o adquirirlo, aunque por lo general les es proporcionado por el IMMG o el IJM, que cuentan con más recursos y diseñan, elaboran y distribuyen trípticos, manuales, discos compactos, camisetas y otros medios, que contienen información sobre los derechos de la mujer, guías de apoyo para la prevención y atención de la violencia en la familia, manuales para la sensibilización del tema de género y hasta publicaciones académicas y diagnósticos sobre el tema de género y violencia. Asimismo, se distribuye y da a conocer la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, sin embargo, no se encontró en ninguna instancia municipal de atención a la mujer, incluso ni en el IMMG ni en el IJM, un medio escrito o audiovisual que difunda la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Es importante señalar que se tiene una idea y nociones generales del reglamento, pero en la mayoría de los casos no se conoce a fondo el instrumento jurídico así como los alcances de su aplicación. Algunas Titulares de los Centros y empleadas del IJM señalan que el desconocimiento y no aplicación de esa Ley en gran parte se debe a que no se le dio la debida difusión después de su aprobación en 2006, cuando estaba a punto de terminar el Gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006).

También los recursos humanos con los que cuentan las instancias para desempeñar sus funciones y actividades, son precarios. A manera de comparación se puede mencionar que el IMMG cuenta con un total de 21 personas que trabajan en distintas áreas, desde la Directora General, administración y las distintas Coordinaciones: Salud, Participación Ciudadana, Educación, Comunicación Social, hasta el personal de intendencia. El Instituto de la Mujer de Zapopan, hasta agosto de 2008, tenía 13 empleados en su nómina, incluyendo a la Titular, y éstos trabajaban en las Áreas de Coordinación Jurídica y Psicológica, Vinculación Institucional, Coordinación de Redes, Promoción de Género y la Coordinación Administrativa. En contraste, los Ce-Mujer de Tonalá, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga están integrados por la Titular y uno o dos asistentes que trabajan en las áreas de psicología y atención jurídica. En Zapotlanejo sólo se cuenta con la Titular del Centro y el trabajo que realiza es *ad-honorem*.

El perfil profesional de las Titulares de los Centros y del Instituto es muy heterogéneo, hay quienes tienen una maestría, licenciatura o sólo pre-

paratoria. Asimismo, algunas instancias tienen una reconocida trayectoria y experiencia en la Administración Pública, pero para otras es su primera experiencia laboral y de contacto con la atención a la ciudadanía. Lo idóneo es que las Titulares de los Centros tengan relación con los temas de la mujer y que los sepan promocionar, ya que la creación de redes de mujeres en la comunidad es un factor importante para el éxito o cumplimiento de los objetivos que se proponen, entre los que está el crear conciencia en la comunidad sobre la equidad de género.

Entre las Titulares de los Centros fue posible percibir interés, voluntad, conciencia y los mínimos conocimientos respecto del tema de la violencia y la equidad de género. Ciertamente, además de la voluntad y el profesionalismo como factores relevantes para que los Centros e Institutos puedan realizar con éxito su trabajo, también es importante la parte presupuestaria que, como ya lo mencionábamos, en algunos casos la falta de recursos de los Centros no les permite libertad de acción. No obstante, en otros casos se conjuntan la voluntad, capacidad profesional y poco presupuesto para realizar trabajos interesantes que realmente tienen impacto en la comunidad.

En general, como ya lo habíamos apuntado en líneas anteriores, apenas se está introduciendo el tema de la igualdad entre hombres y mujeres en el estado, no obstante, hay algunos municipios que trabajan muy bien la temática por iniciativa de las mujeres encargadas de dirigir los Centros, pues ellas ya tienen una formación y experiencia en la materia. Este es el caso de los Institutos de la Mujer de la zona metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan, Tonalá) y el Ce-Mujer de Tlajomulco de Zúñiga, que han venido desarrollando un trabajo importante —que será descrito en el siguiente apartado.

iii. Trabajos y programas realizados por las instancias municipales y el impacto de los mismos. Proyectos de gestión

Después de las visitas hechas a los Centros e Institutos de la mujer y las entrevistas realizadas se puede inferir que detrás del IJM se encuentra el Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara pues cuenta con suficiente equipamiento, espacio físico, recurso humano y económico para poder desarrollar su trabajo. Las diferencias entre el IMMG y el resto de los Centros son muchas no sólo en la parte correspondiente a la de su formación, administración y operatividad de los recursos, sino también en las ac-

tividades y programas que realizan y, por ende, el impacto de las acciones que desarrollan en la comunidad también tiene contrastes. No obstante, existe concordancia en las líneas de acción, entre la cuales se pueden identificar las siguientes:

a. *Asesoría jurídica.* Incluye la promoción de los derechos de las mujeres. Orientación y canalización de casos de trámite de pensión alimenticia. Orientación, asesoría y canalización de denuncias por algún tipo de violencia a las mujeres.
b. *Asesoría psicológica.* Incluye la atención permanente en terapia individual. Diseño de actividades grupales de identificación de violencia. Pláticas y conferencias sobre temas como violencia en el noviazgo, autoestima, detección de la depresión. También la respectiva atención y canalización de casos concretos a dependencias especializadas.
c. *Apoyo para el empleo.* Se realiza a través de la canalización al Servicio Estatal de Empleo. Promoción del autoempleo. Creación de programas de apoyo a mujeres en situación de desempleo. Realización de Ferias del Empleo y la coordinación con entes públicos y privados promotores y generadores de empleo.
d. *Atención en temas de salud de la mujer.* Incluye la solicitud y acercamiento de servicios médicos a bajo costo o gratuitos: detección de cáncer, diabetes, osteoporosis, obesidad, hipertensión, entre otros; además, la gestión para la presencia de unidades móviles con servicios médicos en las colonias.
e. *Capacitación en perspectiva de género.* Se imparten cursos, talleres, conferencias, pláticas y actividades diversas para la población en general, con el objetivo de ir generando una cultura de respeto y de equidad entre los hombres y las mujeres de los municipios.
f. *Investigación en temas de género.* Realización de diagnósticos situacionales de las mujeres. Recopilación de material de información cuantitativa y cualitativa de diversos temas relativos a la mujer, entre otros.
g. *Otras iniciativas novedosas.* Son las iniciativas particulares de cada Centro o Instituto que, a pesar de que pueden estar o no relacionadas con los niveles antes mencionados, tienen una acción característica que las convierte en iniciativas novedosas.

De acuerdo con lo expresado por las Titulares de las instancias la mayor parte de su trabajo se enfoca en las tres primeras líneas de acción, ya que son los servicios que más demandas tienen porque son los principales pro-

blemas que afectan a la mayoría de las mujeres jaliscienses: violencia física y psicológica y la necesidad de un empleo. Ésta última es un asunto prioritario de atender pues creen que la independencia económica permite ir generando procesos de empoderamiento que llevan a que las mujeres tengan un mayor control sobre su vida y sus decisiones.

El IMMG trabaja actualmente un programa de transversalidad con todo el enfoque de género; asimismo, desarrolla talleres y capacitaciones constantes en materia de derechos humanos de las mujeres; aborda el tema de la violencia a la mujer, y trabaja en el desarrollo de algunos proyectos productivos. También cuenta con un observatorio de género, en el que se analizan los medios sobre la violencia que opera en Guadalajara; e imparte un Diplomado en Atención a Víctimas de Violencia, Género y Víctimas de Violencia Intrafamiliar y va dirigido a los agentes policiales, médicos, trabajadoras sociales, Jueces Municipales y otros empleados y funcionarios.

El IMMG tiene una página de internet en la que se dan a conocer sus servicios; asimismo, cuenta con una bolsa de trabajo, ya que se han realizado convenios con empresas privadas para que capaciten a las mujeres y luego las contraten. Consideran que las mujeres son hábiles en trabajos que generalmente realizaban los hombres como colocar piso de azulejo, carpintería, plomería, pintoras de brocha gorda, etcétera. La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción accedió a impartir un diplomado para capacitar a las mujeres y que posteriormente se incorporen a la vida laboral.

El Instituto de la Mujer de Zapopan es otra de las instancias que cuenta con insumos de trabajo adecuados, con recurso humano capacitado, presupuesto y están trabajando muchos de los temas relacionados con violencia, derechos de la mujer, género; sin embargo, algo interesante de mencionar es que entre sus actividades están los Talleres de Masculinidad, que imparten a empleados de los sectores público y privado, adolescentes, policías, presidentes de colonias y mujeres, acompañadas de sus esposos.

Los Institutos y Centros tienen una comunicación directa con los y las usuarias a través de talleres, asesorías y campañas de información. Asimismo, se trabaja a través de redes ciudadanas en las comunidades, por medio de promotoras sociales que visitan los barrios y colonias de cada municipio para capacitar a las mujeres en los temas de derechos humanos y prevención y atención de violencia —siempre y cuando se cuente con los recursos económicos y humanos para ello—, también se dan asesorías personalizadas en las áreas de psicología y jurídica.

Es importante considerar que en algunos casos el avance que se tenga en materia de no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres, en

ciertos municipios más que en otros, depende de que hay alcaldes interesados en fortalecer sus instancias o abrirlas, en el caso de los municipios que aún no las tenían; pero también hay Presidentes Municipales y otros funcionarios que consideran que no es necesario o conveniente el abordaje de la temática de la mujer y sus derechos humanos en las comunidades, lo que se constituye en un obstáculo, aun cuando en el Ayuntamiento puedan existir Regidoras que sí apoyen la idea. En ese sentido es importante mencionar lo expresado por una funcionaria del IJM: "Por ejemplo, en los talleres de violencia y género ya hay un municipio que nos dijo que definitivamente no los quería [y la explicación fue] que el municipio no estaba interesado en ese tipo de talleres. Es un municipio de aquí cerca que se llama El Salto".[22]

Los municipios con su autonomía generan los programas y proyectos que más le convienen de acuerdo con la captación de recursos y presupuesto con que cuentan, y a veces tienden a minimizar la importancia de los Centros de Atención a la Mujer (Ce-Mujer) para el desarrollo social.

Diagnóstico de instancias municipales de la mujer en Michoacán

i. Desarrollo y evolución de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres

Datos obtenidos de la Secretaría de la Mujer (SM) en Michoacán señalan que el primer Instituto surgido en el estado fue el del municipio de Zitácuaro, en el año 2002, durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas Batel, y coincidió con el surgimiento del Instituto Michoacano de la Mujer.

No obstante, los años siguientes muestran poca actividad en este aspecto, ya que de acuerdo con la fuente anterior en el año 2003 surgen dos Institutos más y en el 2004, tres.

En 2005 se observa un repunte con la aparición de 22 instancias, ese año ha sido, hasta el momento, en el que se han instalado un mayor número de dependencias de este tipo, seguido por el año 2008, en el que hasta la fecha han surgido 17 Institutos Municipales. Durante los años 2006 y 2007 no

[22] Entrevista realizada a Guadalupe Quintero Beltrán, Coordinadora de la Coordinación de Atención a Municipios del IJM.

hubo mucha actividad, ya que se registraron sólo cuatro y seis instancias, respectivamente.

Lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 6
Instancias municipales en el estado de Michoacán y año de surgimiento

Año	Número de instancias
2002	1
2003	2
2004	3
2005	22
2006	4
2007	6
2008	17
Total	55

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SM de Michoacán.

El siguiente cuadro incluye las instancias actuales y el año de creación.

CUADRO 7
Instancias municipales en el estado de Michoacán

Municipio	Población total	Instancia de la mujer	Fecha de creación
Álvaro Obregón	18,696	Coordinación	2005
Apatzingán	115,078	Instituto	2005
Áporo	2,705	Instituto	2005
Aquila	20,898	Instituto	2005
Ario de Rosales	31,647	Instituto	2008

Municipio	Población total	Instancia de la mujer	Fecha de creación
Briseñas	9,560	Instituto	2008
Buenavista	38,036	Instituto	2008
Charapan	10,867	Instituto	2005
Charo	19,417	Instituto	2008
Chilchota	30,299	Instituto	2005
Chinicuila	5,343	Instituto	2003
Churintzio	5,520	Instituto	2007
Coeneo	19,478	Instituto	2005
Coahuayana	11,632	Instituto	2005
Erongarícuaro	13,060	Instituto	2008
Gabriel Zamora	19,876	Instituto	2005
Hidalgo	110,311	Instituto	2004
Huetamo	41,239	Instituto	2005
Indaparapeo	15,134	Instituto	2005
Jiquilpan	31,730	Instituto	2005
Juárez	12,016	Instituto	2008
La Huacana	31,774	Instituto	2005
La Piedad	91,132	Instituto	2005
Lázaro Cárdenas	162,997	Instituto	2004
Los Reyes	51,788	Delegación	2008
Madero	15,769	Instituto	2006
Maravatío	70,170	Instituto	2005
Morelia	684,145	Instituto	2007
Múgica	40,232	Instituto	2005
Nahuatzen	25,055	Instituto	2006
Numarán	9,388	Instituto	2008

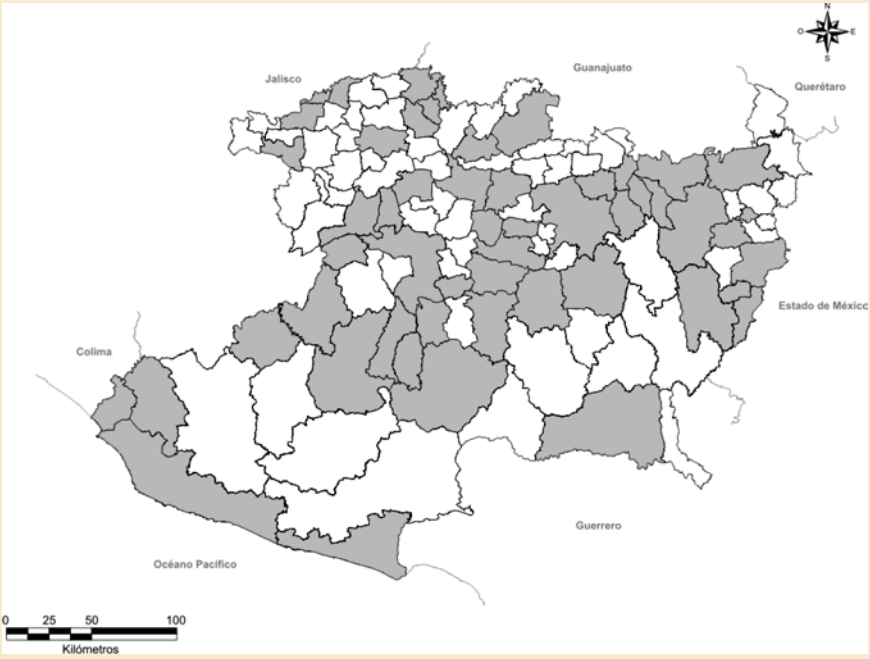
Municipio	Población total	Instancia de la mujer	Fecha de creación
Panindícuaro	15,781	Instituto	2005
Parácuaro	22,802	Instituto	2005
Paracho	31,888	Instituto	2008
Pátzcuaro	79,868	Instituto	2004
Peribán	20,965	Programas y proyectos de la mujer	2008
Puruándiro	64,590	Instituto	2008
Queréndaro	12,474	Instituto	2007
Salvador Escalante	38,502	Instituto	2008
Susupuato	7,703	Instituto	2005
Tacámbaro	59,920	Instituto	2003
Taretan	12,294	Instituto	2007
Tarímbaro	51,479	Instituto	2007
Tepalcatepec	22,152	Instituto	2007
Tuxpan	24,509	Instituto	2005
Tuzantla	15,302	Instituto	2008
Tzintzuntzan	12,259	Departamento	2005
Venustiano Carranza	21,226	Instituto	2008
Vista Hermosa	17,412	Instituto	2008
Uruapan	279,229	Instituto	2006
Zacapu	70,636	Instituto	2005
Zamora	170,748	Instituto	2008
Zináparo	3,221	Instituto	2008
Zinapécuaro	44,122	Instituto	2006
Zitácuaro	136,491	Instituto	2002

Fuente: Secretaría de la Mujer, Gobierno del Estado de Michoacán, (actualizado a septiembre del 2008).

De este total es difícil determinar el verdadero funcionamiento de cada una, ya que si bien algunas fueron aprobadas por el Cabildo, no fue sino hasta un tiempo después que empezaron a funcionar. Además, se debe tomar en cuenta que los mandatos municipales son de tres años y que cuando éstos concluyen casi siempre cambia la totalidad de los funcionarios, más aún cuando se da una alternancia política. Esto hace que las instancias a veces no tengan conocimiento del trabajo realizado por la anterior Dirección, según se constató en las entrevistas realizadas.

En el siguiente cuadro, así como en el mapa correspondiente, se muestra la distribución territorial de estas instancias, en las 10 regiones que conforman el estado de Michoacán.

FIGURA 6
Municipios de Michoacán que cuentan con instancias municipales de la mujer



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Secretaría de la Mujer, Gobierno del Estado de Michoacán.

La mayor cantidad de instancias, 40 de ellas, se ubican en municipios con niveles de marginación medios y altos; dos municipios con muy alto grado de marginación cuentan con una instancia: Aquila y Susupuato. Los municipios con muy bajo nivel de marginación que cuentan con esta institución son: Morelia, La Piedad y Lázaro Cárdenas, y las dos primeras pueden considerarse con un nivel alto de consolidación.

Por otra parte, presentamos las cifras de instancias por regiones. El dato es relevante dada la complejidad, extensión y heterogeneidad del estado. En este caso se observa una distribución homogénea, lo que habla de una política estatal que busca incrementar el número de instancias en toda la entidad.

CUADRO 8
Instancias municipales de la mujer por región en el estado de Michoacán, 2008

Regiones	Municipios	Instancias por región	Porcentaje (%)
I	17	6	35.29
II	17	8	47.06
III	13	7	53.85
IV	18	8	44.44
V	10	5	50.00
VI	11	6	54.55
VII	7	4	57.14
VIII	7	3	42.86
IX	7	4	57.14
XI	6	4	66.67
Total	113	55	48.67

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de la Mujer del Estado de Michoacán.

ii. Lugar que ocupan las instancias dentro de la estructura del municipio; naturaleza jurídica y administrativa

En las siguientes líneas indicamos los principales datos de las instancias municipales donde se hicieron visitas y entrevistas a las funcionarias encargadas.

Las instancias se pueden organizar bajo algunos criterios:

Por grado de consolidación:

—Consolidado (La Piedad, Morelia).
—En transición (Jiquilpan, Tzintzuntzan).
—Surgimiento reciente (Numarán, Ario de Rosales, Zamora).

Por tiempo de funcionamiento:

—Nueva creación (Numarán, Ario de Rosales, Morelia, Zamora).
—Existían, pero no se tiene antecedentes (Jiquilpan, Tzintzuntzan).
—Con tiempo funcionando (La Piedad).

Por dimensión del municipio:

—Rural (Numarán).
—Rural con población indígena (Tzintzuntzan).
—Ciudad pequeña (Jiquilpan, Ario de Rosales).
—Ciudad media (Zamora, La Piedad).
—Ciudad capital (Morelia).

Cabe señalar que en Michoacán las instancias municipales de la mujer han sido todas aprobadas por Acuerdo de Cabildo ya que dicho reconocimiento es indispensable para que puedan participar en la distribución de los Fondos del Inmujeres. Algunas de éstas incluso cuentan con un reglamento, como es el caso de Morelia y La Piedad, en su carácter de organismos municipales descentralizados con patrimonio propio.

iii. Trabajos y programas realizados por las instancias municipales y el impacto de los mismos Proyectos de gestión

Con base en el criterio de nivel de consolidación señalamos las actividades realizadas por las instancias de la mujer en Michoacán.

Organismos de reciente creación. Numarán, Ario de Rosales y Zamora surgieron en los últimos tres meses de 2008, contando con la aprobación de los Cabildos respectivos. Los dos primeros casos fueron favorecidos con los Fondos del Inmujeres 2008, en la segunda categoría; mientras que el tercero no presentó propuesta.

Los perfiles de las Directoras son diferentes, en los dos primeros casos se trata de profesionistas, licenciadas en psicología, y en el tercero hay un fuerte liderazgo político, producto de una militancia partidista de varios años.

En los tres casos se han realizado diagnósticos de la situación de las mujeres en los municipios respectivos y las dependencias cuentan con proyectos para los próximos meses de gestión.

Respecto de los recursos materiales y humanos de estas dependencias: en Ario de Rosales el Instituto de la Mujer cuenta con una sola persona que aún no tiene un espacio de trabajo propio. En Numarán trabaja la Directora, con una secretaria, en unas oficinas recientemente inauguradas sin mobiliario aún. En Zamora el personal lo componen la Directora, un abogado y una trabajadora social, y cuentan con un edificio del municipio, exclusivamente para el Instituto de la Mujer; el recinto se está amueblando.

Instancias en proceso de consolidación. En esta categoría incluimos los casos de los Institutos de la Mujer en Tzintzuntzan y Jiquilpan. Estos ya existían desde la gestión municipal anterior (2005-2007), pero en los dos casos no hay antecedentes del trabajado realizado. Incluso las actuales Directoras no conocen a la persona que les antecedió en el cargo.[23] Las Directoras tienen diferentes perfiles. En Jiquilpan se trata de una licenciada en psicología, con experiencia en trabajo previo en la Administración Municipal en el DIF e integrante de una organización de mujeres en el municipio,[24] por lo que a raíz de este liderazgo fue invitada a este cargo. En Tzintzuntzan la Directora se distinguió por participar como líder del Pro-

[23] El caso de Tzintzuntzan es extraño ya que la instancia fue favorecida en años anteriores con recursos del Fodeimm, no obstante, las condiciones actuales son precarias.

[24] La organización denominada Mujeres Unidas por Jiquilpan, A. C., grupo sin fines de lucro formado por mujeres de diferentes edades que realizan labor social en el municipio.

grama Oportunidades en el municipio y por su participación activa en diversos asuntos de la comunidad.

En las dos instancias se elaboraron diagnósticos de la situación de las mujeres en el municipio y han realizado informes trimestrales de sus actividades; asimismo, tienen planeados varios proyectos en lo que resta de la gestión municipal.

El otro caso considerado en proceso de consolidación es el Instituto de la Mujer en Jiquilpan, esta instancia se define como "un organismo público de la Administración Municipal, encargada de estructurar la función del Gobierno a favor de la ciudadanía promoviendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres e institucionalizando la perspectiva de género".

A pesar del escaso tiempo que ha venido funcionado, el Instituto ha realizado una gran cantidad de actividades. En esto, sin duda, tiene que ver la capacidad y liderazgo de la Directora de esta instancia.

En los dos casos se observa una estrecha relación de la instancia con las Regidoras encargadas de los asuntos de la mujer y de salud, así como con las dependencias que tienen que ver con el DIF y Desarrollo Social. No obstante se trata de una instancia que busca logra su autonomía e identidad entre la comunidad.

Este Instituto cuenta con tres personas empleadas: la Directora, una asistente y una secretaria y, recientemente, se le asignó un espacio de atención propio con dos oficinas privadas, ya que sólo contaba con una oficina pequeña al interior de la Presidencia Municipal. Este espacio fue inaugurado con la presencia de la Secretaría de la Mujer de Michoacán, y del Gobernador del estado, Leonel Godoy, el 3 de septiembre de 2008.[25]

Institutos consolidados. Aquí consideramos dos casos: La Piedad y Morelia. El primero funciona desde el año 2005 y es uno de los más favorecidos del estado con el rubro más alto del Fodeimm. El segundo se fundó en el 2007, pero ha crecido de forma importante. Ambos Institutos son organismos descentralizados de la Administración Municipal.

La Directora del Instituto de la Mujer en La Piedad Michoacán es licenciada en Mercadotecnia. El Instituto cuenta con un edificio propio en el centro de la ciudad y en él trabajan dos abogados, una psicóloga, un administrador; además, se encuentran dos personas en recepción y, en algunas ocasiones, algunas personas de servicio social.

---

[25] En esa ocasión el Gobernador del estado y el Presidente Municipal de Jiquilpan firmaron el convenio del Programa Conmujer 2008 de impulso a proyectos productivos de mujeres, en el que se invertirán 500 mil pesos.

Este Instituto cuenta con un programa anual, informes trimestrales y reglamento, además, ha impreso varios trípticos de difusión.

Las áreas de trabajo son:

—Políticas públicas.
—Información y capacitación.
—Difusión.
—Atención social.

Como actividad relevante cabe mencionar el Programa de Atención a Adolescentes Embarazadas que se inició recientemente como resultado de un diagnóstico que demostró la alta vulnerabilidad de este sector que es discriminado por las personas de su entorno: padres, amigos, maestros, parejas. Sin duda es un Programa que hay que seguir de cerca para evaluar sus resultados y pensar en su posible implementación en otros contextos.

Como organismo descentralizado de la Administración Municipal, el Instituto cuenta con un reglamento. Este Instituto contempla una forma de participación ciudadana institucional con la incorporación, como vocales de la Junta de Gobierno, de algunas mujeres de los sectores académico y social del municipio. Esta Junta supervisa y asesora las tareas principales de la instancia.

El otro Instituto consolidado es el del municipio capital en Morelia. Éste es dirigido por una mujer con experiencia en anteriores cargos políticos. Es un organismo descentralizado de la Administración Municipal que tiene un edificio propio y un personal de 19 empleadas.

Las áreas de atención de este Instituto son:

—Departamento jurídico.
—Atención social y psicológica.
—Capacitación y talleres.

El área de capacitación, que destaca por la cantidad de personas atendidas, imparte cursos como bordado, panadería, belleza, herbolaria, velas artísticas, mercadotecnia, bombón, carpintería y herrería. De acuerdo con la Directora se han beneficiado en un lapso de tres meses a 800 personas con esos cursos. Esta capacitación se da en diferentes locales y casas de colonias marginadas de la ciudad. La intención es cubrir aquellos sectores que por diversas causas no entran en otros programas de atención, como es el caso de Hábitat.

Asimismo, el Instituto propuso su reglamento, que a la fecha está en proceso de aprobación por el Cabildo.

Actualmente el Consejo Directivo, que define y asesora las políticas del Instituto, incluye a seis mujeres de diferentes sectores académicos y sociales.

Sin duda un factor importante en la consolidación de esta instancia en tan poco tiempo es que se trata del municipio capital del estado; además, la cercanía física con la Secretaría Estatal facilita el vínculo e intercambio de materiales.[26]

Estos dos Institutos tienen reconocimiento entre los habitantes de los respectivos municipios, y han logrado un lugar privilegiado dentro de la estructura administrativa. En el caso de La Piedad, posee ya una identidad propia como Instituto. En Morelia sus acciones aún se confunden con las del DIF, pero dado el poco tiempo de funcionamiento cabe esperar cambios que le den mayor autonomía e identidad como Instituto.

DIAGNÓSTICO DE INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN QUERÉTARO

i. Desarrollo y evolución de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres

El Instituto Queretano de la Mujer (IQM) cuenta con las siguientes instancias en el estado, según se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 9
Instancias municipales en el estado en Querétaro

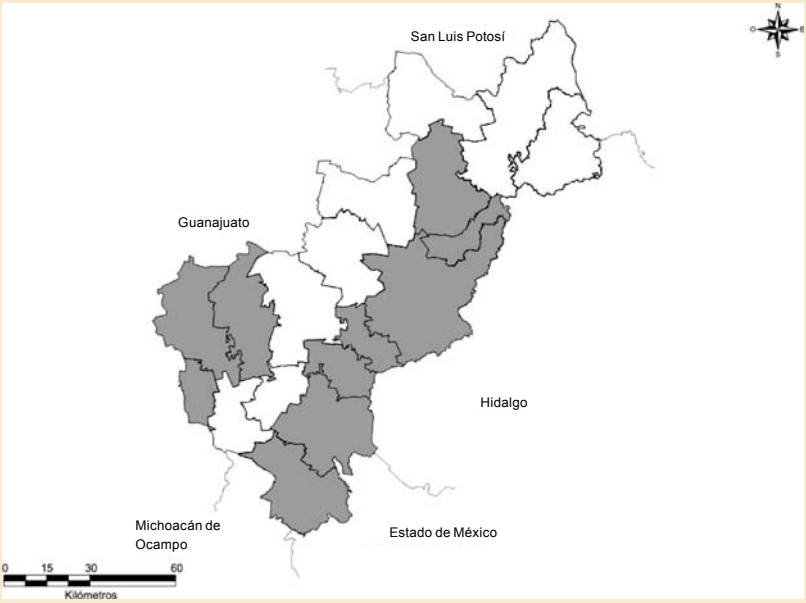
Municipio	Población total	Cuenta con dependencia de la mujer	Surgimiento
Amealco de Bonfil	56,457	Consejo Municipal de la Mujer	Sin datos
Pinal de Amoles	25,325	Consejo Municipal de la Mujer	Sin datos
Cadereyta de Montes	57,204	Consejo Municipal de la Mujer	2008
Corregidora	104,218	Instituto Municipal de la Mujer	2004

[26] El Instituto cuenta con un presupuesto de tres millones de pesos para el 2008.

Municipio	Población total	Cuenta con dependencia de la mujer	Surgimiento
Ezequiel Montes	34,729	Consejo Municipal de la Mujer	Sin datos
El Marqués	79,743	Instituto Municipal de la Mujer	2007
Querétaro	734,139	Instituto Municipal de Equidad de Género	2003
San Joaquín	7,634	Coordinación de la Mujer	Sin datos
San Juan del Río	208,462	Instituto Municipal de la Mujer	2005
Tequisquiapan	54,929	Instituto Municipal de la Mujer	2007

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Instituto Queretano de la Mujer.

FIGURA 7
Municipios de Querétaro que cuentan con instancias municipales de la mujer



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Queretano de la Mujer, Gobierno del Estado de Querétaro.

El estado cuenta con 10 instancias de un total de 18 municipios. El primero en surgir fue el del municipio de Querétaro, en el año 2003, que en 2006 se convirtió en Instituto. En ese año sólo existían los Institutos de Querétaro, Corregidora y San Juan del Río.[27] Es decir, entre 2007 y 2008 se crearon siete instancias más en un estado con sólo 18 municipios.[28] Se observa que los Institutos se han formado en los municipios que presentan mejores niveles de vida. Los municipios más alejados de la capital del estado y que presentan los grados más elevados de pobreza aún no han creado estas instancias.

ii. Lugar que ocupan las instancias dentro de la estructura del municipio; naturaleza jurídica y administrativa

De las instancias que existen en Querétaro se visitaron cinco con características diversas. Tres instancias consolidadas: San Juan del Río, Corregidora y Querétaro; una que surgió en la gestión municipal anterior pero no había funcionado como tal: Tequisquiapan, y una de reciente creación, en un municipio con un grado medio de marginación: El Marqués. Todos estos Institutos fueron creados por Acuerdo de Cabildo.

De estas cinco instancias sólo El Marqués tiene carácter de Coordinación que depende de la Presidencia Municipal, las cuatro restantes son organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

iii. Trabajos y programas realizados por las instancias municipales y el impacto de los mismos. Proyectos de gestión

Instancias de reciente creación. En el municipio de El Marqués la Coordinadora tiene estudios de Trabajo Social. El equipo de trabajo lo forman ella y una asistente. No cuentan con un espacio propio de trabajo ya que comparten la oficina con otros funcionarios.

---

[27] Esta información aparece en el Informe de Actividades de 2006 de la licenciada Cristina García Quintana, Directora del IQM, www.legislaturaqro.gob.mx.

[28] En contraste con estados como Michoacán, con 113 municipios, que en menos de un año ha formado 17 instancias.

La Coordinación tiene como objetivo convertirse en Instituto, ya que considera que de esa manera podrá tener acceso a los recursos federales y estatales que apoyan a estas instancias.

La Coordinación cuenta con un programa de trabajo y realiza informes de actividades al Presidente Municipal. Hasta el momento, las actividades principales han estado relacionadas con la asesoría para la elaboración de proyectos productivos que se canalizan a otra área de la Administración Municipal.

Otra de las actividades realizadas ha sido la canalización de enfermos —principalmente de diabetes, cáncer, problemas de visión e insuficiencias renales— a diversos hospitales del estado.[29]

Instancias en proceso de consolidación. En el municipio de Tequisquiapan se indica que en junio de 1998 se aprobó la creación del Consejo Municipal de la Mujer, pero es hasta el 16 de enero de 2007 cuando se creó la Coordinación de la Mujer, adscrita a la Dirección de Desarrollo Social Municipal.

Actualmente el Instituto Municipal de la Mujer es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Municipal de Tequisquiapan.

El personal del Instituto está integrado por la Directora, una abogada, una psicóloga y una auxiliar administrativa. Cuentan con una oficina equipada al interior de un Centro de Desarrollo Comunitario.

Este Instituto cuenta con manual de procedimientos y reglamento. Debido a la reciente instalación no se habían elaborado aún informes de trabajo al momento de la visita. Sus principales acciones han sido asesorías jurídicas y terapias psicológicas a mujeres y niños.

Cuando se realizó la visita de campo se había constituido el Consejo Directivo del Instituto con el Presidente Municipal, la Regidora de Desarrollo Social y Derechos Humanos del municipio y seis vocales ciudadanas, académicas y representantes de organizaciones sociales del municipio.

Institutos consolidados. En esta categoría se consideraron los casos de San Juan del Río, Corregidora y Querétaro que son los que tienen mayor tiempo trabajando en el estado.

El Instituto Municipal de la Mujer (IMM) de San Juan del Río fue propuesto en noviembre de 2004.

---

[29] La instancia promueve la consulta médica para enfermos de diabetes que asisten con un médico particular en Zacatecas, quien les realiza un "transplante de hipófisis de cerdo". El tratamiento tiene un costo de 5,000. A la fecha se han realizado varios viajes, en autobuses rentados para el caso, desde el municipio de El Marqués a Zacatecas.

Las principales actividades de este Instituto son las asesorías legales, terapias psicológicas, charlas preventivas en diferentes sectores (escuelas, comunidades, fábricas, empresas). Han participado en eventos especiales como la Feria Municipal de la Mujer y en las audiencias públicas que se celebran semanalmente. El IMM informa de un impacto aproximado a 2600 personas en el trimestre de abril a junio.

El equipo de trabajo lo conforma la Directora —de profesión contadora, con experiencia en tareas comunitarias—, una abogada, una psicóloga y una secretaria. El IMM tiene una oficina propia, equipada con dos privados, al interior de un conjunto que alberga otras oficinas municipales; también cuenta con una camioneta. La Directora realiza informes trimestrales a la Junta Directiva del IMM. Su reglamento está en proceso de elaboración, así como su manual de procedimientos.

Los Institutos más consolidados en el estado son Corregidora y Querétaro. El primero surgido en el 2004 ha realizado una intensa labor en estos años. Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El IMM proporciona los siguientes servicios:

—Asesoría jurídica.
—Asesoría terapéutica.
—Asesoría de proyectos productivos.
—Difusión, capacitación en perspectiva y equidad de género.

Además, la instancia cuenta con un centro de información con publicaciones especializadas en el tema.

A la fecha ha realizado programas y eventos con amplia participación de los habitantes de los municipios. Este Instituto colaboró en la elaboración del actual Plan Municipal de Desarrollo en los temas relacionados con equidad de género.

Asimismo, las labores de este Instituto abarcan el terreno masculino con campañas como Ser Padre es una Experiencia Compartida y el Taller de Sensibilización de Género para Hombres, impartido a servidores públicos del municipio.

No obstante, los recursos con que cuenta el Instituto son limitados; se ha recurrido a patrocinios de empresas y a las redes de las funcionarias para la realización de eventos.

El IM se compone de siete personas: la Directora, la Coordinadora de proyectos institucionales, la Coordinadora de proyectos productivos, una

asesora legal, dos capacitadores y una secretaria. Se cuenta con una oficina bien identificada, a un lado del edificio principal de la Presidencia. Hay una camioneta al servicio del Instituto.

Resalta el alto grado de profesionalización y especialización de este Instituto, que cuenta con reglamento, manual de procedimientos, informes trimestrales y un archivo fotográfico de los eventos realizados. Como organismo descentralizado el IM tiene un Consejo Directivo formado por funcionarios y mujeres destacadas del municipio.[30] Además, este Instituto ha sido pieza fundamental en el funcionamiento de la Red Abriendo Caminos hacia la Cultura del Buen Trato en Querétaro.

Sin duda, el Instituto Municipal de Equidad de Género de Querétaro[31] es el más consolidado del estado, en comparación con los demás e incluso con el IQM. El decreto de creación de este Instituto señala como objetivo del mismo: "promover, fomentar y diseñar una política municipal de equidad de género, que en el ámbito educativo, profesional y social, brinde equidad a la participación de hombres y mujeres a través de un compromiso social de tolerancia, reconocimiento de diferencias e igualdad de oportunidades". Se trata de un organismo desconcentrado de la Administración Pública Municipal, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social.

Esta dependencia se compone de las siguientes áreas:

1. Dirección del IMEG.
2. Coordinador operativo.

—Coordinación de estudios e investigación.
—Coordinación de capacitación.
—Coordinación para la atención de grupos vulnerables.
—Coordinación de proyectos y evaluación.

Este Instituto presenta los resultados de las actividades realizadas en el 2007:

[30] El Instituto también realiza trabajo con niños y niñas, con cursos y actividades en donde se les inculcan los principios de la equidad de género.

[31] Como se observa, el nombre de esta instancia alude a la equidad de género y no sólo a las mujeres. Son pocos los casos que presentan tal distinción.

CUADRO 10
*Instituto Municipal de Equidad de Género. Acciones 2007**

Acciones	Población atendida
1. Prevención de la Violencia Familiar	5,300
2. Programa de Atención para Adultos Mayores de 70 años	5,276
3. Cultura de Equidad de Género	12,956
4. Género en Educación Básica y Media Superior	5,062
5. Trabajando en Conjunto por la Alfabetización	368
6. Indicadores de Género y Pobreza	1,200
7. El Parque es Tuyo, Cuídalo	505
Total	30,670

* El punto 1 hace referencia a los siguientes proyectos:
Talleres de Autoestima, Hábitat 2007; Talleres de Prevención y Atención a la Violencia Familiar y sobre Equidad de Género para Mujeres en las comunidades de Querétaro, en colaboración con Inmujeres; respecto del punto 4: en 2006, denominado Jóvenes en Equidad de Género. En 2007, cambia a Género en Educación Básica y Media Superior. En el total de beneficiarios se incluyen los del proyecto Canal Juvenil; el punto 5 hace referencia a Círculos de Estudio.
Fuente: Instituto Municipal de Equidad de Género, Querétaro.

Como se observa, las acciones de esta dependencia han sido variadas y atendieron a diferentes sectores, no sólo a las mujeres. De entre los trabajos realizados destaca el denominado Programa Indicadores de Género y Pobreza, en el cual se han realizado trabajos de investigación con el fin de proporcionar una base de indicadores para la toma de decisiones del Gobierno Municipal.

El Instituto se compone de 18 empleados; casi todos ellos con formación de licenciatura en diversas áreas. La Directora es una mujer con amplia experiencia en cargos relacionados con el tema. Este Instituto cuenta con un edificio como sede en el centro de la ciudad. Asimismo, tiene diversos materiales publicados, cuenta con reglamento, manual de organización, informes de actividades, así como el Programa mencionado de Indicadores de Género. Sin duda resalta la actividad de este Instituto respecto de los otros

que hay en el estado. Además, es uno de los pocos que plantea la necesidad de realizar un Programa Municipal por la Equidad de Género como "un instrumento mediante el cual se determinen acciones tendientes a ampliar y profundizar el mejoramiento de las condiciones de vida, desarrollo integral y social, relacionado con la equidad de género en el municipio de Querétaro".[32] Esta propuesta merece analizarse y compararse con otros casos que se detecten a nivel nacional.

COMENTARIOS FINALES: MODELO DE INSTANCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

En México, en octubre de 2006, se promulgó la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, la cual tiene como objeto "regular y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional" (artículo 1).

Sin embargo, en esta Ley no se establecen criterios a seguir, por lo que cada estado ha implementado modelos diferentes para darle cumplimiento.

De los casos investigados resalta el estado de Michoacán, donde la Secretaría de la Mujer está realizando una verdadera política de impulso a estas instancias. Destaca también el estado de Jalisco que inició trabajos desde hace tiempo en esta materia.

Por lo tanto, la primera sugerencia es que antes de observar a los municipios es necesario analizar lo que los Gobiernos Estatales están trabajando ya que, a pesar de la autonomía que poseen los municipios, es escasa su experiencia en estos temas. Aquí juegan un papel muy importante las instancias estatales como intermediarias, promotoras y capacitadoras de los municipios en temas de género.

La otra parte a considerar son los marcos legales estatales que no especifican la creación de estas instancias. De la lectura de las Leyes Orgánicas Municipales se concluye que los marcos jurídicos no han considerado aún estas nuevas disposiciones. Una tarea urgente es la discusión de las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales Estatales; esto se traducirá en la confor-

[32] Reglamento del Instituto Municipal por la Equidad de Género, artículo 16.

mación de las nuevas Administraciones Municipales y en la emisión de los bandos y reglamentos respectivos.

La guía preparada por Alejandra Massolo[33] sobre la implementación de políticas municipales de equidad de género considera los siguientes elementos:

Integralidad: Significa romper con el esquema tradicional de las autoridades municipales que percibe a la mujer asociada únicamente con la asistencia social y con formas de atención inmediata a los intereses prácticos de género.

Focalización: Se utiliza cuando se identifican grupos poblacionales que requieren atención y apoyo especial. Se sustenta en la definición de políticas municipales encaminadas a eliminar las diferencias y desventajas históricas en la posición y condición de las mujeres en la sociedad, incluyendo sus intereses estratégicos.

Transversalidad: Es un criterio básico que evita segregar y aislar la problemática específica de las mujeres y los asuntos de equidad de género del resto de la institución. La transversalidad es coherente con el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos; atraviesa la agenda municipal y debe convertirse en una política institucional del Gobierno Local, que compromete al conjunto de actores y áreas, asegurando la sostenibilidad de las políticas y programas.

Coordinación: Supone la colaboración y requiere practicarse en varios niveles:

—Entre áreas y componentes del Gobierno Local.
—Entre el Gobierno Municipal y los niveles estatal y federal de Gobierno.
—Entre Gobiernos Municipales del mismo estado.

Institucionalización: Significa incorporar la normativa de género en la normativa municipal y en las estructuras organizacionales del Gobierno Local.

Transparencia: Se refiere al compromiso del Gobierno Municipal de brindar información confiable y oportuna a la ciudadanía.

A los criterios señalados por la especialista incluimos dos más: la *profesionalización* de los funcionarios y la *participación ciudadana* necesaria en la toma de decisiones.

---

[33] A. Massolo, *Guía para la equidad de género en el municipio.*

De los casos revisados en la investigación destacan los organismos descentralizados de la Administración Municipal. Son instancias con alto grado de profesionalización que incluyen planes de trabajo, informes, reglamentos y manuales de procedimientos. La ciudadanía participa en los Consejos Directivos y son instancias que han logrado institucionalizarse y pasar del espacio asistencial al de una verdadera política de equidad de género.

De tal forma que administrativamente la figura que funciona es la de los organismos descentralizados que tienen menos dependencia del Titular del Ejecutivo Local. Ya que la investigación demostró que a pesar de los avances en la materia, la creación de instancias está sujeta todavía a los criterios y apoyo presupuestal de los Presidentes Municipales. A la fecha, las instancias municipales de la mujer presentan un alto grado de precariedad en su formación y de vulnerabilidad en su permanencia.

BIBLIOGRAFÍA

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, "Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio 2008", México, *Diario Oficial* de la Federación, Cuarta Sección, 13 de diciembre 2008.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índices de marginación a nivel localidad*, México, Conapo, 2005.

GARCÍA, Rodolfo, *Los municipios en México: los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE, 1999.

GOBIERNO DE GUANAJUATO, Decreto Gubernativo Número 59 Mediante el cual se Crea el Instituto de la Mujer Guanajuatense, 30 de junio de 2001.

————, "Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato", *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Guanajuato, 25 de julio de 1997. Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, núm. 206, 25 de diciembre de 2007.

GOBIERNO del ESTADO DE AGUASCALIENTES, "Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes", *Periódico Oficial* del Estado de Aguascalientes, 2000.

————, "Ley que Crea el Instituto Aguascalentense de las Mujeres", *Periódico Oficial* del Estado de Aguascalientes, 2001.

————, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes, 2007.

GUILLÉN, Tonatiuh y Alicia Ziccardi, coords., *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL, *Diagnóstico municipal sobre la situación de las mujeres*, Irapuato, Indesol / Imug / Ayuntamiento de Irapuato / Inmira, 2006-2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo por Trimestre, 2007", México, INEGI, www.inegi.gob.mx. Septiembre de 2008.

———, "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh)", México, INEGI, 2006.

———, "II Conteo de Población y Vivienda", México, INEGI, 2005.

———, "Marco geoestadístico nacional", México, INEGI, 2005.

———, "XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 2000".

———, "Estadísticas de mortalidad 2006" México, INEGI.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Legislar con perspectiva de género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños*, México, Inmujeres, 2002. (Colección Jurídica Género e Infancia)

———, "Bases para la Operación, Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres, 2008", México, Inmujeres, www.inmujeres.gob.mx.

———, "Informe de Rendición de Cuentas 2005-2006. Libro Blanco: Fortalecimiento a las Instancias de la Mujer en Entidades Federativas y Municipales, noviembre, 2006", México, Inmujeres, www.inmujeres.gob.mx/lftaipg/1514.pdf. Septiembre de 2008.

———, "Sistema de Tarjetas Estatales", México, Inmujeres, http://estadistica.inmujeres.gob.mx/testatales/index_2.php. Septiembre de 2008.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL, *Sistema Nacional de Información Municipal*, México, Inafed, 2008.

MASSOLO Alejandra y Dalia Barrera Bassols, *Guía para la equidad de género en el municipio*, México, Gimtrap / Indesol, 2004.

ZICCARDI, Alicia, *Municipio y Región*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A. C., 2000. (Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal)

Otros documentos

Código Municipal de Aguascalientes, 2004.
Código Municipal de Calvillo, 2008.
Código Municipal de San Francisco de Los Romo, 2006.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA REGIÓN CENTRO. CONSTRUYENDO CIUDADANÍA FEMENINA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

*Nelia Bojórquez y Clara Scherer**

Agradecimientos

Éste es un trabajo colectivo producto de la generosidad de dos ex Directoras del Inmujeres, una del Programa de Mujeres en Solidaridad; del ex Director de Pronasol; de una ex Diputada, defensora de los derechos de las mujeres; de la ex Senadora, creadora de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres; de la Directora de Municipalización y del Director de Evaluación del Inmujeres; de la Directora Jurídica del Inafed; de las Directoras de los seis Institutos Estatales de la Región Centro y sus maravillosos equipos de trabajo; de académicas; de los Presidentes Municipales; de los Cabildos; de la población abierta entrevistada durante este proceso de observancia; de las Directoras de instancias municipales que se dieron tiempo para contestar cuestionarios o dar testimonios de vida, sobre todo de ustedes, auténticas "Llaneras Solitarias", que desde su trinchera municipal luchan día a día por construir igualdad entre mujeres y hombres. A todas y todos, gracias por su confianza.

Por último, gracias a nuestras familias, por procurar la igualdad.

---

* Equipo de colaboradores: César Novoa, Fernando Cruz, Daniel Valdés, Pía Kapellmann, Joaquín Hernández y Rosario Novoa.

CONSTRUYENDO CIUDADANÍA FEMENINA. ÁMBITO MUNICIPAL

Introducción

La desigualdad social en sus múltiples manifestaciones, y en particular la de género, es un signo de los tiempos que nos tocó vivir. Su avance es una amenaza para la dignidad humana.

En México, se puso en la agenda pública el desafío de la no discriminación de mujeres y niñas gracias al compromiso de mujeres y hombres aliados con la causa de la igualdad. Producto de este esfuerzo se creó, en 2006, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH). "Por primera vez se sientan las bases jurídicas para la coordinación, colaboración y concertación entre los tres órdenes de Gobierno para *garantizar* la igualdad sustantiva, eliminando toda forma de discriminación basada en las diferencias sexuales".[1]

De acuerdo con esta Ley, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es la responsable de la observancia en el seguimiento y evaluación de la política nacional en materia de igualdad. En cumplimiento de este mandato impulsó la realización de diagnósticos regionales sobre las instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

El presente Informe es el balance de las acciones en favor del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en la Región Centro. Contiene una propuesta de mecanismos y procesos para fortalecer a las instancias municipales con el apoyo de los ámbitos federal y estatal. Dicha propuesta se centra en la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. La construcción institucional de ciudadanía femenina, a nivel municipal, implica ir más allá de la noción abstracta y estandarizante de ciudadanía, pasar de una igualdad formal a una igualdad de hechos entre hombres y mujeres y la consideración de las mismas mujeres como protagonistas del cambio social. Lucero Saldaña señala: "El reto que queda pendiente es salir del dilema igualdad / diferencia, la verdadera dicotomía es igualdad / desigualdad, y reconocer que las diferencias no deben ser motivos de injusticias. Por lo tanto, la igualdad se busca como superación de la desigualdad y no de la diferencia, planteando así el derecho a la igualdad en la diferencia".

---

[1] Inmujeres, *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. ¡Conócela!*

El municipio es el ámbito idóneo para la construcción de ciudadanía. Tres ejes se entrecruzan: la construcción de capacidades, el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y la participación social. En esta lógica, las Organizaciones de la Sociedad Civil juegan un papel fundamental para la sustentabilidad de las acciones.

El país viene de una larga tradición centralista y de control del poder, por lo que la procuración de igualdad es una oportunidad para la democratización del espacio público y privado y una redistribución de poder entre hombres y mujeres.

El proceso de observancia tiene sentido en la medida en que sea un ejercicio que permita la reflexión y, sobre todo, que aporte aprendizajes. En este trabajo se destaca la importancia de construir nuevas formas de convivencia basadas en la dignidad humana.

EL MUNICIPIO

Naturaleza jurídica del municipio

El municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización de los estados de la Federación. Por tradición es el espacio del que depende la prestación de servicios a la comunidad. Siendo el más cercano a la población, es un reto en la construcción de ciudadanía, en especial para la generación de procesos de inclusión social, donde cobra relevancia la procuración de igualdad.

Para entender el proceso histórico de transformación de competencias del ámbito municipal, a continuación se esboza un resumen:

Modificaciones legales relacionadas con el fortalecimiento municipal
Periodo 1983-1987. En 1983 se aprobó la Ley de Planeación que establece "el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo regional del país, promoviendo la descentralización". En ese mismo año se reforma el artículo 115 de la Constitución, que dispone una mayor autonomía de los Presidentes Municipales. Se procede a una transferencia de competencias en donde se habilita a los municipios para administrar servicios públicos y cobrar el impuesto predial. Entre los servicios asignados están el suministro de agua y saneamiento, limpieza, carreteras, parques, transporte urbano, mataderos, mercados, cementerios, alumbrado público, Policía y circulación vehicular.

Modificaciones legales relacionadas con el fortalecimiento municipal
Periodo 1993-2000. En 1997, el Congreso vota la creación del "Ramo 33" al que se transfieren recursos a diversos programas sociales, en particular la construcción de infraestructuras. Este Ramo se descentraliza totalmente confiándolo a los Gobiernos de los estados y a los Ejecutivos Municipales. Se exhorta a los municipios a crear Consejos que integren a los beneficiarios y a representantes de la sociedad civil.[2] En 1999 se aprueba otra reforma constitucional al artículo 115 que decreta mayor autonomía de decisión a los municipios, pasando de una función *administrativa* a una de *gobierno*.
Periodo 2000-2006. El 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun).

En el Título Quinto de la Constitución "De los estados de la Federación y del Distrito Federal" en su artículo 115, fracción I, se establece:

> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
>
> I. Cada municipio será *gobernado*[3] por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del estado.

Por su parte, la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el artículo 16, del título II, capítulo cuarto:

> De conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las leyes locales de la materia, corresponde a los municipios:
>
> I. Implementar la *política municipal* en materia de *igualdad* entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas nacional y locales correspondientes.
>
> II. 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.

---

[2] Cooperación Internacional Francesa, *Balance de los procesos de descentralización en América Latina*, p.117.

[3] En 1999 se aprueba otra reforma constitucional del artículo 115 que decreta mayor autonomía de decisión a los municipios, pasando de una función *administrativa* a una de *gobierno*.

III. Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad.

IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo con la región, en las materias que esta Ley le confiere.

V. 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.

No podemos perder de vista lo reciente de los procesos de descentralización a nivel municipal y específicamente de las políticas nacionales de igualdad. La convergencia de ambos aspectos implica nuevos procesos de construcción institucional y oportunidades de ampliación de ciudadanía. "La reforma municipal es también la reforma del Estado".[4]

Municipio y construcción de ciudadanía

El concepto de ciudadanía consta de dos ámbitos:[5]

I. Ámbito objetivo: relacionado con las condiciones externas que garanticen un efectivo cumplimiento del derecho que le asiste a la persona.

A) Orden legal: posibilita la exigibilidad de derecho.
B) Orden institucional: crea los organismos necesarios para su ejercicio.
C) Orden financiero: permite el ejercicio del derecho.

II. El ámbito subjetivo: habilitación de la persona para ejercer sus derechos.

A) Conocer sus derechos.
B) Participar en la creación de reglas de conducta.
C) Desarrollo de capacidades personales para el ejercicio y la protección de sus derechos.

Touraine (1992) considera a la ciudadanía como conciencia de pertenecer a la sociedad, como la capacidad del individuo de sentirse responsable del

[4] Tonatiuh Guillén López, Coordinador General del Proyecto Agenda de la Reforma Municipal en México.

[5] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Taller de Educación y Derechos del Niño en América Latina y el Caribe*, pp. 3-4.

buen funcionamiento de las instituciones y como la obligación de las instituciones de respetar los derechos de hombres y mujeres.

El artículo 115 establece:

> Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las *leyes* en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los *Bandos* de Policía y Gobierno; los *reglamentos*, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, su competencia y aseguren la *participación comunitaria y vecinal.*

Hasta hace poco, la participación ciudadana era entendida como participación electoral. La modificación jurídica anterior favorece la creación de redes sociales, la participación igualitaria entre hombres y mujeres y la construcción de ciudadanía. El municipio es una oportunidad para profundizar la democracia. Sin embargo, nuestras incursiones en el ámbito municipal, permiten entrever una escasa participación ciudadana en la toma de decisiones local y, particularmente, la ausencia de las mujeres en estos procesos. "Las mujeres participan en las escuelas…" (Presidente Municipal); "Claro que las mujeres participan, y mucho. Nada más las llama uno a limpiar la comunidad, y ahí van todas" (Presidente de Comunidad).

En el estudio de la Región Centro,[6] fue contundente la respuesta en cuanto a la disposición ciudadana de participar. 85 % de mujeres refirió que le gustaría colaborar en algún programa o asociación a favor de que se respeten los derechos de mujeres y hombres, y en los hombres fue de 77 %. Sin duda, faltan espacios para la participación.

La importancia de la participación ciudadana es considerada tanto en el artículo 115 de la Constitución, fracción I, como en la LGIMH que señala en su artículo 35: "La Política Nacional propondrá los mecanismos de operación adecuados para la *participación equitativa* entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas".

La ciudadanía activa, presenta diversos niveles de expresión en los escenarios políticos:

A) A nivel individual como participación;
B) A nivel social como responsabilidad, solidaridad, cooperación en la esfera público-social;

[6] Se aplicaron un total de 715 cuestionarios en 12 municipios con instancia municipal de las mujeres y 100 en dos municipios sin instancia, dando un total de 815 cuestionarios levantados.

C) A nivel político como exigencia de fiscalización y rendición de cuentas de lo público político.[7]

Por lo anterior es fundamental generar procesos de descentralización democrática, es decir, incorporar a los y las ciudadanas en la toma de decisiones públicas. No será posible si no se fortalece la sociedad civil, de modo que colabore desde la construcción de la agenda pública local hasta la evaluación del impacto de las acciones.

Procurar igualdad en el ámbito municipal debe implicar que la democratización de las relaciones entre hombres y mujeres, en lo público y en lo privado, sea una prioridad social, se traduzca en políticas públicas y posibilite la rendición de cuentas. La igualdad debe ser un proyecto habilitador que permita a todos participar en igualdad de condiciones en la construcción de la sociedad, rehaciendo un "nosotros" más incluyente.[8]

LECCIONES APRENDIDAS

De los procesos de descentralización en México

Se entiende el proceso de descentralización[9] como "una transferencia de competencias y recursos del poder central hacia los ámbitos estatal y municipal". Este proceso debiera ir acompañado de una transferencia de poder y capacidades suficientes para que los municipios, sobre todo los que estén en situación de fragilidad institucional, puedan impulsar una gestión adecuada en favor de la inclusión social.

Como estamos frente a una realidad en la que persisten las desigualdades y una muy incipiente participación de la sociedad civil, especialmente a nivel municipal, consideramos conveniente destacar las fortalezas y las debilidades en el complejo proceso de descentralización en México.

1. *Descentralización en salud*: El proceso fue antecedido por diagnósticos de los Sistemas Estatales y por la profesionalización de los funcionarios.

---

[7] Virginia Vargas, *Un debate feminista en curso*, p. 59.

[8] De acuerdo con Bustelo: pobres no son sólo aquellas víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de ingresos y la riqueza, sino también aquellos que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadanos se les exige. Por eso la pobreza es, sobre todo, pobreza de ciudadanía.

[9] Inafed, *Consideraciones básicas de la descentralización en México.*

Aciertos: la formación del Consejo Nacional de Salud. Críticas: al ser obligatorio para todos los estados, no tuvo la selectividad y gradualismo requerido; no resolvió la insuficiencia de recursos financieros, ni comprometió a la Federación a mantener su aporte; omitió la formación y capacitación gerencial de los recursos humanos.[10] Cabe señalar también que este proceso de descentralización junto con el de la educación básica, se realizaron con un esquema de presupuesto tradicional. Este esquema no permite hacer una evaluación objetiva de la eficiencia y eficacia de los fondos públicos transferidos. Se requiere una reorientación hacia los resultados;[11] es decir, que desde el proceso de planeación se integren indicadores de impacto.

2. *Descentralización en educación*: Las funciones reguladoras, normativas y de asignación de recursos financieros permanecen en el Gobierno central, las administrativas y operativas pasan a los estados. Las dificultades: las diferentes capacidades institucionales y administrativas de los estados. Las limitadas facultades educativas que se transfirieron y la débil capacidad para generar recursos han sido, para algunos estados, una carga administrativa y política, más que una fortaleza institucional y financiera.[12]

3. *Descentralización en desarrollo social y pobreza*: la Federación conserva la función normativa. Se cuestiona la rigidez programática hacia rubros establecidos. Las aportaciones constituyen casi 45 % de los ingresos estatales y una proporción mayor para municipios pequeños y medianos. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) es una transferencia de recursos etiquetados para realizar obras y acciones para la población marginada, en nueve temas: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura educativa y de salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Tiene avances en transparencia, reglas claras de distribución, entrega puntual y, parcialmente, en rendición de cuentas.[13]

4. *Descentralización en desarrollo rural sustentable*: busca mayor eficiencia en el impacto del uso de los recursos públicos dirigidos al medio rural, lo que supone fortalecer las capacidades locales para la gestión del desarrollo rural en las entidades federativas y los municipios, la articulación y participación de las organizaciones sociales y económicas, creando nuevos meca-

---

[10] *Ibid.* pp. 42-44.

[11] Chávez Presa, *Los límites del federalismo...*, p. 2.

[12] Inafed, *op. cit.*, pp. 44-46.

[13] *Ibid.*, pp. 46-49.

nismos de acceso a los recursos y nuevas prácticas asociativas. Involucra en las decisiones públicas a los Gobiernos Locales y a los habitantes rurales. Programa Especial Concurrente: se instalaron instancias de participación social consideradas en la ley. Entre los retos: fortalecer las instancias de participación de la sociedad rural (Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Direcciones y Comisiones de Desarrollo Rural de los Ayuntamientos); consolidar la operación municipalizada del PDR; aumentar presupuestos a los municipios. La evaluación de impactos, la continuidad del Programa y la ampliación de la fuente de recursos para municipios con la concurrencia de otros sectores.[14]

5. *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*: Implementó un modelo de concertación para asistencia alimentaria, creando cinco Comisiones integradas por los Directores de Alimentación de los SEDIF: Planeación, Normatividad, Aseguramiento de Calidad, Orientación Alimentaria, Evaluación y Seguimiento. Trabajan durante el año, después del cual realizan un Encuentro Nacional para presentar conclusiones y tomar acuerdos. La revisión y seguimiento es parcial por lo que no se pueden evaluar impactos, de ahí la importancia de darle continuidad y permanente fortalecimiento.[15]

Como establece el Inafed "el corazón del federalismo es qué le toca hacer a cada orden de gobierno",[16] es decir, la distribución de competencias. En este sentido, es fundamental que la descentralización vaya acompañada de un proceso de construcción de capacidades, de tal modo que el fortalecimiento institucional y la profesionalización de las y los funcionarios locales aseguren la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la solución de los problemas locales.

De los programas para mujeres

Desde los años setentas hubo esfuerzos por atender la especificidad de la situación de las mujeres, intentando abatir la pobreza y la marginación de muchas de ellas. Sin embargo, la capacidad gubernamental para mantener una política tendente a transformar esta situación, no fue constante.

---

[14] *Ibid.*, pp 55-58.
[15] *Ibid.*, pp. 63-65.
[16] *Ibid.*, p. 50.

1. *Unidades Agrícola-Industrial de las Mujeres (UAIM).* La Ley Federal de Reforma Agraria estableció, en 1971, la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer en materia de dotación de tierras. Se reconoció que las mujeres podrían ocupar cualquier cargo ejidal y se creó la figura de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, con la que se otorga a las campesinas no ejidatarias, una parcela para que establezcan en ella empresas agroindustriales o agropecuarias. Dichas Unidades tuvieron la intención de ayudar en el mantenimiento de la familia campesina. A finales de los setentas, por falta de apoyo, desaparecen algunos proyectos y organismos, y las UAIM tuvieron un mantenimiento errático.

2. *Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo.* Creado en 1980 dentro del Consejo Nacional de Población (Conapo). Aunque su objetivo fue formular e implementar un Plan Nacional las dificultades por su corta existencia le impidieron realizarlo. Apoyó investigaciones, diagnósticos y trazó lineamientos sobre la condición de las mujeres. Implementó acciones como proyectos productivos y de educación en población (planificación familiar).

3. *El Programa de Acción para la Participación de la Mujer Campesina en Consecución del Desarrollo Rural* (*Promuder*), de la Secretaría de la Reforma Agraria, careció de un sólido análisis de las causas estructurales que producen la desigualdad genérica y social. Hacía referencia a la necesidad de "evitar condiciones discriminatorias que inhiban el desarrollo y la participación de la mujer campesina", sin señalar sus causas. No se le asignaron recursos por lo que no pudo llevarse a cabo. El único subprograma instrumentado fue el de apoyo a las UAIM.

4. *Programa para la Integración al Desarrollo de la Mujer* (*Pinmude*). Se formuló en 1984, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto. Centró sus acciones en mujeres de "comunidades marginadas". Se propuso "dar atención prioritaria al mejoramiento de las condiciones de vida de una amplia población femenina que sufre condiciones sociales desventajosas, tiene escasas o nulas oportunidades de capacitación y participa en forma reducida en la actividad económica". Consideraba que las mujeres eran las "principales agentes de cambio y de cohesión social". Los objetivos fueron: capacitación, empleo y mejoramiento de la calidad de vida. Define a la mujer como agente de cambio, pero no de su condición, sino de su familia; sugiriendo que fueran las responsables de resolver las necesidades mediante el autoempleo y la buena administración de los ingresos. Se mantuvo la asignación de recursos con criterios políticos (trabajaban con mujeres afiliadas a la Confederación Nacional Campesina); se utilizaban en coyunturas polí-

ticas (durante elecciones municipales); generaban conflictos al interior de las comunidades pues se ejecutaban con pequeños grupos (semi) organizados y no a nivel comunitario. La aplicación acelerada —ante la necesidad de impedir el retiro del recurso— obstaculizaba responder a las necesidades e intereses de las implicadas. La falta de capacitación, asistencia técnica y estudios, que facilitaran la comercialización, condujo al fracaso de muchos de los proyectos productivos, frustrando a las mujeres.[17]

5. *Programa Mujeres en Solidaridad.* En 1991, la política para el combate a la pobreza registró un giro. La inversión federal se combinó con aportaciones estatales y municipales, sumando el efecto multiplicador de la promoción a la participación social y la organización comunitaria.

Las innovaciones: descentralización de recursos y decisiones, nuevo esquema de coordinación entre niveles de Gobierno y nueva relación con los beneficiarios. La coordinación entre la Federación y los estados se dio a través de los Convenios Únicos de Desarrollo. La organización comunitaria para atender la demanda social se apoyó en los Comités de Solidaridad. Promuder se convirtió en Apoyo a Proyectos Productivos de Campesinas, y Pinmude, en el Programa de Mujeres en Solidaridad. Su objetivo "estimular la organización de grupos de mujeres con el fin de implementar proyectos productivos y de bienestar dirigidos por las participantes en su propia comunidad". Para atender a las mujeres de zonas rurales y del área urbana popular con mayor índice de marginación, se utilizó la planeación participativa. En asambleas comunitarias se formaron los Comités de Mujeres en Solidaridad para hacer un autodiagnóstico del trabajo cotidiano y de las condiciones de vida. Definían el problema y proponían soluciones mediante proyectos productivos o de bienestar social.[18]

"Se trataba de trabajar con las más pobres de las pobres e intentar que las mujeres tuvieran tiempo y poder" (Claudia Alonso).

Dos de los aprendizajes de esta experiencia son: a) la importancia de ir incorporando a los hombres, y b) trabajar también con grupos organizados.

Asimismo, desde esa época se planteaba la importancia de diferenciar entre el asistencialismo, mandatado por ley al DIF, y la urgente promoción de los derechos humanos de las mujeres, con miras a su pleno ejercicio.

---

[17] Josefina Aranda, "Políticas públicas y mujeres…"

[18] Rolando Cordera, *La política social moderna: evolución y perspectivas.*

"Era el programa técnicamente mejor construido porque impulsaba procesos de participación social, asambleas públicas, corresponsabilidad, transparencia, etcétera. Sin embargo, no tuvo un alcance masivo" (Carlos Rojas).

En síntesis, uno de los aprendizajes más importantes de esta experiencia, es la necesidad de recuperar la participación social, en particular de las mujeres, como eje de la política de desarrollo.

6. *Programa Nacional de la Mujer: Alianza para la Igualdad, 1995-2000.* Este Programa partía del reconocimiento de la existencia de barreras económicas, políticas y sociales que impedían el acceso igualitario de las mujeres a los beneficios del desarrollo. Definió por primera vez, en el ámbito gubernamental, los problemas que debían ser atacados de una manera sistémica, reconociendo que la desigualdad de las mujeres era multifactorial, que su resolución era un problema de la sociedad y que el beneficio del empoderamiento de las mujeres se traduciría en un bien social.[19] Cobra relevancia que en este Programa se establecían metas concretas para cada uno de los sectores de la Administración Pública. Además, para su ejecución, contaba con una Contraloría Social y un Consejo Consultivo como adyuvantes de la operación del Programa en el que participaban mujeres representantes de diversos sectores y ámbitos de la sociedad.

7. *Comisión Nacional de la Mujer, 1998-2001.* Creada a partir del Programa Nacional de la Mujer (Pronam) con el objetivo de darle mayor independencia y autonomía a su operación, surgió como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Sus documentos rectores y objetivos fueron los mismos que los del Pronam. Contó con la atribución de convocar a las Secretarías de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a las metas establecidas en el Pronam. Cabe destacar que en este periodo se consolidó el Sistema de Indicadores del Seguimiento de la Condición de las Mujeres, realizando un trabajo de coordinación interinstitucional para la generación de información estadística desagregada por sexo, que sirvió para la planeación de una política pública dirigida de manera específica al adelanto de las mujeres.

8. *Instituto Nacional de las Mujeres.* Creado en el año 2001. Objetivo: Promover y fomentar las condiciones que den lugar a la no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Además de la transversalidad, la Ley del Instituto establece como criterio el Federalismo "en lo que hace al

[19] Programa Nacional de la Mujer: Alianza para la Igualdad.

desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios".

La creación del Pronam (1996), detonó el surgimiento de instancias estatales como mecanismos para el adelanto de las mujeres; el surgimiento de éstas fue desigual tanto en el tiempo como en la estructura y el nivel jerárquico que le dieron en las entidades federativas. La mayoría de estas instancias surgieron desprendiéndose de los Consejos Estatales de Población, ya que hasta ese entonces habían sido los encargados de desarrollar las políticas públicas encaminadas a la educación en población, salud reproductiva y planificación familiar, temas que permitieron que, en ese entonces, la problemática de las mujeres pudiera salir del ámbito de los programas para la familia impulsados por el DIF.

En menos de una década estas instancias fueron cobrando mayor importancia en las Administraciones Públicas Locales. En el año 2007, todas las entidades contaban con una instancia; y en Guerrero la instancia tiene nivel de Secretaría.[20]

En marzo de 2007 se firmó el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres entre los Gobiernos Estatales y Federal.

> El objetivo específico de este Acuerdo es establecer el compromiso de las instancias que integran los diferentes ámbitos y órdenes de Gobierno, así como de las entidades públicas y privadas, para dar cumplimiento con lo señalado en la Constitución, los Convenios y Tratados Internacionales ratificados por México en la materia, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.[21]

Se instaló en 2007 el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con la participación de 25 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.[22] Actualmente se cuenta con 400 instancias municipales creadas a través de un Acta de Cabildo.[23]

---

[20] Inmujeres, "Pasos hacia la igualdad de género en México", en *Inmujeres, Boletín Estadístico*, 2007, p. 14.

[21] *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*: "3.5. Igualdad entre mujeres y hombres, 2007-2012".

[22] *Ibid.*

[23] Proigualdad. Contar con Acta de Cabildo es un requerimiento para aplicar al Fodeimm.

Hubo tres oleadas de mecanismos de la mujer, la primera: nacional; la segunda: los estatales, y la tercera: los municipales. Esta última coincide con las reformas a la Constitución para incrementar y precisar las facultades y atribuciones de los Ayuntamientos, lo que se dio entre 1997-2000. Además, el efecto mágico de la alternancia política y el hecho de que la Presidencia Municipal (en particular de las capitales de los estados) estuviera dominada por un partido político distinto al del Gobierno del estado, hizo que las autoridades municipales (antes del año 2000, las del PRI; después, las del PAN) vieran en las instancias de las mujeres una forma de diferenciarse. (Dulce María Sauri).

INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

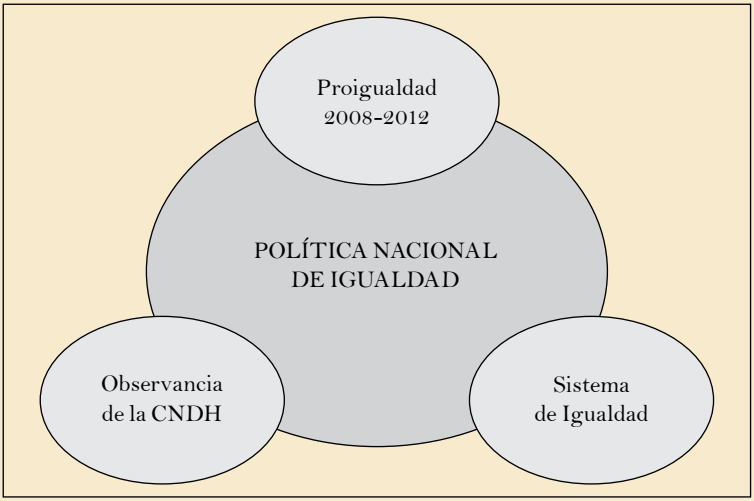
Esta Ley[24] es el marco para generar políticas públicas descentralizadas en favor de la igualdad. Plantea un Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNI), cuyo objetivo es establecer, coordinar e implementar la política nacional en la materia en todo el territorio. El desafío es lograr la igualdad sustantiva tanto en el ámbito público como en la vida cotidiana de las personas. Sus disposiciones son de orden público e interés social. Su observancia debe ser en todo el territorio nacional y son sujetos de los derechos quienes se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad.

De acuerdo con la CNDH[25] esta Ley es innovadora por incorporar acciones afirmativas y el principio de transversalidad, lo que permite adecuar la legislación nacional a las legislaciones internacionales más avanzadas en la materia.

[24] Publicada el 2 de agosto de 2006.

[25] CNDH, Informe Especial sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres



Fuente: Proigualdad.

La política nacional en materia de igualdad tiene como instrumentos:

—El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Es central el concepto de Sistema, definido por la Ley como:

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

Con este enfoque sistémico, la Ley establece atribuciones:

Ámbito federal. Elaborar y conducir la política nacional en materia de igualdad. Acciones para la *transversalidad*. Garantizar la igualdad con políticas e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas. Incorporar recursos en presupuestos federales.

Ámbito estatal. Conducir la política local. Crear y fortalecer los mecanismos institucionales. Elaborar las políticas públicas locales. Promover en *coordinación*.

Ámbito municipal. Implementar la política municipal de igualdad. Proponer al Ejecutivo de la entidad necesidades *presupuestarias.* Campañas, *participación* social y política.

—El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

El Instituto Nacional de las Mujeres elaboró el Programa Nacional para la Igualdad (Proigualdad 2008-2012) con los siguientes objetivos estratégicos e indicadores que permitirán medir el impacto de sus acciones:

1. Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género. *Indicadores:* a) Número de dependencias de la Administración Pública Federal que cuentan con mecanismos para denunciar discriminación. b) Número de Secretarías que cuentan con sistemas de información estadística con perspectiva de género. c) Mujeres en mandos medios y superiores en la Administración Pública Federal.

2. Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación. *Indicadores*: a) Estados con leyes estatales armonizadas con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como con las convenciones internacionales. b) Porcentaje de mujeres víctimas de hostigamiento laboral.

3. Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil. *Indicadores:* a) Incidencia delictiva contra las mujeres. b) Porcentaje de instancias encargadas de impartir justicia que integran en su proceso administrativo y de gestión mecanismos y lineamientos para incorporar la perspectiva de género.

4. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. *Indicadores*: a) Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual y / o física por parte de su pareja. b) Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que hayan sido víctimas de violencia comunitaria.

5. Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género. *Indicadores*: a) Relación de alumnas respecto de alumnos en secundaria con un logro académico al menos elemental en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) de matemáticas. b) Porcentaje de hogares encabezados por mujeres en condición de pobreza alimentaria. c) Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 años y más. d) Razón de mortalidad materna.

6. Potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. *Indicadores*: a) Discriminación en el ingreso entre mujeres y hombres. b) Porcentaje de mujeres ocupadas como empleadoras.

7. Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática. *Indicadores*: a) Índice de Potenciación de Género (IPG) Participación económica, participación política y control sobre los recursos económicos. b) Porcentaje de mujeres que participan en organizaciones.

Será necesario reflexionar en la distribución de responsabilidades para alcanzar las metas, puesto que implican un intenso trabajo interinstitucional. Es recomendable adoptar los indicadores propuestos por Proigualdad y que se establezcan, en coordinación con el Inmujeres las estrategias, metodologías y recursos para ser generados en los ámbitos estatal y municipal.

—Observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

El 26 de enero de 2006 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se señala que le corresponde el seguimiento y evaluación en materia de igualdad entre mujeres y hombres.[26] En marzo se creó el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, que fue adscrito a la Segunda Visitaduría General de la Comisión Nacional y que, entre sus atribuciones, puede conocer de quejas por presuntas violaciones al derecho humano de igualdad entre mujeres y hombres. En 2007, rindió su Primer Informe, en el que menciona como obstáculo las distintas acepciones institucionales sobre igualdad.

El país cuenta ya con cuatro Leyes Estatales de Igualdad: Campeche, Coahuila, Distrito Federal y Zacatecas.[27] En estas Leyes no queda claro quién está a cargo de la observancia. Por ejemplo, en Zacatecas se señala al mismo Instituto como encargado de esta función, cuestión que le resta objetividad.

Por todo lo anterior, el proyecto de este estudio se amplió. No se puede hacer propuestas en lo municipal y estatal sin considerar el todo, es decir, mirar también el ámbito federal.

---

[26] Pedroza, Susana, "Programa de Igualdad…" .

[27] En algunos conteos aparece erróneamente Morelos, quien tenía una ley de 2003 que no tiene nada que ver con la necesaria armonización con el marco actual.

OBSERVANCIA EN MATERIA DE IGUALDAD EN LA REGIÓN CENTRO

I. Perfil de igualdad en la Región Centro

Para el siguiente apartado se eligieron indicadores seleccionados por su representatividad en términos de igualdad / desigualdad entre hombres y mujeres. También se hizo un esfuerzo particular para conseguir los datos más actualizados de tal modo que pudieran ser de utilidad en la toma de decisiones para la generación de políticas públicas. Asimismo, como en todo este planteamiento la idea de sistema es fundamental, se buscó mostrar los contrastes de los ámbitos federal, estatal y municipal.

Población 2005

Nacional		103,262,388	105	76.7 / 23.3	6.5
Estados	Municipios	Población	Índice de feminidad	Distribución de mujeres por tamaño de localidad urbana / rural	Porcentaje de mujeres hablantes de lengua indígena
Distrito Federal		8,720,916	109	99.7 / 0.3	1.5
	Á. Obregón	706,567	110	100.0 / 0.0	1.5
	M. Contreras	228,927	109	99.7 / 0.3	1.3
Estado de México		14,007,495	105	87.2 / 12.8	2.6
	Coacalco	285,943	106	100.0 / 0.0	0.6
	Ch. de Mota	21,746	103	42.2 / 57.8	11.2
Hidalgo		2,345,514	108	52.7 / 47.3	15.0
	Tezontepec	41,909	106	74.1 / 25.9	0.5
	Tula de A.	93,296	104	58.7 / 41.3	0.5
Morelos		1,612,899	108	86.3 / 13.7	1.7
	Coatlán	8,181	108	0.0 / 100.0	2.2
	E. Zapata	69,064	106	93.0 / 7.0	0.9

Puebla		5,383,133	109	70.9 / 29.1	11.6
	Huauchinango	90,846	110	71.7 / 28.3	25.1
	Tetela de O.	24,459	109	17.3 / 82.7	20.0
Tlaxcala		1,068,207	106	78.5 / 21.5	2.4
	Panotla	22,368	107	57.9 / 42.1	0.9
	Tetlanohcan	10,029	109	99.9 / 0.1	11.7

Fuente: Inmujeres, Sistema de Fichas Estatales y Municipales.

Ámbito estatal: Aquí se encuentra el estado más poblado del país, el Estado de México (14,007,495), y uno con el menor número de habitantes: Tlaxcala (1,068,207). La región sigue la pauta nacional de ligera mayoría de mujeres (índice de feminidad, 105), habitando preferentemente en zonas urbanas (76.7 %), a excepción de Hidalgo, pues la mitad de su población radica en el ámbito rural. Destacan Puebla (11.6 %) e Hidalgo (15 %) por la mayor proporción de mujeres indígenas.

Ámbito municipal: Siguen la pauta en lo referente a la ligera mayor presencia femenina, aunque hay municipios en los que se incrementa (110), como Huauchinango o la Delegación Álvaro Obregón. La residencia en zonas urbanas está presente en siete municipios, siendo más marcada en las Delegaciones del D. F., y en los municipios de Morelos. Cinco municipios del estudio tienen tendencia de residencia en la zona rural.

Marginación 2005

Nacional		–	–	2.49	10.14	45.30
Estados	Municipios	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional	% de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica	% de ocupantes en vivienda sin agua	% población ocupada con ingreso de hasta dos salarios
Distrito Federal		Muy bajo	32	0.15	1.51	33.04
	Á. Obregón	Muy bajo	2425	0.13	0.75	33.24
	M. Contreras	Muy bajo	2399	0.14	3.51	36.00

Estados	Municipios	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional	% de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica	% de ocupantes en vivienda sin agua	% población ocupada con ingreso de hasta dos salarios
Estado de México		Bajo	21	0.96	6.04	41.18
	Coacalco	Muy bajo	2448	0.08	0.21	31.44
	Ch. de Mota	Alto	1188	3.46	5.75	55.01
Hidalgo		Alto	5	3.90	12.21	61.63
	Tezontepec	Medio	1654	1.71	1.04	67.15
	Tula de A.	Muy bajo	2271	1.32	7.98	46.73
Morelos		Bajo	20	0.81	7.84	37.77
	Coatlán	Medio	1547	0.91	2.54	52.87
	E. Zapata	Muy bajo	2252	0.49	2.90	36.70
Puebla		Alto	7	2.19	14.03	61.34
	Huauchinango	Medio	1541	1.55	18.13	65.59
	Tetela de O.	Alto	571	9.75	35.73	81.68
Tlaxcala		Medio	16	1.11	2.03	62.59
	Panotla	Bajo	2108	1.04	3.58	47.82
	Tlanohcan	Bajo	1904	1.28	3.64	66.89

Fuente: Conapo, Índices de Marginación 2005.

Ámbito estatal: En niveles de marginación, hay fuertes contrastes: el D. F., tiene el menor índice, mientras que Hidalgo está en el 5o. lugar, o Puebla en el 7o. lugar. Para ilustrar las condiciones de vida de las mujeres seleccionamos los indicadores de falta de luz y / o de agua, ya que la carencia de estos servicios implica una sobrecarga de trabajo para ellas. Mientras el promedio nacional sin luz es de 2.49 %, en Hidalgo asciende a 3.90 %. En cuanto a la falta de agua, el indicador nacional es de 10.14 %, mientras que en Hidalgo es de 12.21 %, y en Puebla de 14.03 %, con el mayor rezago en cobertura. El indicador de la población que recibe menos de dos salarios por su trabajo, permite inferir los retos, si se pretende la autonomía en la

vida de las mujeres. A nivel nacional el porcentaje es de 45.3 %. En Tlaxcala este índice es muy alto (62.59 %); seguido por Hidalgo (61.63 %), y Puebla (61.34 %).

Ámbito municipal: En el universo de municipios abordados, tratamos de seleccionar en cada estado uno de muy alta y otro de muy baja marginación, con el fin de contrastarlos. No en todos los estados coincidió nuestra demanda con la factibilidad de la visita. De cualquier modo, presentamos una diversidad de casos. Visitamos algunos con los menores niveles de marginación a nivel nacional como Coacalco, Álvaro Obregón, y otros con niveles altos como Tetela de Ocampo y Chapa de Mota.

Construir la igualdad requiere inversión de recursos para mejorar la dotación de servicios básicos, luz, agua, saneamiento. Si se combina con acciones en favor de la igualdad, al mismo tiempo que se mejora la calidad de vida, se favorece la democracia. Las desigualdades están presentes en cada cabecera municipal: casi 10 % de población vive sin luz en Tetela de Ocampo; más de 50 % de la de Zacualpan, carece de agua potable; más de 80 % de la de Tetela vive con menos de dos salarios mínimos.

Desarrollo humano y género

Los indicadores que se consideran para medir el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son esperanza de vida, adquisición de conocimientos, participación en la toma de decisiones y nivel de vida. Hablar sólo de satisfacción de necesidades básicas, implica un concepto de ser humano pasivo (lo que puede hacerse por alguien). Por ello, es indispensable pensar en lo que la persona puede hacer. El disfrute de las aptitudes está ligado con el ejercicio de aquello a lo que tiene derecho.

No es posible hablar de desarrollo sin considerar las disparidades de género. Derivado de lo anterior, Naciones Unidas creó el Índice de Potenciación de Género. Este Índice es un indicador elegido por Proigualdad. Mide la desigualdad en participación económica y política y control sobre los recursos económicos. A partir de la línea base nacional de 2005: 0.589, la meta del país es aumentar hasta 0.650. Es un reto que sólo alcanzaremos con el acompañamiento de estados y municipios.

Estados	Municipios	Lugar IDH 2005	Índice IDH 2005	Lugar IDG	Índice IDG	Lugar IPG*** 2004	Índice IPG*** 2004
Distrito Federal*				1	0.8802	1	0.7582
	Álvaro Obregón **	18	0.8536	68	0.8703		0.5175
	Magdalena Contreras**	136	0.8558	109	0.8540		0.3848
Estado de México*				18	0.7806	23	0.4962
	Chapa de Mota**	1654	0.7291	1624	0.7085		0.4023
	Coacalco de Berriozábal**	10	0.9045	11	0.9006		0.5887
Hidalgo*				27	0.7566	16	0.5546
	Tezontepec de Aldama**	709	0.7917	727	0.7758		0.6001
	Tula de Allende**	124	0.8580	141	0.8462		0.6126
Morelos*				15	0.7960	30	0.4557
	Coatlán del Río**	872	0.7799	855	0.7658		0.6203
	Emiliano Zapata**	226	0.8389	204	0.8341		0.6780
Puebla*				26	0.7599	10	0.5959
	Huauchinango**	932	0.7756	818	0.7687		0.5347
	Tetela de Ocampo**	1829	0.7138	1774	0.6961		0.5198
Tlaxcala*				24	0.7659	27	0.4761
	Panotla**	355	0.8228	353	0.8123		0.4753
	San Francisco Tetlanohcan**	694	0.7929	683	0.7802		0.3368

(*) 2004, (**) 2005, (***) Indicador usado en Proigualdad PNUD-México.

Ámbito estatal: La Región Centro es un reflejo de las desigualdades. Por un lado, el Distrito Federal, con el primer lugar en desarrollo humano en el país, y por el otro, Hidalgo, con uno de los índices más bajos.

Aquí se ubican dos de los estados que, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), más contribuyen a la desigualdad nacional dentro del IDH: Puebla y Estado de México.

Ámbito municipal: En el universo de municipios que trabajamos, sobresale Coacalco por tener el mayor Índice de Desarrollo Humano (lugar 10) y a que en poco tiempo escaló a los mejores lugares de desarrollo humano, aunque pierde un lugar cuando se aplica la variable género al Índice de Desarrollo Humano, queda en el lugar 11. En contraste, Chapa de Mota ocupa el lugar 1654, o Tetela de Ocampo, con el lugar 1829. Por otro lado, destaca Tetlanohcan en Tlaxcala con el índice más bajo de IPG (0.3368 en 2004), en este universo.

Maternidad 2005

Nacional		2.1	7.1	23.1	60.1
Estados	Municipios	Tasa global de fecundidad 2008	% de mujeres de 12-19 años con al menos un hijo nacido 2005	% de hogares con jefatura femenina 2005	Razón de mortalidad materna 2006
Distrito Federal		1.7	5.9	28.9	56.7
	Á. Obregón		5.9	26.9	
	M. Contreras		6.6	25.9	
Estado de México		2.0	6.8	21.0	55.6
	Coacalco		5.2	20.9	
	Ch. de Mota		6.3	16.8	
Hidalgo		2.1	6.8	22.8	59.0
	Tezontepec		6.5	18.6	
	Tula de A.		6.0	22.2	
Morelos		2.0	6.9	26.1	55.4
	Coatlán		7.5	24.5	
	E. Zapata		7.6	25.2	

Puebla		2.6	7.0	23.6	59.7
	Huauchinango		7.3	26.8	
	Tetela de O.		6.0	26.9	
Tlaxcala		2.2	7.0	20.0	68.4
	Panotla		6.9	20.5	
	Tetlanohcan		5.3	16.5	

Fuente: Inmujeres, Sistema de Fichas Estatales y Municipales.

Ámbito estatal: La Región está alineada con la tendencia nacional de menor número de hijos (2.1) por mujer, a excepción de Puebla (2.6), que reporta datos mayores a la tasa. Referente al porcentaje de madres adolescentes, se mantienen en el promedio nacional, entre 6-7 %.

La jefatura femenina no es un fenómeno fácil de reconocer, ya que por los estereotipos los hombres "deberían" ser los proveedores, y las mujeres, las responsables del hogar. En la Región resalta el D. F. (28.9), con casi una tercera parte de hogares encabezados por una mujer, y Morelos (26.1), donde poco más de la cuarta parte de hogares vive en esa situación.

La muerte materna ocasionada por problemas en el embarazo, parto o puerperio es uno de los principales problemas de salud en México y es un indicador que representa la profunda desigualdad social, al estar íntimamente relacionado con la pobreza, el acceso a servicios de salud con calidad y el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos. Tlaxcala (68.4) aparece por encima de la razón de mortalidad materna a nivel nacional (60.1).

Ámbito municipal: Se mantiene la tendencia nacional entre 6-7 %. Hay municipios que superan 7 % como Coatlán del Río (más rural), Emiliano Zapata o Huauchinango. En cuanto a mortalidad materna, no se ubicó información municipal. Es urgente contar con ella, porque es uno de los principales retos del país, además de ser un indicador de Proigualdad y una de las Metas del Milenio de Naciones Unidas.

Educación y violencia 2005

Nacional		90.0 / 93.0	7.9 / 8.3	40.0
Estados	Municipios	Tasa de alfabetismo de población de 15 años y más. Mujeres / Hombres 2005	Promedio de escolaridad. Mujeres / Hombres 2005	% de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja (2006)
Distrito Federal		96.2 / 98.0	9.8 / 10.5	41.2
	Á. Obregón	96.0 / 98.1	9.7 / 10.3	
	M. Contreras	95.8 / 97.9	9.5 / 10.0	
Estado de México		92.9 / 96.3	8.3 / 8.9	52.6
	Coacalco	98.1 / 98.9	10.2 / 10.9	
	Ch. de Mota	79.6 / 90.7	5.6 / 6.4	
Hidalgo		85.0 / 89.6	7.2 /.7.6	39.6
	Tezontepec	88.9 / 91.9	7.2 / 7.3	
	Tula de A.	94.2 / 96.7	8.4 / 8.9	
Morelos		90.6 / 93.1	8.2 / 8.6	41.9
	Coatlán	85.1 / 85.9	6.4 / 6.1	
	E. Zapata	90.1 / 92.8	8.0 / 8.5	
Puebla		84.5 / 90.3	7.1 / 7.7	41.1
	Huauchinango	81.5 / 89.2	7.1 / 7.7	
	Tetela de O.	74.2 / 82.7	5.3 / 5.5	
Tlaxcala		91.6 / 94.6	8.0 / 8.5	36.9
	Panotla	98.6 / 99.0	9.2 / 9.7	
	Tetlanohcan	88.5 / 92.0	7.6 / 8.0	

Fuente: Inmujeres, Sistema de Fichas Estatales y Municipales.

Ámbito estatal: La alfabetización es un logro social, cultural y cognitivo, que permite participar en muy diversas actividades que implican leer y escribir. La brecha de género por analfabetismo está presente, aún cuando ha ido decreciendo. Puebla e Hidalgo son las entidades donde el reto es mayor. Es importante señalar la brecha entre las mujeres de estas dos entidades, respecto de las mujeres a nivel nacional.

En el tema de violencia contra las mujeres destaca, a nivel nacional, la violencia de pareja (40 %),[28] lo que implica que el espacio que debería ser el más seguro para las mujeres, muchas veces, se convierte en el de mayor riesgo. En este rubro el Estado de México (52.6 %) muestra cifras que obligan a un arduo trabajo, pues está 13 puntos por encima del indicador nacional, situación que significa una gran cantidad de vidas quebradas. Tanto el Estado de México, como Morelos y el D. F., han sido señalados por el número de mujeres asesinadas, sin que haya acción de los impartidores de justicia. La impunidad ha sido el signo de estas tragedias.

De acuerdo con el estudio sobre violencia de género,[29] a mayor empoderamiento, es decir, a la combinación de mayor poder de decisión y autonomía de las mujeres, y con una ideología de roles más igualitarios, disminuye el riesgo de violencia.

Ámbito municipal: Aún cuando la brecha por analfabetismo ha ido decreciendo, se notan mayores desigualdades en Huauchinango y Tetela de Ocampo, donde la diferencia entre hombres y mujeres alcanza ocho puntos. También, por supuesto, existe una brecha entre el porcentaje de mujeres alfabetizadas que radican en estos municipios con el porcentaje de mujeres alcanzado a nivel nacional. La diferencia de Tetela de Ocampo (74.2 %) respecto del promedio nacional (90 %) es de 16 puntos porcentuales.

El mayor promedio de escolaridad lo tienen Coacalco (10.2 %) y las Delegaciones del D. F., situados muy por encima del promedio nacional (7.9 %). Situación contrastante con Chapa de Mota (5.6 %) o Tetela de Ocampo (5.3 %) donde la mayoría de la población no alcanza primaria completa.

De la violencia contra las mujeres, como expresión de violación de derechos, es preciso señalar que no hay datos municipales, a pesar de ser uno de los problemas referidos como grave en este ámbito. La violencia en contra de las mujeres está presente, casi en la misma proporción, en todos los estados del país.

---

[28] INEGI, Endireh.

[29] Inmujeres, *Violencia de género en las parejas mexicanas.*

Participación económica

Nacional	41.4 / 78.2	41.4 / 78.2	2.5 / 6.5
Estados	Municipios	Tasa de participación económica. Mujeres / Hombres 2007	% de la población ocupada que se desempeña como empleadora. Mujeres / Hombres 2007
Distrito Federal		47.5 / 76.2	2.6 / 6.9
	Álvaro Obregón	40.5 / 72.2	
	Magdalena Contreras	40.5 / 72.4	
Estado de México		40.0 / 77.8	1.8 / 4.9
	Coacalco	34.6 / 71.6	
	Chapa de Mota	15.3 / 61.7	
Hidalgo		36.2 / 76.4	2.8 / 5.1
	Tezontepec de A.	24.7 / 68.7	
	Tula de Allende	26.9 / 66.7	
Morelos		45.7 / 76.8	2.1 / 5.4
	Coatlán del Río	19.5 / 65.7	
	Emiliano Zapata	33.4 / 72.2	
Puebla		45.1 / 79.9	1.8 / 5.6
	Huauchinango	29.3 / 70.7	
	Tetela de Ocampo	18.4 / 66.8	
Tlaxcala		39.8 / 77.5	1.2 / 5.2
	Panotla	30.8 / 68.8	
	San Francisco Tetlanohcan	22.2 / 60.6	

Indicador usado en Proigualdad.
Fuente: Inmujeres, Sistema de Fichas Estatales y Municipales.

Ámbito estatal: Al igual que en todo el país (41.4 %), en la Región han crecido las tendencias en la participación laboral femenina, aunque no han avanzado a la par, las políticas públicas de conciliación entre trabajo productivo y reproductivo. El D. F. tiene una de las más altas participaciones femeninas en el país (47.5 %); Morelos (45.7 %) y Puebla (45.1 %) son los estados que le siguen, por lo que es urgente generar estrategias como guarderías, escuelas de horario prolongado, mecanismos de protección de los derechos laborales de las mujeres, etcétera.

Como señala el Inmujeres,[30] "muchas de las desigualdades se asocian a la histórica división del trabajo. [...] La autonomía económica es una de las pautas para el empoderamiento, el ejercicio de la ciudadanía y la participación política".

En *Hombres y Mujeres en México* (2008) se demuestra que a medida que el nivel de ingreso aumenta el porcentaje de mujeres ahí representado, disminuye. Mientras que sólo 27.7 % de los hombres gana menos de dos salarios mínimos, el porcentaje de mujeres es de 42 %. Una de las entidades donde las mujeres reciben menos ingreso es Tlaxcala.

La brecha entre empleadores y empleadoras es muy grande. Este es un indicador elegido en Proigualdad

Participación política

De acuerdo con el Inafed, hay 111 Presidentas Municipales y dos Delegadas, es decir, un total de 113 municipios encabezados por mujeres. Esto es, el 4.64 % de los municipios (2008).

[30] Inmujeres, "Desigualdad de género en el trabajo", en *Inmujeres, Boletín Estadístico*, 2008.

II. Construcción de ciudadanía femenina

1. Ámbito objetivo de construcción de ciudadanía femenina

—Orden legal

Estados	Ley de Igualdad	Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia	Ley contra la Discriminación
Distrito Federal	22-03-07	13-12-07	27-12-07
Estado de México	No	No	17-01-07
Hidalgo	No	30-12-07	10-03-08
Puebla	No	31-10-07	No
Morelos	No	03-12-07	No
Tlaxcala	No	06-12-07	No

Fuente: internet y Directoras de Institutos Estatales.

Leyes estatales en favor de la igualdad, la no violencia contra las mujeres y la no discriminación

A) Ley de Igualdad:

Ámbito estatal: En la Región, sólo el D. F. tiene Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres. En el país, sólo cuatro estados han expedido una similar. Cabe anotar que se ha diluido la función de observancia, pues en la Ley de Igualdad Sustantiva del D. F. se atribuye al mismo Instituto la vigilancia en el seguimiento y evaluación de la igualdad, pero no se asigna la observancia a otro organismo.

Ámbito municipal: Los Presidentes, Cabildos, población, e incluso las Directoras de las instancias municipales desconocen la LGIMH. Esto es grave, ya que el trabajo para erradicar la violencia contra las mujeres se hace sin contar con herramientas suficientes. Construir un ambiente igualitario, es la mejor manera para reducir la violencia.

B) Ley de Acceso al Derecho a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LAVLV):

Ámbito estatal: En el país, 20 estados tienen LAVLV. En la región, los seis estados cuentan con la suya. Esto indica que ha sido más fluida la armonización legislativa en torno a esta Ley que respecto de la de igualdad, a pesar de que surgió con anterioridad.

Ha sido un gran logro su aprobación en cada estado. Sin embargo, las Directoras de las instancias señalaron que para que los Ministerios Públicos la consideren delito debe estar tipificada en el Código Penal. En este sentido, es urgente un esfuerzo adicional para incorporar las diferentes formas de violencia en los códigos. Estas modificaciones deben ir acompañadas de una revisión integral de la legislación estatal, para que no se presenten situaciones contradictorias con los derechos de las mujeres.[31]

Ámbito municipal: Además del desconocimiento de las leyes mencionadas, otras cuestiones preocupantes son:

a) La total fragilidad institucional para actuar ante el problema. Ni los Presidentes más sensibles saben qué hacer. La "solución" recurrir a las "conciliaciones" vía DIF.

b) Falta de justicia. Desde la falta de información del proceso de defensa legal de los derechos de las mujeres hasta la falta de mecanismos de coordinación con Procuradurías para el seguimiento de casos. Asimismo, otro vacío sentido por toda la comunidad es la falta de procuración de justicia. Muchos testimonios indican las dificultades que enfrentan cuando tienen que acudir a la justicia.

c) Falta de conciencia social. Preguntamos a los Cabildos si había permeado socialmente la noción de que la violencia familiar es un delito y la respuesta, casi unánime, fue: "No". Esto, aunado a lo que dijeron muchas mujeres, "Sí, yo ya sé que es un delito, ahora dígaselo a él", implica realizar esfuerzos de información, dirigidos a los hombres.

Para concluir, cabe recordar que una de las formas más eficientes para el acceso a una vida libre de violencia es garantizar derechos de las mujeres como: empleo, salario justo, etcétera.

---

[31] En el Estado de México y en Puebla para el delito de rapto y rapto equiparado se establecen penas similares (de seis meses a seis años) por querella al que se apodere de una mujer, por medio de violencia física o moral, para realizar un acto erótico sexual o casarse. Sin embargo, el matrimonio extingue la acción penal. Asimismo, en el caso del estupro se establece la misma salvedad para los delincuentes, en Puebla. Ver Patricia Olamendi, *Delitos contra las mujeres.*

C) Ley contra la Discriminación:

Dentro de los avances en la Región, tres estados tienen Ley contra la Discriminación: Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo.

Naturaleza jurídica de las instancias a favor de los derechos de las mujeres

Estados		Naturaleza jurídica	Objeto
Distrito Federal	Organismo público descentralizado de la Administración Pública del D. F.	Decreto de Ley que crea el Instituto 2002	El objeto general del Instituto es promover, fomentar e implementar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos, social, económico, político, cultural y familiar, así como diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres, y los que de éste se deriven.
Estado de México	Organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal	Decreto del Poder Ejecutivo del estado 2000-2006	Tiene como objeto la planeación, coordinación, operación, evaluación de políticas y programas para la mujer y para los adultos mayores, a fin de promover su bienestar social.
Hidalgo	Organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal	Decreto del Poder Ejecutivo del estado 2000-2005	El Instituto, tendrá por objeto: I. Orientar y difundir programas, proyectos y estrategias de atención equitativa a la sociedad, institucionalizando la perspectiva de género como eje rector de la Administración Pública del estado. II. Establecer y conducir políticas y programas relativos a las mujeres que permitan incorporarlas plenamente al desarrollo del estado, adecuando éstas a las características y necesidades de cada región. III. Promover y fomentar acciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del estado.

Estados		Naturaleza jurídica	Objeto
Puebla	Organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal	Decreto del Poder Ejecutivo del estado 1999. Decreto de Ley 2007	El Instituto tendrá por objeto fomentar y promover la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y libertad de las mujeres; así como coordinar, proponer, impulsar, gestionar y ejecutar acciones afirmativas a través del proceso de transversalidad mediante la incorporación de la perspectiva de género, para mejorar de manera integral la calidad de vida y el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres que contribuya a su eficaz participación en los ámbitos económico, administrativo, cultural, político y social del estado.
Morelos	Organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal	Decreto de Ley 2002	El Instituto tendrá por objeto establecer políticas y acciones que propicien y faciliten la plena incorporación de la mujer en la vida económica, política, cultural y social, al alentar su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión, y promover ante las autoridades e instancias competentes los mecanismos necesarios para ello.
Tlaxcala	Organismo público desconcentrado del Ejecutivo	Decreto de Ley 1999	Actuar en nombre y representación del Gobierno del estado para formular, coordinar y dar seguimiento a programas y acciones encaminadas a ampliar y profundizar el mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades de las mujeres en el estado de Tlaxcala, diseñando para ello políticas públicas.

Fuentes: internet e Institutos Estatales de Puebla y Tlaxcala.

La mayoría de los Institutos se constituyeron de manera similar al Inmujeres; es decir, como organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sólo Tlaxcala lo hizo como organismo público desconcentrado del Ejecutivo, lo que le resta poder de decisión, sobre todo en cuanto a presupuesto y ejercicio de recursos.

En tres entidades, Distrito Federal, Hidalgo y Puebla, los conceptos de igualdad, equidad, derechos y participación son parte integral de su objeto. El estado de Puebla, incluye la estrategia de transversalidad y de acciones afirmativas. En las otras tres entidades (Morelos, Tlaxcala y Estado de México) se tiende a formular su objeto en el sentido de promover el desarrollo de las mujeres, aunque en Tlaxcala se menciona la igualdad. Sin embargo, los conceptos de equidad aparecen en otra parte de su articulado.

De acuerdo con el Informe sobre la Igualdad de la CNDH (2007), de las 11 entidades federativas[32] que no tienen una ley que les dé marco jurídico, al determinar su objeto y sus atribuciones, dos se encuentran en la Región Centro: Estado de México e Hidalgo.[33] Consideramos que al ser creados mediante Decreto del Ejecutivo, corren el riesgo de que se cambie el enfoque, lo que puede traducirse en retrocesos.[34]

Ámbito municipal: Respecto de la cobertura jurídica de las instancias:

A) Ley Orgánica Municipal. Ningún estado la ha modificado para darles cobertura jurídica y sustentabilidad. En Puebla existe un proyecto de reforma.
B) Acuerdos de Cabildo. Este es el proceso más utilizado en la Región, ya que sólo con esta garantía jurídica se puede acceder a los recursos del Fodeimm.
C) Reformas a bandos y reglamentos. Sólo en Hidalgo encontramos dos municipios que han reformado el Bando de Policía y Buen Gobierno: Zempoala y Singuilucan.
D) La mayoría de los municipios con Acta de Cabildo para crear la instancia municipal, también tienen convenio con los Institutos Estatales de las Mujeres.
E) Acuerdo para la Igualdad. Se nos mencionó que sumarse o no a una iniciativa de esta índole se cruza con intereses políticos que obstaculizan el logro de un propósito común. En el Estado de México, el único municipio que no firmó fue uno de la oposición. En Morelos, la mayoría de los Presidentes Municipales suscribió el Acuerdo para la Igualdad sin saber qué estaban firmando (ejemplo: Zacualpan).

---

[32] Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora y Yucatán.

[33] En Puebla tienen una ley de reciente creación.

[34] Tal es el caso del Estado de México: El 18 de diciembre de 2000 se publicó el Decreto del Ejecutivo por el que se crea el Instituto Mexiquense de la Mujer, el cual fue reformado el 24 de enero de 2006, a fin de modificar, entre otras disposiciones, su denominación por el que se crea el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social [...].Que asume, además, los Programas de Adultos Mayores y de Bienestar Social. Reglamento Interno del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.

—Orden institucional

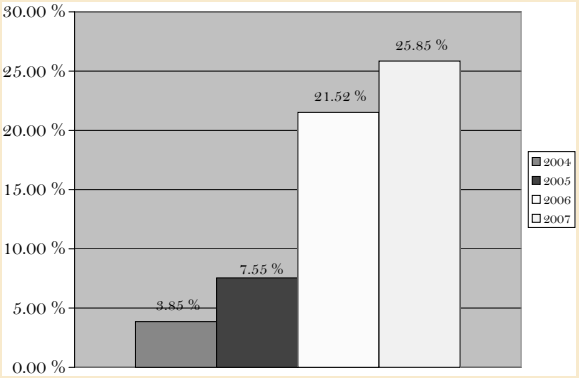
Agenda desde lo local

Ámbito estatal: De los estados que aplican a la Agenda desde lo local del Inafed, sólo Tlaxcala tiene certificado un municipio como promotor de la equidad de género.[35]

Ámbito municipal: De 2004 a 2008 el Inafed ha certificado 58 municipios (19 %) promotores de la equidad de género en el país, del total de 305 municipios participantes, de los cuales sólo dos están ubicados en la Región: Huamantla[36] e Ixtacuixtla, en Tlaxcala. Con el tiempo han aumentado los municipios que logran certificarse.

3.4 MUNICIPIO PROMOTOR DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

Porcentaje indicador 3.4



		2004	2005	2006	2007
Indicador 3.4	Promedio	3.85 %	7.55 %	21.52 %	25.85 %
	Municipios totales	26	53	79	147
	Municipios certificados	1	3	17	38

Fuente: Inafed.

[35] El Inafed cuenta con una batería de 10 indicadores para certificar a los municipios como promotores de la equidad de género. Ejemplos: Existe una instancia de la mujer, cuentan con presupuesto, existen programas para la igualdad en la contratación y para crédito, con la SEP promueven la educación de género, etcétera.

[36] También es uno de los 25 municipios galardonados con el Premio Nacional al Buen Gobierno Municipal, en el 2007.

Características de las instancias municipales de las mujeres en la Región Centro

Hay 273 instancias municipales de la mujer en la Región. Esto significa una cobertura de 51 %, del total de los 535 municipios.

Los Institutos Estatales están en una reestructuración para cumplir con la estrategia de municipalización, por lo que el acompañamiento a las instancias no es sencillo. Asimismo, la mayoría de las instancias inicia apenas labores y van recibiendo los recursos federales en el último trimestre del año, que representan, para casi todas, la única fuente de recursos.

Estados	Denominación y fecha de creación	Núm. de municipios o Delegaciones (D. F.)	Municipios con instancias municipales de las mujeres	Proporción %	Reforma al Bando de Policía y Buen Gobierno
Distrito Federal (*)	Instituto de las Mujeres del D. F.	16	16	100	
Estado de México	Consejo Estatal de las Mujeres y Bienestar Social (CEMYBS) 2000	125	75	60	
Hidalgo	Instituto Hidalguense de las Mujeres 2002	84	28	33	2
Puebla	Instituto Estatal de las Mujeres	217	96 (**)	44	
Morelos	Instituto Estatal de las Mujeres	33	24	72	
Tlaxcala	Instituto Estatal de la Mujer	60	17	28	
Total Región Centro:		535	256	48	

(*) Tiene unidades del Inmujeres D. F.
(**) 96 ya tienen Acta de Cabildo y 77 cuentan con Directora nombrada.
Fuente: Directoras de Institutos Estatales de las Mujeres.

Por la necesidad de cubrir metas de construcción institucional de las instancias, están en condiciones de fragilidad o dentro de un enfoque asistencialista. El apoyo que generosamente han ofrecido los DIF municipales, en

términos de espacios y equipamiento mínimo, ha sido aceptado en algunos casos. Para dimensionar el problema, en un estado estaba el 17 % dentro de DIF. Es imperativo reiterar que las instancias responden a un mandato legal muy diferente al de los DIF. Además, se generan conflictos por el tiempo que la Directora de la instancia dedica a su trabajo, le asignan tareas que no le corresponden, hay competencia por el uso de equipos y las relaciones interinstitucionales se complican. Esta difícil situación, con diferentes grados de fricción, la percibimos en Tlaxcala, Estado de México y Morelos.

De acuerdo con nuestro estudio, en la Región,[37] 96 % de mujeres y 91 % de hombres consideran necesaria una institución que atienda la problemática particular de las mujeres. Sin embargo, hay poco conocimiento de su existencia. 32 % de mujeres conoce alguna institución para las mujeres, y en el caso de los hombres 26 %. En muchos casos, se identifica a esta institución como DIF. Sólo 11 % de mujeres respondieron afirmativamente a la pregunta de si han acudido al Instituto Municipal de las Mujeres. Lo anterior confirma que el proceso de construcción institucional es tan reciente que pocas personas saben de su existencia. Esta situación se agudiza si se diluye su presencia dentro de otra institución.

Se preguntó a la población por qué pensaban que se requería una institución para las mujeres y algunas respuestas fueron: "Porque aquí hay muchas golpeadas", mujer de 32 años, de Chapa de Mota, Estado de México; "Porque no tienen donde hacer valer sus derechos", mujer de 50 años, de Tetela de Ocampo, Puebla; "Para que las enseñen a comprender a los hombres", hombre de 41 años, de Tula de Allende, Hidalgo; "Porque no tienen donde acudir", hombre de 16 años, de Huauchinango, Puebla.

Asimismo, se les consultó sobre lo que pedirían a un Instituto responsable de que se respeten por igual los derechos de mujeres y hombres: "Igualdad en todos los aspectos", hombre de 34 años, de Coacalco, Estado de México; "Que las instituciones encargadas de los asuntos de la mujer estén a cargo de mujeres", mujer de 27 años, de Coatlán del Río, Morelos.[38]

---

[37] 715 cuestionarios en 12 municipios con instancia y 100 en dos municipios sin instancia.

[38] En Coatlán del Río el encargado de Fomento Económico está a cargo de la instancia municipal de las mujeres.

Interconectividad

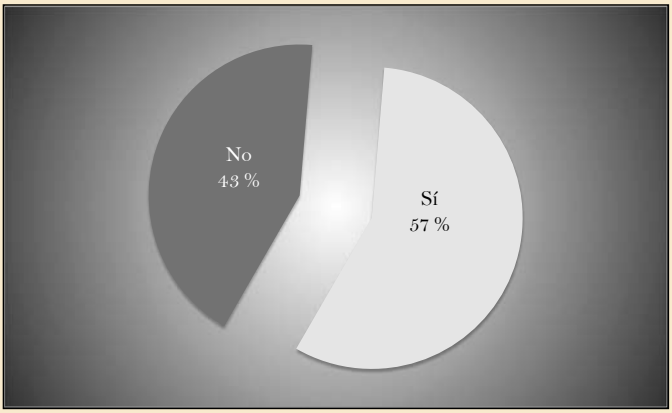
Ámbito estatal: Sólo el Estado de México y Morelos no tienen página propia en la web. Estas páginas podrían transmitir conocimientos que den soporte a los municipios. Podrían difundirse los productos obtenidos con fondos federales.

Ámbito municipal: Con base en los cuestionarios, tenemos los siguientes datos:

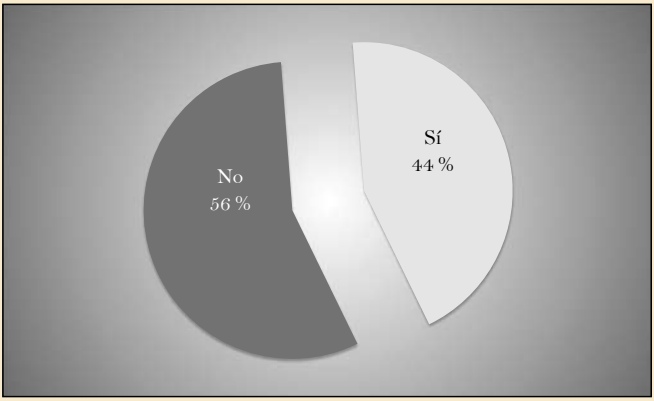
Estados	Núm. de instancias municipales mujeres	Núm. y % de instancias que contestaron cuestionario (*)	% Instancias sin computadora propia	% Instancias sin internet
Distrito Federal	16	7 / 43 %	57 %	0
Estado de México	75	55 / 73 %	56 %	51 %
Hidalgo	28	9 / 32 %	44 %	22 %
Puebla	96(**)	9 / 9 %	56 %	33 %
Morelos	24	3 / 12.5 %	33 %	33 %
Tlaxcala	17	4 / 23 %	100	75 %
Totales	256	87 / 34 %	43 %	56 %

Fuente: (*) Directoras de los Institutos Estatales de las Mujeres.
(**) 96 ya tienen Acta de Cabildo y 77 cuentan con Directora nombrada.

TIENEN COMPUTADORAS



TIENEN INTERNET



Las instancias están trabajando en condiciones muy precarias. No tienen recursos para sumarse a las nuevas tecnologías de la información: 43 % no cuentan con computadoras, y 56 % no tienen acceso a internet, por lo que se amplia la brecha digital, quedando ellas en la exclusión tecnológica. Si reciben computadora del Inmujeres, el municipio debe asumir el costo de internet.

Recursos humanos

Ámbito estatal: Dado que la mayoría de los Institutos Estatales ya tienen tiempo funcionando cuentan con recursos, tanto materiales como humanos, que les permiten operar de manera adecuada. Sin embargo, para dimensionar los contrastes estatales, mientras el D. F. tiene 310 personas colaborando, en Tlaxcala sólo cuentan con 18. Por otro lado, el proceso de municipalización es muy reciente, por lo que se advierten equipos reducidos para dar soporte a este complejo proceso. Los estados que tienen Coordinadoras Regionales (Estado de México, Puebla y D. F.) están operando con mayor eficacia. En el caso extremo está Tlaxcala ya que, además de la Directora estatal, no hay ninguna otra persona asignada.

Ámbito municipal: Para dimensionar este problema general en Hidalgo se indagó cuántas instancias sólo contaban con una persona laborando, y la respuesta fue que 57 %.

Capacitación

Ámbito estatal: La certificación de conocimientos es prioritaria para la profesionalización de cuadros. Casos interesantes son D. F., Hidalgo y Puebla. Incluso proponen capacitar también al personal administrativo (D. F. y Estado de México).

Ámbito municipal: Cuentan con un incipiente proceso. Sin programas de inducción, en algunos casos, e inadecuados, en otros, porque además de que no les permite entender su rol en la promoción de la igualdad, no conocen ni lo indispensable para gestionar una oficina pública, ni las bases jurídicas mínimas (la importancia de los Bandos, los reglamentos, etcétera).

Políticas públicas

Información desagregada por sexo y / o diagnóstico de la situación

Ámbito estatal: De los seis estados de la Región, tres no cuentan con información desagregada por sexo (Estado de México, Morelos y Tlaxcala), herramienta indispensable para generar políticas públicas e indicadores de impacto.

Sobre diagnósticos participativos, Hidalgo ya los realizó, con la ayuda de una institución prestigiada: FLACSO; Puebla inició el proceso. Morelos y Estado de México, no los han programado aún y Tlaxcala se propone hacerlos el próximo año. Esta estrategia permite iniciar la planeación participativa y dota de herramientas adecuadas para elaborar programas cercanos a la voz de las comunidades y, en particular, de las mujeres.

Ámbito municipal: En general, no hay información menos desagregada por sexos. Hay que destacar la cercanía que las Directoras tienen con las mujeres (principio de proximidad) ya que 97 % afirma que las han escuchado para desarrollar acciones.

Planes de igualdad

Ámbito estatal: Sólo Puebla tiene Plan de Igualdad. Es necesario reconocer que esta experiencia adicionalmente tiene un enfoque de derechos humanos. En el D. F. se maneja un Decálogo por la Igualdad, que se convertirá en Plan. En Hidalgo están trabajando en la actualización para este año.

En el Estado de México, Morelos y Tlaxcala está pendiente la elaboración de este instrumento.

Estados	% que tiene un diagnóstico de la situación de mujeres y hombres en su municipio	% Tienen Plan de Igualdad	% Trabajan masculinidad
Distrito Federal *	86 %	29 %	71 %
Estado de México	67 %	29 %	62 %
Hidalgo	56 %	22 %	67 %
Puebla	56 %	33 %	78 %
Morelos	57 %	0	67 %
Tlaxcala	50 %	59 %	75 %
Totales	66 %	29 %	65 %

(*) En el caso del D. F., las Unidades Delegacionales del Inmujeres funcionan con autonomía respecto de la Delegación.
Fuente: Directoras de instancias municipales de la Región Centro.

Ámbito municipal: No encontramos ninguna instancia que tenga Plan Municipal de Igualdad o Plan Municipal de las Mujeres, aún cuando 29 % de las instancias en la Región consideran que sí lo tienen. Sin embargo, es destacable la experiencia en Huauchinango, Puebla, que transformó su Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de género.

Masculinidad

Ámbito estatal: Se maneja poco. En el Distrito Federal se está impartiendo un diplomado para las unidades del Inmujeres-D. F. Éste es otro pilar en la construcción de igualdad, ya que se analizan, desde la perspectiva masculina, las relaciones de género, las atribuciones y la distribución de poderes, y la urgente modificación de la vida cotidiana, donde el cuidado de los otros y las responsabilidades domésticas deben ser igualitarias.

Ámbito municipal: Constatamos que el enfoque de mujeres predomina y se considera poco trabajar la masculinidad. Sin embargo, 65 % de las encuestadas consideran que sí lo trabajan.

Indicadores y medición del impacto

Ámbito estatal: Aunque los indicadores de impacto con enfoque de género son fundamentales para la sensibilización de autoridades, formular planes estatales y municipales, para el monitoreo de las políticas y la rendición de cuentas, no se cuenta con esta base dentro del Sistema de Igualdad. Sin embargo, los indicadores generales de la LGIMH y los indicadores-meta que estableció Proigualdad pueden servir de referente en los estados y municipios.

En los estados trabajan con indicadores de proceso. Morelos registra el número de llamadas, las personas atendidas contra la violencia, las capacitaciones, etcétera. Puebla tiene un sistema de indicadores sobre el servicio que prestan en los casos de violencia, y en el D. F. están trabajando para generarlos en coordinación con Unifem. Tlaxcala aún no cuenta con indicadores. El Estado de México realizará una evaluación sobre pobreza. Introducirán la perspectiva de género con indicadores para conocer el impacto diferencial entre hombres y mujeres

Ámbito municipal: Los indicadores de proceso que utilizan en algunas de las instancias tendrían que empezar por desagregarlos por sexo. Hace falta introducir indicadores de resultados y de impacto, para que se pudieran alinear con los estatales y con los de Proigualdad.

Mecanismos interinstitucionales

Ámbito estatal: En el Distrito Federal hay un avance importante, gracias a la organización de un Comité Intersecretarial de Género, integrado por las y los Titulares de las dependencias del GDF. Se ha creado una Red de Enlaces de Género, formada por los responsables de las áreas de planeación, quienes representan a cada dependencia.

Puebla tiene un Subcomité Especial de Equidad de Género. A través de él han impulsado la certificación en género con el Modelo de Equidad de Género (MEG) para las dependencias. En Hidalgo hay un Subcomité Especial de Equidad de Género, en el que participan dependencias y ONG, aunque sólo hay algunos tomadores de decisiones. El Estado de México cuenta con un grupo interinstitucional. En Morelos trabajan con instituciones como el DIF y la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En Tlaxcala, con la Secretaría de Gobierno, el DIF, la Secretaría de Salud, etcétera.

Es importante señalar el trabajo con universidades. En Hidalgo se impartió un Diplomado de Desarrollo de Políticas Públicas con Enfoque de Género, dirigido a funcionarios públicos. En Puebla se está impartiendo

una Maestría en Género. La idea es que los recursos humanos capacitados, sean una base para transversalizar y municipalizar el enfoque de género. También en Puebla se está invirtiendo un gran esfuerzo para la certificación por medio del MEG en el sector privado.

Ámbito municipal: Hay cierto avance de trabajo interinstitucional. Las instituciones que mencionan frecuentemente que son con las están trabajando son el DIF, el Instituto Estatal de las Mujeres y Desarrollo Social. Por otro lado, sólo 31 % de las Directoras de las instancias participan en las juntas de Cabildo.

Trabajo con sociedad civil

Ámbito estatal: En general, se reconoce poco trabajo con la sociedad civil organizada localmente. En el D. F., se cuenta con un mecanismo de promoción para la participación de ONG que podría ser replicado en otros estados: los fondos de coinversión social. Estas organizaciones son un excelente aliado en la institucionalización de la perspectiva de género, y tienen un rol estratégico en la sustentabilidad de los esfuerzos.

Ámbito municipal: En nuestros estudios de caso hubo pocas referencias de trabajo municipal con sociedad civil organizada, a excepción del D. F.

Participación, liderazgo y construcción de ciudadanía

Ámbito estatal: El enfoque con el que trabajan se ve muy claro al preguntar si escuchan a las mujeres para desarrollar sus acciones y si promueven el liderazgo, su organización y la construcción de ciudadanía.

En el D. F. e Hidalgo saben la importancia de estas capacidades, y por lo tanto le dan prioridad.

Estados	% de instancias que han escuchado a las mujeres para desarrollar sus acciones	% Promueven el liderazgo y la construcción de ciudadanía
Distrito Federal	100 %	100 %
Estado de México	96 %	65 %
Hidalgo	100 %	33 %

Estados	% de instancias que han escuchado a las mujeres para desarrollar sus acciones	% Promueven el liderazgo y la construcción de ciudadanía
Puebla	100 %	56 %
Morelos	67 %	0
Tlaxcala	100 %	25 %
Totales	97 %	60 %

Fuente: Directoras de instancias municipales de la Región Centro.

Ámbito municipal: Como puede apreciarse, aún cuando se reconoce la importancia de escuchar a las mujeres para programar y desarrollar acciones, la promoción de liderazgos femeninos y construcción de ciudadanía es relativamente baja.

Transversalización y presupuestos con enfoque de género

En el D. F. se logró la incorporación de la equidad de género como línea transversal en el Programa General de Desarrollo 2007-2012, con lo que el Instituto adquirió más facultades y responsabilidades. El año pasado capacitaron a todas las dependencias. En cuanto a presupuesto con enfoque de género, es el único estado con un avance muy concreto, por lo que vale la pena rescatar la experiencia. El Programa Presupuestal Número 12, denominado Igualdad de Género, incorporado al catálogo presupuestal, obliga a todas las dependencias a etiquetar recursos destinados a políticas, programas y acciones afirmativas para las mujeres, con el fin de reducir brechas de desigualdad. Éste se considera un primer paso toda vez que se requiere de la tranversalización de esta perspectiva, y no sólo añadir un renglón en el formato del Programa Operativo Anual.

Otra experiencia interesante es Puebla, por el uso que está haciendo del Modelo de Equidad de Género como instrumento para certificar dependencias. Calculan tener certificadas a 50 % de las 36 dependencias al finalizar el año.[39] Cabe agregar que incluso están considerando certificar a las instancias municipales.

[39] En 2006, se certificó al mismo Instituto Poblano de la Mujeres y a Secretarías como la de Desarrollo Social y del Trabajo, el Ayuntamiento de Puebla, etcétera. En 2008 certificaron a 17 Dependencias del Ayuntamiento de Puebla, al Congreso, a Turismo, etcétera.

En presupuestos con enfoque de género, en Puebla están trabajando con el Coplade para saber cuánto se destina para acciones en favor de las mujeres. En el proceso de modernización administrativa, estan incorporando una acción en favor de la igualdad.

En el Estado de México todas las dependencias tienen representantes y programas con enfoque de género, trabajando al interior y exterior de cada institución. En Hidalgo están transversalizando desde el año pasado. En Morelos, 14 dependencias tienen coordinadores de género. En Tlaxcala, se reconoce poco avance.

Ámbito municipal: No encontramos un solo caso de avance. En el D. F., aunque existen las Unidades del Inmujeres en las Delegaciones, está iniciando el proceso. La Asamblea Legislativa envió un Exhorto a las Delegaciones para que nombraran a las responsables de género. El peligro que observamos es la tendencia a subsumir el tema dentro de los "grupos vulnerables"[40] en las Secretarías de Desarrollo Social.

No se sabe qué es la transversalización.

> Un principio fundamental de la LGIHM es el relativo a la equidad de género, considerando a la transversalidad como estrategia fundamental que permita garantizar la incorporación de la perspectiva de equidad de género en cualquier acción que sea programada tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas, y culturales en las instituciones públicas y privadas con el objetivo de valorar las implicaciones que éstas tienen para las mujeres y los hombres.[41]

Tiene que trabajarse con los Cabildos y con los Presidentes Municipales. Una experiencia interesante es el trabajo que realizó Puebla con los Regidores y Regidoras electas para el periodo 2008-2011, el Instituto resaltó la importancia de contar con indicadores para tomar mejores decisiones en la planeación de políticas públicas. Un buen producto de ese tipo de esfuerzos sería contar con Planes de Desarrollo Municipales con perspectiva de género.[42]

---

[40] Dentro de un enfoque de derechos se recomienda hablar de grupos en situación de vulnerabilidad, ya que no se puede afirmar, por ejemplo, que todas las mujeres son un grupo vulnerable.

[41] Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *Análisis de la Ley General para la Igualdad*, p. 5.

[42] Huauchinango, Puebla, realizó un ejercicio interesante.

Acciones afirmativas

Ámbito estatal: Aún cuando no es fácil la aceptación de acciones afirmativas, en la Región destacan algunas experiencias. Por ejemplo, los Fondos de Coinversión Social del D. F. para promoción del trabajo con ONG son fundamentales para garantizar la sostenibilidad de las acciones más allá de los cambios gubernamentales. En Tlaxcala, el Instituto está a cargo del Programa de Empleo Temporal y del Fideicomiso de Desarrollo Integral de la Mujer Emprendedora (Fidime), que son programas crediticios dirigidos a mujeres. En Hidalgo se cuenta con la opción de Credimujer. En el Estado de México se están desarrollando proyectos productivos con apoyo especial a mujeres, apoyo especial de viviendas para mujeres y apoyo especial en becas para niñas.

Ámbito municipal: No sé entiende muy bien qué implica esta estrategia por parte de Presidentes, integrantes de Cabildos e incluso Directoras de las instancias municipales.

—Orden financiero

Con las nuevas obligaciones que impone la LGIMH a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de coordinar las acciones que realicen, con el fin de impulsar la vinculación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Secretaría de la Función Pública deberá verificar que cada una de estas dependencias y entidades designe un presupuesto específico y realice las reestructuraciones necesarias al interior de las mismas, con el fin de hacer operativa la Ley en comento.[43]

Presupuesto

Ámbito estatal: Se confirmó que la mayor parte del presupuesto de los Institutos Estatales es de procedencia federal: Fondos del Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF); Violencia, y Transversalidad. Para tener un ejemplo de las proporciones, en Tlaxcala sólo 25 % son fondos estatales, los demás son federales: 36 % de PAIMEF, 21 % de Violencia, y 18 % de Transversalidad.

[43] Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Ámbito municipal: En la mayoría de los municipios los únicos recursos de que disponen son de origen federal, recibidos a través del Fodeimm. Habría que negociar con los Presidentes Municipales para que el municipio otorgue la misma cantidad que las instancias gestionen, para que cuenten con recursos para operar.

Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (Fodeimm)

Estados	Núm. de instancias	Fodeimm-Proyectos enviados	Proporción de instancias que enviaron proyecto
Distrito Federal (*)	16		
Estado de México	75	36	48 %
Hidalgo	28	18	64 %
Puebla	96	60	63 %
Morelos	24	24	100 %
Tlaxcala	17	15	88 %
Totales	256	153	60 %

(*) De acuerdo con Inmujeres D. F., el Gobierno Federal no reconoce a las Delegaciones como municipios, por lo que no obtuvieron financiamiento.
Fuente: Información de los Institutos Estatales de las Mujeres.

Ámbito estatal: Hay un gran esfuerzo estatal para apoyar la gestión de recursos federales de las instancias municipales. Necesitan un reforzamiento en el equipo encargado de la municipalización, para que acompañen la implementación y evaluación. En recomendaciones, se hacen sugerencias para mejorar la transferencia de recursos federales.

Ámbito municipal: Los fondos federales del Inmujeres son todos para los municipios, por eso es necesario encontrar mecanismos que permitan que esos recursos sean recibidos con mayor oportunidad (ver recomendaciones). También se pueden gestionar otros recursos federales. Como ejemplo, en el municipio de Emiliano Zapata, en Morelos, la Directora de la instan-

cia está encargada del Programa Hábitat, por lo que gestionó la construcción de un Centro de Atención a la Violencia Familiar y obtuvo recursos para apoyar redes de mujeres.

2. Ámbito subjetivo de construcción de ciudadanía femenina

Uno de los desafíos de este estudio es el análisis de cómo debemos construir la igualdad entre hombres y mujeres.[44] Por esto decidimos aplicar cuestionarios de percepciones, tanto a hombres como a mujeres.

Debemos favorecer procesos de autonomía y autoestima que faciliten la autopercepción como sujetos de derechos. La autonomía tiene que ver con el apropiarse de la propia vida y está relacionada con la individualización, identidad y empoderamiento. Además de abrir espacios para la participación ciudadana es indispensable el desarrollo de capacidades y liderazgos femeninos, comprometidos con la igualdad.

> Si se considera que la gobernabilidad democrática depende de la capacidad de atender equilibradamente las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar, con la equidad y la igualdad de oportunidades, y con la participación ciudadana en el Gobierno es difícil imaginar que la misma pueda ser alcanzada sin la participación activa y consciente de 50 % de la población. La presencia de las mujeres en instancias de decisión y gestión del Estado son fundamentales para ello, y las acciones afirmativas adoptadas en muchos países están contribuyendo a hacer posible su concreción.[45]

Conocimiento de derechos

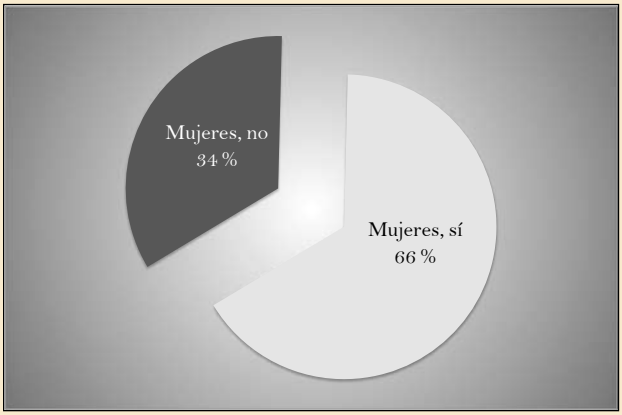
Este estudio es descriptivo. Se aplicaron 715 cuestionarios en los estados y 12 municipios con instancia municipal de la Región Centro (mitad a hombres, mitad a mujeres).

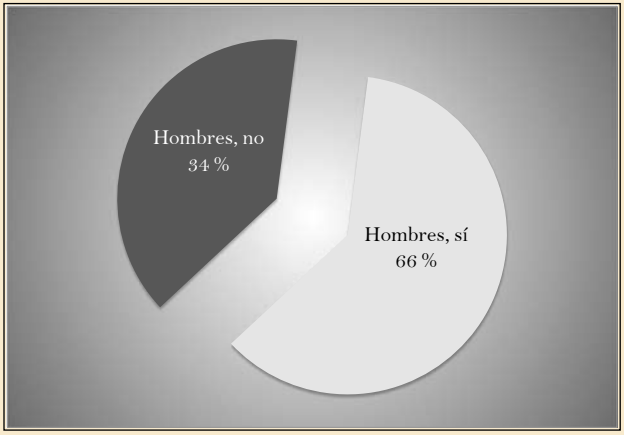
Aún cuando 64 % de la población entrevistada mencionó que sí conoce sus derechos, al preguntársele cuáles, 123 personas no supieron responder, por lo que la proporción disminuyó. Es decir, sólo 45.9 % de la población entrevistada tiene alguna noción sobre sus derechos. Otro dato interesante

---

[44] Panel Construcción de Ciudadanía, Hairou, 2.09.95. Citado por Line Bareiro, "Tejiendo encajes de poder y poderes", en Cecilia Loría Saviñón, coord., *Feminismo en transición*, p. 34.

[45] Prolead, "Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe: una historia de derechos".





es que, de las personas entrevistadas, los hombres conocen menos sus derechos (61 %) que las mujeres (66 %). Algunos testimonios memorables: "Derecho a tomar", hombre jornalero de 53 años, de Tezontepec de Aldama, Hidalgo; "Derecho a todo", mujer de 19 años, de Coatlán del Río, Morelos.

Derecho a la igualdad

En la lucha contra los estereotipos y la construcción de una cultura de igualdad percibimos cierto avance. Dos aspectos se abordaron con población abierta:

1) Los hombres deben mandar a las mujeres. Aunque 13 % de mujeres y 22 % de hombres contestaron que sí, la mayoría de mujeres y hombres res-

pondieron que no, y dieron razones como: "somos iguales", "debe haber equidad", "tenemos los mismos derechos", etcétera.

2) Las mujeres pueden ser Presidentas Municipales. Las mujeres y los hombres coinciden con que las mujeres pueden ser Presidentas Municipales (97 %). Sin embargo, para las mujeres se reiteraba que "mientras tuvieran un nivel educativo suficiente", cuestión que no se exige a los hombres.

"Las mujeres en la política enfrentan un grado de exigencia mayor para poder ser aceptadas. La aparente apatía política de las mujeres es una ilusión óptica: responde consistentemente a la inequidad de los requisitos de ingreso a la política y se aplica sistemáticamente".[46]

3) En cuanto a la percepción de discriminación. 38 % de las mujeres se ha sentido discriminada por ser mujer, mientras que 26 % de los hombres se ha sentido discriminado por ser hombre. Algunas situaciones que expresaron las mujeres: discriminación laboral, en el estudio, en la familia, violencia, etcétera. Incluso discriminación gubernamental: "En la calle, por los hombres, no la respetan", mujer de 47 años, de la Delegación Álvaro Obregón, Distrito Federal.

Los hombres declaran que: "por falta de atención" o "abuso de autoridad", "por la policía", "por mi vestimenta", "por ser gordo", etcétera. Incluso por ser joven: "No se toma en cuenta mi opinión en la familia", hombre de 19 años, de Tezontepec de Aldama, Hidalgo.

4) Percepciones en relación con los problemas de las mujeres y los de los hombres.

De las mujeres: discriminación, en general; y laboral, en particular; machismo; se casan muy chicas; abandono del marido. Aunque la mayoría apunta a la violencia. De los hombres: desempleo, machismo. Aunque la mayoría señala vicios y violencia. "Quieren ejercer su fuerza física sobre las mujeres (imponer)". Mujer de 37 años, Tetlanohcan, Tlaxcala.

5) Percepciones de las diferencias entre hombres y mujeres. Son pocos los que tienen la claridad de que la diferencia es el sexo, pero que tenemos iguales derechos.

6) Percepción sobre violencia contra las mujeres. 90 % de mujeres respondió que existe este tipo de violencia. Para dimensionar qué tan cercano es el problema, se preguntó si conocían algún caso: 71 % respondió que sí. De los hombres, 76 % respondió que sí existe, y 48 % que conoce casos.

---

[46] Instituto Federal Electoral, *El poder deshabitado: mujeres en los ayuntamientos de México, 1994-2001.*

Participación

Constatamos, por un lado, las ganas de participar de la población, y por otro, la falta de espacios para hacerlo. Cabe destacar el interés de 77 % de los hombres, que manifestaron su intención de formar parte de programas o asociaciones a favor de los derechos de hombres y mujeres, y en las mujeres, el interés ascendió a 85 %.

Construcción de ciudadanía

Ámbito estatal: De acuerdo con lo manifestado por las Directoras de las instancias estatales, los estados de Hidalgo, Tlaxcala y el D. F., dan prioridad a la organización y liderazgo de las mujeres. Esto es fundamental en la construcción de ciudadanía.

En el D. F. las líneas de acción son el fortalecimiento de la participación y organización de las mujeres, y la promoción de la participación política y ciudadana de las mujeres. Hidalgo tienen programados talleres de liderazgo femenino para la próxima Administración Municipal. En el Estado de México no están organizando grupos de mujeres pero sí promueven el liderazgo femenino.

Ámbito municipal: 60 % de las Directoras Municipales se perciben comprometidas con el fortalecimiento de liderazgo y la construcción de ciudadanía. Confirmamos que en el D. F. mantienen una relación institucional con las líderes que trabajan en sus comunidades.

HISTORIAS DE VIDA DE LAS Y LOS AGENTES PROMOTORES DE LA IGUALDAD, A LA LUZ DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO[47]

Siguiendo el análisis del ámbito subjetivo dentro de la construcción de ciudadanía se realizaron entrevistas a las y los líderes de este proceso. De las narraciones contadas por los diversos agentes promotores de la igualdad, concluimos:

[47] Clara Scherer.

A las mujeres responsables:

1. Les resultó fácil identificar en sus familias de origen los papeles de género. La mayoría asume que provienen de familias tradicionales donde las madres fueron, y siguen siendo, amas de casa, y los padres, proveedores económicos. En la mayoría de los casos, reconocen como el principal apoyo para su desarrollo, al padre. Algunas veces, la madre ni siquiera es mencionada, salvo pregunta expresa. Esto permite suponer que aunque se ha trabajado con los conceptos de género, la reflexión en torno al poder y su relación con las mujeres no hace aún posible una reconfiguración de la pareja femenino-masculino, en términos de atribución de valor en función de interpretaciones diferentes a los impuestos por una cultura que privilegia lo masculino. Pareciera hacerse un poco invisible el trabajo de sus madres, tal y como lo impone el discurso patriarcal.

"Por mi padre yo estudié la carrera que estudié. A pesar de la falta de recursos, él me apoyó con su ejemplo". "Mi padre nos procuró siempre lo mejor, dentro de lo que podía. Era un hombre de pocas palabras, trabajaba mucho, pero cuando podía, nos llevaba de vacaciones". "Mi madre fue como una niña. Era una hermana más, no salía sola ni a la tienda. Mi padre la llevaba siempre". "Mi madre no hacía más que el quehacer. Ahora me ayuda a cuidar a mi hijo, pero el que siempre me apoya es mi padre"

2. Difícilmente identifican en su carrera profesional, en su experiencia laboral o en la vida política que han iniciado los obstáculos debidos a su "ser mujer", o las marcas dejadas en su pensamiento por "la neutralidad de la ciencia".

"Yo estudié Ingeniería Eléctrica. No, ni los programas, ni la bibliografía tienen sesgo de género". "Estudié Biología. No, no hay sesgo, ahora hay muchas más mujeres que cuando yo estudié". "Mi carrera es Sociología y desde entonces, cuando estudiaba, un compañero y yo, que seguimos frecuentándonos, vemos que no hay discriminación. Hemos tenido las mismas oportunidades y el mismo trato".

3. No hay percepción de la discriminación por género en términos de cancelación de derechos, como ha sucedido en otros estudios sobre liderazgo femenino.

"Yo nunca he sido discriminada, ni molestada". "Que yo me acuerde, ni en la escuela me discriminaron. Yo era de las 'listillas', así que no, no fui discriminada". "No, yo no fui discriminada porque nunca me deje".

4. En cuanto a sus percepciones de los obstáculos en su vida política, identifican los partidos como limitante.

"En el partido, los hombres se sienten agredidos por el tema de las cuotas". "Asignación para candidatura. Te envían a distritos perdedores o de suplentes".

> Son diversas y complejas las causas atribuibles a esta desigualdad de género, pero se pueden señalar algunas de mayor peso y grado de dificultad. Los partidos políticos, cuyas lógicas y prácticas en los hechos no facilitan, no fomentan ni apoyan candidaturas femeninas y el desempeño de las mujeres al frente del Gobierno Local. El municipio es el núcleo más duro y resistente del control masculino sobre el poder político, donde operan más fuerte y cercanos los mecanismos de discriminación y descalificación de las mujeres.[48]

5. También señalan las complejidades de la relación con su pareja.

(Con lágrimas en los ojos): "¡Es que primero tengo que resolver mis problemas; no tengo cabeza para pensar en las otras!". "Lo que viví en esos años fue tremendo. El único trabajo al que me dejó ir fue a una estación de radio. Mi primer programa para niños lo hice con mucha ilusión. Él lo oyó y me llamó por teléfono: '¿Para esa porquería estás abandonando tu casa?'"

Los hombres responsables:

1. Para la mayoría, lo que vivieron en su familia de origen es "cuestión de épocas". No piensan que hay un replanteamiento en la asignación de tareas y poderes, de democracia al interior de las familias. Asumen, en su discurso, el cuidado de la familia de origen, suplantando la función que corresponde al padre, al hacérseles evidente la desigualdad con que fueron educadas sus hermanas. En la mayoría de los casos es también casi invisible el papel de sus madres, salvo para uno de ellos que a partir del sufrimiento vivido por ella ha tomado como suya la causa de las mujeres.

"Mi padre siempre ha estado pendiente de nosotros, aunque a los cinco años de que murió mi madre él se volvió a casar. Nos quedamos en la casa mis hermanos y yo. Por eso, desde los 15 años, me hice responsable de todo". "Mis hermanas se casaron chicas, y no les va bien. Pero eso es cuestión de la época que les tocó vivir". "Porque yo sí vi cómo sufrió mi madre, ahora quiero que ninguna mujer pase por lo mismo".

2. Con los Cabildos: En el tema de la violencia de los hombres hacia las mujeres en la pareja, su discurso se vincula con estereotipos:

---

[48] Alejandra Massolo, *Representación política de las mujeres en los Ayuntamientos: las alcaldesas.*

"No podemos hacer nada. Ellas, al ver que vamos a detener a su marido, empiezan a suplicar que no les hagamos daño, que no nos lo llevemos, que los perdonan, y entonces, los dos, el hombre y la mujer, se vuelven en contra de nosotros". "Mire, aquí sí se da mucho eso, pero es por ignorancia". "Tratamos de conciliar, de que lleguen a un acuerdo, porque no se trata de que acabemos con la familia. Para eso está el DIF".

En algunos casos, reaccionan con violencia, intentando minimizar la situación:

"La verdad, aunque se enojen, a mí no me importa si las madrean. Lo que me preocupa es que las contagien de sida".

3. Hablar de igualdad, para algunos es sinónimo de defensa de las mujeres. A las preguntas sobre brechas de género en educación responden que "en las escuelas hay mucho más mujeres que hombres, como una diferencia de 80 %".

4. En general, los Cabildos no conocen ni la Ley de Igualdad, ni la perspectiva de género. Su interés por ambos instrumentos es variable: va desde los muy interesados y comprometidos, hasta los francamente molestos y agresivos.

"Entiendo que la igualdad nos conviene a todos. Pero si supiéramos las causas de la violencia, podríamos hacer campañas para erradicarla". "Yo no sé para qué me citaron. Soy Regidor de Hacienda y de Asuntos Agropecuarios y no tengo nada que ver con este tema".

Valoraciones del proceso de construccion de igualdad por las protagonistas de la historia estatal y municipal

El siguiente apartado es el corazón de este trabajo. Tanto en el ámbito estatal como en el municipal es esencial empezar por dar voz a las protagonistas de esta historia, mujeres que desde sus respectivas trincheras están luchando por procurar igualdad y que se enfrentan a un sinnúmero de obstáculos. Esta parte del estudio pretende ser un homenaje a su trabajo.

Sin duda, el proceso de observancia tiene sentido en la medida en que sea un ejercicio que permita la reflexión y, sobre todo, que aporte aprendizajes. Desde nuestro punto de vista, lo primero que hay que hacer para construir igualdad es aprender a escuchar a estas mujeres.

Valoración del trabajo estatal por las Directoras de las instancias estatales

Estados	Dificultades	Facilitadores	Proyecciones
Distrito Federal	1. Resistencias que afectan en lo político, en la toma de decisiones. 2. No es fácil hablar de desigualdad y ejercicio de derechos.	1. Jefe de Gobierno y gabinete. Inmujeres D. F. participa en las reuniones de Gabinete.	1. Crear una red de género.
Estado de México	1. Falta de recursos. 2. Estereotipos.	1. El Gobernador designó este año dedicado a las mujeres. 2. Capacitarán a representantes de las dependencias. 3. Se hablaba de beneficiarios, ahora se desglosan por sexo.	1. Capacitación en género para incidir en políticas públicas. 2. Presupuestos con perspectiva de género. 3. Ir a nivel municipal. Empezaron el año pasado.
Hidalgo	1. Para los tomadores de decisiones es un tema trillado. 2. Resistencias de género. 3. Movilidad de recursos humanos. 4. Falta de tiempo para actualizarse.	1. La formación de cuadros de manera sistemática.	1. Enfocarse en: la desigualdad social, la pobreza, y los problemas estructurales. 2. Fomentar círculos de lectura. 3. Generar más Instrumentos.
Puebla	1. El presupuesto estatal debe crecer a la par que el federal. 2. Armonizar la legislación municipal (igualdad obligatoria en los municipios). 3. Más voluntad política : no hay el mismo compromiso en algunos funcionarios públicos. 4. Los medios de comunicación deben difundir los avances y logros. 5. Academia: más apertura para el tema.	1. Voluntad política del Gobernador. 2. Equipo ya formado. 3. Recursos federales. 4. Apoyo Inmujeres. 5. Disposición de capacitar a funcionarios.	1. 2008. Armonización de la Ley Orgánica Municipal y avanzar en la reforma de Bandos de algunos municipios. 2. Obligatoriedad de la materia de Género en todos los niveles educativos (desde preescolar, hasta universidad). 3. Que las personas egresadas de las maestrías y doctorados estén capacitadas para dar clases.
Morelos	1. Temor al cambio, a perder el control. Resistencia cultural. 2. Falta de sensibilización sobre las mujeres.	1. Liderazgo. 2. Relación con el Congreso. 3. Relación con el Ejecutivo.	
Tlaxcala	1. Resistencias. 2. Presupuestos.	1. Buena relación con el Gobernador y su esposa. 2. Servidores públicos universitarios.	1. Posible proyecto de observatorio. 2. Banco para las mujeres.

Valoración del trabajo en los municipios por parte de las instancias estatales

Estados	Dificultades
Distrito Federal	1. Resistencias al interior del mismo Instituto y al cambio en general. 2. Delegados —cuestión política. 3. Rebasados por la demanda. Crecen en habitantes y no la institución. 4. Ejercicios de poder entre las mujeres que no ayudan. 5. Algunas mujeres no quieren hacer trabajo comunitario.
Estado de México	1. Problemas políticos. Se piensa que se quiere "capitalizar políticamente". 2. Problemas presupuestales. 3. Municipios de oposición, falta de acuerdos políticos.
Hidalgo	1. Se han quedado en la sensibilización en la comunidad, en las escuelas. 2. Sólo canalizan. No se ha logrado institucionalizar la perspectiva de género. 3. Se etiqueta a la instancia. No se valora el trabajo. Se vuelven asistencialistas. 4. No aparecen en estructura estatal ni en el organigrama. 5. No se visualizan como área estratégica para hacer cambios. 6. Trabajan solas. Por falta de personal no pueden dar seguimiento.
Puebla	1. Cultura machista. 2. Resistencias de las mismas mujeres. 3. No se entiende la diferencia entre el Instituto Municipal y el DIF. 4. Clima y geografía (ya que hacían un día de camino para capacitar).
Morelos	1. En los dirigentes no hay conciencia. 2. Se piensa que no necesitan un espacio y se les ubica en el DIF. 3. La mentalidad:"qué vamos a hacer con tanta igualdad".
Tlaxcala	1. Resistencias, poco interés y falta de presupuesto. 2. Piensan que el DIF resuelve la problemática. 3. Se necesita que sea obligatorio. Comprometer con la ley a Presidentes.

Estados	Facilitadores
Distrito Federal	1. Gobierno de izquierda con proyecto. 2. La Dirección General tiene visión de política pública y experiencia. 3. Interlocución positiva con delegados —acuerdos. 4. Sistema de unidades-políticas públicas en trabajo territorial.
Estado de México	1. Apoyo de las mujeres que presionan a Presidentes Municipales. 2. El Programa Estatal. 3. En eventos le dan espacio a Presidentes Municipales.
Hidalgo	1. Formación de cuadros.

Estados	Facilitadores
Puebla	1. Voluntad del Gobernador. Llegar hasta el último rincón. Ir a los pueblos. 2. La Dirección ha apostado por la capacitación permanente.
Morelos	1. Buen trato de la Titular hacia las personas. 2. Buscar vías: las esposas de los Presidentes Municipales.
Tlaxcala	1. Mujeres con liderazgo.

Estados	Proyección
Distrito Federal	1. Están pasando de modelo de respuestas individuales a modelo de respuestas sociales-modelo de solidaridad entre mujeres. 2. Están capacitando promotoras legales. 3. Trabajar para que las mujeres estén informadas. Exigibilidad de derechos.
Estado de México	1. Seguir luchando por hacer Coordinaciones de Mujeres.
Hidalgo	1. Reorientar el trabajo de capacitación. 2. Lograr que las personas nombradas tengan conocimientos jurídicos.
Puebla	1. Se está pensando certificar con el MEG a las instancias municipales.
Morelos	1. Proyecto de estructura de instancias: canalizar mujeres hacia apoyo psicológico y jurídico. 2. Crecer y crear Coordinaciones.
Tlaxcala	1. Trabajo con la Ley Orgánica Municipal. 2. Lograr la meta de 75 % de Institutos Municipales.

Valoración del trabajo en los municipios por las instancias municipales

Lo que se necesita para comprometer acciones municipales a favor de la igualdad:

Estados	Acciones municipales a favor de la igualdad
Distrito Federal	1. "Capacitación de las instancias delegacionales y del propio Consejo para que visualicen las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres".
Estado de México	1. "Concentrar a los integrantes del H. Ayuntamiento y terminar con su apatía". 2. "Un presupuesto exclusivo para el Consejo Municipal por medio de una partida para poder trabajar".

Estados	Acciones municipales a favor de la igualdad
	3. "Convencer a la ciudadanía de que asista a las pláticas, porque es muy difícil que acudan si no hay una alguna motivación, una despensa por ejemplo". 4. "Reformar el Bando Municipal. Definir acciones en el Plan de Desarrollo Municipal".
Hidalgo	1. "Capacitación continua de los servidores públicos municipales y compromiso en el ejercicio de la equidad de género y su promoción y difusión". 2. Promoción de las actividades y capacitación sobre equidad de género. 3. Recursos del Fodeimm.
Puebla	1. "Sensibilización de las autoridades y funcionarios del Ayuntamiento". 2. "Recursos financieros, y elaborar planes estratégicos con metas y objetivos". 3. Construcción de la instancia municipal de las mujeres especificando sus objetivos y la importancia de que el Ayuntamiento la reconozca. 4. "Conocimiento y manejo total de la Ley para la Igualdad y la de Acceso".
Morelos	1. Voluntades políticas y capacitación en los temas de equidad de género para las autoridades. 2. Buscar alianzas con las ONG.
Tlaxcala	1. "Comprometer por escrito a las autoridades municipales a una capacitación". 2. "Contar con el apoyo del Presidente Municipal y del Cabildo". 3. Publicidad y talleres de sensibilización.

Estados	Dificultades
Distrito Federal	1. "Conceptualización tradicional de la mujer, ignoran género y la igualdad entre hombres y mujeres", "machismo, cultura patriarcal" y "la población indígena no ha sido incorporada con éxito a la cultura urbana". 2. "No existe apertura por parte de la Delegación en la realización de un trabajo en conjunto con Inmujeres".
Estado de México	1. "No se tienen los suficientes recursos económicos para desplazarnos a las comunidades y poder llevar a cabo las pláticas y cursos. Los hombres tienen desconfianza. [...] Por lo que regularmente la asistencia de mujeres es limitada". 2. "Falta de equipo de cómputo, falta de una oficina, falta de personal y poco presupuesto, falta de estructura orgánica". "Falta material para difundir los programas. Comunidades alejadas". 3. "Difícilmente se reúnen las mujeres en las comunidades, existe la mentalidad de pedir permiso para asistir".

Estados	Dificultades
	4. "Las mismas mujeres no aceptan pláticas, ni tienen interés por recibir información, sólo quieren apoyos económicos". 5. "[...] se cumple con doble tarea por lo cual no cuento con el tiempo necesario para cubrir las actividades de la Coordinación de la Mujer".
Hidalgo	1. "No hay personal suficiente, no hay un lugar fijo de la instancia". 2. "No hay el interés necesario por parte del Presidente Municipal". 3. "Patrones culturales que continúan favoreciendo la discriminación".
Puebla	1. "La apertura de la gente a escuchar propuestas nuevas, y el temor de las mujeres a participar activamente". 2. "El Ayuntamiento no le ha dado importancia al IMM". 3. Falta de recursos económicos.
Morelos	1. "Los servidores públicos no están capacitados en equidad de género".
Tlaxcala	1. Poca participación del género masculino.

Estados	Facilitadores
Distrito Federal	1. "El Instituto de las Mujeres se encuentra bien posicionado en la temática de transversalidad de género".
Estado de México	1. "Personal del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS), de la Coordinación y de otras instituciones". 2. "Seguir capacitando para lograr una difusión de calidad sobre la igualdad". 3. "[...] en las comunidades se halla una mujer que es la que vincula a las demás en el desarrollo de los cursos y pláticas de autoestima". 4. Apoyo de las Presidencias Municipales. 5. DIF. 6. Otras instituciones.
Hidalgo	1. Apoyo del Ayuntamiento. 2. Los programas de apoyo estatal de asesorías legal, psicológica y sensibilización a través de talleres, conferencias y distribución de material didáctico. 3. El apoyo constante del Instituto Estatal de las Mujeres, así como del Instituto Nacional de las Mujeres. 4. Los recursos del Fodeimm. 5. Redes de apoyo, interes de las mujeres en participar en las acciones emprendidas.
	1. Apoyo de las autoridades municipales. 2. Recursos del Fodeimm.

Estados	Facilitadores
Puebla	1. Apoyo de las autoridades municipales. 2. Recursos del Fodeimm. 3. Otras instituciones. 4. Disponibilidad de la representante del Instituto de la Mujer para desarrollar las actividades del proyecto.
Morelos	1. Apoyo de las autoridades municipales.
Tlaxcala	1. Apoyo del Inmujeres y del IEM Tlaxcala para la coordinación de acciones a favor de la mujer.

Estados	Proyección
Distrito Federal	1. "El avance en materia de igualdad es lento en Iztacalco, por lo que es muy importante incrementar las acciones de ambas instancias —Inmujeres y Delegación Política— para llegar cada vez más a mayor población". "Capacitar a los órganos encargados de la Salud Pública, de la Seguridad Pública y de la impartición de justicia en la Ley de Igualdad Sustantiva". 2. Al contar con el apoyo del Fodeimm se lograrán mayores acciones a favor de las mujeres.
Estado de México	1. "Hace mucha falta trabajar con las mujeres [...] y que su participación sea desinteresada, que no siempre estén esperando algo a cambio de su presencia. Porque en las Administraciones pasadas las malacostumbraron a darles todo, es por ello que existe una baja participación en este aspecto". 2. "Con mayor presupuesto municipal podríamos tener una oficina propia y más personal para atender y dar soluciones más rápidas a cada necesidad".
Hidalgo	1. "Disminuir las brechas de género y que las mujeres participen y que todas las mujeres del municipio conozcan y ejerzan sus derechos".
Puebla	1. "Lograr que en un 80 % del personal del H. Ayuntamiento se conceptualice, en lo que es la equidad de género entre hombres y mujeres". 2. Campaña constante a favor de la igualdad de género y visitas a las localidades. 3. "Atención psicológica y más participación de la mujer en la vida política".
Morelos	1. "Cuantificar las necesidades específicas de hombres y mujeres para poder proyectar las actividades a realizar el próximo año".
Tlaxcala	1. Capacitar y sensibilizar a las autoridades municipales. 2. La calidad de atención de la instancia de la mujer.

RECOMENDACIONES PARA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA REGIÓN CENTRO

Nuestra visión ha sido la de sistema, por lo tanto, nuestras recomendaciones irán a partir del ámbito municipal, siguiendo el camino inverso, con la finalidad de que desde este ámbito se fortalezca la política de igualdad. Es imprescindible que se instrumente con el apoyo del estatal y del federal. Si no será imposible que las "Llaneras Solitarias" dejen de serlo.

I. Ámbito objetivo de construcción de ciudadanía

1. Orden legal

1.1. Dos sistemas, un camino

Ámbito municipal	
Se da prioridad al Sistema de Acceso a una Vida Libre de Violencia, por lo que las instancias creen que su función es atender la violencia. Se debe proporcionar una inducción adecuada que les permita comprender que la eliminación de la violencia se puede lograr con un enfoque integral de igualdad que atienda las condicionantes sociales, económicas, políticas y culturales de la subordinación. En la implementación municipal del Sistema de Acceso a una Vida Libre de Violencia y el Sistema de Igualdad se debe evitar duplicación de Consejos en los que intervienen las mismas autoridades gubernamentales. Es necesario recuperar la perspectiva integral que permita ubicarse en la construcción de igualdad. Es necesario el trabajo interinstitucional y de los diferentes órganos de Gobierno para evitar que se asocie violencia-DIF-instancia y les margine de los espacios de toma de decisiones.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Los avances en favor de la igualdad y no violencia son grandes progresos, pero por surgir casi en paralelo han ocurrido ciertos problemas de estrategia y de construcción institucional: 1) La lucha contra la violencia no será eficaz si no se incluye en la construcción de igualdad. Si las mujeres no tienen garantizados sus derechos será imposible romper el círculo de la violencia. Habría que trabajar más el significado e implicaciones de la igualdad genérica. En la sociedad se ha hecho visible la violencia. No es el único problema de las mujeres, ni se resolverá sólo con medidas legislativas. Es necesario posicionar el derecho a la igualdad. 2) En la ejecución de los sistemas hay duplicación de esfuerzos y competencia. Hay que pensar en un sistema único que sume y multiplique esfuerzos.	Por el mayor avance en la homologación de leyes contra la violencia, algunos programas estatales centran su atención en la violencia. Ambas Leyes deben ser vistas como instrumentos de políticas públicas. Se debe fortalecer la observancia y su consideración en un marco de exigibilidad de derechos. Sumar las dos estrategias institucionales implica que se potencie el esfuerzo sin perder de vista la ruta crítica de cada uno de los procesos. Es necesario posicionar en la sociedad la desigualdad y trabajar la transversalización en la Administración Pública Local. Se requiere el trabajo coordinado para posicionar entre las y los legisladores el tema de la desigualdad como un factor de injusticia social y necesario modificar para el pleno desarrollo de la sociedad.

1.2. Lo que el viento se llevó y la armonización legislativa

<table>
<tr><th colspan="2">Ámbito municipal</th></tr>
<tr><td colspan="2">A) Armonización en bandos y reglamentos.
a) La LGIMH no está considerada dentro del proceso de armonización legislativa.
b) Las modificaciones van encaminadas a la armonización con la LAVLV, perdiéndose la visión de igualdad y la necesidad de reforzar jurídicamente la existencia de las instancias.
c) Para fortalecer la permanencia de las instancias es fundamental modificar las Leyes Orgánicas Municipales, donde se obligue su creación y se les asigne presupuesto. La Presidenta Municipal de Chapa de Mota sugirió que se establezca un presupuesto de 2 %.
d) Las reformas a bandos y reglamentos son fundamentales para garantizar a las instancias. Se están realizando Acuerdos de Cabildo para sustentar el trabajo; sin embargo, muy pocos municipios han modificado el Bando en favor de las instancias municipales de las mujeres.
B) Difusión de la LGIMH y la LAVLV: Hay gran desconocimiento de estos avances jurídicos, no sólo de las instituciones aliadas del Gobierno Local, sino también de las propias instancias.
C) En el proceso de inducción se deben aportar nociones legales mínimas, de modo que se les capacite para negociar con el Ayuntamiento y la construcción de ciudadanía inicie con ellas mismas.</td></tr>
<tr><th>Ámbito federal</th><th>Ámbito estatal</th></tr>
<tr><td>1) Con la creación de la LGIMH se modificó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, asignándole funciones de observancia.
Asimismo, el Inmujeres hizo un replanteamiento de su visión para enmarcarse dentro del Sistema de Igualdad. De ahí surge Proigualdad.
2) La LAVLV implica la modificación de todas las leyes contrarias a sus principios.
En general, se requiere una mayor difusión de estos avances legislativos en el país.</td><td>Las leyes disponen que los Congresos expidan o modifiquen las disposiciones necesarias para promover sus principios, políticas y objetivos:
A) LGIMH: decretar leyes similares en los otros cinco estados. No diluir la observancia estatal y modificar la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado, para asignársela con personas destacadas. Se debe revisar toda la legislación y modificar también las Leyes Orgánicas Municipales.
B) Urgen las modificaciones a los Códigos Penal, Procesal y Civil.</td></tr>
</table>

1.3. Fragilidad jurídica y respaldo legal

Ámbito municipal
La situación actual de las instancias en cuanto a su naturaleza jurídica es de mucha fragilidad. La mayoría ha sido creada por Acuerdos de Cabildo y / o cuentan con convenios con las instancias estatales. En nuestro recorrido, encontramos sólo dos casos de modificación del Bando de Policía y Buen Gobierno. Se debe respaldar a las instancias municipales con las modificaciones a dichos Bandos que les den respaldo jurídico y claridad de funciones.

Ámbito federal	Ámbito estatal
El Inmujeres fue creado en el año 2001 por Decreto de Ley. De acuerdo con la CNDH, a nivel nacional, del total de instancias estatales de la mujer y del Distrito Federal, 21 cuentan con una ley que les da marco jurídico a sus esfuerzos para la igualdad al determinar su objeto y sus atribuciones. Situación que no existe en 11 entidades federativas.[49] Puebla ya tiene ley.	En la Región Centro se debe abogar porque Hidalgo, Estado de México, Morelos y Tlaxcala, tengan Decreto de Ley para la creación del Instituto, porque se corre el riesgo de que se modifique la misión o que desaparezcan con facilidad. En las reformas a la Ley Orgánica Municipal, cada estado debe dar respaldo jurídico para las instancias municipales de las mujeres, y establecer un presupuesto.

1.4 Desconocimiento y sistema de igualdad municipal

Ámbito municipal	
El marco jurídico federal debe ser inspiración para tener una política de igualdad que conjunte: un sistema, un programa y la observancia por parte de las ONG y las Comisiones de Derechos Humanos. "Se trata de un asunto de derechos humanos, como una prolongación de una política democrática desde otra lógica cultural; es decir, aquella que reconoce la diferencia sexual y desarma las falsas ideas de género".[50] Tener un enfoque que mire de manera integral las brechas de desigualdad, y que considere el índice de empoderamiento de género (Naciones Unidas) como base del desarrollo humano. Se trata de tener una vida sin discriminación. Un enfoque de igualdad considera el trabajo con hombres. La separación de funciones con el DIF debe ser clara para ambas instituciones. Mientras el trabajo de asistencia corresponde al DIF, la finalidad de las instancias es promover la construcción de ciudadanía para hacer valer el derecho a tener derechos. Es decir, partir de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos. Por eso se requiere que cuenten con presupuesto y autonomía de gestión. De acuerdo con los cuestionarios que se aplicaron, la idea de igualdad está dentro del imaginario social. Incluso, hay aceptación generalizada a la creación de una institución que vele por la igualdad.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Tener como marco la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establece tres instrumentos para la política nacional en materia de igualdad: el sistema, el programa y la observancia. Sin embargo, el derecho a la igualdad no ha permeado suficientemente y no se entienden sus implicaciones.	Es necesario que en la procuración de igualdad se cuente con los tres instrumentos para la política estatal en materia de igualdad: un sistema estatal, un programa estatal y una observancia estatal. Derivado de que persiste un enfoque de mujeres, los aspectos de masculinidad son abordados marginalmente e incluso se piensa que representa una desviación de recursos.

[49] (Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora y Yucatán). CNDH, Informe Especial sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres, México, 2007, p. 62.

[50] Corina Rodríguez Enríquez, "Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional".

Ámbito federal	Ámbito estatal
Es necesario capacitar sobre el derecho a la igualdad, qué es diferencia, desigualdad o equidad, qué revelan las desigualdades, etcétera, porque hay muchas confusiones. La alianza con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación fortalece la igualdad.	A excepción de Puebla y el Decálogo del D. F., no encontramos ningún otro programa que tuviera como eje el derecho a la igualdad. Regresamos en el tiempo a la década de los setentas: a la "Integración de la Mujer al Desarrollo".[51]

1.5. Falta de difusión y Presidentes Municipales y Cabildos como aliados

Ámbito municipal	
Por el poco conocimiento de ambas Leyes en los Cabildos se requiere un programa de capacitación para todos los miembros y, en particular, para las y los Regidores encargados de la Comisión de Género. Es estratégico convertirlos en aliados de las Directoras de las instancias para que apoyen en la transversalización y la elaboración de presupuestos con enfoque de género. Insistimos en que las Directoras de las instancias participen en las juntas de Cabildo. Un primer paso es que las decisiones de políticas públicas se basen en datos desagregados por sexo para que se pueda apreciar el impacto diferenciado de cualquier programa.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Los vínculos de la Comisión de Equidad de Género en el Congreso, con las Comisiones de Género de los Estados (existen en todo el país), y con las y los Regidores de la Comisión de Género en los municipios debería ser reforzado.	Modificar la Ley Orgánica Municipal e incorporar la obligación de crear las instancias. Replicar lo que hizo Puebla de inducción a los candidatos a Presidentes Municipales electos y Regidores e impulsar planes de desarrollo municipal con enfoque de género.

[51] Este enfoque consideró como el ámbito "natural" de las mujeres, el doméstico, por lo que su propuesta fue únicamente en torno a proyectos artesanales o del sector informal, como medio para incrementar el ingreso familiar. No se percataron de que representaban una carga adicional a las labores reproductivas. Asimismo, se promovió la integración de la mujer al desarrollo, sin considerar las relaciones que existen entre la posición de las mujeres en las estructuras económicas y las relaciones de género. Tampoco abordó la influencia de las desiguales relaciones de género.

2. Orden institucional

2.1. Cortos periodos de Gobierno Municipal y Consejos de Participación Ciudadana

Ámbito municipal	
La red de investigadores en Gobiernos Locales mexicanos afirma que "[...] el periodo trianual resulta insuficiente para la implementación de funciones y servicios que impliquen construcción de capacidades a mediano y largo plazos". Además, la carencia de un sistema profesional del servicio público municipal y la consecuente inestabilidad administrativa, contribuyen a que la insuficiencia resulte más aguda. Del mismo modo, la fragilidad administrativa de las instancias de planeación municipal es una fuente adicional que torna disfuncional al reducido periodo".[52] Los periodos breves de los Gobiernos Locales obligan a atender sólo demandas sociales a corto plazo, lo que fomenta el clientelismo. Como decía Vázquez Mota: "en el primer año están en etapa de aprendizaje; en el segundo de aplicación, y en el tercero de elecciones".[53] Ante esto, coincidimos con la visión de un "Servicio Civil de Carrera"[54] municipal que permita la profesionalización de cuadros. Consideramos que sólo en la medida en que la ciudadanía se apropie de las experiencias de construcción institucional y, en este caso, de la procuración de igualdad, será posible institucionalizar y mantener activa cualquier iniciativa más allá del periodo trianual. Es por ello indispensable que se coordine el trabajo de las instancias con las ONG. Reafirmamos que las instancias, para enfrentar los breves periodos de Gobierno, deben apostar a la sociedad civil. Para garantizar cierta sustentabilidad de las instancias, se sugiere sumarles un Consejo con participación de mujeres destacadas, para que contribuyan a la continuidad y seguimiento de las acciones. Si estos Consejos logran sobrevivir la transición trianual y pasan la estafeta y las experiencias aprendidas a las nuevas Directoras, será una ganancia en favor de su continuidad.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
El desfase de periodos de Gobierno Federal, Estatal y Municipal genera enormes dificultades para la congruencia de los programas de Gobierno. El principio de concurrencia se ve limitado con esta falta de sincronía. Reforzar la idea de un Servicio Profesional de Carrera en género que trascienda los periodos de Gobierno.	Se debe hacer un esfuerzo para alinearse con Proigualdad. Profesionalizar funcionarios municipales cada tres años desgasta, y se complica aún más, por el número de municipios a atender por cada estado. Aprovechar los avances tecnológicos, garantizando que las instancias tengan internet, es una base para crear un Servicio Profesional de Carrera en género.

[52] Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Iglom, "Bases para una reforma constitucional en materia municipal".

[53] *Ibid.*

[54] Por ejemplo, Zacatecas.

2.2. Escasa información en el ámbito local y generación de datos con enfoque de género

Ámbito municipal	
Es sorprendente encontrar la poca información con la que cuentan algunos municipios para llevar a cabo la gestión pública. Ni siquiera tienen datos que deberían ser parte de la cotidianidad del quehacer municipal. Más difícil aún es contar con información desglosada por sexo. Esta información cuantitativa, junto con la cualitativa obtenida por la realización de diagnósticos participativos es estratégica. Cabría retomar lo mejor de la experiencia de Mujeres en Solidaridad.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
El Inmujeres ha construido indicadores de impacto de género. Esto debería estar disponible en todos los ámbitos. Acordar con el INEGI que las Encuestas Nacionales aporten resultados del ámbito municipal.	A través de los Coplade se cuenta con más o menos información en los estados. Es importante vincularse con ellos para generar información con enfoque de género y lograr que en registros administrativos se considere esta perspectiva.

Poca planeación participativa y construcción de la agenda pública

Ámbito municipal	
Se deben impulsar planes municipales de desarrollo con perspectiva de género. La cercanía con la ciudadanía debería ser un aspecto fundamental para impulsar procesos de planeación participativa. Con esto se promoverá la organización de mujeres y, sobre todo, la articulación de redes para retroalimentarse con otras experiencias. Los diagnósticos participativos deben establecer prioridades de acción y capacitación y ser una estrategia para incorporar a la ciudadanía en los procesos de políticas públicas. Se sugiere la exploración de metodologías para la rendición de cuentas expedita.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
La planeación federal en el país cuenta con una amplia experiencia. Sin embargo, los tiempos de planeación diferentes respecto de los órdenes estatal y municipal, complican la concurrencia de acciones. Se debería estimular la generación de redes de conocimiento e información a nivel nacional que propicien el intercambio de experiencias en los tres ámbitos de Gobierno. Aquí también debe aprovecharse el avance tecnológico.	Se deben apoyar planes municipales de desarrollo con perspectiva de género. Se debe replicar lo que están haciendo algunos programas estatales de las mujeres, escuchar a la sociedad civil en sus procesos de planeación. Incluso se están dando experiencias de procesos de planeación participativa realizados de manera profesional, como en Hidalgo. Así, se contara con indicadores cuantitativos y cualitativos, esenciales en la construcción de procesos de igualdad.

2.3. Desfases en planeación e indicadores Proigualdad

Ámbito municipal	
Sería conveniente que los municipios consideren utilizar los indicadores de Proigualdad. Para lo anterior, se requiere que la información contenida en diversas encuestas, por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, pudiera procesarse hasta el nivel municipal. Contar con este tipo de datos significaría dotar a las instancias con herramientas muy potentes para establecer compromisos políticos y sustentar propuestas de políticas públicas. Se podrían establecer metas a mediano y largo plazo que traspasen la lógica trianual y contar con indicadores de impacto con base en el conocimiento estadístico puntual.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Para la integración del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (Proigualdad), el Inmujeres realizó una consulta ciudadana y consideró los instrumentos internacionales. Por primera ocasión en el país un Programa de Igualdad establece indicadores de impacto.	Los desfases de temporalidad entre los ámbitos de Gobierno, difícultan la alineación respecto de Proigualdad. Retomar sus objetivos, estrategias e indicadores. Además de aprovechar los que señala la Ley de Igualdad, considerar los indicadores de Proigualdad para sumar el esfuerzo estatal y municipal en el logro de las metas nacionales.

2.4. Debilidad en la gestión municipal y Servicio Civil de Carrera

[55] [56]

Ámbito municipal
De acuerdo con la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales (2004) de Sedesol, existe un débil nivel de profesionalización de los funcionarios públicos municipales: 40 % no tiene estudios medios o superiores y aproximadamente 63 % de los Presidentes Municipales y funcionarios no tenía experiencia previa en la Administración Pública. En una escala de cero a 10 la capacidad institucional de los Ayuntamientos recibe una calificación de 5.36. Esto, a decir de la ahora ex Titular de la Dependencia, Josefina Vázquez Mota, no significa que los alcaldes estén reprobados, pero que no tienen la capacidad de gestión que necesitan en ese nivel, especialmente tratándose de política social.[55] Por lo anterior, se debe establecer un Servicio Civil de Carrera Municipal. Se requieren: "procedimientos para que el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos municipales, se definan por indicadores de experiencia, calificación y desempeño, mediante concurso y evaluación objetiva, preservando los principios de equidad de género y reconocimiento a personas con capacidades diferentes".[56] Con un Servicio Civil de Carrera en materia de igualdad, se profesionalizarían recursos humanos en género, derechos humanos y políticas públicas. Asimismo, capacitar a las Directoras en conocimientos básicos de administración y bases jurídicas.

[55] *La Jornada*, 29 de diciembre 2005.

[56] Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, *op. cit.*

Ámbito federal	Ámbito estatal
Hay rezagos en la capacidad de gestión del Gobierno Municipal, producto del centralismo, que por lo reciente de la descentralización no han superado. Por eso debe implementarse el Servicio Civil de Carrera de género.	El ámbito estatal debe ser un puente que coordine el esfuerzo de profesionalización de funcionarios públicos en la instrumentación del derecho a la igualdad. Sumarse al Servicio Civil de Carrera con enfoque de género debe ser prioritario.

2.5. Brecha digital y Sistema Nacional de Capacitación a Distancia en Género

Ámbito municipal	
Se identifican enormes carencias de capacitación de las instancias. Se propone un Sistema Nacional de Capacitación a Distancia, que permita actualización permanente y fácil acceso a materiales de autoaprendizaje elaborados por especialistas, ya sea del Inmujeres o del Instituto Estatal correspondiente. Para la viabilidad de esta propuesta es esencial disponer de computadora e internet. Ante el abuso de algunas autoridades en la utilización de los insumos aportados por los fondos federales (Fodeimm), es necesario indicar a los Presidentes Municipales que por disposiciones legales la Federación tiene como atribución el poder monitorear durante dos años como mínimo el adecuado uso de sus recursos y amonestar la desviación de éstos.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Para no fragmentar el uso de los recursos federales en capacitaciones sin sistematizar resultados se sugiere un Programa Nacional de Educación a Distancia. Para lograrlo es fundamental negociar con los Presidentes Municipales que para recibir fondos federales el Ayuntamiento o Delegación asegure el pago de internet para las instancias. Se tendra una red de intercambio de información y experiencias entre instancias municipales intra e interestatales. Es necesario considerar que el acceso a los recursos informáticos y el desarrollo de habilidades computacionales es heterogéneo, por lo que deberá investigarse cuál es la mejor opción para un programa de educación a distancia que permita diversas modalidades (*e-Learning*, tutoriales, semipresenciales). Se ha privilegiado la elaboración de materiales de promoción descuidando la generación de material didáctico. Es fundamental producir material de autoaprendizaje.	Si los estados se suman al Programa Nacional de Educación a Distancia, se ordenarán los contenidos y se ahorrarán costos. Se requiere saber cuántas instancias no tienen computadora propia y / o no disponen de internet, de tal manera que se asegure que cuenten con estos recursos como base del Programa. Asimismo, la elaboración de materiales de autoaprendizaje facilitaría la replicación de contenidos, y sería una oportunidad para que las instancias estatales cumplan con la transversalización, con acciones para el fortalecimiento de la gestión municipal, y con la difusión de género y derechos humanos de las mujeres.

2.6. Poca profesionalización y certificación en género

Ámbito municipal	
Mejorar el nivel profesional de los cuadros encargados de impulsar la igualdad entre hombres mujeres debe ser una labor prioritaria. Para determinar el mínimo nivel profesional se deben realizar concursos para la selección de personal. De preferencia, las Directoras de las instancias deberían ser elegidas por Acuerdo de Cabildo para asegurar tanto el nivel profesional mínimo como el apoyo a la gestión. Fue muy señalada la falta de inducción al trabajo de las encargadas de las instancias. Es necesario elaborar manuales de procedimiento que expliquen su misión a favor del derecho a la igualdad. Es fundamental hacer obligatorio la asistencia a cursos de capacitación para la gestión de las oficinas municipales de las mujeres. En cuanto a la profesionalización en género de otras áreas estratégicas en el ámbito municipal, hay una urgencia expresada por la mayoría de las instancias de contar con Ministerios Públicos sensibles y concientes de los derechos de las mujeres.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Proigualdad propusó certificar los conocimientos en género como parte del Servicio Público de Carrera. Esto es estratégico en la profesionalización. Se plantea fortalecer el Programa de Capacitación al Magisterio y la Carrera Magisterial incluyendo perspectiva de género, promover la materia de Género y Derecho en la formación universitaria en la Licenciatura de Derecho y carreras afines. Urge la puesta en marcha de estas propuestas.	Los Programas Estatales deben brindar cursos de inducción en políticas públicas y género para las personas de las instancias, y elaborar manuales. Una restructuración de las páginas web de los programas estatales, para que toda la información generada esté en ellas facilitando el acceso y consulta. Es indispensable que cuenten con un área que coordine los esfuerzos de vinculación con el ámbito municipal para una institucionalización profesional. Introducir género en las carreras de Derecho.

2.7 Asistencialismo y políticas públicas con enfoque de derechos y género

Ámbito municipal
Para cubrir las metas de creación de instancias se acepta su ubicación en los DIF municipales, situación inconveniente para el enfoque de derechos humanos. Se debe modificar la concepción sobre el lugar de las mujeres dentro de la familia. Queremos subrayar el riesgo que esto implica. Hemos encontrado un enfoque asistencial-clientelista muy ligado al ciclo electoral. Los subsidios personalizados generan dependencia y clientelismo, ya que transmiten la idea de que son regalos y no derechos. Las mujeres que se acercan a la instancia creen que van a "recibir" cosas. Con esta actitud se les convierte en objetos de asistencia y no en sujetos de derechos. No se entiende la importancia de su participación, empoderamiento y liderazgo. Una manera de romper con estos círculos viciosos es tener una sociedad civil empoderada, que sea corresponsable en la gestión pública y exija la rendición de cuentas en el derecho a la igualdad. Una base de capacitación en políticas públicas con enfoque de género y de derechos humanos permitirá a las Directoras contar con mejores herramientas para desempeñar mejor sus funciones.

Ámbito federal	Ámbito estatal
Desde un enfoque de desarrollo humano, combatir la exclusión social significa fortalecer las capacidades de las personas y comunidades para satisfacer sus necesidades. El marco de derechos cambia la idea de que las personas que viven en exclusión social, estén supeditadas a la caridad y plantea alternativas de vida que les permita recuperar su condición de sujetos de derechos, protagonistas de su desarrollo. Para formular una política pública con enfoque en derechos se requiere: contar con un respaldo jurídico que los garantice, debe tener cobertura universal, así como la expresión de políticas selectivas que fortalezcan la equidad; garantizar la participación activa y mecanismos dirigidos a la protección de derechos.[57] La implementación de Proigualdad podría reforzarse desde un enfoque de derechos humanos.	La necesidad de reforzar políticas sociales incluyentes y participativas debe ser un eje en este ámbito de Gobierno. La participación activa de la ciudadanía en la generación de políticas públicas, es esencial. Solamente habilitando a las personas en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades es que puede construirse ciudadanía y políticas públicas con enfoque en derechos humanos. Muchos programas sociales estatales están basados en la oferta y no en la demanda de la población, sin darse cuenta de que así propician que las personas se transformen en beneficiarios permanentes de programas asistenciales. Existe una confusión de funciones con el DIF o incluso una especie de competencia, sin entender que son ventanillas diferentes y que responden a procesos diferentes. Para cubrir metas, algunos estados consideran "natural" crear instancias dentro de los DIF municipales, optando por lo cuantitativo sobre lo cualitativo. Subsiste la idea de "protección" de las mujeres y no de protección de sus derechos.

57

2.8. Resistencias y transversalización de género

Ámbito municipal	
Las instancias enfrentan muchas resistencias de los funcionarios públicos locales, lo que dificulta la futura transversalización Aunque apenas comienza la construcción institucional de las instancias, se les debe apoyar para estar cerca de la toma de decisiones (Cabildos y Presidencia Municipal). Las instancias municipales pueden gestionar recursos públicos federales etiquetados para procurar igualdad dentro de su municipio, por lo que es necesario capacitar a las Directoras en esta función. Por lo pronto, puede aprovecharse el Catálogo de Programas Federales para los municipios, que puede bajarse de la página electrónica del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Generar instrumentos que faciliten el trabajo en el sistema. Por ejemplo, en el Programa de Educación a Distancia, producir videos en los que un especialista en género y uno en un tema expliquen mecanismos de género.	Inicia la transversalización. En general, todos los Programas Estatales de las Mujeres, plantean las dificultades y resistencias con las que se enfrentan en este proceso. Requieren más instrumentos que les faciliten esta tarea. Puede aprovecharse la experiencia de Puebla, en la Región, o la de Zacatecas.

[57] *Ibid.*

Ámbito federal	Ámbito estatal
Sumar las ONG a la academia y las mejores prácticas de gobierno. Hacer una versión similar al Catálogo de Fondos Federales del Inafed.	Capacitar a las instancias municipales para gestionar recursos federales, no sólo del Inmujeres sino también de las demás dependencias federales.

58

2.9. Fragilidad de las instancias municipales de las mujeres y construcción institucional

Ámbito municipal	
Estructura. Cuando aparecen en el organigrama municipal, el nivel de las instancias municipales de las mujeres suele ser muy bajo. En la mayoría de los casos sólo existe una persona a cargo, las llamadas por nosotras "Llaneras Solitarias". En otros casos se asigna esta tarea a una persona que tiene otras responsabilidades en el municipio, por lo que ni siquiera se cuenta con 100 % del tiempo de la única persona encargada; es decir, hay sólo "media Llanera Solitaria". Las instancias, con el apoyo de los Institutos Estatales, deben requerir al municipio cierta documentación básica como el organigrama, el inventario de lo recibido por los fondos federales, etcétera, para que se oficialice el proceso de construcción institucional. *Sociedades del conocimiento.* Se debe asegurar que 100 % de las instancias municipales tenga servicio de internet si se quieren impulsar procesos de capacitación a distancia, fomentar redes de intercambio, etcétera, Si no es así, la brecha digital será un enorme déficit en la construcción de ciudadanía. *Función.* Muy pocas instancias tienen claridad en sus objetivos. Prevalece la idea de que su función más importante es atender la violencia contra las mujeres. Es conveniente contar con una inducción. *Recursos.* No cuentan con lo mínimo indispensable como oficinas propias, gastos de transportación, etcétera. De no ser por los fondos federales provenientes del Fodeimm, no encontramos casi ninguna otra forma de financiamiento. Se sugiere la negociación con los Presidentes Municipales para que inviertan la misma cantidad que reciben de los fondos federales. Asimismo, pueden gestionar fondos federales etiquetados como Hábitat, becas para empleo temporal, etcétera. *Apoyo insitucional.* Como el proceso de construcción institucional es reciente debe escucharse la voz de las Directoras de instancias municipales, a fin de considerar sus experiencias y propuestas como de alta prioridad. En el sistema de igualdad, el orden federal y estatal deben jugar el rol de apoyo visitando periódicamente a las instancias, para que se refuerce la rendición de cuentas y se les dé respaldo político. Los Presidentes Municipales deben ser incentivados en su compromiso con la igualdad.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Proceso reciente de descentralización que debe retomar las lecciones aprendidas. Promover con el SNI[58] políticas, programas y proyectos para identificar, gestionar y evaluar las estrategias, y actividades vinculadas al logro de los objetivos de la Política Nacional de Igualdad.	Proceso reciente de descentralización. Riesgos de considerar más lo cuantitativo que lo cualitativo. Es importante sistematizar las experiencias de las instancias municipales para mejorar su rol de apoyo.

[58] Sistema Nacional para la Igualdad.

Ámbito federal	Ámbito estatal
Para la construcción institucional, la transferencia de recursos debe ejecutarse con criterios de equidad. Considerar: 1) Las desigualdades regionales. Acciones afirmativas que den trato preferencial a municipios con altos índices de marginación, que deseen fortalecer la construcción de capacidades. Es decir, usar un criterio de equidad que dé trato diferente a los desiguales. La consideración de desigualdades regionales afecta las brechas de género. 2) En la procuración de igualdad, dar incentivos a municipios con bajos índices de marginación que muestren avances en indicadores de impacto. Para fortalecer capacidades es esencial un Programa de Comunicación a Distancia[59] con lo que el Inmujeres sería un apoyo efectivo para el sistema de igualdad.[60] Analizar la forma en que el Inmujeres está administrando los fondos para idear opciones eficaces y eficientes para la transferencia de recursos. Hay que mirar lo aprendido y adaptarse a los ciclos municipales.	La descentralización debe ser vista como un camino de doble vía. Si sólo viene desde el poder central, además de autoritaria, genera clientelismo. Debe venir también de abajo hacia arriba, de modo que lo que se genere sea empoderamiento local. Para lograrlo, Inmujeres y los programas estatales deben tener una comunicación fluida con las Directoras municipales (cuestionarios, *chats*, etcétera). Considerando el número de municipios que tiene cada estado la comunicación permanente con las instancias puede hacerse a través de internet. Es decir, hay que invertir en tecnología para el proceso de construcción de capacidades dentro del sistema de igualdad y crear una red de redes. Encontrar mejores formas de rendición de cuentas de los recursos transferidos a los estados. Lo mínimo sería hacer un recuento de los productos obtenidos por los diferentes fondos federales y, siguiendo un criterio de transparencia, subirlos a la página web del Instituto Nacional y de los Institutos Estatales. El estado debe ser el enlace en muchos sentidos. Debe aprovechar los avances tecnológicos para dar cobertura a todos los municipios y a la población. Por otro lado, es importante entender el rol de cada componente dentro del sistema, ya que muchas veces los Institutos Estatales operan programas más que dar seguimiento y apoyo en la gestión a los municipios.

59 60

2.10 Politización y sociedad civil organizada

Ámbito municipal
Tanto los programas estatales como las instancias municipales se quejan de los continuos riesgos de que su trabajo se politice. Incluso hemos percibido Presidencias Municipales donde los colores partidistas están tan a flor de piel que los funcionarios públicos van vestidos de acuerdo con su preferencia política. Se requiere de una sociedad organizada que exija el cumplimiento de derechos.

[59] De acuerdo con el Indesol, en 2004 el país contaba con una Red Nacional de Teleaulas (263), con una cobertura de 2,430 municipios.

[60] Para lograr lo anterior, se requiere una transformación de su página en internet, para que se convierta en un centro de aprendizaje.

Ámbito federal	Ámbito estatal
Por testimonios hemos constatado los riesgos de privilegiar a las instancias que pertenecen al mismo partido. La sistematización de experiencias y uso de los recursos contribuirá a dimensionar y erradicar este problema.	Muchos de los municipios que no cuentan con una instancia es debido a que pertenecen a un partido diferente al estatal. Es lamentable que las mujeres sean rehenes de estas situaciones que les imposibilitan la defensa de sus derechos.

2.11. Impunidad y el sistema por una vida libre de violencia

Ámbito municipal	
El mensaje concreto que permea en este ámbito es la imposibilidad de impartición de justicia para las mujeres. Constatamos que sigue imperando la idea de las "conciliaciones", el no percibir socialmente a la violencia como delito y una gran fragilidad institucional para defender los derechos de las mujeres víctimas. Es conveniente que se diseñen estrategias efectivas para la canalización de las mujeres víctimas a través de "rutas críticas"y que las responsables de las instancias asuman que el marco de igualdad es fundamental en la erradicación de la violencia. Contar con el soporte del ámbito estatal para tener información del Sistema Estatal de Acceso a una Vida Libre de Violencia, para saber qué pasa con los procesos de denuncia. La única forma de enviar un mensaje efectivo de que la violencia es un delito es con ejemplos de casos en donde se impartió justicia y se consignó al delincuente.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
No se cuenta con la información mínima sobre la impartición de justicia en los casos canalizados por situaciones de violencia que denuncian las mujeres. Dentro del Consejo de Violencia respectivo se plantee la urgencia de que las Procuradurías generen esta información indispensable para las políticas públicas. (Desagregada por sexo, edad, lugar de ocurrencia, etcétera.)	Existe una enorme carencia de indicadores en relación con la impartición de justicia. No hay información de lo que sucede una vez denunciada la violencia doméstica. Nadie pudo informarnos acerca de cuántas sentencias se han dictado, cuántos citatorios se han distribuido, ni cuántos casos hay consignados. Debe funcionar de tal modo que se genere un sistema de referencia y contrareferencia sistematizado.

2.12 Poco trabajo con masculinidad y democratización familiar

Ámbito municipal
Poco se ha trabajado con masculinidad. Predomina un enfoque de mujeres. Es fundamental reforzar la capacitación en derechos humanos para los jóvenes, con carácter preventivo, así como abordar aspectos de masculinidad que les permitan tener una visión de igualdad y de los riesgos de esforzarse por "cumplir" con roles rígidos que limitan su potencial como seres humanos. Es decir, hay que "vender" las ventajas de vivir en igualdad y democratizar las relaciones familiares. Confirmamos la disposición de los hombres a participar en programas u asociaciones a favor de la igualdad.

Ámbito federal	Ámbito estatal
La igualdad entre los géneros, se ha planteado más como un tema del ámbito público, por lo que se debe incidir en la democratización del espacio privado en las familias. Astelarra plantea que la ausencia de los hombres del ámbito privado no produce problemas de desigualdad porque no se le asigna valor. Propone desarrollar una ética de los cuidados y cómo convertirlos en la base de otra generación de derechos ciudadanos.	Poco se ha entendido que identificar brechas de género obliga a mirar la participación de los hombres en el ámbito privado de donde permanentemente han sido excluidos, con o contra su voluntad. Domina el enfoque centrado en las mujeres y se piensa que asignar recursos financieros a este tipo de estrategias es desviar recursos Puede hablarse de cierto déficit en el concepto de igualdad, al no considerar como un factor fundamental el involucramiento de los hombres.

3. Orden financiero

3.1 Poco presupuesto y reforzamiento de recursos

61

Ámbito municipal	
Los fondos federales son altamente apreciados, aunque escasos y se reciben tardíamente. Son los únicos recursos de los que disponen, con excepción del D. F., en donde tienen fondos del Gobierno del D. F. Para evitar retrasos en la entrega de recursos, los proyectos deben elaborarse por el periodo de duración de la gestión municipal, acompañados por un cronograma trianual, de manera que la transferencia llegue con más oportunidad. Es decir, la operación de estos recursos debería responder a las necesidades específicas de los municipios. Como se operan ahora obedece más a una lógica federal que no reconoce las capacidades y debilidades de cada municipio para la gestión pública.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Identificamos tres formas para transferir recursos: A) Donativos. Como opera actualmente: vía el Inmujeres, con el Fodeimm. B) Subsidios con reglas de operación para entregar fondos directamente a los municipios.[61] C) Crear un fondo tipo Ramo 33, que transfiera recursos a los estados y municipios. Las tres opciones presentan ventajas y desventajas. Respecto de las últimas dos hay riesgos de desvío hacia otras acciones que los estados consideren prioritarias.	1) El problema de gestionar muchos fondos se reproduce a nivel estatal en donde el proceso de seguimiento, ejecución e informe del ejercicio de los recursos al Inmujeres se torna complejo administrativamente. Un reclamo de las instancias estatales es la rigidez en el manejo de las normas. 2) En la mayoría de estados de la Región Centro los fondos federales representan la mayor proporción de recursos que se gestionan. Es decir, rebasan la proporción de recursos que reciben del ámbito estatal.

[61] Rodrigo Valdivia, Director de Evaluación del Inmujeres.

Ámbito federal	Ámbito estatal
Nuestra propuesta es eficientar la fórmula actual, por lo que se sugiere que los proyectos para el Fodeimm, sean elaborados para el ciclo completo de la gestión municipal, no en la forma anual como se está operando. Esta propuesta obedece a la lógica de la planeación municipal, lo que les permitiría incluso realizar evaluaciones de impacto sobre las acciones instrumentadas. Se requiere establecer, en la asignación de recursos, un criterio de equidad (un trato diferenciado para los desiguales); es decir, un trato privilegiado para los municipios con mayor nivel de marginación o con mayor presencia de mujeres indígenas.	Los fondos federales son entregados con atraso, lo que difícilta el ejercicio de los programas anuales. En alianza con las Comisiones de Género Estatales, se deben diseñar mecanismos para reforzar financieramente, tanto a las instancias estatales, como a las instancias municipales, quizá estableciendo una proporción del presupuesto. En la distribución de recursos, los Programas Estatales están apoyando a los municipios para la formulación de proyectos para el Fodeimm. Sin embargo, se necesita que los estados puedan disponer de personal capacitado que asesore. Los Programas Estatales deben informar, junto con las Directoras de las instancias municipales, a los Presidentes Municipales de la recepción de los recursos federales, para apoyar y comprometer a los Presidentes Municipales.

3.2. Pocos presupuestos participativos y presupuestos con enfoque de género

62

Ámbito municipal	
No encontramos ningún caso de presupuesto con enfoque de género municipal o delegacional. A futuro sería interesante abrir espacios para la generación de presupuestos participativos,[62] lo que significaría un apoyo para la elaboración de presupuestos con enfoque de género. La alianza de las Directoras de las instancias con los Regidores de las Comisiones de Equidad de Género puede contribuir a impulsarlos. Por otro lado, si se tuvieran los materiales de educación a distancia, sería más fácil para las Directoras abogar para impulsar esta iniciativa.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
La página electrónica: http://www.cddhcu.gob.mx/, del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, tiene publicaciones al respecto.	Es aún muy incipiente este proceso en la Región, pero se sugiere aprender de la experiencia del D. F. y de la etiquetación de recursos.

[62] PNUD, Segundo Foro sobre Desarrollo Humano, *Descentralización y poder local en el desarrollo humano, El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?*, p. 91. Se sugiere revisar la experiencia del presupuesto municipal participativo del municipio de Villa González, en donde se avanzó hacia la creación de la Asociación Municipal de Mujeres de Villa González, para establecer una política que garantice la equidad de género.

II. Ámbito subjetivo de construcción de ciudadanía

1. Desconocimiento de derechos humanos y cultura de derechos

Ámbito municipal	
Una primera constatación en campo ha sido el desconocimiento de la gente en relación con sus derechos. Sin embargo, hemos percibido ciertas nociones del derecho a la igualdad, al recibir una respuesta generalizada de que los hombres no deben "mandar" a las mujeres o que las mujeres pueden ser Presidentas Municipales. Se requieren amplios procesos educativos para mejorar la aptitud y la actitud en cuanto al ejercicio de los derechos y la igualdad.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Hay poco conocimiento de cómo emplear el enfoque de derechos. La capacitación en derechos humanos debería ser un eje del Programa de Educación en Género a Distancia.	Se percibe poco conocimiento no sólo de los derechos humanos, sino de cómo emplear el enfoque de derechos en los programas de desarrollo.

2. Escasa participación y construcción de ciudadanía local

Ámbito municipal	
Correspondería a las Legislaturas de los estados la precisión y formas concretas de democracia participativa, como también a los Cabildos, para hacer lo propio en los reglamentos municipales. De hecho, el énfasis estaría dirigido a que la reglamentación municipal se desarrollara en esta materia, considerando que es condición para la consolidación de la ciudadanía, de sus derechos políticos y del sistema de democracia participativa. En este sentido, deben considerarse las cuotas no sólo en los espacios de partidos políticos sino también en los ámbitos de participación ciudadana. La proximidad del municipio puede contribuir para tener mejores respuestas a las demandas sociales, a los problemas comunes , y por lo tanto, reforzar la cohesión y el tejido social. El espacio municipal es un espacio privilegiado para la participación ciudadana y liderazgos; por esto, es fundamental propiciar la participación de las mujeres en el ámbito público, en la toma de decisiones a nivel local, y que sus intereses sean considerados en la planificación y gestión local. Para lograrlo se requiere incidir en los mecanismos, instrumentos y espacios de participación ciudadana existentes, que acompañen a las instancias y programas municipales en favor del derecho a la igualdad. En los programas asistencialistas que desarrollan algunas instancias, como cursos de "tecnología doméstica", podría aprovecharse el espacio de encuentro entre mujeres para difundir sus derechos y para la identificación de ellas mismas como un grupo social con intereses similares. Se les debe habilitar para que ellas se asuman como las actoras principales y sus procesos personales y necesidades sean tomadas en consideración.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
1) Fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil y la academia en la política nacional (Proigualdad) 2) Homologar los códigos al Cofipe en las cuotas que garanticen la participación con equidad en cargos de representación del Ayuntamiento.	Como constatamos poca participación de la sociedad civil local (a excepción del D. F.) y poca presencia femenina en puestos de decisión, se requiere generar toda una estrategia de liderazgo y construcción de ciudadanía.

3. Poco trabajo con las ONG y reforzamiento para la sustentabilidad

Ámbito municipal	
Las Organizaciones de la Sociedad Civil juegan un papel fundamental para la sustentabilidad de las acciones en el ámbito local. Sin embargo, hasta el momento se ha encontrado poco conocimiento y trabajo conjunto entre Gobierno y sociedad civil organizada en el ámbito local (a excepción del D. F.). Las reflexiones, producto de los cuestionarios que hemos aplicado, en el ámbito local nos permiten apreciar un cierto consenso de que la igualdad es un valor. Este consenso es una buena base para la creación de las instancias como garantes del derecho a la igualdad. El desafío es la legitimidad y sustentabilidad que tienen para poder desarrollar sus funciones. Reforzar la inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en la toma de decisiones municipales. Una experiencia interesante a recuperar son los programas de coinversión social que propician la alianza del Gobierno con la sociedad civil. Pueden ser un referente.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
Dentro de la propuesta de un programa federal de educación a distancia debería contemplarse aspectos básicos para el empoderamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Asimismo, trabajar en conjunto con Indesol. La participación de Organizaciones de la Sociedad Civil debería ser un eje que cruce todos los fondos del Inmujeres.	En general hay poco trabajo con Organizaciones de la Sociedad Civil, sobre todo locales, con excepción del D. F. Se debe aprovechar la experiencia en coinversión social del D. F. para replicar en los otros cinco estados de la Región Centro, de tal modo que se fortalezca la sustentabilidad de las acciones más allá de los periodos de Gobierno.

3.4. Poco desarrollo del derecho laboral y cuando la igualdad nos alcance

Ámbito municipal	
Poco se ha trabajado con el sector privado en el ámbito local. Sin embargo, algunas experiencias, como la de Puebla, demuestran que es factible impulsar el MEG propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres. Esta estrategia pemitiría sentir las ventajas de trabajar con igualdad en la vida cotidiana de las personas.	
Ámbito federal	Ámbito estatal
El Inmujeres promociona el Modelo de Equidad de Género para las empresas. Esta área debería tener más influencia en el ámbito estatal y municipal para generar multiplicadoras. Asimismo, se pueden levantar quejas en el Programa de Igualdad de la CNDH.	A excepción de Puebla, poco trabajo se ha encontrado con el sector privado, por lo que se puede aprovechar esta experiencia para trabajar en ese ámbito.

Conclusiones desde un enfoque de género, derechos humanos y construcción de ciudadanía

Visión intersectorial del desarrollo: holística (mujeres como un todo; con derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales).	Es incipiente el enfoque de derechos humanos en el ámbito municipal.
Los derechos son realizados (son respetados, protegidos, facilitados y logrados).	Aún prevalece la idea de que se protege a las personas y no a sus derechos.
Los derechos siempre implican obligaciones y deberes correlativos .	La gente dice conocer sus derechos, pero al preguntarles cuáles no saben la respuesta.
Los derechos humanos son universales.	No permea la concepción de que los derechos humanos deben abarcar a todas.
Los derechos humanos pueden realizarse atendiendo tanto a los resultados como a los procesos. Las metas y los objetivos son usualmente: de largo plazo. Focaliza en los resultados y en los procesos. Son más difíciles de cuantificar. Focaliza en las causas estructurales así como en las manifestaciones. Focaliza en el cumplimiento de los derechos y en el empoderamiento.	Los periodos municipales dificultan tener una planeación de largo plazo. En algunos casos, percibimos un interés por cumplir metas, sin importar consolidar procesos ni considerar lo cualitativo. Impulsar políticas asistencialistas representa no ir a las causas estructurales de los problemas de desigualdad que viven las mujeres. Falta reforzar el empoderamiento y liderazgo.
Los derechos humanos son indivisibles porque son interdependientes.	Regalar cosas o hacer manualidades no modifica la desigualdad. No se puede combatir la violencia sin la igualdad de derechos.
La sustentabilidad es obligatoria.	El cumplimiento de metas sin consolidar procesos deriva en fragilidad. Sobre todo si no se involucra a la sociedad civil y no se atienden las demandas de las mujeres.
La participación es un objetivo / meta y una estrategia, también.	Para la sustentabilidad de las acciones es esencial la participación. Realizar diagnósticos participativos y trabajar con sociedad civil.
Contexto: social, político, macroeconómico y orientado a políticas	Hay una carencia de información, más aún desagregada por sexo.
Desde una perspectiva de derechos humanos, la caridad es obscena	La falta de enfoque de derechos hace creer que regalar cosas a las mujeres es cumplir derechos.
En un enfoque de derechos, el estado no está cumpliendo con su obligación, si siguen muriendo mujeres por causas prevenibles.	La obligación del estado en la rendición de cuentas respecto del cumplimiento de derechos es una práctica incipiente dentro del ámbito municipal.

Políticas públicas con perspectiva de género[63]

a) Políticas ciegas al género. Son aquellas que aparentemente benefician a toda la población, pero que tienen algún componente que puede excluir a las mujeres. Por ejemplo: créditos.	Existen pocos indicadores para medir el impacto de las acciones, y por lo tanto, para dimensionar la población sujeto de la política de igualdad por sexo.
b) Políticas específicas para mujeres. En estas políticas, las mujeres se consideran usuarias y un agregado numérico, sin tomar en cuenta sus necesidades y la transformación de los roles tradicionales. Este tipo de políticas, creadas expresamente para mujeres, incluyen acciones que perpetúan las desigualdades y los estereotipos.	Las acciones municipales hacia las mujeres tienen un sesgo asistencialista, sin considerar sus derechos, la construcción de liderazgos y redes de mujeres. En general, se está intentando atender la violencia hacia las mujeres, pero falta mucho para percibir la importancia de construir ciudadanía femenina como elemento central de esa lucha.
c) Políticas redistributivas de género. Toman en cuenta las necesidades de mujeres y hombres y la redistribución democrática de recursos. Fomentan el desarrollo de habilidades de gestión de proyectos de manera individual o comunitaria. Replantean la distribución de roles productivos y reproductivos para organizar la carga de trabajo dentro y fuera del hogar. Impulsan procesos de empoderamiento y de participación.	Ante la tendencia a perpetuar los roles de género sin percatarse de ello, se debe tener este marco de políticas redistributivas de género como elemento clave en la evolución de las instancias municipales de las mujeres, de tal modo que se pueda transitar hacia el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, el empoderamiento y la construcción de liderazgos femeninos.

Metodología

Revisión bibliográfica y en internet

Se ha llevado a cabo una amplia revisión documental y se ha profundizado en el conocimiento de experiencias a nivel internacional en favor de la igualdad local.

[63] Inmujeres, PNUD, *El ABC de género en la Administración Pública.*

Entrevistas

1) Ámbito federal

A) Inmujeres: con Clara Muñoz, Directora de Institucionalización de la Perspectiva de Género en los Estados y Municipios; y Rodrigo Valdivia, Director de Evaluación.
B) Inafed: con Nancy Bernal, Directora Jurídica del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
C) Ex funcionarias (os): con Dulce María Sauri, Directora del Conmujer; Patricia Espinoza, ex Directora del Inmujeres; Claudia Alonso, Directora de Mujeres en Solidaridad; Carlos Rojas, Director de Pronasol; Francisco Cos, Director de Evaluación del Inmujeres; ex Senadora, Lucero Saldaña, y ex Diputada María Elena Chapa.
E) Casa de la Mujer, A. C.: con Margarita Dalton Palomo.

2) Ámbito regional

A) Con las seis Directoras de los Programas Estatales de las Mujeres.
B) Con cuatro Directoras de Municipalización de Género dentro de los Programas Estatales.
C) Con seis integrantes del personal operativo de los Programas Estatales.
D) Se seleccionaron dos municipios y dos Delegaciones (de alta y baja marginación) que cuentan con instancia municipal.

Hemos procurado contar con un mosaico de municipios, tanto por partido político como por problemáticas (jefatura femenina, población indígena).

En estos encuentros, se han aplicado los siguientes instrumentos:

A) Para identificar el perfil de liderazgo de las Directoras de los Programas Estatales, un cuestionario de historia de vida.
B) Con el propósito de ubicar el marco paraguas en el cual se inscribe el trabajo municipal, un cuestionario sobre los Programas Estatales de las Mujeres.
C) Se realizó una valoración general de los avances y dificultades de las instancias municipales desde la perspectiva de los Programas Estatales.
D) Con el apoyo de los Institutos Estatales de las Mujeres, se envió un cuestionario a todas las instancias municipales de las mujeres en la Región Centro.

Reuniones

A) Con la Directora de un PUEG estatal.
B) Con una ex Delegada de Mujeres en Solidaridad.
C) Asistencia a un curso de capacitación para integrantes de los Cabildos de un estado.

3) Ámbito municipal

Entrevistas

A) Con 12 Directoras de instancias municipales ya constituidas, y una de una instancia municipal por constituirse.
B) 10 entrevistas con Presidentes Municipales; nueve con integrantes de Cabildos, y con un Síndico.
C) Con una ex Presidenta Municipal; una Directora de un DIF Municipal; una Regidora de Comisión de Género, y dos Directores de Desarrollo Social Delegacional.

En estos encuentros se han aplicado los siguientes instrumentos:

A) Para identificar el perfil de liderazgo de las Directoras de las instancias municipales de las mujeres, un cuestionario sobre historia de vida.
B) Un cuestionario sobre las acciones a favor de la igualdad.
C) Apreciaciones sobre los avances y dificultades de la instancia municipal que dirige.

Asimismo, hemos aplicado 715 cuestionarios a población abierta de 10 municipios y dos Delegaciones con instancia municipal, y 100 más en dos municipios que no cuentan con instancia municipal (Zacualpan y Jiutepec). La mitad, a hombres, y la otra mitad, a mujeres.

Los estudios de caso municipales por estado se realizaron en los siguientes municipios:

Estados	Municipio de alta marginación	Municipio de baja marginación
Distrito Federal	Álvaro Obregón (PRD)	Magdalena Contreras (PRD)
Estado de México	Chapa de Mota (PAN)	Coacalco (PRI)
Hidalgo	Tezontepec de Aldama (PRD)	Tula de Allende (PRI)
Puebla	Tetela de Ocampo (PRI)	Huauchinango (PRI)
Morelos	Coatlán del Río (Alianza)	Emiliano Zapata (PRI)
Tlaxcala	Tetlanohcan (PRD)	Panotla (PRD)

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, Jeanine, *La igualdad de oportunidades en el desarrollo local. Marco conceptual*, Quito, Universidad Católica del Perú / IV Comité de Igualdad de Oportunidades Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, UCCI, 2007.

ARANDA, Josefina, "Políticas públicas y mujeres campesinas en México", en Soledad González *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*, México, El Colegio de México, 1993.

ASTELARRA, Judith, *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, ONU / CEPAL, 2004. (Serie Mujer y Desarrollo 57)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Notas técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal. Experiencias de América Latina y el Caribe*, Nueva York, BID, 2007.

BARRERA BASSOLS, Dalia, Alejandra Massolo e Irma Aguirre Pérez, *Guía para la equidad de género en el municipio*, México, GIMTRAP / Sedesol / Indesol, 2004, 118 pp.

BUNCH, Charlotte, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly, eds., *Los derechos de las mujeres son derechos humanos. Crónica de una movilización social*, México, Edamex, 2000.

BUNSTER, Ximena, Cynthia Enloe y Regina Rodríguez, eds., *La mujer ausente. Derechos humanos en el mundo*, 2a. ed., Chile, Isis Internacional, 1996.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO, *Análisis de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México, CEAMEG, 2007, 42 pp.

CHÁVEZ PRESA, Jorge A., *Los límites del federalismo. El reto del desarrollo local*, México, PNUD, 2004. (Estudios sobre Desarrollo Humano)

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informe Especial sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres, México, CNDH, 2007.

CORDERA, Rolando, *La política social moderna: evolución y perspectiva*, http://www.rolandocordera.org.mx/textos/politicamoderna.pdf.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Core Course: Human Rights Principles for Programming*, NYHQ / UNICEF, 2001.

———, "Enfoque de derechos, formulación de políticas y programación", Nueva York, 1999. (Documento interno)

———, *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Colombia, UNICEF / Santillana, 1998.

———, *Taller de Educación y Derechos del Niño en América Latina y el Caribe*, Colombia, UNICEF, 1997.

GIRÓN, Alicia y Eugenia Correa, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.

GONZÁLEZ, Soledad, *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*, México, El Colegio de México, 1993.

GUENDEL, Ludwing, *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía*, Flacso, UNICEF, UCR, 2000.

GUZMAN, Virginia, *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, Chile, CEPAL, 2001. (Serie Mujer y Desarrollo, núm. 32)

———, *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Chile, CEPAL, 2003. (Serie Mujer y Desarrollo, núm. 48)

HOLA, Eugenia y Ana María Portugal, eds., *Ciudadanía a debate*, Chile, ISIS Internacional / Centro de Estudios de las Mujeres, 1997, 160 pp. (Ediciones de las Mujeres, núm. 25)

HOPENHAYN, Martin, *Viejas y nuevas formas de ciudadanía*, Chile, CEPAL, 2001.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *El poder deshabitado: mujeres en los ayuntamientos de México, 1994-2001*, México, IFE, 2001, 86 pp. http://www.ife.org.mx/documentos/CFD/anexos/pdf/mujeres_municipio.pdf.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Protección internacional de los derechos humanos de las mujeres*, Costa Rica, IIDH, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), México, INEGI / Inmujeres / Unifem, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, "Desigualdad de género en el trabajo", en *Inmujeres, Boletín Estadístico*, Inmujeres, 2008.

———, *El ABC de género en la Administración Pública*, México, Inmujeres / PNUD, 2002, 36 pp. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100903.pdf.

———, *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres*, México, Inmujeres, 2007.

———, *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. ¡Conócela!*, México, Inmujeres, 2007, 28 pp.

———, "Pasos hacia la igualdad de género en México", en *Inmujeres, Boletín Estadístico*, 2007.

———, *Violencia de género en las parejas mexicanas*, México, Inmujeres / CRIM / UNAM, 2008.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, México, Inafed, 2006. www.inafed.gob.mx.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA MUJER, *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Centroamérica*, Santo Domingo, República Dominicana, INSTRAW, Aesci, 2006, 247 pp.

———, *Gobernabilidad y participación política de las mujeres en el ámbito local: Necesidades para el fortalecimiento de capacidades*, Santo Domingo, República Dominicana, INSTRAW, Aesci, 2006.

———, *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*, Santo Domingo, República Dominicana, INSTRAW, Aesci, 2006.

———, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, República Dominicana, INSTRAW, Aesci, 2007.

KALUF, Cecilia y Martha Mauras, *Regreso a casa. La familia y las políticas públicas*, Colombia, UNICEF / Santillana, 1998.

LORÍA SAVIÑÓN, Cecilia, coord., *Feminismo en transición, transición con feminismo*. Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, México, Grupo de Educación Popular con Mujeres, 1997.

MASSOLO, Alejandra, *Representación política de las mujeres en los Ayuntamientos: las alcaldesas*, México, Asociación de Municipios de México, http://www.ammac.org.mx/archivos/0012.pdf.

MONTAÑO VIRREIRA, Sonia, *Manual de capacitación. Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina*, ONU / CEPAL, 2007, 86 pp.

OCAMPO, José Antonio, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Chile, CEPAL, 2000.

OLAMENDI, Patricia, *Delitos contra las mujeres*, México, INEGI / Unifem, 2007.

PEDROZA, Susana, "Programa de Igualdad entre Hombres y Mujeres de la CNDH. Compartir la visión de unos y otras", en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm 4, 2007.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Programa Nacional de la Mujer, 1995-2000. Alianza para la Igualdad, México, PEF, 1996, 113 pp.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Indicadores de desarrollo humano y género en México*, México, PNUD, 2006.

————, *Guía transversalización de género en proyectos de desarrollo*, México, PNUD, 2006.

————, Segundo Foro sobre Desarrollo Humano, "Descentralización y poder local en el desarrollo humano, El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?", Santo Domingo, República Dominicana, PNUD / Corripio, 2007, 167 pp. http://pnud.sc17.info/files/Foros/Foro2.pdf.

PROLEAD, "Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe: una historia de derechos", en *Ideas en Marcha. Igualdad de Género en el Desarrollo*, núm. 2, enero 2007, 8 pp. http://www.iadb.org/sds/doc/prolead_Ideas2007.pdf.

RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS, "Bases para una reforma constitucional en materia municipal", México, Iglom, 2004, 117 pp. www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases_reforma_const_mpal.pdf.

RODRÍGUEZ Enríquez, Corina, "Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional", en Alicia Girón, y Eugenia Correa, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.

SALDAÑA, Lucero, *Poder, género y derecho. Igualdad entre hombres y mujeres*, México, CNDH, 2007.

VALCARCEL, Amelia, *La memoria colectiva y los retos del feminismo*, CEPAL, 2001. (Serie Mujer y Desarrollo, núm. 31)

VALDÉS, Alejandra, *Descentralización, género y presupuestos municipales. El control social como dimensión de ciudadanía*, Nicaragua, 2003.

————, *La medición en los avances en equidad de género a nivel municipal Los indicadores*, Ecuador, IV Comité de Igualdad de Oportunidades Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, UCCI 2007.

VARGAS, Virginia, "Un debate feminista en curso", en Eugenia Hola y Ana María Portugal, eds., *Ciudadanía a debate*, Chile, ISIS, Internacional / Centro de Estudios de la Mujer, 1997, 160 pp. (Ediciones de las Mujeres, núm. 25)

WOMEN, LAW AND DEVELOPMENT, *Womens´s Human Rights. Step by Step*, Washington, 1997.

WORLD BANK INSTITUTE, *Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Washington, World Bank Institute, 2000.

INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN EL NOROESTE DE MÉXICO. UN BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES*

*Silvia López Estrada***

I. Introducción

Este artículo es producto de una investigación desarrollada a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el objetivo de conocer la evolución y situación actual de las instancias municipales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como establecer los requerimientos mínimos con los que deben contar dichas instituciones en su papel de instrumentos indispensables para la efectividad de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en nuestro país.

Para llevar a cabo el estudio a nivel nacional, la CNDH dividió al país en cinco regiones. En este documento se presentan los resultados de la investigación realizada para la Región Noroeste del país que comprende las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sonora y Sinaloa. Con base en entrevistas abiertas a Directoras de las instancias de la mujer, y otras informantes clave, y considerando la literatura sobre la

* Esta investigación no hubiera sido posible sin la participación de las Directoras de instancias municipales que amablemente accedieron a ser entrevistadas. Agradecemos a todas ellas, esperando que los resultados de esta investigación contribuyan a su tarea de lograr la igualdad entre las mujeres y los hombres en los Gobiernos Locales. También se agradece el apoyo de Yadira Islas como asistente de proyecto, el apoyo institucional de El Colegio de la Frontera Norte, y el financiamiento otorgado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para realizar el estudio.

** Con la colaboración de Noemí Ales Gatti, de la Federación de Mujeres Universitarias; Elizabeth Cejudo, de El Colegio de Sonora, y Laura Isabel Cayeros, de la Universidad Autónoma de Nayarit.

institucionalización de la perspectiva de género a nivel municipal se determinó y analizó el desarrollo y situación actual de las instancias municipales de la mujer (IMM), y su impacto en la igualdad entre hombres y mujeres.

El artículo se divide en seis secciones; la primera corresponde a la introducción y la segunda a la estrategia metodológica. La tercera sección se dedica a algunos aspectos conceptuales de las políticas de equidad en el municipio, y en la cuarta se reseñan brevemente las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en las entidades federativas de la Región Noroeste. En la quinta sección se presenta un balance general sobre el impacto de las IMM en la igualdad entre hombres y mujeres, tomando en cuenta para ello los indicadores de equidad de género, de la Agenda desde lo Local, elaborados por el Instituto Nacional del Federalismo (Inafed). En la última sección, se sintetizan y comparan los hallazgos de la investigación, y con base en lo anterior se presenta una propuesta de modelo de instancia municipal de la mujer, sustentada en la participación social, integralidad de las acciones, transversalidad, y flexibilidad, y considera las circunstancias particulares de los municipios, tales como los recursos materiales y humanos, y el contexto sociopolítico. Además, con base en esta propuesta, se diseñó un taller de formación, para su implementación, cuyos contenidos también se presentan en esta sección.

II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

A fin de conocer y analizar las características y el desarrollo de las instancias municipales de la mujer en la Región Noroeste, se llevaron a cabo entrevistas semiabiertas con las Directoras de las instancias municipales y, cuando fue posible, con las Regidoras a cargo de las Comisiones de Equidad y Género en los Cabildos Municipales, y las Directoras de los Institutos Estatales.

Las entrevistas a las Directoras de las IMM se llevaron a cabo con apoyo de una guía que contiene información acerca de los problemas de discriminación en el municipio, la situación jurídica y administrativa de la instancia, el presupuesto y la toma de decisiones, las políticas y programas dirigidos a lograr la igualdad entre hombres y mujeres, la capacitación, así como también la evaluación de las acciones. Así, desde su propia perspectiva, las Directoras de las instancias y algunas Regidoras hablaron sobre los avances y problemas que presentan estas instancias en la tarea de lograr la igualdad entre hombres y mujeres a nivel local.

Antes de llevar a cabo las entrevistas, con información proporcionada por los Institutos Estatales de la Mujer, se elaboró un inventario de las IMM de cada entidad federativa, mismo que se presenta en el cuadro 1.

CUADRO 1
Instancias municipales de la mujer en los estados de la Región Noroeste, 2007 y 2008

Estado	Total de municipios	Instancias CNDH* 2007		Instancias 2008	
Baja California	5	3	60%	3	60%
Baja California Sur	5	5	100%	5	100%
Sonora	72	1	1.3%	21	29%
Sinaloa	18	15	83.3%	18	100%
Nayarit	20	1	5.0%	2	10%

* *Diagnóstico municipal y participación política*, México, CNDH, 2007.

De acuerdo con estos datos, Sonora ha tenido un avance notable en la creación de instancias de la mujer, ya que de 1.3 %, en 2007, se incrementó a 29 %. Sinaloa, por su parte, contaba con 15 instancias de la mujer (83 %) y, según la información recolectada en este estudio, en 2008 ha cubierto ya la totalidad de sus municipios al crear tres instancias más. En cambio, en Nayarit la situación no se ha modificado significativamente, y sólo cuenta con dos instancias. Baja California cuenta con tres instancias y una en proceso de creación. Por último, Baja California Sur cuenta, desde 2007, con instancias de la mujer en sus cinco municipios. En función del inventario elaborado, se entrevistó a 48 Directoras de instancia. La mayoría de las entrevistas fueron presenciales, y algunas se llevaron a cabo por teléfono.

En Sonora y Nayarit, donde hay un número importante de municipios que no cuentan con instancia de la mujer, se elaboró un inventario de los programas aislados que existen en algunas dependencias municipales, casi siempre en el DIF, y que están dirigidos a mejorar la situación de las mujeres. En Sonora se obtuvo esta información para 11 municipios, que sólo cuentan con un Enlace del Instituto Sonorense de la Mujer; y en Nayarit, para los 18 municipios en donde no existe la instancia de la mujer.

En lo que se refiere a la estrategia de análisis, la información fue sistematizada considerando las características de las instancias: su estatus jurídico, presupuesto, toma de decisiones, planeación, evaluación y compromisos futuros con la igualdad entre hombres y mujeres. Además, también se presenta y analiza información sobre la existencia de comisiones de equidad y género en los Cabildos, los programas y órganos especializados para atención de las mujeres, y la legislación presente en cada estado en materia de equidad.

III. EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

1. Los compromisos de México en materia de igualdad

El reconocimiento de los derechos de las mujeres es parte de una lucha histórica aún en curso pero gracias a la cual los Gobiernos Nacionales, como el de México, han incorporado en su legislación la equidad de género. En gran parte esto ha sido posible debido a los tratados internacionales y a resoluciones emanadas de las Conferencias, como la de Beijing.

En nuestro país los compromisos de equidad de género están contenidos en el artículo cuarto constitucional, que establece la igualdad jurídica entre hombres y mujeres. Asimismo, este artículo dio lugar a la creación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, que establece la equidad de género y la no discriminación e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Además del compromiso de hacer cumplir la plataforma de Beijing, México ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales a fin de garantizar los derechos de las mujeres, como es el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, de la ONU, y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como Convención de Belém do Pará, de la OEA. Estos instrumentos tienen un carácter obligatorio que implica crear legislaciones nacionales y estatales a fin de homologar la equidad de género a nivel local.

El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) fue formulado para dar cumplimiento a la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y toma en consideración las recomendaciones de los convenios internacionales. El Programa pretende garantizar los derechos de las mujeres, su acceso a la impartición de justicia, la no discriminación, el fortalecimiento de capacidades y la ampliación de igualdad de

oportunidades. Con base en estos principios el Gobierno Federal convocó recientemente a un pacto social con la colaboración de los tres niveles de Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica. A este pacto se han adherido algunos municipios de las entidades federativas que se incluyen en este estudio.

En México, la homologación legislativa se inició en el año 2001 con la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Aunque a nivel local ya existían algunos Institutos de la Mujer, la Ley Federal dio la pauta para legislar en los estados, dando inicio a la institucionalización de la perspectiva de género. A la fecha, todas las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, cuentan con una instancia estatal de la mujer. Para apoyar el fortalecimiento de éstas, el Instituto Nacional para el Desarrollo (Indesol) creó el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). El objetivo del Fondo es implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las mujeres, teniendo como eje la transversalidad de las acciones. Los proyectos deben apegarse a la normativa nacional y a los principios internacionales suscritos por México en materia de equidad. En el 2008 el Fondo operó con 198 millones de pesos.

En lo que se refiere a las instancias municipales de la mujer, su proceso de creación ha sido dispar en los distintos estados de la República, ya que la mayoría de ellas fue creada en coyunturas políticas, y su desarrollo no ha sido paralelo. Además de las circunstancias de su creación, las instancias municipales no han asegurado su estabilidad y logros.[1] Sin, embargo, existen algunas experiencias innovadoras que trascienden los marcos formales y la falta de recursos, como es el caso de la Delegación Iztacalco, en el Distrito Federal, y algunas instancias creadas en los estados de Hidalgo y Guanajuato.[2] El Premio de Gobierno y Gestión Local también ha dado cuenta de algunas experiencias exitosas.[3]

En la mayoría de las entidades federativas, entre las que se incluyen las de este estudio, el municipio tiene facultades para la creación de las IMM; sin embargo, todavía existen estados como Nuevo León, Veracruz y Yucatán, en donde dicha facultad corresponde a las Legislaturas Locales.[4]

---

[1] A. Massolo, "Institucionalización de las políticas de equidad de género en los gobiernos locales: una aproximación", pp. 63-78.

[2] D. Barrera Bassols e I. Aguirre, coords., *Encuentro Internacional de Experiencias Públicas de Atención Integral a las Mujeres.*

[3] T. Guillén López y Pablo Rojo, coords., *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos.*

[4] Inmujeres, *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal*, p. 32.

Con el propósito de promover la creación y fortalecimiento de instancias municipales a lo largo de todo el país, el Instituto Nacional de las Mujeres ha creado el Fondo de Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (Fodeimm). Este Fondo tiene como objetivo el desarrollo de las instancias municipales, con el fin de promover procesos de institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género, para el diseño y aplicación de políticas públicas, que logren la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo local, en el marco de la igualdad de oportunidades y superación personal, profesional y familiar.[5]

En lo que se refiere a la legislación en materia de equidad, en la Región de estudio, la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres ha sido decretada sólo para el estado de Sonora, y a nivel nacional solamente cuatro entidades federativas cuentan con este instrumento. Además, se han dado algunos avances a partir de la Ley para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia, así como la recientemente creada Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, instrumento con el que ya cuentan las entidades federativas que se incluyen en este estudio, que además se encuentran en el proceso de instalar el Sistema Estatal que se deriva de la mencionada Ley.

La creación y difusión de estos instrumentos legales es de suma importancia para que las mujeres puedan conocer y hacer valer sus derechos de manera eficiente y efectiva a nivel local. El rol de los municipios en este proceso es central, ya que éste es el ámbito de la acción gubernamental que está en contacto directo con los ciudadanos, y desde el cual se puede construir la participación y la democracia.

2. El municipio en México, su naturaleza jurídica y administrativa

En México, el municipio constituye la célula básica del Gobierno de las comunidades, así como la institución político-administrativa de base territorial con personalidad jurídica, que es más cercana y visible para los ciuda-

[5] Los proyectos se clasifican en tres categorías: primera, equipamiento para tener el mobiliario básico; segunda, fortalecimiento para respaldar la generación de conocimientos e instrumentos metodológicos y técnicos, y tercera, consolidación para garantizar la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas municipales. Los montos de financiamiento varían de 50 a 225,000 pesos, de acuerdo con la categoría.

danos, ya que atiende de manera directa y cotidiana los asuntos públicos de la población, localidades y ciudades.[6]

En términos jurídicos el municipio tiene su fundamento en: a) El artículo 115 de la Constitución General de la República; b) las constituciones estatales; c) las leyes orgánicas municipales de los estados, y d) la facultad de los Ayuntamientos de expedir Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expiden las Legislaturas Estatales.

El municipio debe su autonomía a varias reformas al artículo 115 constitucional que fortalecieron al Gobierno Municipal en lo político, económico y en materia de servicios públicos, y definieron su carácter de Gobierno ejercido por el Ayuntamiento. Asimismo, se reconocieron las competencias exclusivas —y no concurrentes— del municipio en materia de prestación de servicios públicos, y se liberó a los Gobiernos Locales del control de las Legislaturas Estatales sobre decisiones de asociación entre municipios, incluso de diferentes estados.[7]

3. El proceso de innovación en el municipio y la igualdad entre hombres y mujeres

Existe acuerdo al afirmar que la innovación de la gestión municipal requiere de nuevas funciones, estructuras, valores y relaciones de interlocución del Gobierno con la sociedad civil; así como la creación de alianzas, acuerdos y asociación.[8]

Además de alterar el orden estatal burocrático-administrativo, uno de los principales desafíos de la institucionalidad de género es transformar el orden simbólico. Institucionalizar el género en las políticas considera redefinir valores, prácticas y procedimientos que son llevados a cabo por agentes sociales. Se trata de rutinizar el valor de la equidad y la justicia de género, como norma que oriente las acciones cotidianas de quienes organizan la intervención política. De ahí la importancia del valor que se otorgue a

---

[6] A. Massolo, "Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal", p. 7.

[7] *Ibid.*, p. 9.

[8] T. Incháustegui, "Incluir al género. El proceso de institucionalización de políticas públicas con perspectiva de género", p. 345.

las mujeres y la equidad de género en cada contexto político y social determinado.[9] Sin embargo, en este tema, la innovación es un campo difícil ya que implica cambios en actitudes, valores y patrones de conducta; así como en las formas de relación e interlocución entre el Gobierno Local y la sociedad civil.[10]

La perspectiva de género permite analizar de manera crítica las relaciones entre los géneros que, por lo general, privilegian a los varones y subordinan a las mujeres; además de que reconoce las diferencias al interior de los géneros, así como la intersección del género con otros elementos de diferenciación social como la clase social, la edad y la etnicidad. Como herramienta metodológica, esta perspectiva permite analizar el impacto diferenciado de las políticas públicas entre mujeres y hombres, por lo que debe ser incorporada en el ciclo completo de programas y acciones gubernamentales.[11]

Es en este contexto que el concepto de género como instrumento analítico, y como perspectiva, responde al reto de la innovación municipal, a fin de lograr eficiencia y bienestar en un marco de la diversidad. Para Massolo[12] esta perspectiva considera un método de trabajo a favor de la equidad, ya que reconoce las necesidades heterogéneas de la población y las consecuencias diferenciales que las políticas tienen para mujeres y hombres, además de que otorga la posibilidad de calidad en la relación entre los Gobiernos Locales y las mujeres, al dar prioridad a sus derechos humanos y ciudadanos y a su papel en el desarrollo local.

Uno de los principales retos para la innovación de las políticas públicas de equidad es la transversalidad, principio que considera que las políticas de igualdad son efectivas cuando implican a todas las personas con responsabilidad política y técnica, y cuando pretenden atacar los distintos aspectos de la desigualdad. Ello implica que la equidad entre los géneros es un asunto de competencia intersectorial, que requiere de la intervención de todas las áreas y componentes de la organización política y administrativa del municipio, al contrario de su segregación a una sola área y de menor jerarquía que otras.[13]

---

[9] *Ibid.*

M. L. Tarrés, "Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los Institutos de las mujeres en México", pp. 69-94.

[10] A. Massolo, "Políticas públicas...", *op. cit.*, p. 26.

[11] A. Massolo, "El gobierno municipal y la equidad de género. Una innovación de la gestión municipal", p. 16.

[12] A. Massolo, "Políticas públicas…", *op. cit.*, p. 67.

[13] *Idem.*

4. Modelos de intervención de políticas para las mujeres a nivel municipal

La institucionalización de las políticas locales de género sigue diversas modalidades y desempeño, de acuerdo con cada contexto específico. No obstante, la legitimidad y estabilidad de este tipo de políticas requiere de un marco normativo y formal basado en instrumentos legales, entre los que se encuentran las Leyes Orgánicas Municipales, Bandos de Policía y Buen Gobierno, Acuerdos de Cabildo y Reglamentos. Para incidir con el enfoque de equidad de género a nivel municipal se requiere también de instrumentos institucionales-administrativos, que permitan a los Gobiernos dar una atención explícita a la problemática de género, y a las mujeres exigir su cumplimiento y los recursos para ello. Entre estos instrumentos se encuentran las instancias municipales que pueden ser de diversos tipos: Oficina, Centro, Departamento, Área, Coordinación, Secretaría, Instituto, Casa de la Mujer.[14] Además, para dar sentido a la nueva institucionalidad de género, se requieren condiciones tales como un proyecto político-democrático e innovador de Gobierno Local, que sea incluyente y que promueva los derechos de las mujeres y la equidad de género; una propuesta consistente de políticas y acciones que den soporte a la institucionalización de género, y un equipo de recursos humanos capacitados y comprometidos con el enfoque de género.[15]

La creación de instancias municipales de la mujer forma parte de la institucionalización de la perspectiva de género. Esta estrategia está orientada a la efectividad y eficiencia de las acciones, y promueve la elaboración de programas, acciones y proyectos que favorecen el desarrollo integral de las mujeres a nivel local. Para López: "Las instancias municipales de las mujeres se definen como organismos públicos que promueven el diseño de políticas públicas y acciones que propicien y faciliten la participación plena y efectiva de las mujeres en la vida económica, social, política, científica y cultural del municipio".[16]

Este nivel supone que las instancias articulan las acciones de las diferentes áreas del Gobierno Municipal a favor de las mujeres, con el fin de mejorar su vida. Es decir, que las instancias desempeñan un papel central en la transversalidad de las políticas locales de equidad.

---

[14] A. Massolo, "La institucionalización de las políticas de equidad de género...", *op. cit.*, pp. 66-67.

[15] *Ibid.*, p. 69.

[16] I. V. López, "La experiencia del Instituto de la Mujer Guanajuatense", p. 102.

De acuerdo con diversas autoras,[17] las instancias de la mujer deben contar con una serie de condiciones, tales como sustento jurídico en la norma municipal, aprobación de los Ayuntamientos, espacio dentro de la estructura orgánica de los municipios, capacidad de gestión y dirección, presupuesto, así como un programa municipal de la mujer.

Además, la instancia debe considerar procesos de sensibilización, capacitación y formación a funcionarias y funcionarios públicos, promotores, personal operativo, Regidoras y Regidores. En este esquema, el programa de capacitación de género es fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de las instancias municipales, y debe incluir un diagnóstico municipal con enfoque de género, políticas públicas municipales con enfoque de género, y la formulación del programa municipal para favorecer la equidad.

Por otra parte, en el marco innovador del municipio, la capacitación en género es necesaria para la modernización de la gestión municipal y fortalece la capacidad de acciones eficaces contra las formas de discriminación-subordinación que atentan contra los derechos de las mujeres en la esfera local.[18]

Torres *et al.*[19] plantean otros modelos de intervención de políticas para mujeres en los Gobiernos Municipales (ver cuadro 2). Es el caso del modelo de Concejalía que se asemeja mucho a la figura de Instituto, tal como Massolo, y López[20] plantean a las instancias municipales de la mujer. Sólo que en este último modelo, a diferencia de la Concejalía, se agregan el sustento jurídico y la autonomía en la toma de decisiones, aspectos centrales para la permanencia y estabilidad de la instancia.

---

[17] A. Massolo, "La institucionalización de las políticas de equidad de género...", *op. cit.*, p. 70; I. V. López, *ibid.*, p. 103.

[18] I. V. López, *op. cit.*, p.104.

[19] C. Torres, *et al.*, "Propuestas programáticas para la participación de las mujeres en la vida municipal", pp. 11-119.

[20] A. Massolo, M. Martínez y P. Zapata, *La equidad de género en la agenda de las políticas sociales de los gobiernos municipales*, p. 84. I. V. López, *op. cit.*

CUADRO 2
Modelos de Intervención de Políticas para las Mujeres a Nivel Local

Instituto*	Concejalías	Servicios sociales específicos para la mujer	Comisiones o Consejos de la Mujer	Centro de la Mujer
Sustento jurídico	Política integral	Programas específicos para mujeres	Adscritos a Bienestar Social	Proporcionan información y orientación
Aprobación del Ayuntamiento	Presupuesto propio			
Lugar dentro de la estructura orgánica	Esquema claro de coordinación con otras áreas	Pretenden superar el asistencialismo	Diseñan la política de género	Atiende necesidades específicas de las mujeres
Autonomía en toma de decisiones		Más apropiados para municipios pequeños	Programa integral que implica todos los ámbitos de la gestión pública	
Presupuesto				Red de servicios básicos
Programa de la Mujer		Requieren recursos técnicos y económicos	Labor de investigación, reflexión y asesoría	

Fuente: elaboración propia adaptado de *Mujer y gobierno local*, México, CESEM, 1996. (Serie: Antologías)
* Massolo, "Políticas públicas locales de equidad de género..."; López, "La experiencia del Instituto de la Mujer Guanajuatense".

Además, también existen los Concejos Municipales de la Mujer en los que tienen participación los colectivos de mujeres. La creación de los Concejos implica la existencia de un movimiento social de mujeres a nivel local; de lo contrario se requiere de la intervención institucional para informar, motivar y sensibilizar a las mujeres acerca de su participación, y lograr su colaboración en torno a un proyecto común.

Por último, en cualquier modelo de intervención, es necesario contar con personal técnico calificado para llevar a cabo diferentes programas. La falta de personal profesional y calificado es uno de los mayores obstáculos cuando se trata de proporcionar a la mujer atención específica. Lo anterior implica el reconocimiento de nuevas profesiones y, en particular, lo que se

denomina como "agente de igualdad".[21] La presencia de estos agentes para apoyar a grupos de mujeres es necesaria sobre todo en los municipios pequeños, que cuentan con un tejido social frágil y menores recursos.

5. Obstáculos al desarrollo de políticas de equidad en los Gobiernos Municipales

Existe consenso al afirmar que el desempeño de las instancias municipales de la mujer, además de las coyunturas de la política local, obedece a un conjunto de factores de tipo estructural, como las pocas atribuciones del municipio en materia de política social y la subordinación a programas federales,[22] además de factores institucionales y culturales como la modernización económica, la cultura política, la estabilidad de las instituciones, el avance de la reforma del Estado, y la posición de los distintos actores locales: funcionarios públicos, organizaciones sociales de mujeres y partidos políticos, así como también los cambios de Gobierno.[23] Por ejemplo, los avances y retrocesos de las instancias municipales se han enfrentado a la resistencia de los funcionarios públicos y a posturas partidistas, como fue el caso del Instituto Municipal de la Mujer de Tijuana, que durante el Gobierno de Jorge Hank estuvo a punto de desaparecer. Sin embargo, dicho Instituto logró permanecer gracias a las demandas de las organizaciones feministas de mujeres.

En general, los Gobiernos Municipales se caracterizan por su fragilidad e inestabilidad, a pesar de la presencia de funcionarios y políticos de buena voluntad en los Ayuntamientos Locales. La institucionalización de las políticas de género podría resolver algunos de los problemas de discontinuidad en la gestión local.[24]

Para Tarrés[25] algunos de los principales obstáculos a la institucionalidad de género son los factores macrosociales que excluyen a las mujeres de la cultura, la economía y las instituciones; factores políticos de clase, etnicidad y religión, entre otros, así como también los diversos significados que se atribuyen a la perspectiva de género por los distintos actores que parti-

---

[21] C. Torres, *et al.*, *op.cit.*, p. 117.

[22] A. Massolo, M. Martínez y P. Zapata, *La equidad de género en la agenda de las políticas sociales...*, *op. cit.*, p. 84.

[23] A. Massolo, "La institucionalización de las políticas...", *op. cit.*, p. 64; D. Barrera Bassols e I. Aguirre, coords., *op. cit.*, p. 110; M. Tarrés, *op. cit.*, p. 70.

[24] A. Massolo, M. Martínez y P. Zapata, *op. cit.*, p. 35.

[25] A. Tarrés, *op. cit.*, p. 72.

cipan en el proceso. Un elemento adicional que obstaculiza la integración de una agenda política de género en los municipios tiene que ver con el enfoque asistencial y familista de la política social, que no tiene como objetivo superar la subordinación y exclusión femenina.

6. Evaluación del impacto de las políticas de equidad en los municipios

Los estudiosos de las políticas municipales utilizan en la evaluación de las mismas el término de "buenas prácticas" en el sentido de que implican una evaluación positiva.[26] De esta forma, si se trata de una práctica que cumple con erradicar o reducir la desigualdad entre hombres y mujeres es una "buena práctica en equidad de género", que introduce un enfoque innovador a un problema y que incorpora el principio de equidad. Este tipo de prácticas consiste en acciones con resultados positivos que pueden ser ejemplos a replicar en otros municipios. Sin embargo, Massolo, Martínez y Zapata[27] advierten que las buenas prácticas no son buenas en si mismas, sino que su pertinencia tiene que ser evaluada en el contexto local en el que se desean aplicar.

Por otra parte, el Inafed[28] ha desarrollado La Agenda desde lo Local, que es una herramienta que permite a los tres órdenes de Gobierno brindar soluciones específicas a los problemas cotidianos de los ciudadanos y sus autoridades locales. Se trata de una guía sencilla y práctica, basada en cuatro cuadrantes y 39 indicadores con tres métricas de medición: "rojo", "amarillo" y "verde", para que las autoridades y funcionarios municipales tomen las decisiones y acciones que tengan un mayor impacto en la ciudadanía. El propósito de la Agenda es identificar áreas de oportunidad, a fin de promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas. En lo que se refiere a la equidad de género, la Agenda incluye en el tercer cuadrante: desarrollo social incluyente e indicadores del municipio como promotor de la equidad de género. Aquí recuperamos en particular los parámetros de medición respecto de las instancias municipales de la mujer, los que se muestran en el siguiente cuadro y que, en este caso, se usarán como medida de identificación de las áreas de oportunidad de las IMM, a fin de contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres.

---

[26] A. Massolo, M. Martínez y P. Zapata, *op. cit*, p. 18.

[27] *Idem.*

[28] www.inafed.gob.mx.

CUADRO 3
Equidad de género. Indicadores desde lo local

Categorías	Rojo	Amarillo	Verde
Instancia dirigida a la atención integral y desarrollo de las mujeres.	No existe.	Cuenta con una instancia responsable pero no son sus atribuciones formales.	Existe una instancia dirigida a la atención integral y desarrollo de la mujer.
Presupuesto dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer.	No existe.	Cuenta con presupuesto pero no es ejercido.	Existe un presupuesto ejercido y dirigido hacia la atención integral y desarrollo de la mujer.
Municipio promotor de la equidad de género.	En el municipio existen condiciones de discriminación de las mujeres en actividades económicas, políticas y sociales. No existen programas destinados a promover la equidad de género.	Existen acciones aisladas para la atención de la población vulnerable y en riesgo.	Existen programas con resultados significativos y documentados para promover la equidad de género y existe una instancia responsable de atender este tema.
Programa dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer.	No existe.	Cuenta con un programa, pero sin resultados documentados.	Existe un programa dirigido a la atención y desarrollo de la mujer con resultados documentados.

Fuente: Inafed, "Indicadores desde lo local", www.inafed.gob.mx.

IV. IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA REGIÓN NOROESTE DE MÉXICO: BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, NAYARIT, SONORA Y SINALOA

La Región Noroeste de México comprende los estados de Baja California (5 municipios), Baja California Sur (5 municipios), Sonora (72 municipios), Sinaloa (18 municipios) y Nayarit (20 municipios) y está compuesta por 120 municipios, con una población total de 8,848,746 habitantes, de los cuales las mujeres representan 52 %. La población es mayoritariamente urbana, ya que 78 % vive en las ciudades, y se caracteriza por su diversidad regional, económica, étnica y sociocultural.

Este conjunto de entidades ocupa una superficie total de 407,241 kilómetros cuadrados, que representan 21.1 % del territorio nacional.

Un estudio sobre el índice de desarrollo de género señala que las oportunidades para las mujeres han aumentado, pero estos avances no han sido suficientes para reducir la brecha de inequidad.[29] De acuerdo con datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2004, del conjunto regional, Baja California Sur se destacaba con un índice alto de empoderamiento, ya que ocupaba el cuarto lugar a nivel nacional.[30] Por su parte, Baja California, con la posición 16, y Sonora, con el lugar 10, contaban con un índice medio de empoderamiento de género, en tanto que Sinaloa y Nayarit se caracterizaban por un bajo índice de desarrollo de género, ocupando los lugares 17 y 22, respectivamente.

Por su parte, Maldonado[31] exploró la desigualdad de género en las entidades federativas mediante un índice que se compara con el nivel de bienestar y marginación en las entidades, encontrándose que hay una relación directa entre uno y otro.[32] En general, en el norte y occidente las mujeres observan una situación más igualitaria. De los estados de la Región Noroeste, Nayarit, Sinaloa y Sonora (23.9, 25.5 y 28.7, respectivamente) resultaron con un grado de desigualdad muy bajo, en tanto que Baja California tiene un índice de 33.8 y Baja California Sur de 34.5, considerados en la categoría de bajo. Por su parte Nayarit, que es el estado menos desarrollado de la Región, cuenta con una situación más igualitaria, este caso atípico se debe a la variable educación, que en dicha entidad parece favorecer a las mujeres. Lo anterior sugiere que la desigualdad de género no necesariamente se relaciona con un elevado nivel de desarrollo económico, sino con el tipo de políticas que se implementan para lograr la equidad. Existen otras variables de salud, violencia, o participación social, que pueden modificar la relación entre equidad de género y bienestar social en esta entidad, pues Nayarit se caracteriza por altos niveles de violencia en todas sus variantes.

---

[29] M. E. Ibarrarán, y C. Robles, *Inequidad de género en el desarrollo humano. El caso de México*, p. 13.

[30] En una comparación a escala internacional este estado tiene un nivel de equidad semejante al de Bélgica. *Ibid.*, p. 14.

[31] V. M. Maldonado Montoya, "Desarrollo y desigualdad de género en México", pp. 47-54.

[32] Las principales variables consideradas para la elaboración del índice fueron: educación e ingreso, y tasas de participación económica, porcentaje de población ocupada y porcentaje de población ocupada sin remuneración.

El notable descenso de la mortalidad ha incrementado la esperanza de vida de la población, tanto a nivel nacional como en la Región de estudio. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población, para 2004, en todas las entidades del noroeste las mujeres tienen una esperanza de vida mayor que la de los hombres, pero destacan Baja California (78.5 años), Baja California Sur (78.1 años) y Sonora (78.1 años). Además, como parte de los procesos de la transición demográfica, los estados de esta Región observan bajas tasas globales de fecundidad en relación con el resto del país, siendo Nayarit el que tiene la tasa menos baja con 2.4.

En el rubro de educación, según datos del Censo 2000,[33] en todos los estados las mujeres de seis a 14 años que asisten a la escuela presentan una situación más favorable que los hombres. Se destaca el caso de Nayarit, donde las mujeres (91.9 %) presentan la situación más favorable respecto de los hombres (93.1 %), por una diferencia de 1.2 %.

A pesar del notable avance en educación en las últimas décadas, todavía existe una brecha de género que favorece a los varones. Según el Censo 2000,[34] para el caso de la población de 8 a14 años que no sabe leer y escribir, en todas las entidades de la Región Noroeste existe una brecha que va desde medio punto porcentual, en los casos de Baja California y Baja California Sur, y hasta 1.2, para el caso de Sinaloa.

Por último, otro indicador que muestra que las políticas de género en materia de educación no favorecen del todo a las mujeres es el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más. Según el Censo 2000, aunque la brecha de género es menor en las entidades de la Región Noroeste, Baja California muestra una brecha de 0.3 (7.8 las mujeres y 8.1 los hombres). En contraste, en Sinaloa la brecha se había cerrado (7.6 para ambos sexos).

Por otra parte, en su conjunto, la Región sigue presentando tasas relativamente altas de mortalidad por cáncer cervicouterino y cáncer de mama. Según datos de la Secretaría de Salud,[35] en lo que se refiere al cáncer cervicouterino, todos los estados, con excepción de Baja California Sur, presentaron un notable descenso de la tasa de defunciones[36] entre 2000 y 2002. En particular en los casos de Baja California (de 17.8 a 11.4), y de Nayarit (de 30.0 a 23.4).

---

[33] INEGI, *Hombres y mujeres 2002*, p. 178.

[34] *Idem.*

[35] Secretaría de Salud, *Anuario estadístico 2000.*

[36] Unidad: defunciones por 100,000 mujeres de 25 años y más.

De acuerdo con la misma fuente, mientras que Baja California y Sonora disminuyeron su tasa de cáncer de mama entre 2000 y 2002, el resto de los estados de la Región Noroeste la incrementaron. Sin embargo, según la Comisión Especial del Feminicidio,[37] Sonora y Baja California, junto con el Distrito Federal y Chihuahua, se destacaron por contar con las tasas más altas de cáncer de mama en 2004. Lo anterior parece ser resultado de la falta de políticas de prevención, o de la poca eficiencia de las políticas existentes.

En lo que se refiere a discapacidad, según datos del Censo 2000,[38] los estados de la Región Noroeste se caracterizan por menores porcentajes de población con discapacidad. Nayarit registra el porcentaje más alto (3.4 para los hombres y 3.2 para las mujeres). En todas las entidades los hombres presentan mayores porcentajes de población con discapacidad que las mujeres.

Aunque las mujeres han incrementado de manera notoria su participación en los mercados de trabajo siguen siendo discriminadas en el empleo, ya que por lo común tienen posiciones más bajas y perciben menor salario que los hombres, además de estar sujetas a pruebas de embarazo y hostigamiento sexual. Datos de la Encuesta Nacional de Empleo 2001 (INEGI-STPS)[39] muestran que, en general, las entidades del noroeste se caracterizan por tasas de participación económica femenina más altas que a nivel nacional (35.3). Así, Baja California (39.3) y Baja California Sur (39.6) tenían tasas similares, mientras que Nayarit (43.3) mostró la tasa más alta, Sinaloa (37.8) y Sonora (38.1) mostraron las tasas más bajas de este conjunto de entidades.

Con referencia al sector de actividad, los datos censales revelan que la participación de las mujeres es notoria en el sector secundario de Baja California (32.7 %) y Sonora (25.7 %), debido a la presencia de la industria manufacturera de exportación. En cambio, Baja California Sur observa el porcentaje más alto de mujeres en el sector terciario (81.3 %), y Sinaloa en la agricultura (11.4 %).

En relación con la condición de las mujeres en los hogares, el incremento relativo de los hogares cuya jefatura la ostentan las mujeres se debe en parte a los procesos de divorcio y separación, que van en aumento. Según el Censo 2000, en todas las entidades federativas de la Región Noroeste, con

---

[37] Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia, *Violencia feminicida en Baja California*, p. 309.

[38] INEGI, *op. cit.* p. 129.

[39] Inmujeres, *Perfil de mujeres y hombres en México*, p. 41.

excepción de Baja California Sur (17.5 %), alrededor de una quinta parte de los hogares son encabezados por una mujer. La diferenciación familiar está presente en las jefaturas femeninas ya que, mientras la mayoría de estos hogares son monoparentales, existe un porcentaje significativo de hogares extensos y nucleares en las distintas entidades de la Región Noroeste.[40]

Las estadísticas sobre violencia constatan que, junto con los niños y niñas, las mujeres son las principales víctimas. Datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica y Relaciones en los Hogares (Endireh)[41] reflejan que los mayores porcentajes de violencia en la Región se concentran en las edades de 15 a 24 años. Mientras que Baja California observa menores porcentajes de violencia, Nayarit se caracteriza por los porcentajes más altos, a pesar de que cuenta con mayores índices de escolaridad. Sin embargo, una mayor escolaridad no necesariamente implica igualdad, por lo cual la lectura de estos indicadores tiene que darse en el conjunto de oportunidades a las que tienen acceso las mujeres en esta entidad.

En lo que se refiere a los distintos tipos de violencia, datos de la Endireh[42] muestran que la violencia emocional es la que presenta los mayores porcentajes en todas las entidades consideradas, el rango va de 23.7 % en Baja California Sur a 31.4 % en Sonora. En general, los estados de Nayarit, Sinaloa y Sonora presentan mayores niveles de violencia emocional y económica; en tanto que Baja California y Baja California Sur se caracterizan por menores porcentajes en los diferentes tipos de violencia. En lo que se refiere a las modalidades de violencia, datos de la misma fuente indican que la violencia comunitaria es la que se presenta con mayor frecuencia en las entidades consideradas, cuyo rango va de 20.7 %, en Nayarit, a 26.7 %, en Sonora; en tanto que la violencia patrimonial es la que presenta menores porcentajes en todos los estados, con un rango de 4.6 %, en Baja California Sur, a 7.4 %, en Sonora.

De acuerdo con el INEGI y la SSA en 2004 se registraron 1,205 homicidios de mujeres. El estudio de la Comisión Especial del Feminicidio[43] reporta que la tasa de homicidios de mujeres ha tenido un ligero descenso en relación con los homicidios de varones. En 2004 el estado de Nayarit ocupó el primer lugar en la tasa de homicidios femeninos, con 4.5 defunciones por cada 100,000 mujeres, después le siguieron Baja California en el lugar seis

[40] *Ibid.*, p. 255.

[41] INEGI, Endireh.

[42] *Ibid.*, p. 76.

[43] Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones..., *op. cit.*, p. 147.

(2.8 %), Sinaloa en el 15 (1.8), Baja California Sur en el lugar 18 y Sonora en el 19, estos últimos con una tasa de homicidios de 1.7 %.

Respecto de la participación política femenina en los Gobiernos Locales, de acuerdo con el Inafed, la Región del Norte cuenta con el nivel más alto. A nivel de entidad la participación de las mujeres se relativiza por el número de municipios en cada estado. Entre 1995 y 2003 Sonora y Sinaloa incrementaron la participación de las mujeres como Presidentas Municipales, por el contrario, en Baja California la participación femenina no ha tenido representación alguna en los Gobiernos Locales. En Baja California Sur actualmente hay un municipio que es gobernado por una mujer. El Instituto Nacional de las Mujeres[44] señala que estimaciones del INEGI[45] muestran el incremento paulatino de la participación femenina, principalmente en municipios pequeños con menos de 20,000 habitantes.

De acuerdo con el Censo 2000,[46] en la Región Noroeste, Baja California, Sonora y Sinaloa presentan mayor concentración de población indígena. En Baja California un porcentaje significativo de esta población la constituyen indígenas migrantes, en su mayoría mixtecos que provienen de Guerrero y Oaxaca, así comos sus descendientes nacidos en la entidad. En Sonora y Sinaloa la población indígena se compone de las etnias nativas de estas entidades. Mientras que en Sonora están presentes los grupos mayo y yaqui, en Nayarit, aunque en menores proporciones, se encuentra el grupo de los huicholes. La implementación de políticas de género entre los grupos indígenas presenta mayores dificultades debido a la pobreza y marginalidad que los caracteriza, así como a normas y valores tradicionales de género que impiden a las mujeres el ejercicio de sus derechos.

V. DESARROLLO DE LAS INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN EL NOROESTE DE MÉXICO, Y SU IMPACTO EN LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Con base en la información recabada en entrevistas abiertas con las Directoras de las IMM, en las cinco entidades federativas de la Región de estu-

---

[44] Instituto Nacional de las Mujeres, *El enfoque de género en la producción de estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información.*

[45] INEGI, *II Conteo de Población y Vivienda 1995.*

[46] INEGI, *Hombres y mujeres, op. cit.*, p. 423.

dio, en esta sección presentamos la situación de las instancias de la mujer en cada entidad. Además de sus características se destacan los aportes y dificultades de las IMM a la igualdad entre mujeres y hombres a nivel municipal, a partir de los indicadores de equidad de género del Inafed, que fueron descritos en la primera sección. También se hace un recuento de los órganos y programas especializados dirigidos a las mujeres que existen en cada una de las entidades, y se incluye un balance de los avances legislativos en materia de equidad de género.

1. Principales problemas de discriminación que enfrentan las mujeres en la Región Noroeste

Entre las principales problemáticas señaladas por las Directoras de las IMM destacan las de tipo laboral, ya que las mujeres que trabajan en la industria maquiladora tienen bajos salarios, no cuentan con beneficios como guarderías y comedor, y se reporta hostigamiento sexual en los centros de trabajo. Es particular la situación que viven las mujeres indígenas y de áreas rurales que trabajan en el campo y en las agroindustrias. La violencia es un problema generalizado, pero que presenta distintos matices en las comunidades urbanas marginadas, así como en las localidades rurales y aquellas con población indígena. En particular, en estas últimas las mujeres desconocen sus derechos y la violencia es vista como algo natural, pues forma parte de los usos y costumbres. De acuerdo con una de las entrevistadas "el hecho de ser mujer" es uno de los principales problemas de discriminación que enfrentan las mujeres. En particular, en los municipios con poblaciones rurales prevalecen ideas tradicionales acerca de la división del trabajo y los roles de género.

Para las Directoras de las instancias otro de los problemas más sentidos es el desempleo, ya que en muchas comunidades no existen opciones para las mujeres. Esta situación, que con frecuencia afecta a las madres solteras, está asociada a la ausencia de guarderías infantiles, dificultando la participación femenina en el mercado de trabajo. Un problema relacionado es el incremento del embarazo adolescente.

Se mencionaron también problemas tales como la inseguridad, y la discriminación que enfrentan las mujeres migrantes y las indígenas; las dificultades para acceder al sistema de salud, sobre todo en las comunidades más alejadas, así como la menor participación de las mujeres en puestos directivos.

Los temas que no fueron tocados por las entrevistadas son la discriminación por discapacidad, las mujeres con VIH, y los asesinatos de mujeres relacionados con la violencia doméstica, sólo hubo una referencia a una joven que murió debido a una golpiza que le propinó su novio. Sin embargo, para el caso de Sinaloa, el Instituto Sinaloense de las Mujeres denunció que en el último año se habían presentado 22 muertes de mujeres que fueron atribuidas a la violencia doméstica. Otros temas no mencionados fueron la trata de personas, el incremento de la migración de niñas, niños y mujeres, y la explotación sexual y comercial de los niños y las niñas.

2. Situación de las IMM y la igualdad entre mujeres y hombres en Baja California

Baja California forma parte del conjunto de los estados norteños que guardan una mejor situación en términos de desarrollo y baja marginalidad, en relación con otros estados del país. Asimismo, está relativamente bien posicionado en lo que se refiere a la instalación de las IMM, ya que de los cinco municipios existentes tres (Tijuana, Ensenada y Tecate) cuentan con un Instituto de la Mujer.

En Baja California, el caso de Tijuana es paradigmático, ya que en este municipio se formó en 1999 el Subcomité Sectorial de Asuntos para la Mujer, como parte del Comité de Planeación Municipal, debido a la demanda de los grupos organizados de mujeres. La experiencia de este Subcomité fue pionera en el estado ya que en conjunto con Organizaciones No Gubernamentales de mujeres de otros municipios se impulsó la creación del Instituto Estatal en 2001, y del Instituto Municipal de la Mujer en 2003. Los Institutos de Tecate y Ensenada, creados en 2007, surgieron a partir de la experiencia de Tijuana.

Además, en el Subcomité se formuló una agenda de género relativa a la salud reproductiva, el combate a la violencia doméstica, y diversas reformas legales al Código Penal, así como iniciativas de ley.[47] Actualmente, el Subcomité Sectorial de Asuntos para la Mujer trabaja en vinculación con el Instituto de la Mujer. Sin embargo, no se observa el compromiso de establecer una agenda para incidir en las políticas públicas de género a nivel local, que había sido una de las principales funciones del Subcomité.

---

[47] S. López Estrada, "Border Women's NGOs and Political Participation in Baja California", p. 174.

En Tijuana, el Instituto de la Mujer estuvo a punto de desaparecer durante la gestión de Jorge Hank, bajo el argumento de que duplicaba las acciones del DIF. En contrademanda los grupos organizados de mujeres solicitaron la permanencia de la instancia, y bajo esta presión el Gobierno de Hank accedió a ello. En lo que se refiere al Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, durante sus primeros seis años llevó a cabo una intensa actividad de capacitación en perspectiva de género que incluyó a diversos sectores sociales: funcionarios estatales y municipales (médicos y jueces), al propio personal del Instituto, a las organizaciones de la sociedad civil, y a maestros de primaria y secundaria, entre otros. Además, se realizaron campañas de combate a la violencia doméstica, y se crearon la Red Binacional contra la Violencia Doméstica, y el Foro de Masculinidad. Estos logros se debieron al apoyo que el Gobierno panista del sexenio anterior, a pesar de sus ideas conservadoras, otorgó a la instancia estatal de la mujer, así como al perfil de la Directora y a su compromiso con la equidad de género. En contraste, el actual Gobierno Estatal eligió a la Directora del Instituto por compromiso político y no por su adecuado perfil al cargo, además de que su afiliación religiosa se refleja en el tipo de políticas y programas que se impulsan, así como en el perfil del personal del Instituto. En este contexto, los Institutos Municipales reportan falta de apoyo de la instancia estatal, y las organizaciones de la sociedad civil consideran que no hay interés para colaborar con ellas en la defensa de los derechos de las mujeres.

En este contexto, considerando las categorías de equidad de género, de los indicadores de la Agenda desde lo Local, del Inafed, la situación de equidad en los municipios de Baja California sería la siguiente:

A. *Instancia dirigida a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

En esta categoría, tres de cinco municipios de la entidad (Tijuana, Ensenada y Tecate) cuentan con una instancia dirigida a la atención de las mujeres bajo la figura de Instituto Municipal de la Mujer, se trata de instancias paramunicipales creadas por Acuerdo de Cabildo, con autonomía y presupuesto propio (ver cuadro 4). En el caso de Mexicali, la instancia fue creada por Acuerdo de Cabildo en 2005, sin embargo nunca entró en funciones. En Playas de Rosarito, el Instituto de la Mujer se encuentra en proceso de creación. De esta forma, las evidencias indican que Tijuana, Ensenada y Tecate están en verde, en tanto que los otros dos municipios están en rojo.

B. *Presupuesto dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer*

Los tres Institutos de la Mujer que existen en la entidad cuentan con un presupuesto asignado, lo cual fue establecido en el Acuerdo de Cabildo mediante el cual fueron creados. Sin embargo, sólo Tijuana y Tecate ejercen dicho presupuesto, que se destina a cubrir la nómina del personal en su mayor parte contando por ello con el semáforo en verde. El Instituto de Ensenada funciona mediante un préstamo que ha otorgado el mismo Ayuntamiento y se espera que en 2009 cuente con su propio presupuesto, mientras tanto el semáforo para este indicador estaría en amarillo.

En lo que se refiere a las instalaciones y recursos humanos en Tijuana la instancia comparte instalaciones con el Centro para la Atención Integral de la Familia. En Tecate el espacio con que cuenta la instancia es insuficiente y no permite privacidad para la atención de las mujeres maltratadas. Ensenada cuenta con espacio suficiente, pero le falta equipamiento. Además, las instancias enfrentan el problema de recursos humanos no capacitados, ya que el Ayuntamiento les asignó personal de otras áreas, y no tienen experiencia en materia de equidad, lo cual dificulta las labores de las instancias. En relación con el perfil de las Directoras, mientras que una de ellas no tenía conocimiento ni experiencia en perspectiva de género, las otras dos Directoras son mujeres capacitadas y con experiencia en temas de equidad, por lo que tienen un mejor desempeño de sus funciones en pro de la igualdad entre mujeres y hombres.

C. *Municipio promotor de la equidad*

En los municipios de Baja California existen condiciones de discriminación hacia las mujeres en las distintas esferas de la vida social A pesar de esta problemática en ninguno de los municipios se cuenta con un diagnóstico actualizado de la situación de las mujeres. Las Directoras de los Institutos están en la búsqueda de recursos para llevarlo a cabo; con este fin, en Tijuana concursaron en una convocatoria del Programa Hábitat.

Con excepción de Mexicali, todos los municipios cuentan con una Comisión de Equidad y Género (CEG) en el Cabildo, además de la que existe en el Congreso Local. Esta Comisión ha tenido reuniones con las Regidoras de los distintos Ayuntamientos a fin de elaborar una agenda de género. En lo que se refiere a las CEG Municipales, en Ensenada se trabaja en conjunto con el Instituto de la Mujer. Aunque en Tijuana existe el antecedente de la actuación del Subcomité para Asuntos de la Mujer en la formulación de la agenda de género del municipio; sin embargo, por ahora, las acciones se li-

mitan a establecer convenios de colaboración con organismos de la sociedad civil. Por los esfuerzos para llevar a cabo los diagnósticos municipales y la creación de las CEG, se podría decir que en este indicador, los municipios de esta entidad están en tránsito de rojo a amarillo.

D. *Programa dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer*

Las IMM que existen en Baja California llevan a cabo un proceso de planeación al inicio de cada Administración Municipal, pues el Comité de Planeación requiere de su participación para la formulación del Plan Municipal para lo cual se organizan foros ciudadanos. Aunque en forma reciente algunos municipios incluyeron un programa en materia de igualdad de género en sus planes de desarrollo, no todas las IMM lo han implementado. En general, las instancias de la mujer cuentan con programas destinados a la prevención y atención de las víctimas de la violencia; además, algunos Institutos llevan a cabo proyectos de salud y de empleo productivo a través de créditos para las mujeres. Todos los Institutos cuentan con servicios de asesoría legal y apoyo psicológico para mujeres maltratadas.

En Tijuana, el principal Programa del Instituto se denomina Mujer Informada, Hogar Seguro, Programa emblemático del actual Ayuntamiento, que tiene como objetivo la prevención de la delincuencia y las adicciones en los jóvenes a través de las jefas de familia. El Programa está vinculado a la política de seguridad del Ayuntamiento, que apuesta al fortalecimiento de la familia a través de los valores, el respeto, el estudio y el trabajo, para así evitar la delincuencia como producto de hogares disfuncionales.[48] Un breve análisis de este Programa revela su carácter familista, que se aleja de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en los hogares y las comunidades y, en particular, de las necesidades e intereses individuales de las mujeres. Discurso que contrasta con el enfoque de género contenido en el Plan de Desarrollo de Tijuana 2007-2010.

El Instituto Municipal de Ensenada es el que parece contar con un programa más completo de acciones, como resultado del trabajo conjunto entre el Instituto y la CEG. Este Instituto ha implementado la estrategia de organizar Comités Vecinales en las comunidades más alejadas, como es el caso de San Quintín, y a través de unidades móviles se hacen llegar algunos servicios a las mujeres. Sin embargo, ninguna de las instancias cuenta con un programa integral dirigido a las mujeres, por lo cual su semáforo estaría en amarillo.

---

[48] "Nueva etapa de Escuela para Padres. El alcalde Jorge Ramos, su principal impulsor", en *Red Social*, p. 9.

En general, los Institutos no cuentan con un sistema de evaluación de impacto, más allá de los informes de cobertura que trimestralmente rinden al Ayuntamiento, y que dan cuenta del número de mujeres que se ha beneficiado con cada programa y servicio.

En suma, los indicadores de equidad de género señalan que Tecate muestra logros en equidad de género al haber instalado el Instituto de la Mujer pero tiene problemas de presupuesto, su semáforo estaría en amarillo. El Instituto de la Mujer de Ensenada es el que parece estar mejor posicionado en sus actividades y logros respecto de la igualdad entre mujeres y hombres, por lo que estaría transitando de amarillo a verde. En cambio, el Instituto de la Mujer de Tijuana, que fue el primero en ser creado en la entidad, tuvo un mejor desempeño en anteriores administraciones, por lo que su semáforo de equidad de género se caracteriza por un tránsito en reversa de verde a amarillo.

E. *Órganos y programas especializados, y legislación en materia de equidad de género en Baja California*

Las mujeres de la sociedad civil organizada también han tenido un peso central en la creación de órganos y programas especializados entre los que destacan la creación del Subcomité de Asuntos para la Mujer de Tijuana, espacio desde el cual las ONG también impulsaron la creación del Centro para la Protección Social de la Mujer en este municipio, el Albergue para Mujeres, y la Unidad Operativa contra la Violencia Doméstica. Algunas de estas experiencias se replicaron en otros municipios de la entidad; por ejemplo, en Mexicali se abrió la Unidad Operativa contra la violencia doméstica, en 2005. Aunque en Mexicali no existe la instancia de la mujer, existen algunas políticas con enfoque de género, como es el caso de Villa La Esperanza, un concepto de política social integral que consiste en un complejo arquitectónico que incluye: a) un Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar, que funciona como albergue, y cuenta con apoyo médico, legal y psicológico; apoyo educativo y laboral, además de una línea de atención en crisis, b) Casa-Hogar para Varones (albergue para niños con un Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo. Esta política se destaca como una buena práctica con perspectiva de género y recibió el Premio de Gobierno y Gestión Local.[49]

[49] T. Guillén López y P. Rojo, coords., *op. cit.*

Históricamente las mujeres no han tenido una alta participación en el Congreso Local, pero si lo han hecho de manera continua. La presencia de la Comisión de Equidad y Género ha sido fundamental para el avance de la legislación en esta materia. La CEG ha trabajado iniciativas de reforma y de creación de leyes que favorecen a las mujeres. Por ejemplo, en 2001, la Diputada priísta Olivia Villalaz impulsó la iniciativa de ley de creación del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, y reformas legislativas a la Ley de Protección y Defensa de los Derechos del Menor y la Familia. En 2003, el Diputado Jesús Barraza (PRD) elaboró, de manera conjunta con la ONG de mujeres "Alaíde Foppa", la propuesta de la Ley de Atención y Prevención de la Violencia Familiar para el Estado de Baja California, que fue aprobada por el Congreso Local. En la presente Legislatura la CEG elaboró e impulsó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California, que fue aprobada este año.

De 1998 a 2004 se llevaron a cabo reformas al Código Penal que elevan las penas a los agentes perpetradores de delitos sexuales, y se ampliaron algunos tipos penales que en particular se refieren a delitos cibernéticos y relacionados con la figura de la explotación sexual. Sin embargo, quedaron diversos pendientes; en lo específico el tipo penal y figuras delictivas de explotación sexual, como delito cometido en perjuicio de mayores de edad, así como lo relativo a la explotación comercial infantil y a la trata de personas. A este respecto, en 2005 la Diputada Luna Pineda (PAN), Presidenta de la CEG, elaboró una iniciativa de ley para establecer el marco jurídico en defensa de la mujer y los menores ante abusos sexuales y violencia familiar, la cual fue aprobada en noviembre de 2005 y derogada sólo unos meses después con el argumento de que se estaba legislando en "la recámara" de las parejas. Además, se modificó el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales, por lo que se llegó a considerar al estado como uno de los más avanzados en materia de defensa de mujeres y menores de edad.

La mayoría de estas iniciativas de ley fue posible gracias a la participación de las Organizaciones No Gubernamentales de mujeres, que actualmente trabajan en la revisión de leyes a fin de ubicar las que se pueden modificar y aplicarles la técnica legislativa con perspectiva de género, para formar un paquete legislativo de los principales temas en el Código Penal, Código Civil y el Código Familiar: órdenes de protección (emergentes, preventivas y de naturaleza civil), diferentes tipos de violencia, violencia feminicida, alerta de género y el sistema de coordinación entre Federación, estados y municipios.[50]

[50] Comunicación personal de Maricarmen Rioseco, del Grupo de Mujeres "Alaíde Foppa".

CUADRO 4

Características de las instancias municipales de la mujer en el estado de Baja California, 2008

Municipio	Población	Partido que gobierna	Situación jurídica	Situación administrativa	Presupuesto	Toma de decisiones	Personal capacitado	Evaluación
Tijuana 2003	1,210,820	PAN	Instituto de la Mujer	Paraestatal, depende de la Secretaría de Desarrollo Humano	Asignado y ejercido	Consulta con la Junta de Gobierno, Desarrollo Social Municipal	No cuenta con personal capacitado	Resultados de cobertura
Mexicali 2005	764,602	PAN	Instituto de la Mujer	Paraestatal, no está en funciones				
Ensenada 2007	370,730	PAN	Instituto de la Mujer	Paraestatal, Desarrollo Social Municipal	Asignado. No ejercido	Consulta con la Junta de Gobierno	Requiere apoyo para capacitación	Resultados de cobertura
Tecate 2007	77,795	PAN	Instituto de la Mujer	Paraestatal, Desarrollo Social Municipal	Asignado y ejercido	Consulta con la Junta de Gobierno	Solicitó Fodeimm para capacitación	Resultados de cobertura
Playas de Rosarito	63,420	PRI	Instituto en proceso de creación					

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las Directoras de las instancias municipales.

3. Situación de las IMM y la igualdad entre hombres y mujeres en Baja California Sur

El estado de Baja California Sur (1999), junto con Sonora (1998) y Sinaloa (1999), fue uno de los primeros en institucionalizar las políticas de igualdad de género en el país, antes de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

La creación del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer fue una iniciativa surgida y promovida por las ONG; sin embargo, no fue considerada por la Comisión de Equidad y Género, creada en 1998.[51] Por ello, con apoyo de las ONG, el PAN retomó e impulsó la iniciativa hasta lograr la apertura del Instituto.

La Comisión de Equidad y Género del Congreso Local ha tenido un papel importante en el desarrollo de políticas de género en esta entidad, ya que ha promovido con éxito varias iniciativas de ley. El Consejo Consultivo del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer 2002-2005 también ha tenido un papel relevante en la agenda de género, con propuestas para el análisis y evaluación de las políticas de género, además de dar seguimiento a varias iniciativas de reformas legales.[52] Entre las iniciativas formuladas por su Consejo 2002-2005, el Instituto Sudcaliforniano de la Mujer impulsó la creación de instancias municipales de la mujer, objetivo al que también contribuyeron los grupos organizados de mujeres y algunas legisladoras comprometidas. A la fecha, los cinco municipios cuentan con su instancia, pero se caracterizan por distinto estatus y grado de desarrollo. Tomando en cuenta las categorías de equidad de género, de los indicadores de la Agenda desde lo Local, del Inafed, la situación de equidad en los municipios de Baja California sería la siguiente:

A. *Instancia dirigida a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

En lo que se refiere a la figura jurídica de las IMM en esta entidad existen dos con calidad de Dirección (La Paz y Loreto), dos Unidades de Atención (San José del Cabo y Santa Rosalía), y un Instituto (Comondú), todos creados por Acuerdo de Cabildo (ver cuadro 5).

---

[51] B. O. Peña Molina, F. Plateros y A. S. Aguilar, "Mujeres en escena. Legislando con perspectiva de género en Baja California Sur", p. 95.

[52] *Ibid.*, p. 84.

En los dos primeros municipios ambas instancias están en proceso de conversión a Instituto, pues se cuenta con una propuesta de acuerdo de creación que será sometida a los Cabildos respectivos a través de las Comisiones de Equidad y Género. Con ello se pretende dar mayor estabilidad a las instancias y asegurar su acceso a los recursos.

Por otra parte, en esta entidad gobierna el PRD, partido que se caracteriza por otorgar un mayor apoyo a los programas dirigidos a las mujeres. Sin embargo, en Santa Rosalía la instancia no está funcionando, al parecer debido a que el nuevo Presidente Municipal no apoya las políticas de equidad. De esta forma, mientras que este municipio tiene el indicador en rojo, el resto lo tiene en verde.

B. *Presupuesto dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer*

La Unidad de Atención a la Mujer de La Paz y la Dirección Municipal de la Mujer de San José del Cabo no cuentan con presupuesto propio y dependen de la Dirección General de Desarrollo Municipal, que les proporciona recursos para el pago de su personal. El Instituto Municipal de la Mujer de Comondú, y la Dirección Municipal de la Mujer de Loreto, suponen contar con presupuesto asignado, pero no ha sido etiquetado, lo cual indica que su figura jurídica no es garantía de recursos. Así que, aunque sus situaciones son distintas, se podría decir que el indicador del presupuesto para estas instancias está en amarillo.

La instancia de San José del Cabo, a pesar de que depende de la Dirección de Desarrollo municipal, es autónoma en la toma de decisiones y cuenta con la asesoría del Consejo de Colaboración Municipal de la Mujer. La instancia de La Paz también es autónoma y consulta el plan de actividades con su Consejo Consultivo. En cambio, la instancia de Comondú, a pesar de su estatus de Instituto, depende de la Secretaría de la Presidencia Municipal; en tanto que Loreto depende del DIF.

En lo que se refiere a las instalaciones, la instancia de La Paz cuenta con oficinas propias, y la de San José del Cabo tiene una pequeña oficina dentro de las instalaciones de Desarrollo Municipal. En ambas instancias el personal les fue asignado por el Ayuntamiento, y que no siempre tiene el perfil requerido. Por su parte, las instancias de Loreto y Comondú no cuentan con instalaciones propias ni equipo. En particular en Comondú la instancia funciona dentro del gimnasio municipal, en "condiciones pésimas" según palabras de la Directora. Ambas instancias concursaron en el Fodeimm

para obtener equipamiento de oficina y capacitación para funcionarios. Asimismo, estas dos instancias no cuentan con más personal que su Directora.

C. *Municipio promotor de la equidad*

Los principales problemas de discriminación que se mencionan en los municipios de Baja California Sur son la violencia doméstica, el desempleo femenino, y el embarazo adolescente. En ninguno de los municipios se cuenta con un diagnóstico reciente de la situación de las mujeres, pero existe interés por parte de las Directoras de los Institutos y de algunas Regidoras para que éste se lleve a cabo, para ello se concursó en la Convocatoria del Fodeimm. Por lo tanto el semáforo para este indicador estaría en amarillo.

Además, en los Cabildos de los distintos municipios se ha creado la Comisión de Equidad y Género, aunque sólo la de San José del Cabo trabaja de manera activa y en conjunto con la Dirección Municipal de la Mujer. En Loreto la creación de la CEG es reciente y la Directora de la instancia todavía no ha tenido relación con la Regidora que la preside.

D. *Programa dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer*

Las cuatro IMM que están en funciones en esta entidad cuentan con los Módulos de Atención Integral para Mujeres en Situación de Violencia, establecidos con recursos de la Sedesol. En La Paz existe un programa de visitas de los Módulos a las delegaciones y ejidos que componen el municipio. Además, las IMM también ofrecen servicios legales y psicológicos. Las instancias de La Paz y de San José del Cabo cuentan con los Proyectos Jornada por los Derechos Humanos de las Mujeres, y Promoción de la Salud de las Mujeres, que bajaron del Instituto Estatal, y que se llevan a las distintas delegaciones y colonias de estos municipios, así como también la capacitación en perspectiva de género.

En San José del Cabo la Directora de la IMM elaboró su programa de trabajo en consulta con las organizaciones de la sociedad civil a través de foros, y con la aprobación del Consejo de Colaboración Municipal de la Mujer, en cual también participan algunas ONG. Este programa fue elaborado para participar en el concurso del Fodeimm y obtener recursos para sus actividades. Además, a través de la Comisión de Equidad y Género se solicitó al Cabildo modificar el estatus de la instancia. En esta entidad las Directoras de las instancias de La Paz y San José del Cabo parecen tener

mayor claridad acerca de los objetivos en torno a la igualdad entre hombres y mujeres, así como acerca de la importancia de contar con un programa integral de acciones destinadas a este fin. En San José del Cabo, esto se explica porque la Directora de la instancia fue Diputada Local en la Legislatura pasada, y trabajó en la Comisión de Equidad y Género, desde donde impulsó diversos proyectos legislativos relativos al tema. A su experiencia se suma su compromiso con las mujeres y la equidad.

Las instancias de Comondú y Loreto sólo cuentan con los Módulos de Atención a la Violencia, y proyectos productivos, por lo que su semáforo respecto de un programa integral dirigido a las mujeres estaría en amarillo. En tanto que en La Paz y San José del Cabo estaría en tránsito de amarillo a verde.

En lo que se refiere a la evaluación, las instancias de La Paz y San José del Cabo cuentan con resultados de cobertura. En el primer caso se lleva a cabo un reporte trimestral que se presenta al Consejo Consultivo. Por su parte, en Comondú y Loreto no se cuenta con mecanismos de evaluación ni resultados documentados.

Aunque la Unidad de Atención a la Mujer de La Paz y la Dirección de la Mujer de San José del Cabo no cuentan con un presupuesto asignado tienen acceso a recursos a través de la Dirección de Desarrollo Social y, en el conjunto, son las que guardan mejor situación por su programa de actividades, y relación con la sociedad civil y las CEG. Su luz en el semáforo de equidad estaría transitando de amarillo a verde. Por su parte, los indicadores de equidad de género de las instancias de Loreto y Comondú se encuentran en amarillo; en tanto que Santa Rosalía está en rojo.

E. *Órganos y programas especializados, y legislación en materia de equidad de género en Baja California Sur*

Algunos de los programas dirigidos a las mujeres que existen en la entidad son la Subprocuraduría de Atención a la Mujer y el Menor, que atiende las demandas por delitos en las que las víctimas son mujeres, niñas y niños, para lo cual se han creado agencias especializadas en las cabeceras municipales. Para la atención legal y psicológica de estos grupos sociales existe el Programa Estatal sobre Asuntos de la Mujer, Niñez y Familia, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Además, dada la concentración de jornaleros agrícolas en la entidad, dentro de la Subprocuraduría se cuenta con un Programa de Prevención de Violencia Familiar y Abuso Sexual para las jornaleras agrícolas, y empleadas de maquiladoras y hoteles. Por su parte,

el DIF da atención a madres adolescentes a través del Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo en los Adolescentes.

En Baja California Sur la presencia de la Comisión de Equidad y Género en el Congreso Local, así como del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, han sido elementos de influencia en el avance legislativo en materia de equidad de género en la entidad. De acuerdo con Peña,[53] la aplicación del principio de discriminación positiva se tradujo en un incremento en el número de mujeres representantes en los Congresos Locales. Además, la cultura política del PRD favorece el principio de equidad y la estructura organizacional del partido permite que las mujeres tengan un rol sobresaliente. Después de 1999 este partido ha tenido un amplio margen de triunfo electoral, lo cual ha tenido consecuencias favorables para las políticas de equidad en el estado.

En materia legislativa, Peña[54] documenta que entre 1993 y 2007 se llevaron a cabo 35 iniciativas y puntos de acuerdo relacionados con las mujeres, los niños, y el enfoque de equidad de género. Entre los temas de las iniciativas se cuentan la procuración de justicia, la Comisión de Equidad y Género, la institucionalización de la perspectiva de género, los derechos civiles, reformas al Código Civil, reformas al Código Penal, violencia intrafamiliar, equidad política, derechos de las niñas y los niños, salud, educación y atención y prevención de la violencia.

En lo que respecta al Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, su Consejo Consultivo dio impulso y seguimiento a la iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur que contempla el establecimiento de cuotas de género, presentada en mayo de 2002 por la fracción priísta del Congreso. También se dio seguimiento a la iniciativa de Ley de Atención Integral del Migrante Indígena y su Familia en el Estado de Baja California Sur, y se elaboró una propuesta de reforma al Código Civil para legislar en contra de la violencia familiar.[55]

Por otra parte, la participación de las organizaciones de mujeres en el proceso de impulsar la igualdad entre mujeres y hombres en la entidad ha sido fundamental. Estos organismos, en su mayoría de La Paz y San José del Cabo, han impulsado la agenda de género, la formulación de propuestas legislativas y el monitoreo de planes y programas estatales y municipales.[56]

---

[53] *Ibid.*, p. 77.
[54] *Ibid.*, p. 85.
[55] *Ibid.*, p. 106.
[56] *Ibid.*, p. 105.

CUADRO 5

Características de las instancias municipales de la mujer en el estado de Baja California Sur, 2008

Municipio	Población	Partido que gobierna	Situación jurídica	Situación administrativa	Presupuesto	Toma de decisiones	Personal capacitado	Evaluación
La Paz 2006	219,596	PRD	Unidad Municipal de Atención a la Mujer	Dirección General de Desarrollo Municipal	Sin presupuesto	Autónoma	Sin personal capacitado	Resultados de cobertura
San José del Cabo 2007	164,152	PRD	Dirección Municipal de la Mujer	Dirección General de Desarrollo Municipal	Sin presupuesto	Autónoma	Con personal capacitado	Resultados de cobertura
Comondú	65,830	PRD	Instituto Municipal de la Mujer	Secretaría de la Presidencia	Asignado. No ejercido	Autónoma	Solicitó apoyo para capacitación	Sin mecanismos de evaluación
Loreto 2008	11,839	PRD	Dirección de Atención a la Mujer	DIF	Asignado. No ejercido	Consulta con el DIF	Solicitó apoyo para capacitación	Sin mecanismos de evaluación
Santa Rosalía-Mulegé	52,743	PRD	Unidad de Atención a la Mujer	n.d.	n.d.	n.d	n.d.	n.d

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por Directoras de las instancias municipales.

4. Situación de las IMM y la igualdad entre mujeres y hombres en Nayarit

En el año 2000 se llevó a cabo un Diplomado de Estudios de Género en la Universidad Autónoma de Nayarit. La convocatoria tuvo tal éxito que fueron admitidas personas externas a la universidad y al año siguiente el Diplomado se convirtió en Especialidad y en un espacio de capacitación para profesionistas, estudiantes y servidoras públicas, algunas de las cuales aplicaron el enfoque de equidad en los programas de asistencia para la mujer que desarrollaba la entonces Presidenta del DIF estatal, Martha Elena García de Echevarría.

La vinculación entre académicas y servidoras públicas y el interés mostrado por la Presidenta del DIF dieron origen a la iniciativa del Gobernador Antonio Echevarría Domínguez (1999-2005) para crear el Instituto para la Mujer Nayarita (Inmunay), en octubre de 1999. Además, en el Congreso Estatal, ya se discutían iniciativas para legislar a favor de la prevención y el combate a la violencia intrafamiliar.[57]

Aunque se realizaron distintos foros sobre la creación de un Instituto de la Mujer, la violencia intrafamiliar y la integración de una Agencia del Ministerio Público para la atención de delitos sexuales exclusivamente con personal femenino, cuestiones políticas impidieron que esta iniciativa, por parte del Ejecutivo Estatal, llegara a su aprobación final.

Antonio Echevarría era candidato de la alianza PRD-PAN-PT, pero tras asumir la gubernatura se afilió al PAN. En este contexto, el Gobernador pretendía dejar la Dirección del Instituto de la Mujer en "alguien de su confianza", a lo cual se opusieron las Diputadas del PRI y de Convergencia, quienes abogaban por un Instituto descentralizado, con autonomía propia, y un "consejo ciudadano" que propusiera a la Directora del Instituto, de tal manera que su mandato quedara al margen del Gobernador en turno.

Sin embargo, en las elecciones intermedias de 2002 el PAN no logró la mayoría en el Congreso, por lo que las legisladoras panistas se aliaron con las universitarias y la sociedad civil a fin de que se lograra el acuerdo de creación del Instituto y la legislación sobre violencia intrafamiliar. No sin dificultades, se decretó la creación del Instituto para la Mujer Nayarita el 31 de diciembre de 2003. En palabras de la licenciada Luz María Parra Ca-

[57] Durante el sexenio de 1999-2005 se creó la Comisión de Equidad y Género en el Congreso Estatal. En el actual periodo gubernamental (2005-2011) tomó el nombre de Comisión de Equidad, Género y Familia, implementándose también el nombre en las comisiones de las Regidurías.

beza de Vaca, actual Directora del Instituto, éste fue el último en crearse en la República Mexicana.

El Instituto para la Mujer Nayarita surgió como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía de gestión, según sus estatutos de creación. Cuenta con presupuesto asignado para operar, además de que ha obtenido recursos del Indesol para llevar a cabo sus programas a partir del PAIMEF.

El Instituto cuenta con personal sindicalizado y de confianza para llevar a cabo sus funciones. Se vincula además con otras instancias gubernamentales como el DIF; las Comisiones de Equidad, Género y Familia; del Congreso Estatal; las Regidurías Municipales, y la Universidad Autónoma de Nayarit, donde se ha capacitado parte del personal del Instituto, y se han ofrecido cursos de actualización a éste y otros organismos. Por su parte, el Instituto mantiene un diplomado permanente de capacitación en equidad de género, para servidores públicos.

A nivel municipal, el proceso de creación de las instancias municipales de la mujer es incipiente. En 2005, en el estado se contaba con siete Institutos Municipales de la Mujer creados por Acuerdo de Cabildo en cinco de los municipios donde había ganado el candidato de la alianza PAN-PRD-PT: San Blas, Santiago Ixcuintla, Tepic, Tuxpan, Xalisco, Jala y Amatlán de Cañas, con Presidentes Municipales de extracción panista. Con el cambio de poderes estatales y municipales, y a falta de una partida presupuestal específica, estas instancias desaparecieron eventualmente.

Para la Directora del Instituto para la Mujer Nayarita los objetivos inmediatos son promover la creación de los Institutos para la Mujer, como órganos municipales, a fin de tener certeza jurídica y asegurar su permanencia, además de proporcionarles capacitación.

La equidad de género en Nayarit y la creación de instancias para la mujer es asunto reciente en las agendas estatales y municipales. La creación de instancias y la elaboración de política pública sobre la equidad de género han estado supeditadas a consideraciones partidistas de mandatarios estatales y municipales en turno, y a la afiliación de las Diputadas de las recientes Legislaturas. Esto ha propiciado lentos avances en la agenda de género en el Congreso Local, así como la falta de continuidad en los proyectos municipales.

Las líneas de acción en el estado se han limitado a la violencia intrafamiliar y el transversalizar la perspectiva de género en distintas instancias y niveles, para ello las propias mujeres (académicas, legisladoras, sociedad civil), han tenido que ponerse de acuerdo, más allá de las diferencias ideológicas partidistas o de otra índole, construyendo así la solidaridad de género.

De acuerdo con las categorías de equidad de género, de los indicadores de la Agenda desde lo Local, del Inafed, la situación de equidad en los municipios de Nayarit es la siguiente:

A. *instancia dirigida a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

En esta categoría, dos de 20 municipios de la entidad cuentan con una instancia dirigida a la atención de las mujeres, ambos bajo la figura de Instituto y fueron creados por Acuerdo de Cabildo, con autonomía y presupuesto propio. En lo que se refiere a la creación de instancias de la mujer, el indicador está en verde para estos dos municipios, en tanto que el resto está en rojo. Por otra parte, existe una oficina especial del Inmunay que se localiza en Ixtlán del Río, cuya situación administrativa y de recursos dependen del DIF municipal.

Cabe mencionar que de los 20 municipios que componen la entidad, 15 tienen una población menor a 50,000 habitantes, y sólo Tepic la ciudad capital cuenta con más de 100,000. Llama la atención el contraste en las poblaciones de los municipios que cuentan con instancia de la mujer, pues mientras Tepic tiene 336,000 habitantes, Ixtlán del Río cuenta con 25,713 y Jala sólo tiene 16,000.

B. *Presupuesto dirigido a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

De los dos Institutos que existen en la entidad sólo el de Tepic trabaja con presupuesto asignado por el Ayuntamiento y en instalaciones adecuadas proporcionadas por el municipio, con personal sindicalizado (1) y de confianza (2) (ver cuadro 6), y por ello el semáforo para este indicador está en verde. Por su parte, el Instituto de la Mujer de Jala cuenta solamente con una oficina asignada en la Casa de la Cultura de Jala, y dos personas designadas por el Presidente Municipal (priísta). Este organismo no cuenta con presupuesto, salvo los salarios de las integrantes y trabaja casi exclusivamente en la cabecera municipal.

C. *Municipio promotor de la equidad*

Existen diversos problemas de discriminación en la entidad, pero en ninguno de los municipios se cuenta con un diagnóstico reciente de la situación de las mujeres ya que, aunque existe interés por parte de las Directoras de los Institutos y de algunas Regidoras para llevarlo a cabo, no se

cuenta con recursos para ello, por lo que el semáforo de este indicador está en rojo.

Sólo dos municipios de los 20 de esta entidad cuentan con instancia municipal de la mujer. Todos los Ayuntamientos cuentan con una Comisión de Equidad y Género, además de la que existe en el Congreso Local,[58] pero aunque haya estas Comisiones falta iniciativa para impulsar la creación de las instancias municipales de la mujer. Las IMM existentes se relacionan con las CEG exclusivamente para la reproducción de cursos y talleres sobre violencia. En este sentido, se han establecido "oficinas" para la atención a la violencia como es el caso del municipio de Ixtlán del Río, en las instalaciones del DIF municipal.

D. *Programa dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer*

Las dos IMM que hay en esta entidad cuentan con proyectos para la prevención y atención de la violencia de género, además de proyectos de salud, y de empleo productivo a través de créditos para las mujeres. También cuentan con servicios de asesoría legal y apoyo psicológico para mujeres maltratadas (ver cuadro 6). Aunque el Instituto municipal de Tepic es el que parece contar con un programa más completo de acciones, ninguna de las instancias cuenta con un programa integral dirigido a las mujeres, por lo que el semáforo para este indicador está en amarillo.

En el Instituto de Jala, el personal se dedica a "dar pláticas" a las mujeres (salud reproductiva, organización productiva). Con recursos del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, el Instituto lleva a cabo proyectos productivos, como aves de corral y talleres de manualidades. Asimismo, junto con el DIF, a través del Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo y del Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo en los Adolescentes, llevan a cabo pláticas y talleres de capacitación a otras localidades.

En lo que se refiere a mecanismos de evaluación, las instancias sólo cuentan con resultados de cobertura. En general, por el bajo número de IMM existentes en Nayarit se puede decir que, de las entidades federativas de la Región Noroeste, ésta es la más atrasada en la institucionalización de políticas de equidad de género. En lo que se refiere al resto de los municipios, vía telefónica se procedió a levantar un inventario de los programas aislados dirigidos a la atención de las mujeres. Estos programas dependen

[58] Desde 2005 éstas han sido llamadas Comisión de Equidad, Género y Familia.

casi siempre del DIF y la mayoría consiste en talleres de capacitación y pláticas de temas diversos, entre los cuales predomina la violencia doméstica, además de campañas contra la violencia. Algunas de estas acciones se llevan a cabo con apoyo del Instituto Sinaloense de la Mujer o de la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Mujer.

En términos generales, se puede decir que la promoción de la equidad de género en los municipios de Nayarit está en rojo. De las dos instancias de la mujer existentes, sólo la de Tepic cuenta con una situación que permite un mayor impulso a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, por lo que su semáforo de equidad está en tránsito de amarillo a verde. En el municipio de Jala los indicadores de equidad marcan el amarillo.

E. *Órganos y programas especializados, y legislación en materia de equidad de género en el estado de Nayarit*

Respecto de los programas especializados en equidad de género Nayarit cuenta con el Centro de Justicia Familiar, el cual brinda atención a víctimas del delito, jurídica, policial, de salud, física y psicológica, además de asistencia social y educativa para hombres y mujeres. En agosto pasado se presentó en Tepic, Nayarit, el Programa Plataforma México, en su vertiente de atención a la mujer, y el Gobierno de la entidad ratificó su compromiso de coadyuvar al objetivo de crear un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia hacia la Mujer, a fin de aplicar políticas públicas para su prevención. Este programa forma parte del Acuerdo Nacional para la Seguridad, y también es consecuencia de la entrada de la Ley de Acceso de las Mujeres a la No Violencia. El Banco se integrará con información relativa a la violencia hacia las mujeres, y los datos se proporcionarán a todas las dependencias relacionadas con la prevención, atención y erradicación de la violencia hacia las mujeres, a fin de formular políticas con enfoque de género que protejan los derechos de las mujeres.

En relación con el avance legislativo en materia de equidad de género, en parte por su origen, en parte por la orientación de las políticas federales, el Instituto se ha enfocado en el tema de la violencia intrafamiliar. En 2004 se logró la creación de la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Nayarit (Decreto 8543), y se reformó el Código Civil en materia de equidad de género y violencia intrafamiliar, según consta en el *Periódico Oficial*, del 5 de mayo de 2007. De esta forma, se explicita la igualdad de mujeres y hombres ante la ley, así como para el ejercicio de sus derechos. Además, se incluye la equidad de género y pre-

vención de la violencia familiar en cursos prematrimoniales, diseñado e impartido por el DIF, y se establecen derechos y obligaciones por igual para los cónyuges, independientemente de su aportación económica al hogar. En materia de violencia intrafamiliar se establecen derechos a la integridad física y emocional de los miembros de la familia, así como la obligación del Estado de otorgar protección a la familia.

Otros avances se refieren al Código Penal, cuya reforma define y tipifica la violencia familiar como delito. Además, tanto en el Código Penal como en el de Procedimientos Penales, se efectuó un dictamen que reforma y adiciona en materia de corrupción y prostitución de menores e incapaces. Entre 2004 y 2007 el Instituto de la Mujer Nayarita impulsó diversos instrumentos legales tales como la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Nayarit y acuerdos parlamentarios como un exhorto al Registro Civil para eliminar la lectura de la "Epístola de Melchor Ocampo" en las ceremonias matrimoniales, y el Acuerdo que Suscribe el Pacto Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

CUADRO 6

Características de las instancias municipales de la mujer en Nayarit, 2008

Municipio	Partido que gobierna	Población	Situación jurídica	Situación administrativa	Presupuesto	Toma de decisiones	Personal capacitado
Ixtlán del Río	Alianza PAN-PRD-PT	25,713	Oficina especial del Inmunay. Convenio de colaboración	DIF municipal	No asignado	Consulta con el DIF municipal	Cuenta con personal capacitado en su área
Jala	Alianza PAN-PRD-PT	16,071	Instituto. Acuerdo de Creación	Paraestatal	No asignado	Autónoma	Capacitación por el Inmunay
Tepic	Alianza PAN-PRD-PT	336,403	Instituto. Acuerdo de Creación (Disposición del Ejecutivo Estatal)	Organismo centralizado de la Administración Pública Municipal	Asignado y ejercido	Consulta con la Junta de Gobierno	Cuenta con personal capacitado

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las Directoras de las instancias municipales de la mujer.

5. Situación de las instancias municipales de la mujer en Sinaloa

Las reformas al artículo 115 constitucional consolidaron legalmente la importancia de los 18 municipios sinaloenses, lo cuales pueden llevar al Congreso Local leyes y reglamentos que operen en sus niveles de Gobierno.

Las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en esta entidad se iniciaron con la creación del Instituto Sinaloense de las Mujeres (Ismujeres), el 18 de marzo de 2000, como resultado de la aplicación de acuerdos internacionales signados por México y el compromiso del Gobierno Estatal con las sinaloenses. El Ismujeres se crea como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y funcional para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, en términos de su ley.

Las instancias municipales de la mujer están incorporadas en la Ley que Crea el Instituto Sinaloense de la Mujer, posteriormente reformulado como Instituto Sinaloense de las Mujeres. En el año 2000 comienzan a formarse en el estado las Coordinaciones Municipales de la Mujer, pero fue en 2005 que el Ismujeres estableció convenios de colaboración con todos los Ayuntamientos de la entidad, a fin de impulsar de manera conjunta "acciones enfocadas al logro de igualdad de oportunidades y plena equidad en el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y civiles de las mujeres, a través del fortalecimiento de las líneas de acción y equipamiento de la Oficina de la Coordinación Municipal de las Mujeres".[59] En los convenios, de duración indefinida, el Ismujeres se comprometía a proporcionar en comodato equipo de oficina y teléfono celular a cada Coordinación Municipal de la Mujer, además de proporcionarles material y personal especializado para llevar a cabo conferencias y cursos de capacitación relacionados con la equidad de género. Por su parte, cada municipio se comprometía a cubrir el costo de la renta mensual del teléfono celular por la cantidad máxima de 500 pesos, así como a proporcionar un espacio para instalar la oficina de la Coordinación Municipal. También se comprometía a pagar el servicio de internet y proporcionar una línea telefónica para su uso exclusivo. Sin embargo, en varios municipios los convenios celebrados con el Ismujeres para apoyar a las Coordinaciones no se cumplieron.

---

[59] "Convenio de Colaboración que Celebran el Instituto Sinaloense de las Mujeres y el Municipio de Navolato". Ayuntamiento de Navolato, 2005. Todos y cada uno de los municipios de la entidad llevaron a cabo un Convenio en los mismos términos, durante 2005.

En el año 2001 se inició la tarea de capacitación de las Coordinadoras Municipales y Representantes de Comités de Sindicaturas en Materia de Equidad de Género. Al parecer hasta ese momento el tema era ajeno a las conceptualizaciones y preocupaciones de la mayoría de las mujeres sinaloenses y sólo existía como tal en el ámbito académico, en el de las activistas por los derechos de las mujeres y en los sectores femeniles de los diferentes partidos políticos, donde no se manejaba como equidad de género, sino como la lucha de las mujeres para obtener mayores márgenes de participación política y niveles de decisión en la Administración gubernamental, tanto Estatal como Municipal.

El desarrollo de las instancias municipales de la mujer y su impacto en la igualdad entre hombres y mujeres está determinado en parte por el perfil de quienes las dirigen. En Sinaloa, las Coordinadoras Municipales y / o Directoras de Institutos —con excepción del Instituto de Culiacán, cuya Directora había sido Regidora e integró la Comisión de Equidad y Género del Cabildo, en el periodo 2005-2007— son mujeres con diferentes grados de amistad y acompañamiento durante la campaña política del Presidente Municipal o de la Presidenta Municipal (San Ignacio) de cada municipio. De ahí que la mayoría dé sus reportes directamente a la Presidencia Municipal. Muchas de estas mujeres no tienen carrera político-partidista en sentido estricto, pero han trabajado o trabajan en educación, en asistencia social o en salud.

De acuerdo con las categorías de equidad de género, indicadores de la Agenda desde lo Local, la situación de igualdad entre hombres y mujeres como resultado de la apertura de las instancias municipales de la mujer sería la siguiente:

A. *Instancias dirigidas a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

Las IMM del estado de Sinaloa tienen su sustento jurídico en la Ley de Creación del Instituto Estatal de las Mujeres y, por Acuerdos de Cabildo en cada municipio, se establece su denominación específica, organigrama, presupuesto y posición dentro de la Administración Municipal. En 14 municipios (77.7 %) las instancias reciben el nombre de Coordinación, lo que las liga muy directamente con el Ismujeres (ver cuadro 7). Por Acuerdo de Cabildo las instancias de Culiacán, Ahomé y Mazatlán (16.6 %), que inicialmente fueron Coordinación, lograron estatus de Instituto, y la instancia del municipio de El Fuerte logró estatus de Dirección, obteniendo con ello mayor autonomía.

B. *Presupuesto dirigido a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

Las Coordinaciones Municipales y los Institutos que cuentan con personal y presupuesto propios son pocos. Mientras que el Instituto de la Mujer de Culiacán tiene personal y presupuesto propios (semáforo en verde), el Instituto de Ahome sólo cuenta con su Directora, una asistente y carece de presupuesto propio (semáforo en rojo), aunque sea una de las cinco instancias municipales que cuenta con local propio. Por su parte, las Coordinaciones Municipales —Escuinapa, Rosario, Concordia, San Ignacio, Cosalá, Elota, Navolato, Angostura, Badiraguato, Salvador Alvarado, Guasave, Mocorito, Sinaloa de Leyva y Choix— en su mayoría no cuentan con presupuesto propio (ver cuadro 6), por lo que el semáforo para este indicador está en rojo. Sin embargo, algunas instancias de municipios con mayor población reciben apoyos económicos por parte del municipio para la ejecución de sus programas, por ejemplo Elota y sobre todo Guasave, por lo que su semáforo estaría en amarillo.

El presupuesto de las Coordinaciones sólo cubre la nómina de su personal, vales de gasolina y un fondo de caja chica para gastos de operación. No obstante, desde la perspectiva de las Directoras, estos recursos y contar con un local propio, les otorga alguna capacidad real de decisión. Es decir, dado que no tienen que rendir cuentas sobre un presupuesto para programas, en general, deciden con mayor libertad acerca de sus actividades.

Las Coordinadoras y Directoras están en su primer año de trabajo y en proceso de capacitación a través de los Programas del Inmujeres y del Ismujeres. La IMM de Culiacán por su parte, tiene la capacidad de contratar asesores externos. Las capacitaciones van dirigidas a las Titulares, y sólo el municipio de Guasave tiene apoyo presupuestal del Ayuntamiento para capacitar también al resto del personal, así como a la Presidenta y a la Secretaria de la Comisión de Equidad de Género del Cabildo.

Todas las IMM de Sinaloa participaron en la convocatoria del Fodeimm del Instituto Nacional de las Mujeres. El Fondo recientemente aprobó todas las solicitudes, algunas para dotar de mobiliario y equipo a las instancias y, en otros casos, para desarrollar programas de capacitación. Aunque el aporte sea sólo de 50,000 pesos[60] servirá para estimular a los municipios a destinarles una pequeña oficina dentro del Ayuntamiento, ya que muchas coordinaciones municipales sólo cuentan con un escritorio dentro de las

[60] En contraste, en 2005 el Fodeimm aportó a las instancias 70,000 pesos. A. Massolo, "La institucionalización de las politicas...", *op. cit.*, p. 71.

oficinas de Acción Social. Sin embargo, la situación pone de manifiesto la dependencia de las instancias municipales de la mujer respecto de los fondos federales, ya que es su única opción frente a la falta de apoyo de los Ayuntamientos.

C. *Municipio promotor de la equidad*

A pesar de los esfuerzos para la creación de instancias en cada uno de los municipios de Sinaloa la mayoría de las instancias no cuenta con un diagnóstico de la situación de equidad en el municipio. Por otra parte, aunque en los municipios se han creado las Comisiones de Equidad y Género, y existe buena relación entre las Directoras de las instancias y las Comisiones, no realizan actividades conjuntas, en parte debido a las diferencias en sus perfiles. No obstante, existen excepciones como en Guasave, donde el Presidente Municipal otorga amplios recursos para que la Comisión de Equidad (del PAN), y la Coordinadora Municipal, puedan asistir en forma conjunta a eventos y cursos organizados por el Ismujeres.

D. *Programa dirigido a la atención integral y desarrollo de la mujer*

En general, de acuerdo con el cuadro 7, todas las Directoras de las IMM de Sinaloa manifiestan que tienen capacidad de decisión para la elaboración de sus programas de trabajo, aunque la mayoría reporta sus acciones y resultados al Presidente Municipal, a la Secretaría General del Ayuntamiento o al Departamento de Acción Social Municipal, del cual a veces forman parte. Sus programas de trabajo están condicionados por el acceso a los recursos económicos, y por la capacidad de gestión de la Directora para establecer convenios informales o formales de trabajo con instituciones como el DIF, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, Instituciones Educativas Superiores (pasantes y servicio social), instituciones deportivas y culturales, Cámaras privadas o Instituciones de Capacitación Laboral, como el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial.

Por otra parte, los programas de trabajo se derivan de las orientaciones y propuestas del Inmujeres, del Ismujeres y del Consejo Estatal para Atender la Violencia Intrafamiliar (Cepavi). En general, estas instituciones proporcionan a las IMM capacitación y asesoría y además atienden los casos específicos que les canalizan las instancias. Es particular, la relación de las instancias es con el Cepavi, que cuenta con personal muy capacitado para atender los problemas de violencia intrafamiliar, tanto para mujeres como

para hombres, y además es el eslabón de enlace con el Albergue para Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar.

En lo que se refiere a la planeación y programación de las actividades, todas las IMM comienzan de cero. No existe continuidad con lo hecho durante el trienio anterior, de ahí que uno de los objetivos del Instituto de Culiacán sea lograr la institucionalización de sus programas. En cuanto a los procesos de evaluación, se llevan a cabo informes de actividades y de cobertura de las personas atendidas por tipo de problema, y se da seguimiento a las actividades cada bimestre o trimestre. Quienes dicen que no cuentan con instrumentos de evaluación también reportan la cobertura de atención para informar al Ismujeres trimestralmente.

En materia de participación social, los Subcomités de Sindicatura son los instrumentos de participación / consulta, y reúnen a grupos de mujeres en asambleas comunitarias para darles información de diferentes temas. Integran los Subcomités de Sindicatura, la esposa del Síndico, sus amigas, algunas esposas de los Comisarios, y algunas mujeres con militancia política de base o con interés en el tema y residencia en la Sindicatura.

El Ismujeres reportó en su informe anual que había cinco instancias municipales consolidadas (aunque no se define en que consiste su consolidación), y 13 en proceso de consolidación. Las instancias consolidadas son Culiacán, Mazatlán, Ahome, Guasavé y Navolato. Aunque las instancias de Guasave y Mazatlán no cuentan con un presupuesto asignado, reciben más recursos del Ayuntamiento que las instancias de otros municipios, por lo que en materia de presupuesto podrían estar en semáforo amarillo. En lo que respecta a los programas, ninguna de las cinco instancias cuenta con un programa integral, por lo que el semáforo de equidad para este indicador está en amarillo. El resto de las instancias, que tienen estatus de Coordinación, no cuentan con presupuesto (semáforo en rojo), y sus programas cuentan con menos actividades que aquellos de las instancias consideradas como consolidadas, por lo que el semáforo para este indicador estaría en tránsito de rojo a amarillo.

E. *Órganos y programas especializados, y legislación en materia de equidad*

Al igual que en otros estados, en Sinaloa la Procuraduría del Menor y la Familia atiende las demandas por delitos donde las víctimas son mujeres, niñas y niños, a través de la creación de agencias especializadas en violencia intrafamiliar y delitos sexuales. Para la atención legal y psicológica de

estos grupos sociales existe el Programa Estatal sobre Asuntos de la Mujer, Niñez y Familia, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. La prevención del embarazo adolescente y la atención a madres adolescentes se da a través del Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo Adolescente. Para la vigilancia de las acciones del Gobierno en materia de políticas de equidad existe el Subcomité Especial de la Mujer del Comité de Planeación Estatal.

En lo que respecta al avance legislativo en materia de equidad, la Legislatura LVIII del Congreso Estatal promulgó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para Estado de Sinaloa, con el compromiso de defender los derechos de las mujeres, asegurar su incorporación plena en todos los ámbitos de la sociedad en igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación y la erradicación de todas las formas de violencia en su contra. Además, el Instituto Sinaloense de las Mujeres ha trabajado en el proceso de armonización legislativa para reformar y adicionar propuestas de las siguientes leyes:[61] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa, Código Civil, Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sinaloa, Código Penal, Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sinaloa, Ley para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia Intrafamiliar del Estado de Sinaloa, Ley de Protección a Victimas de Delitos para el Estado de Sinaloa, y Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.

[61] Segundo Informe del Instituto Sinaloense de la Mujer, marzo de 2008.

Cuadro 7
Características de las instancias municipales de la mujer en Sinaloa

Municipio	Población	Partido que gobierna	Situación jurídica	Situación administrativa	Presupuesto	Toma de decisiones	Personal capacitado	Evaluación
Choix	31,763	PAN	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
El Fuerte	92,585	PAN	Dirección Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
Ahome	388,344	PRI	Instituto Municipal de la Mujer	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican
Sinaloa	85,017	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
Guasave	270,260	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Cuenta con presupuesto propio y es ejercido	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican
Mocorito	44,217	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación

Salvador Alvarado	76,537	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Cuenta con presupuesto propio	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican
Angostura	42,445	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
Badiraguato	32,295	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
Culiacán	793,730	PRI	Instituto Municipal de las Mujeres		Cuenta con presupuesto propio y es ejercido	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación cuantitativos y cualitativos
Navolato	135,681	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Cuenta con presupuesto propio	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican
Elota	46,462	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Secretaría General del Ayuntamiento	Cuenta con presupuesto propio y lo ejerce	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican
Cosalá	17,813	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto asignado	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican

Municipio	Población	Partido que gobierna	Situación jurídica	Situación administrativa	Presupuesto	Toma de decisiones	Personal capacitado	Evaluación
San Ignacio	23,355	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidenta Municipal	Sin presupuesto asignado	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
Concordia	27,001	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto asignado	Autonomía en las decisiones	Sin personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
Mazatlán	403,888	PRI	Instituto Municipal de las Mujeres		Cuenta con presupuesto propio y es ejercido	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican
Rosario	47,394	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto asignado	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	No cuenta con instrumentos de evaluación
Escuinapa	49,655	PRI	Coordinación Municipal de las Mujeres	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto asignado	Autonomía en las decisiones	Cuenta con personal capacitado	Cuenta con instrumentos de evaluación y se aplican

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las Directoras de las instancias municipales de la mujer.

6. Situación de las instancias municipales de la mujer en Sonora

A fin de dar cumplimiento a los acuerdos internacionales firmados por nuestro país en materia de equidad de género, el estado de Sonora fue uno de los primeros en iniciar la institucionalización de las políticas en esta materia a partir de la apertura del Instituto Sonorense de la Mujer (Ismujer) en 1998. Es de hacer notar que este Instituto fue creado antes que el Instituto Nacional de las Mujeres.

Sin embargo, la situación de las instancias municipales de la mujer en la entidad no ha corrido la misma suerte, ya que este proceso ha sido paulatino. Después de 10 años de la apertura del Instituto Estatal, Sonora cuenta con instancias de la mujer en 21 de sus 72 municipios. 20 de las instancias fueron creadas en el último año, ya que en 2007 sólo existía la de Hermosillo, capital del estado.

En el último año el Instituto Estatal promovió la creación de Enlaces en todos los Ayuntamientos Municipales de la entidad, como vía para la apertura posterior de las instancias de la mujer. Algunos de los Enlaces modificaron su estatus en el último año y se convirtieron en instancia municipal de la mujer. Por otra parte, aunque no todos los Enlaces Municipales están activos, 19 de ellos firmaron el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. El PRI es el partido que gobierna la entidad, pero se observa que a través del Ismujer se está apoyando a todos los municipios para la creación de su IMM en forma independiente al partido que los gobierna.

En fecha reciente, el Ismujer llevó a cabo una Reunión de Capacitación de Instancias Municipales de la Mujer, con la participación de representantes de 40 Ayuntamientos. Además de las Directoras de las IMM, también participaron algunas representantes de Enlaces, lo cual significa un apoyo importante en el impulso a la creación de un mayor número de instancias. Las asistentes a la reunión participaron en talleres de diagnóstico participativo y agendas comunitarias, mesas de trabajo, acuerdos y compromisos, además de otorgar el seguimiento respectivo de los programas y acciones en pro de la mujer de cada municipio. Ésta es la quinta reunión que se lleva a cabo con la intención de apoyar a los municipios de la entidad en la apertura de sus IMM. Además, el Ismujer también está apoyando a las IMM existentes para que participen en el Fodeimm, a fin de que obtengan recursos para el equipamiento de las instancias, así como para programas de capacitación y fortalecimiento.

Para determinar los aportes y dificultades en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en las instancias municipales de la mujer que existen

en Sonora, consideramos los indicadores de la Agenda desde lo Local, del Inafed, tal como se presenta a continuación.

A. *Instancia dirigida a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

La situación de esta entidad es compleja, ya que cuenta con 72 municipios, el mayor con una población de más de medio millón de personas, y el menor con 719 habitantes. En la entidad existen 21 (30.6 %) instancias municipales y 51 (69.4 %) Enlaces Municipales del Instituto Sonorense de la Mujer, según los registros de éste último. La duración de estos Enlaces varía de unos cuantos meses hasta tres años, y en algunos municipios el Enlace desapareció. No obstante, la creación de Enlaces refleja los esfuerzos del Instituto Estatal por promover la institucionalización de la equidad de género.

En lo que se refiere a las 21 instancias de la mujer existentes en esta entidad, se trata de tres Institutos (4.1 %), y dos Direcciones (2.7 %) en algunos de los municipios de mayor población —como Hermosillo, Guaymas, Navojoa—, además de 16 Coordinaciones (22.2 %), algunas de las cuales iniciaron como Enlace, y con el tiempo modificaron su figura jurídica.

B. *Presupuesto dirigido a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

Por lo general, los Institutos tienen un presupuesto asignado y autonomía propia, ya que su figura paramunicipal así lo establece. Sin embargo, en la práctica, es frecuente que las instancias no reciban y por tanto no ejerzan dicho presupuesto, como es el caso de Cananea y Magdalena de Kino (en este caso el semáforo de equidad indica amarillo), los cuales además no tienen autonomía en las decisiones (ver cuadro 8). En cambio, en Hermosillo la instancia tiene figura de Dirección y, a pesar de que la Directora informa que está en un tercer nivel dentro del organigrama, cuenta con presupuesto propio y autonomía en la toma de decisiones. Con el semáforo en verde, en términos del presupuesto, la capacidad otorgada a esta instancia por parte de las autoridades municipales se debe sin duda a que se trata del municipio más poblado de la entidad, además de ser la ciudad capital.

En lo que se refiere a las Coordinaciones de la Mujer, por lo general están situadas en municipios de menor tamaño, no cuentan con un presupuesto propio ni tienen autonomía, ya que las acciones se consultan con la presidencia municipal, de donde también provienen los recursos (el semáforo de equidad para este indicador está en rojo). En el caso de municipios pequeños es común que la instancia de la mujer se encuentre a cargo de la

Directora del DIF municipal, por ejemplo Atil, Altar, Oquitoa, Trincheras y Tubutama. En el caso de Villa Hidalgo la Directora de la instancia es también Regidora del Cabildo Municipal (ver cuadro 8). Estas instancias no cuentan con presupuesto por lo que su semáforo para dicho indicador también está en rojo.

En cuanto a la infraestructura y equipamiento, la mayoría de las instancias no cuenta con una oficina propia; y en el caso de las instancias cuya Directora también está a cargo del DIF, ésta se instala en la oficina de dicha dependencia. En otros municipios la instancia comparte instalaciones con la Sedesol, como sucede en Benjamín Hill, cuya Directora declaró que no tiene privacidad para atender a las mujeres maltratadas que buscan apoyo. Además, casi todas las instancias carecen de personal y, con frecuencia, las Directoras trabajan solas. En contraste, las IMM de Guaymas y Hermosillo cuentan con instalaciones propias y personal capacitado en equidad de género.

C. *Municipio promotor de la equidad*

Algunos de los principales problemas de discriminación que enfrentan las mujeres en el estado de Sonora son: violencia intrafamiliar, desempleo, incremento de las jefaturas femeninas, adicciones, embarazo juvenil, y una cultura machista que en las comunidades más pequeñas discrimina por "el hecho de ser mujer". Sin embargo, sólo algunos municipios de mayor tamaño poblacional como Guaymas y Hermosillo cuentan con un diagnóstico reciente de la situación de las mujeres, por lo que el semáforo de equidad para este indicador está en verde. La mayoría de las instancias que tienen estatus de Coordinación no cuentan con diagnóstico, ni con los recursos para llevarlo a cabo (semáforo en rojo), por lo que varias han participado en la convocatoria del Fodeimm con este propósito (semáforo en tránsito de rojo a amarillo).

En la mayoría de los Cabildos de los municipios pequeños como Álamos, Altar, Atil, Bacum, Benjamín Hill, Huépac, Imuris y Magdalena entre otros, no existe la Comisión de Equidad y Género. En algunos casos, como en Álamos y Atil, la Coordinación Municipal de la Mujer trabaja con la Comisión de Salud. Por otra parte, los municipios de mayor población como Hermosillo y Guaymas, y otros de tamaño medio como Puerto Peñasco si cuentan con la CEG. Por ejemplo, en Guaymas, la Comisión trabaja de manera conjunta con la instancia de la mujer. En Hermosillo, la Comisión impulsó la propuesta de convertir a la instancia en Instituto, la cual fue aprobada en agosto pasado. En el caso de Puerto Peñasco, la CEG apoya a la instancia en la gestión de recursos.

D. *Programa dirigido a la atención integral y desarrollo de las mujeres*

En general, las instancias municipales de la mujer existentes en el estado de Sonora no cuentan con un programa integral dirigido a las mujeres. Algunas instancias como la de Bacanora, Benjamín Hill y Cananea bajan los programas del Ismujer, como es el caso de los Programas Mujeres Saludables, y Mujeres Seguras. Instancias de este tipo también cuentan con bolsa de trabajo y proyectos productivos a través de créditos para mujeres, y programas de autoestima y desarrollo personal. Estas instancias cuentan con servicios de asesoría legal y apoyo psicológico para mujeres maltratadas (ver cuadro 8). Por lo tanto, para instancias de este tipo, el semáforo de equidad para el Programa Integral de la Mujer está en amarillo.

En municipios como Altar, Atil, Bácum, Oquitoa, Trincheras y Tubutama, cuya IMM está en fusión con el DIF. El programa del DIF es el programa de la instancia, razón por la cual la gente no sabe que existe la instancia. En virtud de lo anterior, el semáforo para el Programa Integral de la Mujer en estas instancias está en rojo (ver cuadro 8).

Sólo el Instituto de la Mujer de Hermosillo y la Coordinación Municipal de la Mujer de Guaymas cuentan con un plan integral de acciones dirigido a las mujeres. Por ejemplo, en Hermosillo la instancia forma parte de una Red de Apoyo constituida por tres Centros de Atención a la Violencia que trabajan de manera conjunta. Además cuentan con un programa permanente de talleres, así como de capacitación continua. Por lo tanto en las instancias de Guaymas y Hermosillo el semáforo para este indicador está en verde.

Puerto Peñasco también cuenta con un programa de trabajo trimestral que incluye diversas acciones, entre las que se destaca un Programa de Capacitación para Multiplicadoras. Esta instancia está sujeta a un programa de certificación de actividades, que se aplica en todas las dependencias del Ayuntamiento y exige resultados de cobertura. Por su parte, las instancias de Hermosillo y de Guaymas cuentan con resultados de cobertura, en tanto que el resto de las instancias no tienen mecanismos de evaluación para documentar los resultados de sus acciones.

51 municipios suponen tener un Enlace con el Instituto Sonorense de la Mujer; sin embargo, en por lo menos 10 de ellos el Enlace no está activo. En 11 municipios con Enlace se reunió información sobre los principales programas dirigidos a la mujer, casi siempre adscritos al DIF, Desarrollo Social Municipal o la Secretaría de la Presidencia. Los temas recurrentes de estos programas son la prevención y atención a la violencia doméstica, así como proyectos productivos para mujeres.

En general, las IMM de Sonora guardan una situación semejante a las de Sinaloa. Aunque se ha hecho un esfuerzo por abrir nuevas instancias en el último año, la mayoría carece de presupuesto y autonomía, recursos humanos capacitados o un programa integral para las mujeres.

Órganos y programas especializados, y legislación en materia de equidad de género en el estado de Sonora

En lo que respecta a la presencia de órganos y programas especializados, la entidad cuenta con la Agencia del Ministerio Público especializada en violencia intrafamiliar y delitos sexuales, el Centro de Apoyo a la Mujer depende de la Dirección de Salud Pública Municipal, y proporciona servicios médicos sin costo: detección de cáncer mamario y cervicouterino, análisis clínicos, tratamiento de diabetes *mellitus*. El Programa de Atención al Menor y a la Familia de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, y el Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar. El Albergue Hacienda Esperanza, en Hermosillo ofrece atención multidisciplinaria y refugio temporal para mujeres y sus hijos e hijas, en situación de riesgo por violencia intrafamiliar, y cuenta con capacidad para albergar a 16 familias. También está el Centro Integral de Atención a la Violencia Intrafamiliar y a las Mujeres, que atiende a las mujeres mediante un equipo interdisciplinario: servicio integral psicológico, legal y médico, y que está capacitado en perspectiva de género.

En materia de avance legislativo, la Comisión de Asuntos de la Mujer impulsó en 2006 una Agenda Legislativa de las Mujeres (2006-2009) que contenía los siguientes temas: derechos sexuales y reproductivos, derechos humanos, no violencia hacia las mujeres, democracia y ciudadanía, pobreza, trabajo, medio ambiente y desarrollo, presupuestos con visión de género. Además, en 2007 la fracción panista del Congreso Local presentó una iniciativa de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Sonora, el Código Civil del Estado de Sonora, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora, el Código Penal del Estado de Sonora, y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Sonora. Por último, en 2007, la Congresista Petra Santos, de la fracción perredista, presentó la iniciativa del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar; también formuló, en ese año, la iniciativa sobre la Ley de Protección a Madres Solteras, con el objetivo de que el estado las provea de una aportación económica.

CUADRO 8

Características de las instancias municipales de la mujer en Sonora

Municipio	Población	Partido que gobierna	Situación jurídica	Situación administrativa	Presupuesto	Toma de decisiones	Personal capacitado	Evaluación
Álamos 2000	25, 152	PRI	Coordinación Municipal de la Mujer	Coordinación Instituto de la Juventud y Coordinación de Asuntos de la Mujer Secretaría del Ayuntamiento	Sin presupuesto propio	Consulta con la Secretaría del Ayuntamiento	Reciben capacitación del Instituto Sonorense de la Mujer	Sin instrumentos de evaluación
Altar 2007	7,253	PRD	Coordinación de Asuntos de la Mujer	Depende del DIF	Estatal	Consulta con el DIF	Ismujer, no tiene personal, sólo la Coordinadora	Sin instrumentos de evaluación
Atil 2008	718	PRI	Coordinación Municipal de la Mujer	Depende del DIF, (la Coordinadora es Directora del DIF)	Sin presupuesto propio	Consulta con el DIF	DIF estatal, no tiene personal, solo la Coordinadora	Sin instrumentos de evaluación
Bacanora 2008	943	PRI	Instituto de la Mujer	Depende de Desarrollo Social	Sin presupuesto propio	Consulta con el Presidente	Ismujer, no tiene personal, solo directora	Sin instrumentos de evaluación
Bácum 2000	21, 322	PRD	Coordinación Municipal de la Mujer	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto propio	Consulta con el Presidente	Capacitación del Ismujer y DIF	Sin instrumentos de evaluación
Benjamín Hill 2008	5,732	PAN	Coordinación Municipal de la Mujer	Depende de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto propio	Consulta con el Presidente	No han recibido capacitación	Sin instrumentos de evaluación

Cananea 2007	32, 061	PAN	Instituto Municipal de la Mujer	Se considera como una Secretaría	Sin presupuesto propio	Consulta con el Presidente	Capacitación por el Ismujer	Sin instrumentos de evaluación
Cumpas	6,202	PRI	Instituto Municipal de la Mujer	Depende del DIF municipal	Sin presupuesto propio	Consulta con el DIF	Capacitación por el Ismujer	Sin instrumentos de evaluación
Guaymas	130,129	PRI	Coordinación Municipal de la Mujer	Depende de Desarrollo Social Municipal	Presupuesto asignado	Consulta con Desarrollo Social Municipal	Capacitación por el Ismujer y Grupo Enlace	Resultados de cobertura
Hermosillo 2001	609, 829	PRI	Dirección Municipal de la Mujer	Depende de la Secretaría de Desarrollo Social.	Presupuesto asignado y ejercido	Autonomía en las decisiones	Capacitación por el Ismujer, CIAD, Colson, UAS	Resultados de cobertura
Huépac	1,142		Instituto Municipal de la Mujer	Depende de Desarrollo Social Municipal	Sin presupuesto propio	Consultan con la Presidencia Municipal	Capacitación por el Ismujer, DIF	Sin instrumentos de evaluación
Imuris 2008	20, 000	PVEM	Coordinación del Instituto Sonorense de la Mujer	Todavía no está incorporado al Ayuntamiento	Sin presupuesto propio	No tienen capacidad de decisión.	Capacitación por el Ismujer	Sin instrumentos de evaluación
Magdalena de Kino 2008	24, 447	PRI	Instituto Municipal de la Mujer	Incorporado a la Secretaría del Ayuntamiento	Sin presupuesto propio	No tienen capacidad de decisión.	Capacitación por el Ismujer	Sin instrumentos de evaluación
Navojoa 2003	140, 650	PRI	Dirección Municipal de la Mujer	Depende de la Secretaría del Ayuntamiento	Sin presupuesto propio	Las decisiones se consultan con la Secretaría del Ayuntamiento	Ismujer, Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora	Sin instrumentos de evaluación

Municipio	Población	Partido que gobierna	Situación jurídica	Situación administrativa	Presupuesto	Toma de decisiones	Personal capacitado	Evaluación
Nogales	159,787		Dirección Municipal de la Mujer	Depende de Desarrollo Social Municipal	Sin presupuesto propio	Consulta con Desarrollo Social Municipal	Capacitación por el Ismujer	Resultados de cobertura
Oquitoa	402	PRI	Coordinación Municipal de la Mujer	Depende del DIF, la Coordinadora es también Directora del DIF	Sin presupuesto propio	Las decisiones se consultan con la Presidencia	Capacitación por el Ismujer	Sin instrumentos de evaluación
Puerto Peñasco 2005	31,157	PRI	Instituto de la Mujer	Depende de la Secretaría de la Presidencia Municipal	Sin presupuesto propio	Tiene facultades para decidir el Programa	Capacitación por el Ismujer	Programa de certificación del Ayuntamiento
Trincheras 2008	1,756	PRI	Coordinación Municipal de la Mujer	Depende del Ayuntamiento	Sin presupuesto propio	Las decisiones se consultan con la Presidencia	Ismujer, requiere capacitación	Sin instrumentos de evaluación
Tubutama 2008	1,798	PRI	Coordinación Municipal de la Mujer	Depende del Ayuntamiento, la Coordinadora también es la Secretaria de la Presidencia	Sin presupuesto propio	Consulta las decisiones con la Presidenta Municipal	Ismujer, requiere capacitación	Sin instrumentos de evaluación
Villa Hidalgo 2006	1,986	PRI	Coordinación Municipal de la Mujer	Dependen del Ayuntamiento, la Directora es Regidora	Sin presupuesto propio	Deciden el Presidente y el Secretario	No han recibido capacitación	Sin instrumentos de evaluación

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por las Directoras de las instancias municipales.

V. Hacia un balance de la implementación de políticas de igualdad en las instancias municipales de la mujer en el Noroeste de México

En esta sección se lleva a cabo un análisis comparativo del desarrollo e impacto que las instancias municipales de la mujer han tenido en las entidades federativas de la Región: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Además, se presentan los principales problemas que enfrentan las instancias para implementar políticas de género, se destacan las fortalezas, y los compromisos con la equidad. Por último, con base en el análisis de las experiencias de las IMM en estas entidades federativas, se propone un modelo de instancia municipal, así como un taller, como medio para la implementación de este modelo.

1. Dificultades y fortalezas de las IMM en la implementación de políticas de igualdad entre mujeres y hombres

Las experiencias que se recogen en este trabajo muestran la heterogeneidad de las IMM en la Región Noroeste, a pesar de lo cual es posible delinear ciertas tendencias respecto de sus fortalezas y debilidades.

Tal como se muestra en éste y otros estudios, las IMM surgen y se desarrollan en medio de un conjunto de estructuras, instituciones y actores sociales. Entre los elementos que han favorecido la creación de un mayor número de instancias y el fortalecimiento de algunas ya existentes, está el dinamismo de algunos Institutos Estatales que se han preocupado por impulsar la igualdad entre hombres y mujeres en los municipios. Estos esfuerzos se reflejan en un incremento del doble de instancias en la Región, pues mientras que en 2007 había 25 instancias, en 2008 el número se incrementó a 48. Sonora es el estado con mayor avance en la creación de instancias, además de la apertura de Enlaces del Instituto Sonorense de las Mujeres en la mayoría de los 72 municipios. Sinaloa por su parte guarda la mejor posición, pues con la apertura de tres instancias terminó por dar cobertura a todos sus municipios. En cambio, Nayarit no ha modificado su situación, lo cual refleja la poca importancia que sus autoridades otorgan a la promoción de la equidad de género, aunque se presume que en parte esta situación se debe a la coyuntura política del estado, cuyas elecciones se llevaron a cabo en agosto pasado.

Los programas federales de apoyo al fortalecimiento de las IMM han sido un factor importante en la creación y desarrollo de las mismas. Sin embargo, se observa que el Fodeimm ha disminuido el monto de las aportaciones, aunque tal vez se esté favoreciendo a un mayor número de instancias. Por su parte el Indesol asignó 198 millones de pesos en apoyo a las IMM durante 2008. De este presupuesto, 30 % fue asignado a las comunidades locales más pobres, bajo criterios de marginalidad. Sin embargo, este Programa ha sido criticado por su burocratización, ya que dificulta la participación de comunidades indígenas, que además de no tener acceso a la tecnología, no entienden el aparato técnico, las normas y reglas de operación del Programa. Aunque existen algunos indicios de focalización, en general estos programas asignan montos iguales a las IMM, independientemente de sus necesidades, por lo que sería conveniente el diseño de reglas para un reparto más equitativo de los recursos.

A pesar de los avances en la apertura de instancias, el marco institucional sigue siendo precario debido a la falta de compromiso de muchos Gobiernos Locales con la equidad de género. Los municipios marginados y alejados siguen siendo los más afectados y con problemas para la apertura de las IMM, y para la promoción de la equidad de género.

En general, sólo 40 % de los municipios de la Región cuenta con una instancia municipal de la mujer. Las funciones, atribuciones y características de las IMM varían de acuerdo con su figura jurídica. La mayoría de las instancias tiene estatus de Coordinación (25 %), y hay una menor presencia de Institutos (31 %), Direcciones (12.5 %), y Unidades de la Mujer (4.1 %). Su distribución territorial, en cada una de las cinco entidades federativas de la Región, se muestra en el mapa que se incluye al final de este capítulo. Con algunas excepciones, los Institutos y las Direcciones están presentes en los municipios más grandes (Hermosillo, Guaymas, Tijuana, La Paz, Tepic).

La falta de recursos y autonomía caracteriza a la mayoría de las instancias, pues por lo común surgen sin mucho apoyo, en particular aquellas con estatus de Coordinación, cuya situación de dependencia de los recursos federales, y sin presencia dentro del organigrama de la Administración Municipal, crea dificultades de acceso a recursos materiales, tales como un espacio propio, infraestructura y equipamiento, y a financiamiento para el desarrollo de sus actividades.

La falta de presupuesto sigue siendo una de las principales dificultades de la mayoría de las IMM, lo cual les resta autonomía en las decisiones, que por lo común se consultan con la Presidencia Municipal o la dependencia de adscripción, como sucede en las Coordinaciones de la Mujer de Sinaloa

y Sonora. En este último estado es particular el caso de varias instancias de municipios pequeños debido a que están en fusión con el DIF.

Existe un contraste en la situación de las IMM de Sonora y Sinaloa que no cuentan con recursos, ya que en Sonora las Directoras consideran que no tienen autonomía en la toma de decisiones, pues solicitan autorización y recursos a otra dependencia para llevar a cabo sus proyectos; en cambio en Sinaloa las Coordinadoras de instancia declararon tener autonomía en las decisiones, ya que debido a que no les otorgan recursos para sus programas consideran que no tienen que pedir autorización para lo que hacen.

Las instancias con estatus de Instituto, Dirección o Unidad se encuentran por lo general en los municipios grandes y medianos. La mayoría cuenta con presupuesto asignado —aunque a algunos, por su reciente creación, no les ha sido etiquetado—, tienen autonomía en la toma de decisiones, instalaciones propias, y algunos tienen un programa integral dirigido a las mujeres, como es el caso del Instituto de la Mujer de Hermosillo. Sin embargo, existen excepciones como el Instituto de Comondú, Baja California Sur, que muestran que el estatus no es garantía de acceso a los recursos, ya que no cuenta con presupuesto propio. A pesar de que algunas instancias con estatus de Dirección y Unidad no tienen presupuesto asignado el Ayuntamiento les proporciona recursos para llevar a cabo sus programas a través de la dependencia a la cual están adscritas, además gozan de autonomía en sus decisiones, cuentan con instalaciones propias y algún personal calificado, como en la Dirección de la Mujer de La Paz, B. C. S. No obstante las dificultades, el estatus legal de las instancias, sobre todo aquellas de reciente creación, ha permitido a la mayoría acceder a los recursos federales del Inmujeres, del Indesol o de Hábitat, así como a los programas de los Institutos Estatales. Sin embargo, estos recursos son otorgados por proyecto, y su falta de continuidad representa un obstáculo para la institucionalización de las instancias de la mujer.

Además, la mayoría de las instancias no cuenta con recursos humanos capacitados y comprometidos con la equidad. Al respecto existen situaciones extremas, por ejemplo, en el Instituto de la Mujer de Hermosillo, se cuenta con 23 personas con perfil profesional, en tanto que muchas instancias de municipios pequeños como Altar, Sonora, sólo cuentan con la Directora, que es también la Directora del DIF municipal. Sin embargo, la falta de personal con perfil de agente de igualdad también sucede en las IMM de algunos municipios grandes y medianos, como en La Paz, Baja California, y Ensenada y Tecate, en Baja California Norte. Un problema adicional tiene que ver con el perfil de las Directoras, que con frecuencia

son elegidas por su relación con las autoridades municipales, y no por su experiencia, interés y compromiso con la equidad de género.

Otra dificultad de las IMM es su localización. Ya que aquellas que se encuentran en las serranías y en otros lugares poco accesibles o alejados enfrentan problemas para hacer llegar servicios e información a las mujeres de esas comunidades. Por ejemplo, está el caso de las mujeres que sufren violencia doméstica, y que en sus municipios, como Loreto, B. C. S., no existen albergues para mujeres, entonces tienen que ser trasladadas, junto con sus hijos, a albergues de los municipios más cercanos.

Las IMM se enfrentan también a los cambios de Gobierno —como sucede en Santa Rosalía, B. C. S.— que no permiten continuidad a los programas de trabajo, además de la resistencia de las autoridades de muchas localidades para participar en los programas de capacitación, y su falta de sensibilización hacia la igualdad entre hombres y mujeres que, con frecuencia, está arraigada en una cultura machista que insiste en la división tradicional del trabajo por sexo, la segregación espacial y en los roles socialmente asignados a hombres y mujeres.

Por otra parte, el avance en los programas de equidad de género en las IMM es variable, ya que va desde instancias que sólo ofrecen servicios legales y psicológicos a las mujeres, hasta aquellas que a través de un programa integral apoyan procesos individuales de conciencia de género y promueven una cultura ciudadana de la equidad. Sin embargo, la mayoría de las IMM sólo cuentan con servicios legales y psicológicos y proyectos productivos, y no tienen un programa integral con enfoque de género. Aunque esta situación es característica de las IMM en municipios pequeños, también sucede en municipios grandes o medianos, lo cual a veces depende de la orientación del Gobierno Municipal y de la Directora de instancia. Por ejemplo, como ya se mencionó, el Instituto Municipal de Tijuana lleva a cabo el Programa Mujer Informada, Hogar Seguro, que es el programa emblemático del Ayuntamiento. La orientación conservadora y familista de este Programa, que enfatiza valores y prevención de adicciones en los hijos, contrasta con el enfoque de género del Programa Mujeres Seguras, del Instituto de la Mujer de Hermosillo, y que forma parte del Plan Maestro de Coordinación Integral de Seguridad Pública. Entre sus diversas acciones a favor de los derechos de las mujeres están los talleres de prevención de violencia, la creación de centros especializados de apoyo, los grupos de autoayuda, la modificación y reforma de leyes, las líneas de intervención en crisis y la creación de redes comunitarias de apoyo. Por otra parte, existen Directoras de instancia, en municipios chicos, quienes a pe-

sar de la falta de recursos humanos y materiales tienen conocimiento y experiencia, y están preocupadas por eliminar el carácter asistencial de los programas.

En lo que se refiere a la planeación y programación de acciones dirigidas a mejorar la situación de las mujeres, en general, las IMM de los municipios grandes con estatus de Instituto, Dirección, o Unidad, son las que tienen mejor planeación, pues cuentan con el apoyo del Comité de Planeación Municipal, y la asesoría de un Consejo Consultivo, como la Dirección de Atención a la Mujer de San José del Cabo, o bien trabajan de manera conjunta con la Comisión de Equidad y Género, como en Ensenada. En estas experiencias exitosas de planeación se destaca también la participación social, como es el caso de la instancia de Hermosillo, en Sonora, que gracias a la colaboración de las dependencias locales y a las organizaciones de la sociedad civil cuenta con un Programa Integral de Atención a las Mujeres que consiste en: a) prevención y atención de violencia con un albergue, un programa de sensibilización que se denomina Armonía, y el Centro Integral de Atención a la Violencia Intrafamiliar y a la Mujer, b) trabajo y salud, a través del Programa Nosotras También, que incluye un paquete de servicios de salud, proyectos productivos y capacitación para el trabajo.[62] Por lo demás, la mayoría de las IMM responde a las necesidades de sus poblaciones-objetivo sobre la marcha y, dado que muchas no tienen presupuesto del Ayuntamiento, definen sus programas en función de proyectos que obtienen de las dependencias federales.

Uno de los principales retos de las IMM es la transversalización de las políticas de igualdad. Sólo algunas IMM cuentan con algunas acciones en este sentido. Por ejemplo, las instancias de La Paz y San José del Cabo, en Baja California Sur, que a través de su Consejo Consultivo, la primera, y el Consejo de Colaboración, la segunda, tratan de implementar sus políticas en distintas dependencias del Gobierno Local.

La mayoría de las IMM no cuenta con resultados documentados en políticas de igualdad. Las IMM de municipios grandes tienen indicadores que se refieren sólo a la cobertura de los servicios y programas de capacitación que ofrecen. En casos aislados las instancias participan en programas de certificación que se aplican en todo el Ayuntamiento, como el Instituto de la Mujer de Puerto Peñasco.

---

[62] Este Programa Integral recibió en 2007 el Premio Hábitat otorgado por la Sedesol y el Centro de Investigación y Docencia Económica.

Mientras que las estructuras y las instituciones se caracterizan por ser elementos rígidos que obstaculizan las políticas de equidad en los municipios, la acción social parece ser el elemento dinámico que puede modificar estructuras y movilizar a las instituciones hacia una cultura de equidad en la Administración Municipal. En este contexto, las principales fortalezas de las IMM tienen que ver con el rol que las organizaciones de la sociedad civil y las iniciativas ciudadanas desempeñan en los procesos de innovación en equidad de género en el ámbito municipal; así lo demuestra la experiencia de algunas IMM en las entidades federativas de estudio. Se observa también la mayor presencia de las Comisiones de Género en los Cabildos Municipales y, aunque no siempre colaboran al desarrollo de las instancias, cuando lo hacen promueven la cultura de la equidad en el municipio. Además, aunque todavía existe una brecha de género en la participación política, se observa una mayor incursión de las mujeres en los Congresos Locales. Si bien no siempre las Legisladoras trabajan a favor de la equidad de género, se observa que en todas las entidades las Comisiones de Género han logrado avances a través del impulso a iniciativas y reformas de ley que favorecen a las mujeres.

En suma, se puede decir que el fortalecimiento y profesionalización institucional y la planeación estratégica de políticas de igualdad entre mujeres y hombres, como objetivos de la institucionalización de la perspectiva de género a nivel municipal, en la mayoría de las IMM son procesos todavía incipientes que dependen del estatus jurídico, presupuesto y autonomía de la instancia, la existencia de la Comisión de Equidad y Género y su relación con la IMM, el compromiso del Gobierno Local con la equidad de género, el perfil de las Directoras, y la presencia de grupos organizados de mujeres, entre otros factores.

2. Compromisos de las IMM con la igualdad entre mujeres y hombres

Los compromisos con la igualdad entre mujeres y hombres que mencionaron las Directoras de las IMM entrevistadas son variados. Mientras que en los municipios pequeños y algunos medianos se mencionó como compromiso la obtención de instalaciones propias y la adquisición de mobiliario y equipo —pasando por el cumplimiento de las metas establecidas, y acciones inminentes como la creación de albergues y refugios para mujeres maltratadas—, las IMM de los municipios grandes y algunos medianos expresaron su compromiso para lograr la institucionalización de la atención y pre-

vención de la violencia, avanzar en la integralidad de las políticas de género, en la incidencia en la política pública (Hermosillo, Tecate, La Paz, San José del Cabo), en el compromiso de transversalizar las políticas de igualdad, así como promover una mayor participación femenina en los puestos de mayor nivel, como es el caso de la IMM de San José del Cabo. Mientras algunas Directoras señalaron que lo mejor sería no tener que implementar este tipo de políticas, otras Directoras en municipios pequeños, como es el caso de Altar, mencionaron el compromiso de dar ayuda tanto a las mujeres como a los hombres, pues también hay varones que acuden a las IMM en busca de apoyo. Además, en algunos municipios pequeños las Directoras expresaron su compromiso con la equidad al tratar de superar la visión asistencialista que los Gobiernos Locales han dado a las instancias de la mujer.

3. Hacia una propuesta de modelo de instancia municipal de la mujer

El modelo de intervención bajo el cual se establecen las IMM requiere del compromiso político de los Gobiernos Locales con la equidad de género, que en gran parte define el estatus de la IMM y su posición en la estructura administrativa y, con ello, su acceso a recursos y autonomía en la toma de decisiones. A continuación se presenta una tipología de las instancias municipales de la mujer que se encontraron en las entidades federativas de la Región Noroeste, y que incluye las distintas figuras jurídicas que existen en la literatura, que van desde programas aislados en Enlaces del Instituto Estatal, instancias en fusión con el DIF u otras dependencias, Coordinaciones, Direcciones y Unidades, e Institutos.

a. *Municipios donde no existe la instancia municipal*, como en la mayoría de los municipios de Sinaloa y Sonora. Sin embargo, el Instituto Sonorense de las Mujeres ha creado *Enlaces Municipales*, que sólo cuentan con programas aislados dirigidos a las mujeres que provienen del Instituto y otras dependencias del Gobierno Local.
b. *IMM en fusión con el DIF*, casi siempre con estatus de Coordinación, se trata en particular de los municipios de menor tamaño en Sonora, en donde los Ayuntamientos Locales no tienen interés en apoyar las políticas de equidad de género. Estas IMM no tienen instalaciones, presupuesto ni personal, ya que funcionan en el DIF. Con frecuencia la Directora del DIF es la Directora de la instancia, y el programa del DIF es el programa de la instancia.

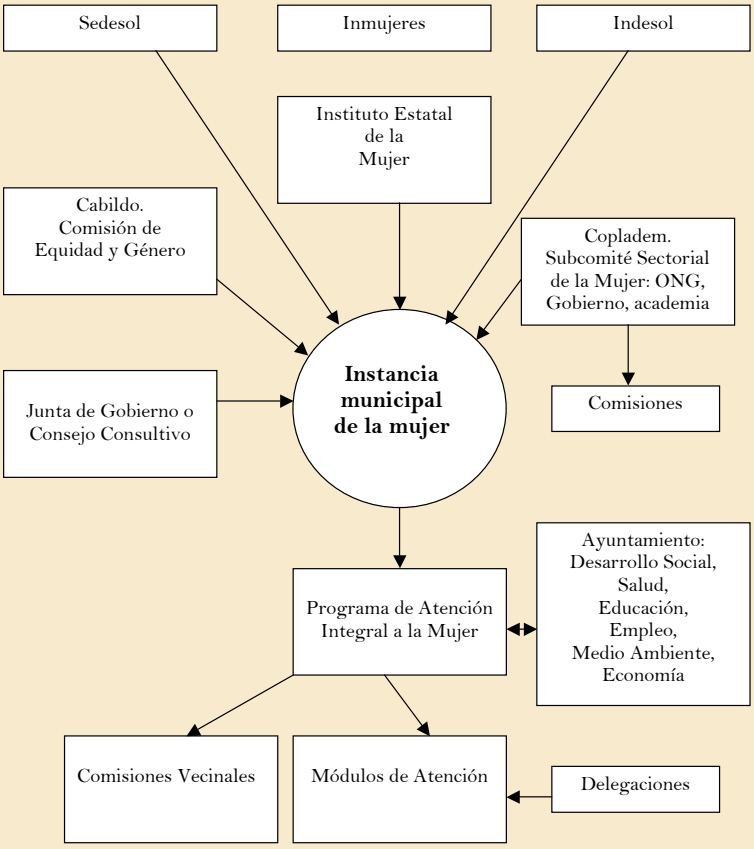
c. *IMM con figura de Coordinación Municipal de la Mujer*, que forman su programa con base en un paquete de acciones y programas de dependencias federales como el Inmujeres, el Indesol y la Sedesol, así como de los Institutos Estatales. Es el caso de muchas IMM de municipios de tamaño medio, y algunas de tamaño pequeño, que están iniciando sus actividades o que se encuentran en una nueva Administración Municipal, principalmente en Sinaloa y Sonora. El acceso a recursos, las condiciones en que funcionan, y los resultados de estas instancias son diversos. Su programa básico considera difusión de información y prestación de servicios específicos, pero pocas cuentan con resultados documentados.
d. *IMM con figura de Direcciones, Unidades e Institutos.* Están presentes en los distintos estados. En su mayoría cuentan con un programa dirigido a la equidad de género con resultados documentados. En las IMM que cuentan con apoyo de la CEG o de un Consejo o Subcomité, el programa de acciones a favor de la igualdad de género está mejor elaborado, como es el caso de las instancias de La Paz y de San José del Cabo, en Baja California Sur. Además de hacer uso de los fondos federales, algunas IMM formulan su programa con base en iniciativas locales en las que participan agencias de Gobierno y asociaciones civiles. Por ejemplo, el Instituto de la Mujer de Hermosillo cuenta con un Programa de Atención Integral a Mujeres. Otras instancias apoyan sus programas mediante redes de colaboración con otras instituciones del Gobierno Local y la sociedad civil.

En la figura 1 se muestra un modelo de instancia municipal con todos sus componentes y articulaciones, pero en realidad incluye a distintos modelos de instancia según la figura jurídica de que se trate. Aunque no se trata de un modelo evolucionista —ya que hay municipios pequeños que inician con un Instituto, o municipios medianos o grandes que constituyen una Coordinación—, se puede partir de un núcleo básico de servicios sociales no asistenciales específicos para la mujer en municipios pequeños. Después está la figura de Coordinación o Centro de la Mujer que pueden apoyarse en los Comités Vecinales, para la formulación del programa de acción, y en la Comisión de Equidad de Género, para la gestión de recursos. En las entidades de estudio, la mayoría de las Coordinaciones no cuenta con recursos propios, por lo cual su acceso a fondos federales es muy importante.

En el caso de instancias con figura de Unidad, Dirección de Atención a la Mujer, o Instituto, que por lo general se encuentran en municipios de tama-

ño mediano o grande, el modelo ideal considera a la CEG del Cabildo, al Consejo Consultivo, o al Subcomité de la Mujer, como organismos de apoyo y consulta para que la instancia desarrolle la Agenda Pública de Género y el Programa de la Mujer. En este modelo, las instancias en sus diferentes estatus pueden recibir recursos del municipio o allegarse recursos a través de iniciativas locales. Aunque su relación con agencias federales como el Inmujeres, la Sedesol y el Indesol también es importante, porque les permite tener acceso a los programas de fortalecimiento de instancias con que cuentan estas instituciones. Lo deseable es que cuenten con un presupuesto etiquetado dentro del Ayuntamiento pues garantiza la permanencia y estabilidad de sus programas y acciones en pro de la igualdad entre mujeres y hombres.

FIGURA 1
Modelo ideal de instancia municipal de la mujer



Por otra parte, al igual que otros modelos de intervención, el modelo ideal de instancia más complejo requiere: 1) sustento jurídico en la norma municipal; 2) aprobación de los Ayuntamientos; 3) espacio dentro de la estructura orgánica de los municipios; 4) capacidad de gestión y dirección; 5) presupuesto, y 6) Programa Municipal de la Mujer.[63] También hay que incluir como requisito que la IMM cuente con instalaciones propias, con espacio suficiente para una adecuada prestación de servicios, y que las funcionarias tengan un perfil de "agente de igualdad", responsabilidad social y compromiso con la equidad de género.

En el modelo que se propone —mientras que la CEG lleva a cabo gestiones en pro de la equidad de género en el Cabildo— el Concejo y / o Subcomité cumplen con el mandato de participación social en la formulación de la agenda de género. Los organismos de la sociedad civil en conjunto con las Regidoras y funcionarias, y los Concejos y Subcomités constituyen lo que Massolo denomina como el "triángulo ideal" en la institucionalización de las políticas de género en los Gobiernos Locales.[64]

Sin embargo, el modelo debe ser flexible, ya que cada localidad, según sus condiciones específicas, exige distintos modos de articulación para la intervención, lo cual implica diferente capacidad de actuación, competencias y funciones respecto de las distintas áreas de gestión, así como también de Coordinación entre áreas.

Otra característica del modelo debe ser la integralidad de las acciones, lo cual requiere la coordinación de las distintas dependencias que participan en acciones dirigidas a lograr la igualdad entre hombres y mujeres. En la práctica, algunas instancias han integrado redes de apoyo con diversas instituciones y organizaciones civiles que tienen una orientación hacia la igualdad entre mujeres y hombres, y que trabajan de manera conjunta con la instancia en la formulación del plan integral de acciones dirigido a las mujeres. Por ejemplo, mientras que la instancia de la mujer les otorga asesoría jurídica y atención psicológica, el DIF les proporciona albergue temporal, desayunos escolares y despensas familiares, y el sector salud a nivel municipal participa con pláticas de orientación sobre cáncer cervicouterino y de mama.

Por último, la articulación territorial es muy importante, ya que se requiere intervención a diferentes escalas: urbana (delegaciones y colonias populares) y rural (poblados y rancherías), eso implica que el modelo debe incluir módulos de atención que permitan hacer llegar los programas, las acciones y los servicios con que cuentan las instancias a los rincones más apartados de cada mu-

---

[63] A. Massolo, "La institucionalización de las políticas...", *op. cit.*, p. 70, I. López, *op. cit.*, p. 103.

[64] A. Massolo, "Políticas públicas locales…", *op. cit.*, p. 35.

nicipio. Lo anterior es de suma importancia para aquellos municipios que se encuentran aislados en las serranías, como es el caso de varios de Sinaloa, Sonora y Nayarit, o aquellos que se encuentran muy alejados del resto de la población, como sucede en Baja California Sur y Baja California.

4. Taller de formación para implementar el modelo de instancia municipal de la mujer

Con base en el modelo que se propone se ha diseñado un taller de formación para su implementación, mismo que se presenta en el cuadro 9. Este taller recoge aspectos considerados en otros diseños,[65] al mismo tiempo que considera elementos que tratan de reflejar también las experiencias documentadas en esta investigación. El taller se compone de nueve temas de los cuales se especifican objetivos y actividades.

CUADRO 9
Taller de Formación para Implementar el Modelo de Instancia Municipal de la Mujer

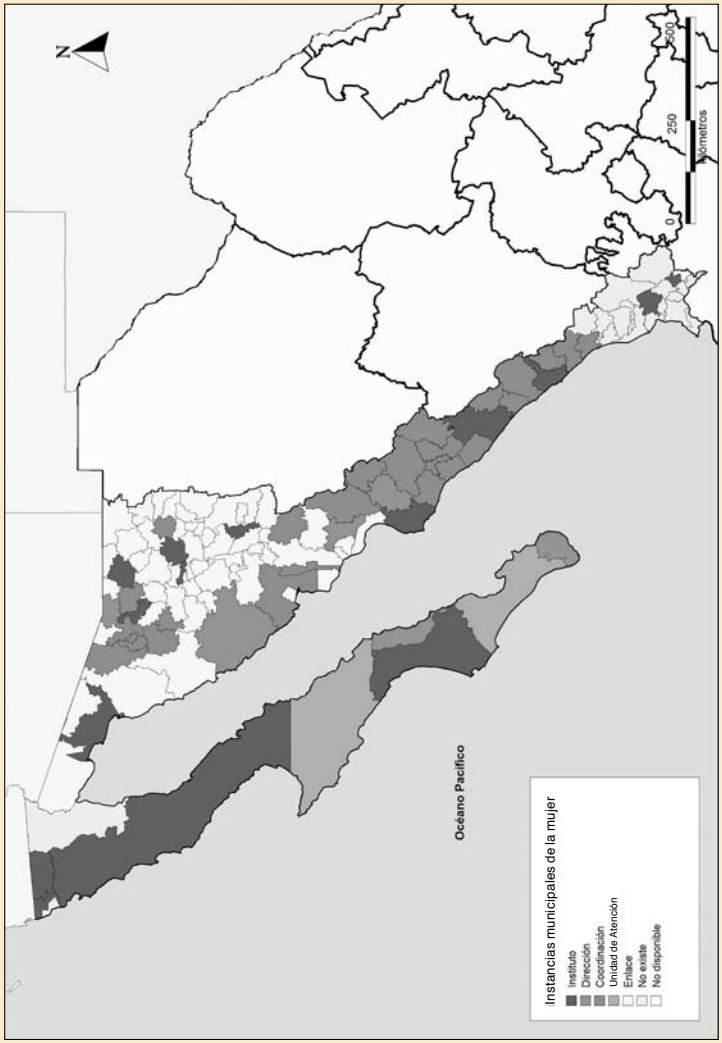
Tema	Objetivo	Actividad
La política social de equidad de género.	Indicar los elementos que caracterizan la política social municipal, en general, y la política dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en particular.	Exposición participativa: conceptualización de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, argumentos y ejemplos de políticas de este tipo en el municipio. Identificar ejemplos de buenas prácticas de políticas de género a nivel local.
Marco jurídico de equidad en el municipio.	Conocer las leyes y reglamentos con que cuenta el municipio en materia de equidad de género.	Exposición participativa: los participantes hablarán de las leyes y reglamentos que conocen, y darán ejemplos de su aplicación
Estructura y funciones de la instancia municipal de la mujer.	Conocer la estructura y funciones de la instancia municipal de la mujer, y órganos de consulta, Comisiones de Equidad y Género.	Exposición participativa: se darán ejemplos de la estructura que caracteriza a la instancia, y las funciones que en realidad tienen lugar en la práctica, así como también se consideran distintas modalidades de órganos de consulta y sus funciones.

[65] A. Massolo, M. Martínez y P. Zapata, *op. cit.*, pp. 12-13.

Tema	Objetivo	Actividad
Diagnóstico de la situación de equidad de género en el municipio.	Conocer la situación de las mujeres en relación con los hombres en el municipio.	Exposición participativa: determinar y discutir los principales problemas de desigualdad que enfrentan las mujeres en el municipio.
Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres derivado del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan Municipal, en concordancia con la legislación sobre equidad, y con la problemática de equidad que enfrenta el municipio.	Formulación del programa de trabajo de la instancia, enfocado a políticas de igualdad entre mujeres y hombres.	Trabajo de equipo: los participantes formularán el Programa de Igualdad a partir de políticas de género específicas, así como las formas de su implementación por área y de manera transversal.
Capacitación en perspectiva de género.	Elementos que debe incluir el Programa Permanente de Capacitación de Género para Servidores Públicos.	Elementos conceptuales que definen la perspectiva de género.
Programa de Transversalización e Integralidad de las Acciones.	Elementos que debe incluir el Programa de Transversalización.	Diseño transversal de las políticas de igualdad en el municipio.
Participación social en la formulación del Programa de Igualdad.	Importancia de la participación social, y los diversos actores sociales que participan en la elaboración del Programa (ONG, Academia, etcétera.)	Identificar los principales actores que a nivel local participan o pueden participar en la formulación del Programa de Igualdad, y determinar los espacios, formas y medios de participación.
Presupuesto con perspectiva de género.	Elementos que caracterizan a un presupuesto con perspectiva de género.	Ejemplos de presupuestos etiquetados con perspectiva de género.
Factores facilitadores y obstaculizadores de la implementación de las políticas de igualdad.	Mostrar factores facilitadores y obstaculizadores, con ejemplos.	Dar ejemplos de obstáculos y aspectos que facilitan la implementación de políticas de género en el municipio.

MAPA 1

Instancias municipales de la mujer en las entidades federativas de la Región Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora



Fuente: elaboración propia con base en información del Proyecto "Instancias municipales de la mujer en el noroeste de México. Un balance de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres".

VI. BIBLIOGRAFÍA

BARRERA BASSOLS, Dalia, "Instancias municipales de la mujer y atención integral a las mujeres. Un balance", en Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre, coords., *Encuentro Internacional de Experiencias Públicas de Atención Integral a las Mujeres. Memoria*, Unifem / Gimtrap / Gobierno del Distrito Federal / UAM / Inmujeres D. F., 2006, pp. 107-115.

———, Alejandra Massolo e Irma Aguirre, *Guía para la equidad de género en el municipio*, México, Sedesol / Indesol / Gimtrap, 2004.

——— y Alejandra Massolo, comps., *El municipio. Un reto para la igualdad entre hombres y mujeres*, México, Gimtrap / Inmujeres, 2003.

——— e Irma Aguirre, coords., *Encuentro Internacional de Experiencias Públicas de Atención Integral a las Mujeres. Memoria*, México, Unifem / Gimtrap / Gobierno del Distrito Federal / UAM / Inmujeres D. F., 2006.

COMISIÓN ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO A LAS INVESTIGACIONES RELACIONADAS CON LOS FEMINICIDIOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA Y A LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA, *Violencia feminicida en Baja California*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2006.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh y Pablo Rojo, coords., *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, México, CIDE / Fundación Ford, 2005.

IBARRARÁN, María Eugenia y Carlos Robles, *Inequidad de género en desarrollo humano: El caso de México*, México, Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD / Sedesol, 2004, 28 pp. (Serie: Documentos de Investigación, núm. 12)

INCHÁUSTEGUI, Teresa, "Incluir al género. El proceso de institucionalización de políticas públicas con perspectiva de género", en Griselda Gutiérrez, coord., *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, UNAM / PUEG, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *XII Censo de Población y Vivienda 2000*, México, INEGI, 2000.

———, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, INEGI, 2005.

———, Encuesta Nacional de la Dinámica y Relaciones en los Hogares (Endireh), México, INEGI, 2006.

———, *Hombres y mujeres 2002*, México, INEGI, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *El enfoque de género en la producción de estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México.*

Una guía para usuarios y una referencia para productores de información, México, Inmujeres, 2004.

———, *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal*, México, Inmujeres, 2005.

———, *Legislar con perspectiva de género*, México, Inmujeres, 2002.

———, *Perfil de hombres y mujeres en México*, México, Inmujeres, 2003.

LÓPEZ, Irene Victoria, "La experiencia del Instituto de la Mujer Guanajuatense", en Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre, coords., *Encuentro Internacional de Experiencias Públicas de Atención Integral a las Mujeres. Memoria*, México, Unifem / Gimtrap / Gobierno del Distrito Federal / UAM / Inmujeres D. F., 2006.

LÓPEZ ESTRADA, Silvia, "Border Women´s NGOs and Political Participation in Baja California", en Doreen Mattingly y Ellen H. Hansen, eds., *Women and change at the U. S.-Mexico Border. Mobility, Labor and Activism*, Tucson, Arizona University Press, 2006.

MALDONADO, Víctor Manuel, "Desarrollo y desigualdad de género en México", en *Revista de Información y Análisis*, núm. 22, México, 2003, pp. 47-54.

MASSOLO, Alejandra, "La institucionalización de las políticas de equidad de género en los gobiernos locales: una aproximación", en Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre, coords., *Encuentro Internacional de Experiencias Públicas de Atención Integral a las Mujeres. Memoria.* México, Unifem / Gimtrap / Inmujeres D. F. / UAM, 2006.

———, *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*, Santo Domingo, INSTRAW, 2006.

———, "Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal", en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, comps., *El municipio. Un reto para la igualdad entre hombres y mujeres*, México, Gimtrap / Inmujeres, 2003.

———, "El gobierno municipal y la equidad de género", en Dalia Barrera Bassols, Alejandra Massolo e Irma Aguirre, *Guía para la equidad de género en el municipio*, México, Sedesol / Gimtrap, 2004.

———, Miriam Martínez y Patricia Zapata, *La equidad de género en la agenda de las políticas sociales de los gobiernos municipales*, México, CESEM / Indesol, 2005.

"Nueva etapa de Escuela para Padres. El alcalde Jorge Ramos, su principal impulsor", en *Red Social. Gaceta de Organismos No Gubernamentales*, año X, núm. 114, junio-julio 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La incorporación de la perspectiva de género. Una visión general*, Nueva York, ONU, 2002.

PACHECO, Lourdes, "¿Son las mujeres Diputadas, Diputadas para las mujeres? Las legisladoras del Congreso de Nayarit", en Lourdes Pachecho, coord., *Cuando la democracia nos alcance. Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*, México, Universidad Autónoma de Nayarit / Juan Pablos / Inmujeres / Conacyt, 2007.

PEÑA, Blanca Olivia, Florina Plateros y Alma Susana Aguilar, "Mujeres en escena. Legislando con perspectiva de género en Baja California Sur", en Lourdes Pacheco, coord., *Cuando la democracia nos alcance. Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit*. México, Universidad Autónoma de Nayarit / Juan Pablos / Inmujeres / Conacyt, 2007.

SECRETARÍA DE SALUD, *Anuario estadístico 2000*, México, Secretaría de Salud, 2001, 591 pp.

TARRÉS, María Luisa, "Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los Institutos de las mujeres en México", en Gisela Zaremberg, coord., *Políticas sociales y género. La institucionalización*, México, Flacso, 2007.

TORRES, Concepción *et al.*, "Propuestas programáticas para la participación de las mujeres en la vida municipal", en *Mujer y gobierno local*, México, Centro de Estudios Municipales "Heriberto Jara", 1996. (Serie: Antologías)

DIAGNÓSTICO DE LAS INSTANCIAS MUNICIPALES EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA REGIÓN NORTE-NORESTE DE MÉXICO

*Cirila Quintero Ramírez**

I. Introducción

El propósito de este diagnóstico es presentar una descripción de las instancias municipales encargadas de las políticas de género en el norte y el noreste de México.[1] Para ello, el documento se ocupa de delinear el contexto sociodemográfico en el que se mueven los Institutos Municipales de la Mujer u organismos equivalentes de esta Región,[2] ubicar la posición que tienen en la estructura municipal gubernamental, analizar la forma en la que fueron creados, describir la evolución que han tenido y los programas que han implementado, así como apuntar algunos de sus logros y de los obstáculos a los que se han enfrentado en su actividad. Un objetivo final del diagnóstico es proponer algunos elementos que debería reunir una instancia municipal eficaz y eficiente encargada de las políticas de género.

---

* Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte, Oficina Regional de Matamoros. La autora agradece la colaboración de los investigadores en la recopilación y análisis de información de cada estado. De Coahuila: Hortencia Hernández Méndez; de Chihuahua: Martha Miker y Alejandro Arrecillas; de Durango: Norma Patricia Garrido; de Nuevo León: María Zebadúa y Adela Díaz; de San Luis Potosí: Patricio Rubio y Marco Iván Vargas; de Tamaulipas: Óscar Misael Hernández, y de Zacatecas: Blanca Delia Vázquez y Teresa Arteaga.

[1] Para efectos de este diagnóstico, la Región Norte-Noreste está integrada por los estados de Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas.

[2] Pueden ser Institutos, Centros o tener alguna otra denominación, por lo que de manera global los llamaremos instancias municipales de la mujer (IMM).

II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO Y SU APLICACIÓN A NIVEL MUNICIPAL

La búsqueda de la equidad de género viene aparejada con el desarrollo económico y político de una sociedad que aspira a un desarrollo integral de mujeres y hombres; refiere a la búsqueda de la igualdad y equidad entre los individuos, sin distinción de sexo, en el sentido de que cuenten con recursos y oportunidades similares, que les permitan alcanzar la satisfacción de todas sus necesidades básicas: alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, trabajo y recreación, factores que los conduzcan a un desarrollo pleno.

La equidad de género se puede alcanzar mediante la planeación e implementación de políticas públicas encaminadas a terminar con las inequidades prevalecientes. Resulta fundamental evaluar las características que han tenido estas políticas, sobre todo en cuanto su implementación en el espacio político-social más cercano a las mujeres y los hombres: el municipio. El siguiente apartado brinda algunas ideas centrales para contribuir a la comprensión de las razones de que la búsqueda de igualdad de género sea importante para México, y la conveniencia de evaluar a las instancias municipales como espacio de observación para analizar las políticas públicas para la equidad de género, así como las razones para considerar que es fundamental conocer la forma en la que se implementan y los resultados que han obtenido.

1. La igualdad de género: parte fundamental del desarrollo integral de México

La igualdad entre hombres y mujeres remite a la búsqueda de un desarrollo humano y una mejor calidad de vida en la sociedad. Es también un factor básico para conseguir una sociedad más justa y equitativa. En sociedades democráticas, como la mexicana, la igualdad es una etapa consecuente de la libertad para elegir gobernantes, pertenece a lo que se denominaría gobernabilidad democrática, en la cual se integra no sólo la libertad de elegir gobernantes sino también la equidad social. Esto supone terminar con toda subordinación entre ciudadanos y dar paso a las relaciones entre iguales.

Las relaciones entre hombres y mujeres en nuestra sociedad han estado marcadas por la subordinación y la inequidad, dada su pertenencia a un Estado patriarcal, en donde ha sido manifiesta la supremacía del hombre sobre la mujer en los distintos ámbitos en que interaccionan. En ese sentido, para lograr la igualdad entre hombres y mujeres los organismos interna-

cionales vinculados con la materia le han recomendado a México la implementación de *acciones afirmativas*, que se definen como: "el conjunto de medidas de carácter temporal[3] encaminadas a acelerar la igualdad entre mujeres y hombres".[4] Esas acciones afirmativas se realizarían en espacios donde se registran fuertes inequidades, como los terrenos social y político. Otra recomendación de los organismos internacionales ha sido la creación de leyes que garanticen el cumplimiento de esta igualdad,[5] así como la elaboración de políticas públicas acordes para disminuir la brecha entre ambos sexos.[6] El instrumento legal fundamental en esta materia ha sido la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), promulgada en el año 2006. Su objetivo central consiste en "regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres".[7]

Los principios rectores de esta Ley son la igualdad, la no discriminación y la equidad. La LGIMH establece tres instrumentos centrales para ponerla en práctica: el Sistema Nacional para la Igualdad, el Programa Nacional para la Igualdad y la Observancia para la Igualdad. El encargado de coordinar las acciones de estos tres ámbitos es el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), en tanto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

---

[3] El sentido de temporal remitiría a la delineación de políticas coyunturales para disminuir la discriminación y segregación de las mujeres; sin embargo, una política de equidad de género también debería incluir políticas más estructurales que apuntaran no a la mera solución de problemas visibles sino a la construcción de una sociedad más equitativa entre hombres y mujeres.

[4] "Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", *Diario Oficial* de la Federación, p. 1.

[5] En cuanto a la promulgación de estas leyes se podría expresar lo siguiente: desde 2004, se comenzó a trabajar en una Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la cual se presentó ante el Senado de la República en 2004. Éste la aprobó el 27 de abril de 2005 y la envió a la Cámara de Diputados, donde se le aprobó con algunas modificaciones el 18 de abril de 2006. La Ley regresó al Senado, donde se aprobó el 27 de abril de 2006 y, finalmente, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de agosto de 2006. Inmujeres, *Articulación entre CEDAW, Beijing, Metas del Milenio y Ley de Igualdad.*

[6] La elaboración de políticas públicas para la equidad de género no sólo se aboca a la emisión de leyes que impulsen esta acción en la sociedad, sino que abarca la capacitación de los tomadores de decisiones en sus distintos ámbitos, desde el local hasta el nacional, a fin de que tomen conciencia de la necesidad de impulsar leyes, programas, etcétera, desde una perspectiva de género.

[7] Inmujeres, *op. cit.*

se encarga del seguimiento, evaluación y monitoreo de las acciones implementadas.

El avance de México en materia de igualdad de género ha estado estrechamente vinculado con el cumplimiento de acciones a las que se ha comprometido el gobierno mexicano en reuniones internacionales, como ocurre con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación con la Mujer, de la que derivó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Las recomendaciones centrales del CEDAW a México[8] han girado en torno a la eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres en los rubros de pobreza, educación y capacitación, salud, economía (empleo), ejercicio de poder y participación en la toma de decisiones.[9]

Para responder a estas recomendaciones, el gobierno mexicano ha puesto en marcha distintas políticas públicas. Es importante mencionar que en éstas debería existir una tranversalidad, que en la LGIMH es definida como "el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con objeto de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas".[10]

En otras palabras, la transversalidad es el cambio de mentalidad, implica pasar de una cultura de discriminación, subordinación y desigualdad, a una de igualdad y equidad. De ahí la importancia de diagnosticar cómo han sido implementadas estas políticas en el ámbito espacial más inmediato: el Municipal.

2. El municipio: como espacio de acción e implementación de políticas de género

En esta aplicación y concientización de la importancia de la LGIMH, el municipio destaca como un espacio en el que se puede observar "la relación

---

[8] Las recomendaciones del CEDAW se emitieron en función del VI Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, en diciembre de 2006.

[9] Un resumen detallado de estas recomendaciones, así como de otras realizadas a México —como la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, y las Cinco Nuevas Acciones del XXII Periodo de la Asamblea General de las Organización de las Naciones Unidos, en 2000—, y la forma en la que la LGIMH trata de integrarlas, se halla en el texto de Inmujeres, *op. cit.*

[10] "Ley General para la Igualdad…", *op. cit.*, p. 1.

entre niveles micro y macro [...] donde se supone que al observar los cambios generados en el nivel local se puede generalizar e inferir respecto de otras situaciones".[11] Es decir, el municipio se puede considerar como un espacio idóneo para poner en práctica política gubernamentales y conocer los avances y problemáticas a las que se enfrentan. En particular el artículo 16 de la LGIMH señala lo siguiente acerca de los municipios:

> De conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las leyes locales de la materia corresponde a los municipios:
>
> I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres en concordancia con las políticas nacional y locales correspondientes.
>
> II. Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la policiaco correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
>
> III. Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad.
>
> IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo con la región, en las materias que esta Ley le confiere, y
>
> V. 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.[12]

Dado lo anterior y en virtud de las recomendaciones realizadas en torno a monitorear y ajustar las distintas políticas que se realizan sobre la igualdad entre hombres y mujeres en México para impulsar un mejor funcionamiento de los mismos, este diagnóstico buscaría responder a la siguientes preguntas: ¿cómo están estructuradas y cómo funcionan las distintas instancias municipales dedicadas a la implementación de políticas de igualdad entre hombres y mujeres? y ¿cuáles han sido los avances y los principales obstáculos que han enfrentado estas instancias en la implementación de dichas políticas?

---

[11] Socorro Arzaluz, "La utilización del estudio de caso en el análisis local", *Región y Sociedad*, p. 125.

[12] "Ley General para la Igualdad...", *op. cit.*, p. 2.

III. NOTA METODOLÓGICA

La elaboración de un diagnóstico que incluya una evaluación del funcionamiento de las instancias municipales en una Región tan amplia como el Noreste-Norte resulta una tarea por demás difícil, especialmente cuando se quiere captar la singularidad y especificidad de cada municipio o estado, con la finalidad de derivar las características generales que comparten y conocer cuáles son las diferencias que mantienen. Como una forma de captar esta riqueza la autora de este reporte recurrió a la elaboración un diagnóstico particular de cada entidad federativa. Cada reporte fue realizado por un académico o académica conocedor de la realidad estatal de la que era responsable. Algunos de los responsables son también reconocidos por su trayectoria en los estudios de género, o bien por su participación como activistas en las luchas por una sociedad más justa entre mujeres y hombres. Cada uno de los encargados de los siete estados realizó un diagnóstico basado en un formato general con el objetivo de exaltar las particularidades de cada estado y sus municipios de acuerdo con los objetivos del diagnóstico.

La elaboración de los estudios se acompañó de dos sesiones de trabajo colectivas[13] entre la Coordinadora general y los responsables estatales: en la primera sesión se compartieron los primeros hallazgos, las problemáticas similares para recopilar información y los aspectos particulares, con la idea de homogenizar información; la segunda sesión consistió en la presentación de resultados finales y la exposición de logros y de las problemáticas principales que enfrentaba cada localidad. Asimismo, se discutieron propuestas —derivadas de los análisis estatales— para lo que pudiera considerarse una instancia municipal que cumpliera de modo eficiente con el impulso de políticas de género en México.

En cuanto a la recopilación de la información, cada investigador responsable eligió una metodología específica de acuerdo con sus necesidades; esto, enmarcado en el gran propósito de este diagnóstico: presentar una descripción del origen, evolución y desempeño de las instancias municipales encargadas de las políticas de igualdad de género. En ese sentido, es importante comentar que la mayor parte de las fuentes de información para los diagnósticos fueron originales: leyes estatales y / o municipales en materia de equidad de género; estadísticas federales, estatales o municipales

[13] Las sesiones de trabajo se realizaron los días 11 de julio y 12 de septiembre de 2008, en las instalaciones de El Colegio de la Frontera Norte, en Monterrey, Nuevo León.

referentes al tema; programas implementados y entrevistas con responsables estatales y municipales en cada Región. La información bibliográfica y hemerográfica constituyó un elemento complementario de esta recopilación de información.

Cabe hacer un comentario final en torno al análisis de las instancias municipales de cada estado: cada investigador o investigadora siguió una estrategia distinta para cubrir la especificidad de estas instancias; hubo desde quien consideró todas, o casi todas, las instancias municipales de su entidad, como Durango, Nuevo León y Coahuila, o quien escogió experiencias exitosas y no tan exitosas, como Tamaulipas y Zacatecas; hasta quien realizó un balance más general del comportamiento de estas instancias, como fue el caso de San Luis Potosí y Chihuahua.

IV. LAS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LA REGIÓN NORTE-NORESTE

La Región objeto de este diagnóstico abarca los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas que, en conjunto, comprenden 354 municipios.[14] Se trata de una Región diversa y compleja, que en el año 2005 albergaba a 17,768,484 habitantes,[15] que representaba alrededor de 17.5 % de la población total del país. Su índice de masculinidad fluctúa entre .93 (Zacatecas) y .99 (Nuevo León). Combina estados que atraen población inmigrante, como Tamaulipas (25.3 %) y Nuevo León (22.0 %), pero también tiene entidades que poseen un porcentaje importante de emigrantes, como Zacatecas (39.1 %) y Durango (31.4 %).

En la parte económica, la Región también muestra una bipolaridad. Así, encontramos estados deprimidos, con un alto porcentaje de población que recibe un salario mínimo, e incluso que no recibe pago alguno, como serían Zacatecas (35.8 %) y San Luis Potosí (32.3 %), junto a estados en los que su población recibe dos y más salarios, como Nuevo León (65.9 %) y Coahuila (59.8 %). La participación de la mujer como jefa de familia también es importante; en Tamaulipas y Durango, 20.8 % y 20.4 %, respectivamente, de los hogares son encabezados por mujeres, mientras que en los hogares neoleonenses esto ocurre en 16.3 %.

---

[14] En 2005, México contaba con 2,435 municipios. S. Arzaluz, *op. cit.*, p. 127.

[15] INEGI, *Conteo de Población y Vivienda, 2005*. inegi.org.mx/inegi/default.aspx.

En lo social, las diferencias se acentúan. Los estados norteños de Nuevo León y Coahuila tienen un grado escolar de 8.8 y 8.4, respectivamente, en tanto que Zacatecas y San Luis Potosí sólo alcanzan los niveles 6.4 y 7. Si hablamos de salud, diremos que 69.7 % de la población coahuilense es derechohabiente de un servicio médico, en tanto que en Zacatecas sólo 32.4 % tiene una cobertura de salud. En la dotación de servicios básicos (agua, drenaje y luz), las diferencias también son notorias: en Nuevo León y Chihuahua, 88.3 % y 82.4 % goza de tales servicios, mientras que eso ocurre sólo en 57.8 % de la población de San Luis Potosí y en 64.1 % de la de Zacatecas.

La Región estudiada muestra divergencias no sólo en cuanto a los estados que la componen; incluso al interior de los propios estados subsisten algunas diferencias importantes, que han conducido a la formación de subregiones, las cuales están asociadas a sus características geográficas, económicas y sociales. El siguiente apartado se ocupa de las regiones geográficas y las características socioeconómicas de los estados analizados.

V. La igualdad de género en la Región Norte-Noreste de México. El desarrollo y la evolución de las instancias municipales encargadas de la equidad de género

Este apartado recopila los datos más importantes tanto contextuales como específicos que han caracterizado a las políticas de equidad de género en los municipios de la Región estudiada.[16] Antes de entrar a la exposición conviene recordar que la Región Norte-Noreste comprende un total de 354 municipios, y en 207 de ellos existen IMM, lo que significa que 58.5 % de los municipios cuenta con un organismo de este tipo (ver cuadro 1).

[16] A pesar de que un análisis a profundidad en un primer diagnóstico de la Región resulta imposible, la autora del texto general y los autores de cada estado hemos tratado de dar un acercamiento lo más objetivo en torno a la realidad de las instancias municipales encargadas de los programas de equidad de género. Las metodologías para lograr tal propósito fueron de lo más variadas: estratificar a municipios de acuerdo con el grado de urbanización / ruralidad, como el caso de Durango, presentar experiencias municipales exitosas y no exitosas, como sería Zacatecas, o bien, presentar algunos de los principales municipios que cuentan con instancias municipales de mujer, así como considerar algunos de los que no cuentan con ella para saber el por qué de esta carencia.

Cuadro 1
Instancias municipales de la mujer (IMM) constituidas en la Región Norte-Noreste de México

Estado	Municipios totales	Municipios con IMM	Porcentaje municipal con IMM
Coahuila	38	13	34.2 %
Chihuahua	67	22	32.8 %
Durango	39	16	41.0 %
Nuevo León	51	29	56.8 %
San Luis Potosí*	58	37	63.8 %
Tamaulipas	43	37	86.0 %
Zacatecas	58	54	93.1 %
Totales	354	208	58.7 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados en la investigación.
* El número de IMM es aproximado porque no se pudo establecer contacto con todas las instancias, y no existe un directorio con el total de ellas.
** El porcentaje total difiere en varias décimas por el redondeo en las cifras de cada uno de los estados.

Aunque la mayor parte de las IMM de la Región Norte-Noreste se crearon en la década actual, en particular a raíz de la promulgación de la LGIMH en el 2006, existe una notable heterogeneidad en cuanto a su implementación y a la importancia que tienen para los municipios. Hay en esta Región estados que despiertan preocupación, como Chihuahua y Coahuila, donde la atención a la igualdad de género ha sido mínima, pese a que existen importantes problemas de violencia contra la mujer: el caso de *las muertas de Juárez* en la primera entidad, y las violaciones de Castaños, en la segunda, son cuestiones graves que no han sido resueltas por las autoridades a pesar de las intensas movilizaciones en demanda de su resolución y de una política de mayor protección y seguridad a la mujer, así como a favor de la construcción de una sociedad más equitativa y justa entre hombres y mujeres en estas entidades.

Durango, Nuevo León y San Luis Potosí muestran un desarrollo intermedio en cuanto a instalación de las IMM; sin embargo, mientras que en el

último estado las creación de esas instancias pareciese ser más por decreto, en Durango y Nuevo León se percibe un trabajo más estructurado y dirigido en cuanto a la creación de las IMM con perspectiva de género y, sobre todo, vinculadas con las necesidades de cada una de las localidades. Si bien muchos de los obstáculos a las IMM provienen de sus limitaciones organizativas, en Durango encontramos que uno de los obstáculos principales proviene de la persistencia de ideologías patriarcales y machistas entre las mujeres de este estado. En tanto, en Nuevo León parte de los avances en las IMM se deben a las movilizaciones de distintas organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el área metropolitana de Monterrey, en materia de género, aunque no hay que dejar de lado el atraso que persiste en materia de equidad de género en las zonas rurales.

Finalmente, Tamaulipas y Zacatecas son los estados con un desempeño más alto en materia de IMM y un buen funcionamiento de éstas, expresado en una cobertura casi total de IMM en su territorio, así como por programas que intentan disminuir rezagos estructurales, como la marginación y discriminación de la mujer, e implementar y construir nuevos parámetros de desarrollo social entre hombres y mujeres, en donde prive la igualdad de género. En Tamaulipas, la explicación a estos comportamientos está en un conjunto de legislaciones promulgadas en materia de género desde mediados del siglo XX y que han sido retomadas a través de distintos programas y acciones. Finalmente, en el caso de Zacatecas, la Administración a cargo de gobernantes de izquierda, pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática (PRD), parece haber favorecido la instalación de las IMM, aunque sin duda ha sido el hecho de que a la cabeza del estado esté una Gobernadora, lo que ha conducido a una mayor difusión de las perspectivas de género.

Cabe hacer aquí un comentario final y fundamental en cuanto a las IMM: si bien hay una relación entre la importancia que los gobiernos conceden al aspecto de género y la existencia y consolidación de estos organismos, de ninguna manera se registra una relación entre la existencia de IMM y el desarrollo económico, social y político de las entidades, lo que refuta en parte el argumento de que las IMM forman parte de un desarrollo social y democrático. El estudio muestra que estados con un desarrollo económico consolidado, como Chihuahua, Coahuila y Nuevo León, no siempre son los que otorgan más atención a los aspectos de género. En estas entidades, el desarrollo económico y el mantenimiento de estructuras sociales patriarcales y políticas corporativas regidas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), parecen sostenerse uno al otro. En tanto,

estados con fuertes índices de marginación y pobreza, como Durango, San Luis Potosí, o el mismo Zacatecas, pueden presentar avances interesantes en la evolución de las IMM. La participación de liderazgos femeninos preocupados por el mejoramientos social —el caso de Durango y en parte el de Zacatecas—, o bien el gobierno de partidos de izquierda que buscan una mayor participación de los sectores sociales marginados, como las mujeres, parecerían ser su explicación. Sin embargo, en una evaluación en torno al avance de estos IMM se debe proceder con cautela, dado que la pobreza y la marginación le asignan una fuerte fragilidad a estas instancias. Los gobiernos de estos estados habrán de encontrar formas para que su avance en materia de género se transforme en una sociedad con más igualdad económica y social.

A continuación se aborda el comportamiento particular de las IMM en el norte y noreste del país.

1. Importancia municipal de las instancias dedicadas a la igualdad de género en los contextos estatales

Dos de los elementos centrales para el buen funcionamiento de las IMM son: primero, la importancia que el estado conceda al municipio y, segundo, la relevancia que la autoridad municipal le conceda al impulso de políticas de igualdad, en donde resultan centrales el apoyo y la significación que tengan las IMM en la estructura municipal. Este apartado muestra la relevancia que tiene el municipio y la perspectiva de género en las entidades estudiadas.

Antes de entrar al análisis estatal habría que decir que, de manera regional, en estos rubros se observa un reflejo del centralismo que predomina en el país en materia de toma de decisiones. Salvo Tamaulipas y Chihuahua, cuyas fronteras adquieren una gran importancia, la mayor parte de recursos y programas se construyen desde la capital del estado y se concretan en los municipios de manera vertical; es decir, se estructuran de acuerdo como fueron pensados o delineados a nivel nacional o estatal, al margen de los municipios: las demandas o necesidades municipales tienen poca relevancia. Paradójicamente, a pesar de tener una cercanía con las necesidades de la población, los municipios poseen una escasa capacidad de iniciativa y gestión en cuanto a políticas de género que resuelvan problemáticas en el ámbito local.

La limitación de acción de los municipios se integra a la exigua importancia que tienen los asuntos de género en las agendas municipales. Éstos se abordan sólo después de que son atendidos problemas más visibles, como la pobreza y los servicios públicos. En los municipios donde existen las instituciones municipales se encuentra que son programas de tipo asistencial, vinculados con la disminución de la pobreza, los servicios de salud y de seguridad, y pocos son los programas de género; entre esas excepciones están los estados de Durango o Tamaulipas, donde se están implementando políticas específicas vinculadas con el género. Otro punto es que las políticas y programas de género han sido reducidos más a la atención de la mujer que al conjunto mujeres y hombres. A continuación se presentan algunos rasgos del comportamiento estatal en esta materia.

A. *Coahuila*

El Instituto Coahuilense de las Mujeres (ICM) se basa en el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Estatal de la Mujeres, y la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de Coahuila (2002). El Instituto cuenta con un Programa de Atención Integral, del cual se derivan diversos servicios. Existen áreas de atención psicológica y legal, así como la línea 075, que brinda asesoría jurídica, orientación psicológica y enlace institucional, confidencial, anónimo y gratuito, que se encuentra ubicado en las instalaciones de Seguridad Pública. A pesar del trabajo realizado por el ICM, Coahuila sigue presentando problemas serios en materia de equidad de género, como lo mostró un diagnóstico en el 2006.

a) Los Institutos Municipales de Coahuila

Las Leyes Orgánicas Municipales no mencionan que los municipios cuenten con una instancia de equidad de género. Sin embargo, en el Plan Estatal de Desarrollo 2006-2012[17] se propone un capítulo sobre equidad de género en el punto "Las cuatro vertientes estratégicas del Gobierno de la Gente", capítulo 9, sobre equidad de género, que recomienda una serie de acciones. Ahí se propone crear comisiones de equidad de género, establecer instancias de la mujer y promover la presencia de mujeres a nivel municipal. En la actualidad existen 13 IMM en Coahuila, ubicadas en los municipios de Acuña, Morelos, Sabinas, Nadadores, Frontera, Monclova, Casta-

[17] Gobierno de Coahuila, "Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011".

ños, Cuatro Ciénegas, Francisco I. Madero, San Pedro, Parras y Ramos Arizpe. Estos datos muestran que sólo 34.2 % de los municipios coahuilenses cuenta con IMM. Entre las principales atribuciones de las IMM se encuentran las siguientes: a) promover la perspectiva de género mediante la participación de las mujeres en la toma de decisiones respecto del diseño de los planes y los programas del Gobierno Municipal; b) fungir como órgano de apoyo del Ayuntamiento en lo referente a las mujeres y a la equidad de género, y c) promover la elaboración de programas que fortalezcan la familia como ámbito de promoción de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades sin distinción de sexo.

Ahora bien, a pesar de que se expresa que las IMM tendrán representaciones en cada uno de los poblados que se determinen en el Reglamento Interior, esto no ocurre así. Las facultades de cada uno de estos órganos que integran las IMM las determinará el Reglamento Interior del Instituto. El patrimonio y los recursos de las IMM también muestran su dependencia de otras instituciones, particularmente de la Presidencia Municipal. Así pues, desde su fundación la dependencia y subordinación de otras instancias es evidente desde el punto de vista tanto jurídico como presupuestario. Cabe agregar que la mayor parte de instancias se crearon en el 2006 y que predomina en ellas una escasez presupuestaria.

B. *Chihuahua*

La naturaleza política y administrativa del municipio en Chihuahua está expresada en el Código Municipal del Estado de Chihuahua, el cual establece que las normas a las que se sujetará la Organización Interior del Ayuntamiento y el funcionamiento de la Administración Municipal en el Estado de Chihuahua será la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[18] y la Constitución Política del estado, además de las normas de carácter federal o local que deleguen funciones a los órganos municipales o les atribuyan la calidad de auxiliares en la ejecución de dichas disposicio-

[18] En la última frase del artículo 115 constitucional —asociado con lo que dispone el artículo 4o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a propósito de la igualdad de las personas de uno y otro sexo y con lo que establece el CEDAW— se expone que los municipios están obligados a iniciar instancias que trabajen para lograr la participación igualitaria de hombres y mujeres en la solución de los problemas locales de toda clase: económicos, sociales y políticos.

nes, y las leyes de carácter estatal, diversas al Código, que regulen materias propias de la competencia municipal.[19]

El Código no menciona que los municipios cuenten con una instancia de equidad de género, pero en el numeral IV, del artículo 28, se señala que entre las facultades y obligaciones del municipio están crear organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal. En tanto, el artículo 79 establece que son organismos descentralizados municipales las personas morales creadas por el Ayuntamiento, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

> I. Que su patrimonio se construya total o parcialmente con bienes, fondos, asignaciones presupuestales, subsidios, el rendimiento de un impuesto especifico, o cualquier otra aportación que provenga del municipio.
>
> II. Que su finalidad u objeto, sea la prestación de servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.[20]

Recientemente, el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 integró una preocupación explícita sobre las cuestiones de género en el capítulo I, denominado "Desarrollo humano y social". Existe un apartado sobre mujeres que recomienda una serie de acciones y estrategias destinadas a abrir espacios para la participación y toma de decisiones de la mujer en la elaboración, aplicación y evaluación de una política pública con perspectiva de género y así cumplir con la LGIMH. No obstante, en ninguna de sus líneas de acción y estrategias menciona la creación de instancias municipales.

Sin embargo, en el Plan Sectorial de Equidad de Género 2004-2010 del Instituto Chihuahuense de la Mujer —apartado de estrategias, líneas de acción y metas— se plantea en el objetivo 5: "fomentar acciones para la participación igualitaria entre hombres y mujeres y no sólo en los ámbitos políticos y públicos, sino también en los campos económicos, sociales y culturales", para lo cual se inscribe dentro de sus metas lograr la conformación de instancias municipales de la mujer en los 67 municipios del estado entre 2005-2007; gestionar y obtener recursos para apoyar el equipamien-

---

[19] Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículos 1 y 2 del Libro Primero: "De la organización municipal", título primero: "Disposiciones preliminares", capítulo único .

[20] *Ibid.*, artículo 79, del Libro Primero: "De la organización municipal", título sexto: "Régimen administrativo", capítulo II: "De los organismos descentralizados y empresas de participación municipal".

to de las instancias municipales de las mujeres según se vayan conformando; proporcionar al menos un curso de capacitación a las instancias municipales de la mujer formalmente constituidas, siendo esta institución la que mayormente ha apoyado la creación de los consejos municipales de las mujeres en el estado.

La dependencia de un plan estatal limita a las IMM desde su nacimiento. Los Gobiernos Municipales en el estado de Chihuahua han estado ausentes de la discusión sobre los temas y políticas de igualdad de oportunidades, o igualdad entre hombres y mujeres. Si bien podemos reconocer algún avance en el estado en los términos de instrumentos legislativos o jurídicos que vayan hacia una política pública de igualdad de hombres y mujeres, lo cierto es que el municipio no tiene una política dirigida en ese tema.

En materia de género, Chihuahua presenta características particulares que lo diferencian de los otros estados. En esa entidad, la instauración de leyes e instancias para la igualdad de género ha provenido de tres vertientes: primero, de la promulgación de leyes que se han ido dictando a nivel nacional y que se han constituido en exigencias para el Estado; segundo, como respuesta ante la violencia acentuada que se han presentando a partir de los años noventas y, finalmente, de la presión de la sociedad civil, que a través de protestas, movilizaciones y diversas acciones ha presionado para que los Gobiernos Municipal y Estatal asuman su responsabilidad de proteger a las mujeres. A pesar de estas presiones, los resultados no han sido los esperados.

Actualmente, la principal instancia estatal de promoción de género es el Instituto Chihuahuense de la Mujer, el cual fue creado mediante la expedición de su respectiva Ley durante el Gobierno de Patricio Martínez.[21] Durante este periodo se nombró a Victoria Caraveo como la Directora del mismo.

De acuerdo con su Ley de creación, el Instituto es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión.[22] Su función es promover que la planeación del desarrollo integral del estado se sustente en una política de igualdad de equidad entre las mujeres y los hombres, evitando toda forma de discriminación e incorporando el enfoque de género en su diseño, planeación, implementación, seguimiento y evaluación. Entre sus objetivos, destaca el de:

---

[21] "Decreto de Creación del Instituto Chihuahuense de las Mujeres en el Estado de Chihuahua. Decreto Número 274-02 II", *Periódico Oficial del Estado*, núm. 69, 26 de agosto de 2002.

[22] *Ibid.*, artículo 1o., del capítulo primero: "Disposiciones generales".

> [...] implementar las políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las mujeres y su participación plena en la vida económica, social, política, familiar y cultural del Estado, así como consolidar las condiciones para que tomen parte activa en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo, en igualdad de condiciones con los varones.[23]

El trabajo del Instituto Chihuahuense de la Mujer se ha centrado en la transversalización de la perspectiva de género, la prevención, atención y erradicación de la violencia hacia las mujeres, y la atención a necesidades específicas de las mujeres.

Sus programas son básicamente de sensibilización, a través de la capacitación e impartición de talleres sobre la perspectiva de género, la atención psicológica y jurídica, así como el impulso a las iniciativas productivas de mujeres y la gestión legislativa que promueva los derechos de la mujer y el combate a la violencia en los marcos jurídicos estatales. También se puede observar la coordinación interinstitucional que ha llevado a cabo con el Instituto Nacional de Desarrollo Social; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Coordinadora de la Tarahumara; el Instituto Tecnológico de Monterrey, campus Chihuahua; el Centro de Readaptación Social; la Secretaría de Seguridad Pública; el Instituto Chihuahuense del Deporte y Cultura Física, y la Secretaría de Fomento Social y las Mujeres Rotarias.

a) Las IMM en Chihuahua

El Instituto Chihuahuense de la Mujer[24] ha estado impulsando desde 2004 la creación de Consejos Municipales de la Mujer. Además, ofrece capacitación y asesoría, y promueve la comunicación y retroalimentación entre los Consejos Municipales en el estado a través de los encuentros regionales de instancias municipales.

Durante 2007, el Instituto Chihuahuense de la Mujer apoyó a las IMM en la elaboración de proyectos para acceder a recursos de apoyo otorgados por el Inmujeres. Recibieron apoyo cinco instancias municipales. También

---

[23] *Ibid.*, artículo 2o.

[24] De acuerdo con su decreto de creación se trata de un organismo público descentralizado de la Administración Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y autonomía de gestión, con el objetivo de promover la incorporación plena y activa de la mujer a los ámbitos económico, cultural, político y recreativo de la entidad, bajo una perspectiva institucional que dé orden, estructura y permanencia a dicho fin, de conformidad con el artículo 2o. de su respectiva legislación.

durante este año se llevaron a cabo el tercer y cuarto encuentros estatales de IMM. El primero se realizó en marzo en Nuevo Casas Grandes, y el segundo, en el mes de noviembre, en la ciudad de Chihuahua. En ambas ocasiones asistieron 95 integrantes de 15 instancias.[25]

C. *Durango*

Estudiar las instancias municipales como espacios de aplicación de políticas públicas resulta fundamental. Antes de analizar la experiencia municipal de Durango, señalaremos algunos aspectos estatales importantes en cuanto a la cuestión de género.

De manera similar a lo que ocurre en otras entidades, la máxima instancia en materia de género en el estado es el Instituto de la Mujer Duranguense, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social del estado.

La Ley que funda el Instituto de la Mujer Duranguense se aprobó en el año 2000[26] y se reformó en 2005.[27] Este instrumento jurídico se creó con objeto de:

> [...] establecer las políticas y acciones que propicien y faciliten la plena incorporación de las mujeres en la vida económica, política cultural y social, alentando su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión, promoviendo ante las autoridades e instancias competentes los mecanismos para ellos y estará en vinculación con la Secretaría.

Aquí es importante hacer notar que el Instituto adquiere relevancia al depender directamente de una Secretaría del Gobierno Estatal.[28]

Su misión es "crear, fomentar y ejecutar las políticas que propicien la construcción de una sociedad justa e igualitaria, que garantice equidad de género, así como realizar acciones que aseguren el cumplimiento pleno de todos los derechos de las mujeres".[29] En Durango parece existir una perspectiva de género más clara.

---

[25] Instituto Chihuahuense de la Mujer, *Informe de actividades 2007.*

[26] "Ley que Crea el Instituto de la Mujer Duranguense", Decreto Número 298, *Periódico Oficial del Estado.*

[27] "Reforma de la Ley que Crea el Instituto de la Mujer Duranguense", Decreto Número 202, *Periódico Oficial del Estado.*

[28] A la fecha el Instituto de la Mujer Duranguense ha tenido tres Directoras: Silvia Casas Nevárez, Maribel Aguilera Cháirez y, desde 2007, Aydée Maricarmen González Alvarado.

[29] www.durango.gob.mx, 29 de octubre de 2008.

En cuanto a los programas que ha puesto en marcha, de acuerdo con el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, del Instituto Nacional de Desarrollo Social,[30] al Instituto de la Mujer Duranguense le fue aprobado el apoyo para el Proyecto Mujeres Durango, cuyo objetivo era: "difundir información que permita romper el círculo de la violencia, impulsar la tranversalidad y capacitación del personal vinculado a procuración de justicia y fomentar el diseño de políticas públicas con perspectiva de género". Este proyecto debería tener las mismas características estructurales de los otros programas, a saber:

—Transversalización.
—Acciones y prácticas de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población.
—Generación y difusión de estudios e investigaciones:
—Creación o fortalecimiento de refugios para las mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos, así como de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia, proporcionando en ambos casos apoyo médico, psicológico y legal especializado y gratuito.

Otro aspecto fundamental que distingue a Durango en este campo, es que no sólo ha impulsado la creación de IMM, que en la actualidad suman 16, sino que ha conformado instancias gubernamentales que asesoran a las comunidades en materia de equidad de género. Estas instancias reciben el nombre de Unidades Itinerantes, que operaron en todos los municipios estatales de septiembre a diciembre de 2007. En cada una de ellas participaron dos psicólogos y dos abogados, con el objetivo fundamental de sensibilizar a las personas en temas de equidad de género, que redundan en la violencia. Se prevé una labor más extensa de las Unidades Itinerantes durante 2008.

Por otra parte, el Instituto de la Mujer Duranguense está enfocando sus esfuerzos al apoyo para la creación y asesoría de las IMM; sólo 16 de los 39 municipios cuentan con instancia, y tal como se señaló anteriormente, no todas cuentan con la aprobación de Cabildo. Cada una de ellas de desarrolla en condiciones especiales, por lo que el conocimiento y descripción de la situación de cada una permitirá la comprensión de su problemática y avances. A continuación detallan las características de las instancias municipales duranguenses.

[30] Indesol, *Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas*, Tercer Informe Trimestral, 2007.

a) Las IMM en Durango

En el estado de Durango se han establecido 16 instancias municipales de atención a la mujer, cuya creación se fundamenta en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.[31] Las localidades con IMM son: Durango, Gómez Palacio, Lerdo, Canatlán, Guadalupe Victoria, Santiago Papasquiaro, Nuevo Ideal, Poanas, El Oro, Tlahualilo, Rodeo, Guanaceví, San Juan del Río, Tepehuanes, Mezquital e Indé. Un caso especial es el de Pueblo Nuevo, donde existe la Coordinación de Atención a la Mujer, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), aunque recientemente se propuso el cambio a Instituto Municipal de la Mujer.

D. *Nuevo León*

Existen notables diferencias entre los municipios de Nuevo León. Algunas de ellas se basan en las carencias de satisfactores para solucionar las necesidades básicas de gran parte de la población de los municipios rurales y de colonias suburbanas de los municipios que conforman el área metropolitana de Monterrey, y el escaso presupuesto para cubrir esas necesidades. La gestión que realiza cada Presidente Municipal para obtener las partidas estatales y federales depende en gran medida de las propuestas que exponga para realizar determinados proyectos y de la relación político-partidista que tenga con los Gobiernos Estatal y Federal.

a) Las IMM en Nuevo León

El tema de las instancias municipales de la mujer y su importancia en la implementación de las leyes y políticas se describe desde dos de sus posibles connotaciones: están, por un lado, las creadas por la sociedad civil a iniciativa de grupos organizados de la ciudadanía y, por el otro, las que provienen de instituciones políticas, se legislan y aplican en forma vertical. En ambos casos, estas instancias responden a las demandas de las mujeres y constituyen un recurso para quienes han sufrido y sufren marginación o

[31] "Artículo 27. Son atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos: B) en materia de administración pública: IV. Aprobar la creación de organismos públicos descentralizados del municipio, de conformidad con lo que dispone el Título Tercero. Capítulo IV, de esta Ley." "Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango", Decreto 91, *Periódico Oficial del Estado.*

violencia de cualquier tipo. Con bases sociopolíticas distintas, las dos vertientes representan un esfuerzo para lograr el bienestar integral de la mujer y, de manera implícita, la equidad en las relaciones de género.

Los organismos pioneros en este campo derivaron de los movimientos ciudadanos que se constituyeron como instancias no oficiales en los años setentas del siglo pasado.[32] Durante la década de los ochentas proliferaron las Organizaciones No Gubernamentales que, con giros diferentes (religiosos, políticos, sociales, culturales), coincidían en un objetivo común: el desarrollo de la mujer con equidad. En los noventas y los primeros años del siglo XXI, a las luchas de trabajadoras, de feministas y mujeres que ocupaban puestos políticos (por ejemplo, las legisladoras), se sumaron las experiencias y movimientos internacionales que pugnaban por la equidad de género demandando reformas legislativas. Otro factor importante fue el que constituyeron los foros estatales de la mujer.

La idea de crear un organismo para la mujer en el estado de Nuevo León cobraba impulso, al tiempo que las organizaciones civiles continuaban activas y las mujeres que ocupaban puestos políticos pugnaban por una legislación a favor de la equidad de género. Surgió así la propuesta para crear el Instituto Estatal de la Mujer, a la que se opuso en el 2004 la Diputada Jessica Herrera,[33] del Partido Acción Nacional, quien presidía la Comisión de Equidad y Género del Congreso Local, con el argumento de que se trabajaba hacía cerca de dos años para formar un Instituto de Equidad de Género, y crear el Instituto Estatal de la Mujer atentaría contra la Constitución, que garantiza la igualdad de ambos sexos, pues significaría privilegiar uno sobre otro. Asimismo, calificó al Inmujeres de órgano burocrático, politizado, que no había logrado beneficios reales para la población femenina. No obstante la oposición de esta legisladora panista, el 17 de diciembre de 2003[34] se publicó, en el *Periódico Oficial* del Estado de Nuevo León, la Ley del Instituto Estatal de la Mujer, que en abril de 2004 inició sus funciones.

Las instancias oficiales dedicadas a la problemática de desigualdad de género se han descentralizado territorialmente en los últimos años con la creación de IMM. En la actualidad, 29 de los 51 municipios de Nuevo León, cuentan con IMM: Abasolo, Los Aldamas, Allende, Carmen, China, Doc-

---

[32] Uno de los problemas de la investigación es la falta de estudios referentes al tema de la equidad de género desde una perspectiva amplia.

[33] J. M. Nava Castillo, "Descartan creación de Instituto de las Mujeres en Nuevo León", *Cimac*.

[34] Gobierno del Estado de Nuevo León, "Compilación legislativa".

tor Arroyo, Doctor Coss, Doctor González, García, General Bravo, General Escobedo, General Terán, General Zaragoza, General Treviño, Guadalupe, Los Herreras, Hualahuises, Iturbide, Juárez, Marín, Melchor Ocampo, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Hidalgo, Santa Catarina y Vallecillo.

En cuanto a su estatus jurídico, se presentan dos situaciones. Una que muestra el respeto al orden jurídico federal y estatal en lo que respecta a las políticas de equidad de género, éste es el caso de 29 municipios. La otra consiste en la conformación de las IMM sin antecedentes que hubieran propiciado iniciativas para normar la relación entre mujeres y hombres con equidad, salvo algunas excepciones de municipios sede de organizaciones civiles. Existen unos Ayuntamientos que han brindado espacios y presupuestos a las IMM, mientras otros les han asignado sólo un pequeño espacio o ninguno, y las Directoras o las Enlaces se mantienen en la oficina que corresponde a otro organismo administrativo del municipio porque son Titulares o colaboradoras de esa instancia, y por lo tanto tienen dos trabajos: el anterior a la formación del IMM, por el que reciben un salario, y el de Titular del Instituto de la Mujer, con un presupuesto raquítico o sin él para operar como organismo descentralizado ni sueldo. En ocasiones las IMM son absorbidas como parte del Plan de Desarrollo Municipal y es el Alcalde o la Alcaldesa quien ocupa la Dirección Ejecutiva y a quien las mujeres del Instituto consultan y pasan sus informes. A manera de corolario, cabe decir que en Nuevo León las organizaciones de la sociedad civil resultan fundamentales dado su impacto en la conformación de las IMM.

E. *San Luis Potosí*

Esta entidad se distingue por una amplia complejidad y heterogeneidad en sus 58 municipios, en cuya mayoría prevalece la desigualdad económica y la segregación urbana-rural. Esta situación conduce a que la doble función —administración y gobierno— del municipio no se cumpla del todo, dado que mientras los grandes municipios, como la capital, pueden desempeñarse bien, los más alejados y marginados se ven imposibilitados de hacerlo.

Un elemento fundamental para la evaluación del desempeño de las IMM debería ser la relación entre los planes del Gobierno Municipal y los objetivos de las IMM. En San Luis se observa que no hay vinculación y correspondencia entre el Programa Operativo del Instituto Municipal de las Mujeres de San Luis Potosí y el Programa Sectorial del Estado, lo que tiene como resultado que se esté trabajando sin una orientación hacia el logro de

los planteamientos del Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Operativo Sectorial. Las actividades del Programa Operativo también presentan los problemas de corto alcance, pertinencia, relevancia y efectividad cuestionable.

La desvinculación del trabajo de las IMM se acentúa por la ausencia de un programa de trabajo bien estructurado. Cuando los hay, los programas son documentos rudimentarios que se formulan con el propósito de participar en la convocatoria para el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres, en la categoría A, que consiste en compra de equipo básico y pago de un evento de sensibilización en perspectiva de género. Dado lo anterior, no hay programas de trabajo orientados a la categoría B: Fortalecimiento, que considera un diagnóstico situacional de las mujeres en los municipios, con enfoque de género; capacitación y profesionalización en género, y difusión de la perspectiva de género. Menos aún se considera la posibilidad de postular en la categoría C: Consolidación, que solicita proyectos de planeación de políticas públicas con perspectiva de género, presupuestos y gasto público con perspectiva de género, fortalecimiento de la coordinación interna y externa de la instancia municipal y difusión. Las actividades se circunscriben a cumplir con las funciones descritas por la Dirección de Capacitación del Instituto de las Mujeres de San Luis Potosí.

F. *Tamaulipas*

En Tamaulipas, no sólo incluyen las administrativas y de Gobierno Local, sino que también se les permiten elaborar propuestas de desarrollo, siempre y cuando se vinculen con las de la Federación y el Estado, así como colaborar y participar en políticas y programas públicos con otras instituciones, dependencias o autoridades estatales o federales. En materia de equidad de género en Tamaulipas ha existido una trayectoria interesante en cuanto a legislación referida o vinculada a los temas de género, particularmente en cuanto a regulación de la convivencia de hombres y de mujeres en los ámbitos familiar y comunitario. Entre estas leyes han estado las siguientes: Ley para el Desarrollo Familiar, Ley de Paternidad Responsable, Ley para la Equidad de Género, Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y Ley de Prevención de la Violencia Familiar.

La Ley para la Equidad de Género en Tamaulipas, decretada en febrero de 2005 y publicada en el *Periódico Oficial* en marzo del mismo año, propone:

> Medidas para promover activamente la equidad de género entre hombres y mujeres, y la plena igualdad de derechos y oportunidades para el desarrollo de la mujer tamaulipeca; normas para la organización y funcionamiento del Instituto de la Mujer Tamaulipeca[35] y procedimientos administrativos para la actuación del Instituto, con objeto de que éste ejerza atribuciones vinculadas con el respeto a los derechos de las mujeres en el Estado.[36]

La Ley reconoce que es obligación del Estado promover la equidad de género y eliminar los obstáculos al ejercicio de la misma, por lo que está obligado a prohibir todo tipo de discriminación contra la mujer y velar por sus derechos y acceso a oportunidades en los ámbitos político, social, económico y cultural. Asimismo, la Ley tiene la virtud de definir conceptos centrales, como los siguientes:

—Equidad de género. Principio conforme al cual el hombre y la mujer acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquéllos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones, el trato digno, las oportunidades y los beneficios del desarrollo en todos los ámbitos de la vida política, económica, social, cultural y familiar.
—Género. Asignación que socialmente se hace a hombres y mujeres de determinados valores, creencias, atributos, interpretaciones, roles, representaciones y características.
—Igualdad. Capacidad de toda persona para tener y disfrutar de los mismos derechos que otra.
—Perspectiva de género. Metodología que permite identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas o culturales entre mujeres y hombres.
—Sexo. Características distintivas de las personas en razón de su conformación biológica para la procreación.[37]

---

[35] A diferencia de otros estados que iniciaron la conformación de sus Institutos Municipales en el año 2000, en Tamaulipas existe un antecedente de un Instituto Tamaulipeco de la Mujer desde 1962.

[36] "Ley para la Equidad de Género en Tamaulipas", *Periódico Oficial del Estado*, p. 2

[37] *Ibid.*, p. 3.

Entre sus medidas preventivas y compensatorias, prohíbe prácticas discriminatorias contra las mujeres por parte de órganos públicos o personas físicas o morales. A diferencia de lo que ocurre en Coahuila, en Tamaulipas se le considera un "organismo público descentralizado de la Administración Pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo del cumplimiento de los fines señalados en el artículo 5o. de esta Ley, de acuerdo con las atribuciones que la misma u otra disposición legal le confiera".[38]

En su artículo 5, la Ley señala que las acciones públicas persiguen fines como: promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo integral de la mujer tamaulipeca, impulsar la modificación de patrones socioculturales de conducta de hombres y de mujeres, alentar una mayor integración de las mujeres a las actividades del desarrollo múltiple, fomentar la equidad de género entre hombres y mujeres y la igualdad de derechos y oportunidades y, finalmente, promover la colaboración entre los órdenes de Gobierno Estatal y la sociedad en general para lograr la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de la mujer.[39]

Además de los objetivos delimitados para el Instituto de la Mujer Tamaulipeca, se señala que su domicilio está en la capital del estado, Ciudad Victoria, y que su patrimonio está constituido por los recursos asignados por el estado, las aportaciones, bienes e ingresos dados por diferentes órdenes de Gobierno, personas físicas o morales, de los sectores social o privado, del ámbito nacional o internacional, así como por todos aquellos rendimientos, recuperaciones, bienes, derechos, ingresos, etcétera, que genere. Al Instituto de la Mujer Tamaulipeca se le ha encargado también la constitución de las IMM.

a) Las IMM en Tamaulipas

De acuerdo con un registro proporcionado en el Instituto de la Mujer Tamaulipeca a mediados de julio de 2008, hasta esa fecha, en 37 de los 43 municipios que componen el estado de Tamaulipas se había instalado un Instituto Municipal de la Mujer. Aquellos que aún carecían de un organismo de este tipo eran: Matamoros, Abasolo, Llera, Gómez Farías, Ocampo y Antiguo Morelos. Para autoridades del Instituto de la Mujer Tamaulipeca, gran parte de los Institutos Municipales de la Mujer iniciaron en el 2008 pues antes debieron enfrentarse a dificultades para convencer a los respectivos

[38] *Ibid.*, p. 5.
[39] *Ibid.*, p. 3.

Alcaldes, con objeto de que éstos, a su vez, hicieran la labor respectiva con los Cabildos.

Aun cuando la mayoría de los municipios de Tamaulipas cuentan con Institutos Municipales de la Mujer, son evidentes las diferencias entre éstos en cuanto a su equipamiento, organización interna, personal capacitado, apropiación e implementación de programas para la equidad de género y, sobre todo, respecto de la cantidad de recursos financieros o asignación (o no) de un presupuesto fijo (más adelante se abunda sobre este tema).

A partir de una muestra "intencional" en 10 de los municipios que sí cuentan con Institutos Municipales de la Mujer, y tres de los que aún no tienen Instituto, fue posible identificar el perfil de las personas que los encabezan, la manera como surgieron, la importancia de los Ayuntamientos para su funcionamiento, los programas que han implementado desde su creación y los resultados que han alcanzado, así como sus proyectos y los requerimientos que visualizan para lograrlos.

De los municipios considerados, cuatro son urbanos (Nuevo Laredo, Reynosa, El Mante y Tampico), mientras que los otros seis son rurales. Todos tienen un estatuto de Institutos, aunque el nombre puede variar: Institutos Municipales de la Mujer en singular o plural, en ocasiones seguido por el nombre del municipio respectivo. En cuanto al perfil de las Directoras de estas IMM, cabe destacar que sus edades oscilan entre los 25 y 56 años de edad (promedio de 47.1 años); son casadas en su mayoría y casi todas tienen estudios profesionales.

G. *Zacatecas*

La naturaleza política y administrativa del municipio zacatecano está expresada en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas. Ahí se establece que el Gobierno Municipal tiene competencia sobre su territorio, población, organización política y administrativa, sujeto al marco jurídico constitucional estatal y nacional.[40] Para propósitos de este diagnostico es importante resaltar que en la modificación de este ordenamiento legal en el año 2001 se consideraron dos elementos importantes: a) se insta al municipio, como una de sus facultades, a procurar la creación del Instituto Municipal del Mujer,[41] y b) en concordancia con el primer punto, se establece como

[40] "Artículo 57. Los convenios de coordinación [...] que excedan el término constitucional de una administración municipal, deberán ratificarse por las administraciones posteriores". "Ley Orgánica del Municipio", Decreto Número 351, *Periódico Oficial del Estado.*

[41] Artículo 49, párrafo XXXIII, *op. cit.*

designación necesaria del Ayuntamiento la Comisión de Equidad entre Géneros, que además, según se indica, será presidida por una Regidora.[42] Habría que mencionar que un elemento que dificulta la creación y fortalecimiento de las instancias municipales es el problema al que se enfrentan las Administraciones en cada cambio de Gobierno Local. Esto implica la pérdida de la experiencia política y administrativa de los puestos de gobierno, el desperdicio del conocimiento sobre los diversos programas y acciones de Gobierno, y el desaprovechamiento de una inversión en capacitación, adiestramiento y actualización de los servidores públicos municipales.

a) Las instancias y organismos civiles dedicados a atender la desigualdad entre mujeres y hombres en Zacatecas

A partir de la aprobación en el ámbito nacional de un marco jurídico que busca promover las igualdades entre hombres y mujeres, y atender el problema de violencia —en sus muchas expresiones— padecida por las mujeres, el Congreso del Estado de Zacatecas ha promovido dos Leyes Estatales sobre la materia,[43] además de la creación del Instituto Municipal Zacatecano (Inmuza)[44] y modificaciones / actualizaciones al Código Familiar. Estas Leyes son: la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el Estado de Zacatecas, en el año 2003,[45] y la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas, en el 2008.[46] De acuerdo con esta Ley, corresponde a los municipios diseñar e implementar la política publica en materia de igualdad entre mujeres y hombres, que concuerde con las políticas nacionales.

Ahora bien, el interés por promover modificaciones al marco jurídico-normativo estatal tuvo un impulso a partir de la Administración 1998-

[42] Artículo 80, párrafo IV, *op. cit.*

[43] En la actualidad se encuentra en la agenda legislativa de la LIX Legislatura la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Se tenía programada su discusión en las siguientes fechas: presentación de iniciativa, del 21 de abril al 13 de mayo de 2008; fechas de inicio de vigencias (posterior al trabajo legislativo): del 15 de mayo al 12 de junio de 2008. Hasta el cierre de esta edición no se había publicado oficialmente nada. *Vid.*: www congzacatecas.gob.mx.

[44] El Inmuza aunque se constituyó en 2005, venía funcionando desde 1999.

[45] "Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el estado de Zacatecas", Decreto Número 195, *Periódico Oficial del Estado.*

[46] "Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas", Decreto Número 99, *Periódico Oficial del Estado.*

2004. En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 se incluía la reivindicación de los derechos de la mujer como lineamiento para lograr un Estado con justicia social, así como el propósito de ejecutar un Programa Estatal de la Mujer. El interés por el impulso de una visión de género se acrecienta con el arribo de Amalia García al Gobierno del estado. En marzo de 2007 da inicio la aplicación del Modelo de Equidad de Género del Gobierno de Zacatecas, que pretende, en primera instancia, la capacitación a funcionarios del todos los niveles de Gobierno y entidades de la Administración Pública Estatal en la visión de género para que a través de estos canales se realicen diagnósticos internos sobre las situación que guarda las relación entre hombres y mujeres en la Administración Estatal.

Asimismo, aunque el Inmuza existía desde 2005, no fue sino hasta el periodo de Gobierno de Amalia García cuando logró su conformación legal como órgano público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.[47] Su propósito es "transversalizar la perspectiva de género en todos los programas y proyectos que desde el Gobierno del estado se organizan, a través de la capacitación, gestión, planeación, coordinación y concertación con las otras instituciones, así como con la Legislatura el estado",[48] para lo cual tiene como objetivo "diseñar políticas públicas de atención integral a las mujeres, que promueven a favor de ellas igualdad de oportunidades y plena equidad en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y civiles, con un énfasis en los derechos humanos". En este mismo sentido, dentro de sus funciones está impulsar la creación de los Institutos Municipales de las Mujeres[49] y facilitar su equipamiento a través de convenios con las instancias (comodato de equipo).

Los programas con que cuenta el Inmuza son básicamente de sensibilización, a través de la capacitación e impartición de talleres sobre la perspectiva de género, la atención y asesoría psicológica y jurídica, así como la promoción de iniciativas productivas de mujeres y la gestión legislativa que fomente los derechos de la mujer y el combate a la violencia en los marcos jurídicos estatales. Dentro de su estructura organizativa cuenta con la Unidad de Enlace Municipal, dentro de la Coordinación de Enlace y Gestión, que es la encargada de coordinar el trabajo con las instancias municipales. Su trabajo fundamental es capacitar al personal de los organismos locales, no sólo en el

[47] Artículo 2, del capítulo primero: Disposiciones generales. "Ley del Instituto para las Mujeres Zacatecanas, Decreto Número 438, *Periódico Oficial del Estado.*

[48] Obtenido de www.zacatecas.gob mx /inmuza.htm.

[49] Artículo 6, párrafo XIX, "Ley del Instituto para las Mujeres Zacatecanas", *op. cit.*

tema de igualdad de genero, sino también en la elaboración y participación de las IMM en las distintas convocatorias que existen para "bajar las acciones de política pública" y los recursos etiquetados desde el ámbito federal al nivel municipal para el impulso de las instancias municipales de la mujer.[50]

Distintas informaciones disponibles sobre las IMM muestra que pocos Gobiernos Municipales en Zacatecas fueron receptivos para constituir sus IMM entre 2002 y 2004 las excepciones fueron Ojocaliente, Zacatecas, Vetagrande y Jerez. En el año 2006 se formalizaron otros IMM en distintos municipios de la entidad, dos de ellos, Fresnillo y Huanusco, lo hicieron para estar en posibilidades de participar por los recursos del Fondo para el Desarrollo de Instancias Municipales de la Mujer (Fodeimm). El Fondo apoyó a ocho municipios en ese año (Calera, Chalchihuites, Fresnillo, Guadalupe, Huanusco, Noria de Ángeles, Ojocaliente y Pinos), que sumados a los 12 del año anterior significaba que en más de 30 % de las estructuras municipales existía un IMM. Posteriormente, en el año 2007, la convocatoria del Fodeimm sólo apoyó cinco municipios: Chalchihuites, Huanusco, Momax, Tlaltenango de Sánchez Román y Valparaíso. De ellos, sólo Tlaltenango participó por los recursos para equipamiento y el resto lo hizo para fortalecer las tareas que ya venían desarrollando; tal y como fue el caso de los IMM en Valparaíso, Huanusco y Chalchihuites que en la convocatoria de 2005 y 2006 habían ganado recursos para equiparse.

Bajo el esquema de este Fondo, como ya se comentó, las instancias municipales pueden participar en tres categorías. La primera corresponde a equipamiento y su propósito es simplemente hacerse visible para la comunidad e iniciar la tarea de sensibilización de autoridades y actores del municipio. La segunda categoría corresponde a la etapa de fortalecimiento y / o seguimiento de las instancias y su propósito fundamental es generar diagnóstico, impartir capacitación y difundir la perspectiva de género para ir construyendo instrumentos metodológicos que contribuyan a mejorar los mecanismos de gestión de la instancia para la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género.[51] La tercera categoría se refiere a la consolidación de

[50] Entrevista con Rocío Martínez Muñoz, responsable de Vínculo Municipal del Inmuza, 9 de julio de 2008.

[51] Diagnóstico sobre la situación de las mujeres a través de la investigación cuantitativa y cualitativa de información desagregada por sexo, y del diseño y análisis de indicadores con perspectiva de género. Capacitación sobre conceptos, técnica y práctica de esta perspectiva a los funcionarios públicos para incorporar la visión de género en el diseño de las políticas públicas locales y en el quehacer institucional, al igual que capacitación sobre herramientas y procedimientos para incorporar la misma visión en la planeación local y en los procesos de

acciones y capacidades de las instancias municipales a través de la planeación de políticas públicas con participación de las mujeres en toma de decisiones, con esquemas de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos para atender las inequidades entre mujeres y hombres.[52]

Cabe comentar que sólo un municipio zacatecano, Valparaíso, ha participado en las tres categorías establecidas por Fodeimm, lo cual significaría que se trata de una instancia municipal consolidada a través del trabajo de sensibilización, diagnóstico, capacitación, participación en las acciones de planeación del desarrollo y presupuesto de gasto focalizado al grupo vulnerable —las mujeres—, así como por medio de acciones de colaboración y acuerdos con actores del desarrollo municipal en la promoción de la equidad entre mujeres y hombres. Sin embargo, al conocer los detalles de su funcionamiento se comprende que su realidad es muy distinta.

Para acceder a los recursos de Fodeimm o poder atender otras convocatorias, los Gobiernos Municipales deben adherirse al Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y ello implica concebir a las instancias municipales como mecanismo institucional para la promoción de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, hacia la eliminación de roles y prejuicios sociales sobre el género, además de contar con una instancia capaz de generar proyectos de política pública viables para la implementación de acciones que busquen la igualdad entre géneros.[53] Esto último requiere, a su vez, instancias municipales con capacidad administrativa, estatus jurídico y autonomía presupuestaria que les brinden margen

---

programación presupuestal. Y finalmente, difusión y promoción de la perspectiva de género que fomenten una cultura de igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, a través del uso de medios de difusión para transmitir experiencias y lecciones de "modelos de intervención generados a partir de procesos de transversalidad". *Vid.* Convocatoria del Fodeimm, "Bases para operación. Fondos para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer 2008".

[52] Consolidación vista a través de propuestas para la construcción (diseño, análisis y operación) de presupuestos y gasto público con perspectiva de género que identifique impactos específicos para las mujeres, en sus necesidades de grupo, así como propuestas para la integración de la perspectiva de género en los Programas de Desarrollo Municipal y los Programas Operativos Anuales; y del fortalecimiento de la coordinación interna y externa de la instancia a través de convenios y acciones de colaboración entre el Ayuntamiento, las autoridades y los sectores sector social y privado a favor de una política de igualdad entre mujeres y hombres. *Idem.*

[53] Los municipios que hayan recibido recursos en años anteriores no podrán incluir categorías que ya han sido financiadas, por lo que su propuesta tendrá que integrarse tomando en consideración aquellas categorías que no les han sido autorizadas. *Idem.*

para la toma de decisiones; elementos cualitativos que no es fácil encontrar en la información estadística.

2. Establecimiento, desarrollo y evolución de las IMM para la igualdad entre hombres y mujeres en la Región Norte-Noreste

Esta sección reconstruye la forma en la que se conforman y se han desarrollado las distintas instancias municipales que impulsan la equidad de género. Parte de la información y la relación que existe con las instancias estatales de cada entidad ya fueron descritas en la sección anterior; en ésta se hará énfasis en las particularidades de las IMM. Es importante mencionar que la relevancia y operación de estos Institutos tienen una relación directa con la importancia que los Gobiernos Municipales le concedan, derivada de su convicción sobre la necesidad de establecer organismos de esta índole para erradicar problemas de discriminación, segregación y violencia entre las mujeres, y de manera más amplia, entre los géneros.

A. *Coahuila*

Desde el punto de vista jurídico y administrativo no se ha establecido su obligatoriedad o la ley no otorga garantía de la creación de las IMM. Aunque se menciona que *debe* hacerse, no se estipula ninguna sanción en caso de que no se implemente la IMM en el municipio. La Ley Orgánica Municipal no contempla ninguna acción relacionada con la equidad o la igualdad de género; asimismo, una revisión de los Planes Municipales de Desarrollo revela que estos documentos no contemplan el tema. Así, desde el punto de vista administrativo y jurídico es un tema ausente, la instancia no aparece en el organigrama de la Presidencia Municipal. Actualmente la IMM se crea por propuesta ante el Cabildo, que aprueba y otorga presupuesto. En la mayoría de los casos depende del Secretario del Ayuntamiento.

De la misma manera, es el Presidente Municipal quien autoriza los recursos que se requieren para la implementación de algún programa y quien paga la nómina, que consiste en un salario para la Titular y otro para un asistente o una psicóloga. La instancia no cuenta con presupuesto propio y, cuando se requiere, tiene que gestionarlo ante el Presidente; por ello no cuenta con personal para el logro de sus fines. Pese a ello, la instancia asume mucha importancia por su potencial para generar la participación comunitaria, situaciones que llegan a sorprender a las autoridades, que en

ocasiones han tenido que comparecer ante una reunión de dos mil mujeres enarbolando diversas demandas, como lo comenta una de las Titulares.

Las dificultades a las que se ha enfrentado las instancias en la comunidad son: la falta de sensibilidad por parte de las autoridades masculinas; la carencia de un presupuesto propio, pues debido a las limitaciones financieras no pueden contratar un psicólogo para que atienda los problemas de violencia contra las mujeres que se les presenten; la falta de un abogado; los inconvenientes derivados del tipo de local, que en ocasiones es muy pequeño o está ubicado en un lugar inadecuado, y, en algunos casos, las limitaciones para el acceso al internet, lo que no les permite poner a disposición de más usuarios sus servicios.

En el caso de los municipios que cuentan con IMM y que han planteado consultas a la comunidad conociéndose la situación específica de mujeres y hombres, existe el problema de que las consultas no son de carácter vinculatorio, ni con la ley, ni con los programas, así que caen en un vacío, al igual que las Leyes ya mencionadas, porque no ofrecen garantía de que se cumplan. En las políticas persiste la contraposición entre la equidad de género y la equidad social, lo que muestra que para los programas sociales no existe diferencia entre la pobreza de los hombres y de las mujeres y que las necesidades o problemáticas de las mujeres son homogéneas. En el caso de los varones no todos tienen posiciones de poder, los varones se diferencian entre sí por su edad, clase socioeconómica, salud, origen y vínculos familiares.

Como ya se comentó, en Coahuila hay IMM en 13 municipios. Estos organismos se crean a partir de la solicitud de una integrante del Cabildo y en sesión especial se acuerda y aprueba y se le asigna presupuesto; su rango administrativo puede ser de Departamento, instancia, Dirección o Instituto. Bajo cualquier denominación existe una subordinación a la autoridad municipal: aun en el caso de ser independiente, no se contempla la asignación de presupuesto. Sus objetivos centrales son:

I. Promover la perspectiva de género mediante la participación de las mujeres en la toma de decisiones respecto del diseño de los planes y los programas del Gobierno Municipal.
II. Coadyuvar con el municipio para integrar el apartado relativo al Programa Operativo Anual de acciones gubernamentales en favor de las mujeres, que deberá contemplar sus necesidades básicas en materia de trabajo, salud, educación, cultura, participación política, desarrollo y todas aquellas en las cuales la mujer deba tener una participación efectiva.

III. Fungir como órgano de apoyo del Ayuntamiento en lo referente a las mujeres y a la equidad de género.

A la fecha, las IMM no cuentan con un presupuesto propio; el municipio les otorga un presupuesto para hacer alguna campaña u otra actividad. Esto se debe a que no están estructuradas o reconocidas con el rango de Dirección. La única excepción es la IMM del municipio de Monclova, que se creó dentro de la Dirección de Desarrollo Social, la cual se preocupa por conseguir los recursos para la implementación de los programas, planes y actividades dirigidas a las mujeres en el municipio.

Las IMM se enfrentan con muchas limitaciones; funcionan con sólo una o dos personas —la Titular y alguien que la apoya—, que hacen lo que está a su alcance, como brindar una orientación o hacer una canalización, lo que obviamente no permite que haya importantes transformaciones en el municipio a partir de su labor. Además, la mayor parte de las personas que laboran en las IMM no están debidamente capacitadas; de hecho, incluso ignoran el concepto básico de género, lo que resulta básico para poder empezar a trabajar en este campo.

En la parte presupuestal, Coahuila, al igual que las IMM de otros estados, recurre al Fodeimm, el cual otorga apoyos dependiendo del grado de maduración que tengan: desde 50,000 pesos para iniciar sus actividades hasta 125,000 pesos para consolidarlas. Para participar se presenta un proyecto en el que se propone hacer talleres de capacitación y profesionalización en género o bien que se organicen discusiones. Finalmente, existe el fondo de consolidación por 225,000 pesos; sin embargo, este rango no ha sido alcanzado por ninguna de las instancias, pues para participar es necesario que se cuente con una estructura legalmente establecida y que la IMM sea considerada dentro del municipio como una Dirección, y creada y establecida dentro de un reglamento, de tal manera que cuando termine la Administración en turno, las IMM puedan permanecer.

B. *Chihuahua*

El Instituto Chihuahuense de la Mujer[54] ha estado impulsando desde 2004 la creación de Consejos Municipales de la Mujer. Hasta la fecha se han

[54] Creado por Decreto del Congreso del Estado y publicado en el *Periódico Oficial del Estado*. Se creó como organismo público descentralizado de la Administración Estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía de gestión, con el objetivo de promover la

constituido 22, todos ellos como órganos consultivos sin personalidad jurídica ni patrimonio propio. Entre 2004 y 2005 se crearon los Consejos Municipales de la Mujer en los municipios de Chihuahua, Juárez, Delicias, Guerrero, Nuevo Casas Grandes, Casas Grandes, Bocoyna, Balleza, Santa Bárbara, Coronado, Rosario, Guachochi, Hidalgo del Parral, Aquiles Serdán y Riva Palacio.[55]

En 2006 se crea el Consejo Municipal de las Mujeres en los municipios de Ahumada, Aldama, Cuauhtémoc, Juárez, Meoqui y Ojinaga, y en 2007 únicamente se fundó el de López. Al parecer la estrategia de apoyo e impulso del Instituto Chihuahuense de la Mujer ha sido hacia los municipios con mayor concentración poblacional y emergida de la Alianza por Chihuahua, encabezada por el PRI. Por ende, la mayoría de los Consejos Municipales (64 %) provienen de municipios ganados por la misma Coalición Alianza por Chihuahua, que llevó a José Reyes Baeza al cargo de Gobernador del estado. Aunque representan sólo a 32.8 % de los municipios de la entidad, contrario al porcentaje de población que gobiernan en la entidad, que es alrededor de 86 % de la población total.

El Instituto Chihuahuense de la Mujer ha sido uno de los apoyos fundamentales para los Consejos Municipales y su posible evolución hacia Institutos Municipales de la Mujer en conjunto con el Gobierno del estado a través de las Secretarías de Gobierno y de Fomento Social.

En cuanto al financiamiento de las IMM, podemos expresar lo siguiente: en la Convocatoria 2005, el Consejo Municipal de la Mujer del municipio de Juárez obtuvo 70,000 pesos para la adquisición de mobiliario y equipo de cómputo, y para la realización de actividades de difusión y sensibilización en la estructura de Gobierno Municipal y concienciar sobre la necesidad de cambios e implementar éstos.[56] Con ello, además se hizo un estudio en el Centro de Readaptación Social y se impartieron talleres. En 2006, el Consejo Municipal de las Mujer en Juárez obtuvo recursos para el Proyecto Sustentabilidad del Consejo Municipal de las Mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua, la cantidad de 105,000 pesos del Fondo de Inicio y Fortalecimiento a Instancias Municipales de la Mujer en los Municipios del país

---

incorporación plena y activa de la mujer a los ámbitos económico, cultural, político y recreativo de la entidad bajo una perspectiva institucional que dé orden, estructura y permanencia a dicho fin (artículo 2).

[55] Instituto Chihuahuense de la Mujer, *Informe de actividades 2004-2005*, *op. cit.*

[56] Instituto Nacional de las Mujeres, *Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Libro blanco: Fondo Fortalecimiento a Instancias de la Mujer en Entidades Federativas y Municipales*, p. 39.

2005.[57] Igualmente, el Consejo Municipal de la Mujer Chihuahua recibió 69,965 pesos para equipamiento y capacitación por parte del municipio de Chihuahua y el Inmujeres.[58] En los resultados de la convocatoria del Fodeimm que han sido dictaminados en la sesión del 19 de mayo hasta el 22 de julio de 2008, a los Consejos Municipales de Hidalgo del Parral y Jiménez les fue aprobado el Proyecto titulado en los dos casos Equipamiento y Sensibilización, por la cantidad de 50,000 pesos.[59]

Cómo se ha observado, en Chihuahua, al estar constituidas como Consejos Municipales de la Mujer, las instancias dedicadas a la igualdad de género en su totalidad en la entidad (jurídica, administrativa) dependen del interés que ponga en ello el Gobierno Municipal en turno. No tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio. Además, en todos los casos están conformados mayormente por funcionarios de las diferentes áreas del municipio, por las Regidoras y el Presidente municipal, quienes ostentan los cargos de mayor jerarquía, y como consejeros se invita a organizaciones de la sociedad civil que trabajen con mujeres. Al ser en su mayoría órganos consultivos y no deliberativos, pierden gran parte de su esencia y perspectiva de género. Son grandes los retos que habrá de enfrentar la total implementación de las IMM en Chihuahua, no sólo por la ausencia de IMM en poco más de 65 % de los municipios, sino por la indolencia que los gobernantes estatales y municipales manifiestan ante la perspectiva de género.

C. *Durango*

La mayoría de las Directoras de las IMM señalaron que cuentan con las leyes estatales en materia de equidad. Ante la pregunta de si existe en el Cabildo una Comisión de Equidad de Género, seis de las entrevistadas respondieron que sí, tres dijeron que el Cabildo no cuenta con dicha Comisión y tres no tenían información al respecto. En todos los casos existe el IMM como Centro de Atención a la Mujer y sólo en dos se cuenta con albergue para mujeres maltratadas.

En cuanto al origen de la instancia, según los datos proporcionados por las Directoras, tres se iniciaron en 2005, tres en 2006, cuatro en 2007, dos en 2008 y dos están en proceso. De las instancias municipales, 10 cuentan

---

[57] *Ibid.*, p. 95.

[58] Instituto Chihuahuense de la Mujer, "Convenios vigentes 2006".

[59] Instituto Nacional de las Mujeres, "Inmujeres destina casi 180 millones de pesos para estados y municipios".

con acuerdo de Cabildo y cuatro están en proceso. En cuanto a la estructura seleccionada para la instancia, 12 han sido creadas como Instituto, una es una Dirección Municipal y una más es Coordinación. En lo referente a su posición en el organigrama, 13 de las IMM dependen directamente del Presidente Municipal (93 %) y sólo una depende del DIF municipal.

El número de personas que integran la IMM es muy variable; por ejemplo, en los municipios urbanos, como Gómez Palacio, son nueve y en Lerdo son 10; mientras que en los municipios semiurbanos, como Canatlán y Guadalupe Victoria, tan sólo es la Directora. Lo mismo ocurre en la mayoría de los IMM de los municipios rurales, a excepción de San Juan del Río, donde laboran cinco personas, y Rodeo y Mezquital, que cuentan con tres personas. Es importante mencionar que el posicionamiento y fortalecimiento de las IMM depende de la iniciativa de la Directora.

En lo que toca a los recursos económicos, sólo el municipio de Gómez Palacio dio respuesta afirmativa, todos los demás reciben apoyo económico directamente de la Presidencia Municipal, según los requerimientos de las actividades que realizan y para ello lo van solicitando. En el Municipio de Lerdo no fue entrevistada la Directora y no fue posible obtener la información. Dos de las instancias están por recibir recursos del Fodeimm para equipamiento y una (Gómez Palacio) para proyecto de investigación (consolidación). Una de las instancias depende aún del DIF y de ahí recibe los recursos que necesita. En cuanto a la capacidad de decisión, en siete instancias la Directora decide los programas y proyectos; en tres decide la Directora, asesorada por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento; en dos instancias, la Directora decide con su equipo de trabajo, y en una instancia, la Directora decide de acuerdo con el Presidente Municipal y el DIF.

En cuanto a la capacitación del personal de las IMM, sólo una Directora señaló no haber sido capacitada para su desempeño en la instancia municipal. En 10 de las instancias han recibido o están por recibir capacitación del Instituto de la Mujer Duranguense, dos han recibido capacitación a través del DIF, y cinco de ellas, de otras instituciones o bien de capacitadores externos.

Para cerrar este apartado, nos referiremos a los municipios duranguenses que no cuentan con IMM y las acciones que en ellos se están realizando. En aquellos municipios donde no se ha establecido una Dirección, Coordinación o Instituto Municipal de la Mujer, se solicitó información en las oficinas de la Presidencia y se obtuvo una gran variedad de respuestas relacionadas con acciones a favor de la mujer. La mayoría de los municipios realizan estas acciones a través del DIF municipal, casi en todos los casos

apoyados en el DIF estatal. Sus programas incluyen la transmisión de valores, pláticas para promover la autoestima, asesoría jurídica y psicológica, conferencias sobre desintegración y violencia intrafamiliar, y talleres de manualidades, corte y confección, repostería y aeróbicos.

D. *Nuevo León*

De acuerdo con la información recabada, correspondiente al Área Metropolitana de Monterrey, el establecimiento de los seis Institutos Municipales de la mujer ocurrió entre los años 2004 y 2008. El Instituto Municipal de la Mujer de San Nicolás de los Garza fue el primero en constituirse e iniciar sus funciones, en febrero de 2004. Entre las IMM de más reciente creación se encuentra la de García, aprobada en mayo de 2008.

En cuanto a su funcionamiento, la mayoría de las IMM del Área Metropolitana de Monterrey cuentan con un reglamento interno. Se observan varios niveles de autonomía respecto del Alcalde o Ayuntamiento. En el caso de las IMM de Apodaca y Santa Catarina, los entrevistados refirieron cierta intervención del Alcalde en algunas decisiones de las IMM; por ejemplo, en Apodaca afirmaron que en ocasiones tienen que dejar sus proyectos para apoyar otros programas municipales, como la entrega de despensas. Las IMM de San Nicolás de los Garza y Guadalupe mantienen una relativa autonomía institucional respecto del Ayuntamiento, sin dejar de lado su participación en actividades de otras instancias municipales; esto se debe seguramente a que sus presupuestos provienen del mismo municipio al que deben de rendirle cuentas.

En cuanto a su personal, los organigramas de las IMM de Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina incluyen a un considerable equipo de trabajo, mientras en Apodaca, García y Juárez labora con escaso personal. Los recursos humanos con los que cuenta cada Instituto han sido capacitados por el Instituto Estatal de la Mujer; en el caso de San Nicolás de los Garza y Guadalupe, parte de su equipo realiza ya el trabajo como capacitadoras.

En cuanto al espacio físico en el que laboran, es de destacar que cinco de las seis instancias municipales de la mujer cuentan con instalaciones propias del municipio o rentadas. Se observó que las instalaciones del Instituto Municipal de la Mujer de Guadalupe (antes del DIF), ubicadas en una colonia popular del mismo municipio, son las más amplias y equipadas. Es interesante comentar que en este municipio el Ayuntamiento está presidido por una Alcaldesa y que el Cabildo está constituido por dos Síndicos varones,

11 Regidores y ocho Regidoras, lo que indica una presencia femenina en la toma de decisiones y en la aplicación de las políticas públicas.

Según la información obtenida en las entrevistas con algunas de las Coordinadoras[60] de los programas del IMM de Guadalupe, éste ha sido un factor favorable para el fortalecimiento y desarrollo institucional en términos de equidad de género y de trabajo directo con mujeres, que coloca al Instituto de la Mujer de Guadalupe en una situación de ventaja respecto del resto de los municipios que cuentan con un IMM, cuyos ediles son varones. Sin embargo, el hecho de que sea una mujer y no un varón quien ocupe ese puesto, no garantiza que en todos los casos le brinde apoyo al Instituto; por ejemplo, el municipio de General Escobedo, que también es encabezado por una Alcaldesa, es uno de los tres municipios del Área Metropolitana de Monterrey que no cuenta con un IMM. En el resto de los casos, los Institutos se encuentran en áreas céntricas cercanas a las casas de los Ayuntamientos o en zonas de fácil acceso, con espacios reducidos para el trabajo administrativo, a excepción del de San Nicolás de los Garza, cuyo espacio es medianamente amplio, con limitaciones para el trabajo operativo (por ejemplo, para impartir cursos y talleres).

En lo que se refiere al personal ocupado y el presupuesto. En términos generales, los Institutos dependen del Ayuntamiento en lo relativo al personal y al presupuesto para los programas operativos, como es el caso del trabajo comunitario. Por esta razón, las IMM conjuntan sus actividades con las ya planeadas en otras instancias municipales; en otras palabras, forman parte de Plan Municipal de Desarrollo y sus reportes pasan directamente al Alcalde.

La relación de las IMM con el Instituto Estatal de la Mujer es directa. Cuando un IMM se establece, el Instituto capacita al personal que se hará cargo de la operatividad. También los provee de profesionales en áreas de psicología, jurídica y trabajo social, para dar atención y seguimiento a los casos de mujeres que acuden a los Institutos, y con diversos capacitadores que imparten cursos y talleres a grupos de mujeres. De igual manera, como parte de un Programa del Instituto Estatal de la Mujer destinado a la Capacitación en Equidad de Género, brinda instructores o capacita a profesionales de las IMM para que impartan los cursos dirigidos a funcionarios de diferentes instancias municipales con niveles educativos medios y profesionales. Tal es el caso de Guadalupe, donde una de las funcionarias del Instituto imparte estos cursos.

---

[60] Entrevistas a personal del IMM de Guadalupe (Rosa Botello y Lizbeth Hernández), 17 de julio de 2008.

La relación con el Instituto Estatal de la Mujer varía según las condiciones de las IMM. Por ejemplo, las de San Nicolás de los Garza, Guadalupe y Santa Catarina cuentan con considerables recursos humanos propios, que abarcan todas las áreas de trabajo (administrativas y operativas), por lo que el apoyo de los programas y personal del Instituto es complementario. En cambio, en Juárez, Apodaca y García, con escasos recursos económicos y humanos, dependen casi en su totalidad de los programas enviados por los Institutos Estatal y Nacional.

El Inmujeres participa con las IMM a través del Instituto Estatal de la Mujer, que difunde convocatorias de programas de apoyo para proyectos definidos y cursos, además de avisos en general. También se practica la forma directa, cuando el personal de las IMM se dirige al nacional con solicitudes específicas, tratándose de programas de apoyo para infraestructura, cursos de capacitación, y otros.

En cuanto a la planificación y los objetivos de las IMM, cada una de ellas tiene su dinámica propia. Por ejemplo, el Instituto de San Nicolás de los Garza, a través de la Directora administrativa,[61] plantea como su objetivo general proporcionar a las mujeres las oportunidades y herramientas para lograr el desarrollo de su potencial en la sociedad, que les permitan elevar su calidad de vida y la de sus familias.

En síntesis, el desarrollo y evolución de los seis IMM en el Área Metropolitana ha sido dispar, pues mientras las instancias de San Nicolás de los Garza, Guadalupe y Santa Catarina muestran importante desarrollo y evolución organizativa, programática y operativa, y cuentan con presupuestos y recursos humanos de consideración (en menor medida, Santa Catarina); otros, como Juárez, Apodaca y García evidencian un menor desarrollo en estos aspectos. En tanto, el municipio de Guadalupe, con apenas un año de experiencia, ha logrado una importante estabilidad institucional al contar con un espacio propio, recursos financieros y humanos, facilitados en gran medida por la actual Alcaldesa y el Cabildo. En cuanto a las IMM de las otras regiones de Nuevo León, podríamos expresar lo siguiente:

En la Región Norte, conformada por 19 municipios, ocho de ellos cuentan con un Instituto Municipal de la Mujer: Ciénega de Flores (Administración del PRD/PT), Doctor González (Administración panista), Hidalgo (Administración priísta), Marín (Administración priísta), Vallecillo (Administración priísta), Carmen (Administración Nueva Alianza), Salinas Vic-

[61] Entrevista a la Directora administrativa del Instituto Municipal de San Nicolás de los Garza, Gloria Zambrano, y a la auxiliar de administración, Erika Treviño, 8 de julio de 2008.

toria y Abasolo (ambas de Administración priísta). Lamentablemente, la información es parcial, pues no se cuenta con datos de cuatro de los municipios de esta Región.[62] El proceso de formación de las IMM se inicia, en los casos revisados, a iniciativa del Instituto Estatal de la Mujer, que hace la propuesta a cada Alcalde para establecer un IMM en su municipio. Una vez que el Alcalde aprueba la propuesta, el Cabildo la estudia, aprueba y nombra a la Directora o a la persona que fungirá como Enlace Municipal, además de hacer señalamientos complementarios. El acta de Cabildo se turna al Congreso Estatal para su aprobación y el IMM inicia sus funciones. Las formas de operación varían de acuerdo con las condiciones particulares de cada Ayuntamiento.

De los municipios que brindaron información para este estudio, sólo Ciénega de Flores reporta que el DIF municipal realiza acciones de atención a las mujeres. En los demás municipios no existe ninguna instancia abocada al sector femenino. Sobre el aspecto legal, se observa que, a excepción de Doctor González, donde existe una Comisión o propuesta de Políticas de Equidad de Género (aunque en el IMM se desconoce su contenido), en el resto de los municipios no se cuenta con ningún reglamento ni existe en el Cabildo una Comisión de Equidad de Género. Asimismo, quienes laboran en los IMM de Ciénega de Flores y en Doctor González no tienen ninguna capacidad de decisión debido a que están sujetas al Alcalde, con la aclaración de que en Ciénega de Flores, por su falta de experiencia recurren al Instituto Estatal, mientras en Hidalgo gozan de una relativa capacidad de decisión, aun cuando, como en los casos anteriores, dependen del Alcalde. Llama la atención que los Enlaces y el escaso personal de las IMM (sólo en Hidalgo se incorpora la Enlace suplente) hayan definido los objetivos aún cuando la estructura organizativa y operativa no se ha precisado, lo cual puede interpretarse como el resultado de la capacitación recibida en el IEM y la decisión de las Enlaces para el funcionamiento de las IMM.

En cuanto a infraestructura. Ciénega de Flores, Doctor González, Hidalgo y Marín no cuentan con ningún tipo de infraestructura. Si bien ya se ha mencionado que las responsables de instancias municipales de la mujer figuran como Enlaces y no como cabezas de instancias autónomas, la infraestructura destinada para los programas de equidad de género es míni-

[62] En todos los casos se envió por correo electrónico o fax la solicitud de apoyo y el cuestionario de la entrevista y se informó por medio de comunicación telefónica que el tiempo disponible era escaso. Pese a ello, por razones desconocidas, no se obtuvo respuesta de Vallecillo, Carmen, Salinas Victoria y Abasolo.

ma y en su caso proceden de otros Departamentos Municipales. En ningún caso cuentan con una oficina propia. En Ciénega de Flores, Hidalgo y Marín obtuvieron del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), financiamiento para equipo; sin embargo, en Ciénega de Flores la entrega de tales recursos se atrasó por la inexistencia de Enlace Municipal, que sólo en fechas recientes fue nombrada.

En todos los casos los contactos establecidos mencionaron no contar con recursos propios, por lo que los programas o proyectos derivan de la iniciativa y recursos estatales o federales. Respecto del personal de las IMM, de acuerdo con la información proporcionada por la ex Enlace de Ciénega de Flores, en esta instancia es precisamente la Enlace quien ejecuta todos los programas. En el municipio de Hidalgo se cuenta con una Enlace Titular y una Enlace Suplente. En ambos casos se supeditan al Alcalde Municipal, quien decide la ejecución de los programas. Finalmente, en cuanto a los objetivos y su estructuración, en ningún IMM de esta Región existe una estructura organizativa, no cuentan con organigrama ni reglamento, y los objetivos de estos Institutos varían de acuerdo con las propuestas de los Enlaces y las recomendaciones del IEM.

En cuanto a la Región Noreste, integrada por ocho municipios, cuentan con un IMM: Los Aldamas, General Treviño, (Administración panista), Melchor Ocampo, General Bravo, Los Herreras, China y Doctor Coss (Gobierno priísta). De éstos, se cuenta con información de Los Aldamas, Melchor Ocampo, China y General Bravo, a los que haremos referencia a continuación.[63] Similar al resto de los municipios sede de IMM la iniciativa de su formación estuvo a cargo del IEM. En el año de 2007 se constituyeron las IMM de General Bravo —en el municipio de Los Aldamas[64] se aprobó en Acta de Cabildo del 27 de septiembre de 2007— y Los Aldamas. Este municipio se distingue del resto de los de la Región por ser presidido por una Alcaldesa. Por último, en junio de 2008 se formó el IMM de China.[65] De las IMM General Bravo es el único que está legalmente constituido.

---

[63] En todos los casos se envió por correo electrónico o fax la solicitud de apoyo y el cuestionario de la entrevista y se informó por medio de comunicación telefónica que el tiempo disponible era escaso. Pese a ello, por razones desconocidas, no se obtuvo respuesta de General Treviño, Doctor Coss y Los Herreras.

[64] Entrevista por escrito con la Enlace en Los Aldamas, Lydia Peña González, 15 de agosto de 2008.

[65] Entrevista a través del correo electrónico con la Enlace en China, Nuevo León, María del Carmen González Ríos, 9 de agosto de 2008.

En cuanto al personal empleado y la infraestructura disponible. China cuenta con una estructura de personal y un equipo de oficina (insuficiente) proporcionado por el Fodeimm mediante concurso. Los Aldamas y Melchor Ocampo carecen de infraestructura. En tanto que el IMM de General Bravo no cuenta con presupuesto propio otorgado por el municipio, su presupuesto ha provenido de programas proporcionados por el IEM y el PAIMEF. Ahora bien, aunque el municipio de Los Aldamas es presidido por una mujer, el Ayuntamiento no ha brindado ningún recurso para el IMM que tampoco forma parte de ningún Departamento Municipal. A través del PAIMEF esta instancia ha logrado adquirir cierto equipo de oficina. Dado que este IMM no cuenta con personal, al presentarse algún caso que requiera asistencia social se acude al DIF Municipal, y si es necesario se solicita apoyo profesional de un equipo itinerante del IEM con sede en China, Nuevo León.

Por su parte, el IMM de Melchor Ocampo tampoco cuenta con presupuesto propio y dependen directamente de los recursos proporcionados por la Presidencia Municipal y de los apoyos del IEM y del INM. A estos últimos han accedido, mediante Convocatoria, obteniendo la aprobación para la adquisición de equipo de oficina. Las IMM en esta Región coinciden en que sus objetivos consisten en: promover y difundir los derechos de las mujeres y niñas por una nueva vida libre de violencia e igualdad de derechos entre mujeres y hombres; eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, así como dar seguimiento y evaluar proyectos, programas y acciones para la equidad de genero.

En la Región Centro Sur, cuatro de sus siete municipios cuentan con un IMM: Hualahuises, General Terán y Montemorelos (Administración panista), y Allende (Administración priísta). Desafortunadamente sólo se obtuvo información del IMM de Hualahuises, creado en junio de 2007. El IMM no tiene capacidad de decisión debido a que dependen del Ayuntamiento Municipal, las referencias de género como capacitación y otros aspectos, las reciben del IEM. La persona Titular del IMM es la Enlace Municipal de la Mujer, quien realiza todas las actividades y programas.

De los siete municipios que conforman la Región Sur, cuatro cuentan con Institutos Municipales de la Mujer: Doctor Arroyo, Iturbide, Rayones y General Zaragoza (todos de Gobierno priísta). La mayor parte de IMM fue instalada en el 2007. Las IMM se encuentran mayormente sujetas a la autoridad municipal. En cuanto a infraestructura, el IMM de Rayones adquirió equipo de oficina básico derivado de un apoyo del PAIMEF. En tanto que el de General Zaragoza no cuenta con oficina ni con ningún otro

tipo de recurso. En cuanto al número de personal, la instancia municipal de Rayones cuenta con su Directora, apoyada por damas voluntarias, quienes llevan a cabo los distintos programas en el municipio, esas personas se han capacitado con el IEM. A través del Programa del PAIMEF en Rayones se cuenta con asesoría legal, psicológica y social. El IMM de General Zaragoza no cuenta con recursos propios ni recursos humanos suficientes.

E. *San Luis Potosí*

La creación de las IMM en San Luis Potosí, así como la coordinación de su trabajo, es una atribución del Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí, según lo señalado en el Reglamento Interior del Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí. De este reglamento se deduce que el régimen interno dentro de cada instancia municipal de la mujer depende de la formulación que cada Cabildo determina para su funcionamiento y operación, siendo responsabilidad de las áreas del Instituto la promoción de esos espacios y la coordinación del trabajo.

Como podrá apreciarse en el siguiente apartado, el hecho de que la reglamentación interna del Instituto de las Mujeres del estado de San Luis Potosí determine la formación de instancias municipales en el estado en realidad tiene un efecto de dependencia sobre la elaboración de la agenda de políticas de cada instancia en los municipios. La presentación de las características de la IMM se hace por regiones y está basada en entrevistas con los Enlaces en las distintas localidades potosinas.[66]

[66] Se llevaron a cabo entrevistas en diversos municipios de la entidad para conocer de primera mano las experiencias de las personas que laboran en las instancias encargadas de atención a la mujer en los Ayuntamientos. Diversas circunstancias dificultaron realizar las entrevistas en la totalidad de los Ayuntamientos del estado. En algunos municipios no existe posibilidad de entablar comunicación telefónica con las responsables de la atención a las mujeres. En otros casos no fue posible recolectar la información debido a que las responsables de las instancias de atención a la mujer desarrollaban sus actividades en comunidades alejadas de las cabeceras municipales y en consecuencia no pudieron contestar el cuestionario. A pesar de ello fue posible realizar entrevistas en 40 Ayuntamientos de un total de 58 que componen la entidad, lo que nos permiten obtener una imagen clara y consistente del estado que guardan las IMM en San Luis Potosí. Las entrevistas estuvieron fundamentalmente orientadas a las mujeres que realizan las actividades de Enlace en los Ayuntamientos. Las preguntas estuvieron referidas al tipo de instancia municipal de atención a la mujer; el número de personas que laboran en ellas; los programas que realizan; el origen de los recursos con los que llevan a cabo sus actividades; su capacidad de decisión y de influencia dentro del Ayuntamiento para lograr que el enfoque de género tenga resultados prácticos; el grado académico de sus recur-

a) Región Huasteca

Para la información de la Huastecas, se realizaron entrevistas en casi la totalidad de los Ayuntamientos referidos con la excepción de Aquismón, San Antonio y Tanquián de Escobedo. Se reportó la existencia de Enlaces en 13 Ayuntamientos. En Huehuetlán y Tamazunchale se reportó la existencia de una Dirección Municipal de Atención a las Mujeres. En San Martín Chalchicuautla existe un Instituto Municipal de las Mujeres, Niños y Ancianos. En cualquier caso, debemos precisar que las funciones reportadas se contradicen con las llevadas a cabo en aquellos municipios que cuentan con Enlaces Municipales.

Respecto del número de trabajadores con que cuentan estas instancias, en Ciudad Valles se reportó el número más alto, con cinco trabajadores, mientras que en la gran mayoría de los municipios restantes sólo se registró a un trabajador. Este dato es considerado importante en razón de que muestra con claridad el nivel de relevancia que el funcionamiento de las instancias posee para muchos Ayuntamientos. A partir de un número tan precario de colaboradores es dable pensar en las dificultades que enfrentan cotidianamente para realizar las actividades que se esperan de ellos.

En relación con el origen de los recursos con los que las instancias municipales de atención a la mujer llevan adelante su actividad, podemos resaltar que en la mayoría de los casos se reporta la inexistencia de tales recursos. Esto significa que hay una ostensible limitación respecto de las posibilidades de profundizar las actividades que actualmente llevan a cabo o extender sus esfuerzos hacia otros ámbitos de acción. Se reporta la existencia de recursos en los municipios de Tanlajás, Tampacán, Tancanhuitz de Santos, Ciudad Valles, Ébano, Tamasopo y San Vicente Tancuayalab.

En lo que toca a la capacidad de decisión o influencia de las instancias en relación con las actividades que realiza el Ayuntamiento, es importante señalar que en la mayoría de los casos ésta fue reportada como nula. Se reconoce explícitamente la gran cantidad de dificultades que existen para incorporar el enfoque de género en el conjunto de las actividades de la Administración Municipal. En esta parte de la investigación encontramos uno dato que juzgamos importante: las instancias existen pero no penetran

---

sos humanos; el estado que guarda la planeación participativa; la existencia o no de una Comisión en el Cabildo dedicada a la atención a la mujer, y el puesto que ocupan dentro del Ayuntamiento, debido a que en muchas ocasiones se registra duplicidad en las funciones.

en todo el proceso de las políticas públicas de los Ayuntamientos. Este hecho, lo adelantamos desde ahora, se encuentra replicado en todo el estado. Hay una gran concordancia en los testimonios sobre la precariedad de la influencia de las instancias, aunque con escasas excepciones.

Los recursos humanos que existen en las instancias de esta Región presentan severos problemas de profesionalización. Se localizan Titulares con licenciatura en solamente cuatro Ayuntamientos. En otros cuatro, las encargadas tienen nivel técnico. En el resto pueden encontrarse desde personas con bachillerato hasta responsables que no cuentan con instrucción formal alguna. Son muchas las implicaciones de este resultado. Podemos inferir que la reproducción de los materiales que les facilita el Inmujeres no es de calidad; que existe ausencia de recursos teóricos para apreciar la complejidad de su tarea; que existe una menor posibilidad de incorporar los temas de la agenda de equidad dentro de la Administración, y que existan dificultades para la adecuada gestión y administración de los recursos, entre un largo etcétera.

En síntesis podemos afirmar que existe una importante serie de problemas derivada del bajo nivel académico y de la escasa profesionalización de los encargados de las instancias. Ello no significa que no realicen su labor con dedicación suficiente, pero dada la complejidad de los retos que enfrentan es preciso admitir que es necesario acompañar la buena voluntad con decisiones institucionales claras tendentes a tener a los mejores elementos en cargos que tienen la oportunidad de impactar de forma favorable al estatus de los derechos de la población. Aunado a lo anterior es importante destacar la ausencia de estabilidad en el ejercicio de los cargos. No es infrecuente que con el cambio de las Administraciones Municipales exista renovación de los cargos. Ello tiene un efecto pernicioso sobre el funcionamiento de las instancias porque afecta la continuidad de las acciones emprendidas y al mismo tiempo desecha el aprendizaje obtenido. En cuanto a la planeación participativa encontramos que ésta es prácticamente inexistente en la Región. Los eventuales beneficiarios de la actividad de las instancias prácticamente no tienen voz en el proceso de diagnóstico y diseño de las políticas que van dirigidas a ellos.

En cuanto a la existencia de una Comisión en el Cabildo que específicamente se encargue de la atención a las mujeres, en 10 casos se reportó su inexistencia, en dos Ayuntamientos quien respondió el cuestionario dijo ignorar la situación, en El Naranjo se reportó una Comisión de Grupos Vulnerables y en Tamasopo se reportó una Comisión encargada de la atención a las mujeres. Creemos que éste es un dato vertebral para conocer el estado

que guarda el tema de los derechos de las mujeres en San Luis Potosí. En la mayoría de los casos no existe una comisión dentro de los Cabildos que estudie y decida en este tema. Es un importante indicativo de la precariedad política del asunto. De igual forma, es difícil pensar en que un tema tan relevante como el de la atención a las mujeres pueda alcanzar el peso que merece si ni siquiera tiene la mínima visibilidad dentro del horizonte institucional de los Ayuntamientos.

Por último, encontramos que las encargadas de las instancias en muchas ocasiones llevan a cabo otra actividad dentro del Ayuntamiento, como serían: Síndicos, Regidoras, Secretarias Generales, trabajadoras del DIF, e incluso encargadas del Departamento de Compras del Ayuntamiento.

b) Región Centro

Las instancias municipales que fueron reportadas en las entrevistas se encuentran en los municipios de Cerro de San Pedro, Villa de Reyes, Ahualulco, San Luis Potosí (la creación de un Instituto de la Mujer está prevista para el futuro inmediato), Tierra Nueva, y Soledad de Graciano Sánchez. En cuanto al número de personas que laboran en las instancias de atención a la mujer en la mayoría de los casos (Villa de Arista, San Luis Potosí,[67] Tierra Nueva, Villa Hidalgo) el número fue de una. En Ahualulco y Villa de Reyes se reportaron dos y en Soledad de Graciano Sánchez, cinco.

Respecto del origen de los recursos utilizados para la realización de sus actividades, se reportaron como propios en la mayoría de los casos. En los municipios de Soledad de Graciano Sánchez y Ahualulco se reportó la ausencia total de recursos a disposición de las instancias por parte de los respectivos Ayuntamientos. En lo concerniente a la capacidad de decisión/influencia de los Enlaces frente al conjunto de la Administración Municipal, en general se reporta como precaria. Los avances que se registran se encuentran en la impartición de cursos de sensibilización a los funcionarios de los Ayuntamientos o en relación con la disposición individual de las autoridades a apoyar este género de actividades.

Los recursos humanos que conducen las instancias municipales de esta Región reportan grado académico de licenciatura en tres casos (San Luis

[67] Cabe mencionar que en el municipio de San Luis Potosí al momento de realizar la entrevista las actividades encargadas de la atención a las mujeres se concentraban en el DIF municipal y formalmente se contaba con una persona que fungía como Enlace con el Instituto de las Mujeres Local.

Potosí, Tierra Nueva y Soledad de Graciano Sánchez). En los otros casos el grado académico terminado reportado es la secundaria.

En cuanto a la Planeación Participativa encontramos que ésta es desigual en la Región. Mientras que en la capital del estado, en el municipio de San Luis Potosí se realizan encuestas, en la mayoría de los casos notamos que las potenciales beneficiarias de la actividad de las instancias carecen de capacidad de interlocución en el proceso de diagnóstico y diseño de las políticas que podrían beneficiarles en un momento determinado. En lo que se refiere a la existencia de una comisión al interior de los Cabildos que se encargue de la atención a la mujer, ésta sólo existe en el Ayuntamiento de la capital del estado. En Soledad de Graciano Sánchez se reportó una Comisión de Grupos Vulnerables y en los demás casos no existe tal Comisión.

En cuanto a los cargos que desempeñan las personas que laboran como Enlaces encontramos que se replica el hecho de la duplicidad de funciones. En algunos casos quienes fungen como Enlaces también llevan a cabo actividades relacionadas con la atención a la mujer desde el DIF municipal (San Luis Potosí, Villa de Reyes), mientras que en otros casos se encuentran realizando actividades completamente disociadas del área de interés (Contraloría, Secretaría General). En Soledad de Graciano Sánchez se reporta más claridad en cuanto a las funciones de los responsables de la atención a la mujer.

c) Región Altiplano

En lo que hace a las instancias municipales encontramos que existen Enlaces en los municipios de Moctezuma, Cedral, Villa de la Paz, Villa de Arista, Villa Hidalgo, Charcas, Matehuala, Venado, y en Guadalcázar se reportó en proceso la creación de una instancia municipal de la mujer. En cuanto al número de personas que laboran en las instancias de atención a la mujer en todos los casos sólo se reportó una.

Respecto del origen de los recursos utilizados para la realización de sus actividades, se reportaron como propios en la mayoría de los casos. En Villa de Arista se reportó la ausencia absoluta de recursos. En lo que concierne a la capacidad de decisión/influencia de los Enlaces frente al conjunto de la Administración Municipal en general se reporta como precaria, salvo en los municipios de Matehuala y Guadalcázar. Aunque en estos casos quienes respondieron el cuestionario asumen que su influencia se restringe al apoyo que reciben por parte de la Administración Municipal para realizar sus funciones o al grado de sensibilización que perciben —sin datos com-

probables— en el conjunto de la Administración. En ningún caso se reportó capacidad demostrada de influencia en las decisiones del Ayuntamiento que no fueran respecto de la labor de los propios Enlaces. Esto es, la influencia reportada no se cristalizó en transversalidad de las políticas públicas como resultado de la actividad de los Enlaces. Los recursos humanos que laboran en las instancias municipales de esta Región reportan grado académico de licenciatura en tres casos (Villa de la Paz, Villa de Arista y Guadalcázar), nivel medio superior en cuatro (Moctezuma, Matehuala, Catorce y Venado) y secundaria o ninguno en el resto. En cuanto a la Planeación Participativa encontramos que ésta es prácticamente inexistente en la Región. Las beneficiarias de la actividad de las instancias prácticamente no tienen voz en el proceso de diagnóstico y diseño de las políticas que van dirigidas a ellos.

Con respecto de la existencia de una comisión al interior de los Cabildos que se encargue de la atención a la mujer, en la mayoría de los casos lo que se reportó fue su inexistencia. Se reportó la existencia de una Comisión de Grupos Vulnerables en Matehuala, y en Catorce y Moctezuma las entrevistadas dijeron no saber de la existencia de tal Comisión.

Respecto del puesto que desempeñan las personas que laboran como Enlaces encontramos que hay quienes trabajan en las áreas de desarrollo social, informática del propio Ayuntamiento, mejoramiento de vivienda, de rehabilitación para personas con discapacidad, entre otras. En suma, hay una clara duplicidad en las tareas que realizan los Enlaces, lo que repercute de forma directa en la dedicación a la atención a las mujeres. Se trata aquí de un mal diseño institucional y de ausencia de decisiones políticas y administrativas para diferenciar los ámbitos de acción.

d) Región Media

En relación con las instancias municipales de atención a la mujer, en los municipios de Ciudad del Maíz, Villa Juárez, Ríoverde, Alaquines, San Ciro de Acosta, Ciudad Fernández, Cárdenas, Rayón y Cerritos se reportó la existencia de Enlaces Municipales. No se pudo establecer comunicación con los municipios de San Nicolás Tolentino, Santa Catarina y Lagunillas, y en el municipio de Ciudad del Maíz se reportó la ausencia permanente de la encargada del área.

Respecto del número de personas que laboran en las instancias de atención a la mujer, en la mayoría de los casos se reportó sólo una persona. Cuando se informó la existencia de más personas (por ejemplo, Villa Juá-

rez, con seis), esta información incluía a quienes dentro de la propia administración colaboraban con la Enlace, pero formalmente se encontraban adscritas a otras áreas, fundamentalmente al DIF del municipio.

En lo que concierne a la capacidad de decisión / influencia de los Enlaces frente al conjunto de la Administración Municipal en general se reporta como escasa, salvo en los municipios de Ríoverde y San Ciro de Acosta. Aunque en estos casos quienes respondieron el cuestionario establecen que su labor en este sentido está básicamente orientada a la sensibilización de los trabajadores del propio Ayuntamiento.

Los recursos humanos que laboran en las instancias municipales de esta Región reportan grado académico de licenciatura en dos casos (Cárdenas y Rayón), nivel medio superior en cuatro (Villa Juárez, Río Verde, Alaquines, Ciudad Fernández) y ninguno en San Ciro de Acosta.

Sobre el tema de la Planeación Participativa encontramos que ésta es prácticamente inexistente en la Región. Al igual que en las otras regiones de la entidad las eventuales beneficiarias de la actividad de las instancias en los hechos carecen de influencia en el proceso de diagnóstico y diseño de las políticas que van dirigidas a ellos.

En cuanto a la existencia de una comisión al interior de los Cabildos que se encargue de la atención a la mujer, en la mayoría de los casos se reportó su inexistencia. Se reportó la existencia de una Comisión de Grupos Vulnerables en San Ciro de Acosta, y en Alaquines la entrevistada dijo no saber de la existencia de tal Comisión. En Rayón sí se reportó la existencia de una Comisión dentro del Cabildo dirigida a la atención de las mujeres en ese municipio.

Respecto del puesto que desempeñan las personas que laboran como Enlaces encontramos que en la mayoría de los Ayuntamientos (Villa Juárez, Alaquines, San Ciro de Acosta, Cárdenas, Rayón y Cerritos) hay quienes trabajan en una variedad de áreas dentro del propio Ayuntamiento y generalmente dentro del área de Desarrollo Social.

Algunas de las problemáticas referentes a la IMM en San Luis Potosí serían las siguientes: primero, la falta de información consistente y ordenada en relación con las instancias municipales de atención a la mujer. Sin duda alguna esta situación está vinculada con la propia juventud de este tipo de entidades. En razón de ello mismo puede recomendarse que desde ahora se sistematice la información con que cuentan las instancias. Ello contribuirá a un mejor funcionamiento de las propias instancias, del mismo modo que facilitará y dará mayor confiabilidad a la realización de estudios posteriores sobre el tema.

Por otro lado, con los datos a nuestra disposición podemos afirmar que existe en el estado de San Luis Potosí un profundo déficit de institucionalización en el área de estudio. Si bien la creación del Inmujeres del estado constituye un avance en la materia, ello bajo ninguna circunstancia significa que el *leitmotiv* que le dio origen haya sido cumplimentado a cabalidad. Esa situación se agrava en el caso de las instancias municipales de atención a la mujer. Ahí encontramos no solamente la juventud de las entidades encargadas de proveer a las mujeres de una atención de calidad orientada al mejor ejercicio de sus derechos, sino que en algunos casos ni siquiera se cuenta con una instancia que pueda ser considerada como tal.

Además de lo anterior la falta de profesionalización de las personas que ocupan los cargos de Enlace es algo que también debe hacerse notar. Como hemos señalado, en muchos municipios los Enlaces cuentan con una educación académica precaria. La atención a las mujeres es un tema de suyo complejo que tiene una gran cantidad de vasos comunicantes con diferentes áreas del conocimiento y de la acción pública. Consideramos que es necesario incrementar el desarrollo individual de las personas encargadas de la atención a las mujeres en los municipios. A lo anterior se agrega el hecho de que muchas personas no duran en su cargo como Enlaces más allá de un periodo de la Administración Municipal (tres años). Este hecho dificulta aún más la profesionalización de los cuerpos encargados de la atención a las mujeres en los Ayuntamientos.

F. *Tamaulipas*

De los 10 Institutos Municipales de la Mujer se identificó, por ejemplo, que dos de ellos se establecieron durante el año 2005 mientras que el resto se conformó en el 2008, año caracterizado por las negociaciones políticas y sociales a nivel tanto estatal como municipal. La decisión de su instalación se debió a la negociación de autoridades directivas del Instituto de la Mujer Tamaulipeca con autoridades de los Ayuntamientos, específicamente con los Presidentes Municipales, y por la negociación entre los Presidentes Municipales y sus respectivos Cabildos, quienes aprobaron la propuesta de crear los Institutos.

Respecto de las leyes, normas y reglamentos en los que se basan dichos Institutos Municipales de la Mujer para funcionar, la gran mayoría de sus Titulares conocen y se basan solamente en la Ley para la Equidad de Género en Tamaulipas, y son pocas las que tienen un panorama más amplio del marco legislativo, si bien reconocen que existen leyes como la Ley para

Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Ley para el Desarrollo Familiar, convenciones internacionales y la normativa interna del Instituto de la Mujer Tamaulipeca.

La gran mayoría de las Titulares de los Institutos Municipales de la Mujer afirman que su Instituto depende directamente del Presidente Municipal: en su percepción hay un trato directo con ellos porque son los que toman las decisiones y aportan recursos financieros o materiales. Sin embargo, para otras sus Institutos dependen de figuras como el Secretario del Ayuntamiento, incluso de áreas específicas del Gobierno Municipal tales como el DIF, Secretarías o Direcciones de Desarrollo Social. Es decir, no hay claridad en cuanto al vínculo y dependencia jurídico-administrativa de los Institutos.

Derivado de lo anterior, la gran mayoría de los Institutos Municipales de la Mujer carecen de un presupuesto financiero (salvo dos ubicados en Nuevo Laredo y Tampico). Si bien el salario del personal es pagado por el Ayuntamiento (salarios que adquieren diferencias visibles entre municipios rurales y urbanos), gastos para mobiliario, equipo, materiales y demás son sufragados de otros ramos del erario municipal. Por tal razón las Directoras de los Institutos concursan en convocatorias lanzadas por el Inmujeres consistentes en estímulos financieros para equipamiento y aplicación de programas.

Como resultado, en los municipios rurales la estructura de los Institutos de las Mujer es básica: solamente se encuentra la Directora y, en el mejor de los casos, una psicóloga, una trabajadora social y una abogada. En los municipios urbanos, por el contrario, se cuenta con una estructura más sólida y amplia: los Institutos se dividen en la Dirección, áreas jurídica, psicológica, de difusión, Enlace, además de contar con apoyo secretarial y voluntariado, así como, en dos casos, un Consejo Consultivo y personal de capacitación y Enlace, respectivamente. Aunque habría que destacar que casi, en la totalidad de los casos, el personal que labora en los Institutos cuenta con un grado académico, específicamente de licenciatura, ingeniería o maestría en áreas relacionadas con las humanidades y la computación.

Por tal razón, para todas las Directoras de los Institutos Municipales de la Mujer todo el personal que las apoya, incluidas ellas, se encuentra capacitado para desempeñar sus funciones, pero sobre todo, porque han recibido cursos y talleres de capacitación de parte de personal del Instituto de la Mujer Tamaulipeca, incluso en tres casos han recibido capacitación por parte del Inmujeres al asistir a cursos en la ciudad de México.

La mayoría de las Directoras reconocen que cuentan con una partida presupuestal de los Ayuntamientos, les dan crédito a éstos porque las apoyan en la implementación de talleres y cursos para mujeres, en cubrir gastos para conferencias y apoyos sociales dirigidos a mujeres, así como en la participación en convocatorias del Inmujeres. Sin embargo, algunas de ellas atribuyen la carencia de un presupuesto al hecho de que sus municipios son pequeños y muchas las necesidades que deben cubrir sus respectivos Ayuntamientos, especialmente aquellos de tipo rural del centro y sur de la entidad.

a) Municipios tamaulipecos en los que no existe IMM

En este apartado se exploran las cuestiones anteriores con base en los resultados de la encuesta aplicada en tres de los municipios de Tamaulipas donde aún no existen Institutos de la Mujer: Matamoros, Llera y Antiguo Morelos. Los cuestionarios aplicados fueron respondidos por el Delegado de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia de Matamoros, y en los otros municipios por las Directoras de los Sistemas DIF.

A excepción del funcionario del municipio de Matamoros, para las funcionarias de los municipios de Llera y Antiguo Morelos, en sus contextos no existe ni ha existido igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres. La primera argumenta que: "No la hay, porque uno lo ve hasta en las administraciones, porque la mayor parte de los cargos son asumidos por los hombres, no las mujeres aunque estén preparadas. A nivel de la gente sí hay igualdad, aunque en algunas comunidades se presentan los hombres porque la mujer va sólo si no está el hombre". Mientras la segunda opina que: "No, debido a la educación, porque aquí la gente está acostumbrada a que el hombre sale al campo y la mujer hace todo, está en la casa. Es una cultura machista de muchos años, todavía hay hombres que no dejan que sus hijas estudien, nomás la primaria".

Su énfasis en las desigualdades sexuales existentes en sus municipios a razón de patrones culturales que se han transmitido generacionalmente, viene acompañado del reconocimiento de la inexistencia de iniciativas locales a favor de fomentar la igualdad de género. Asimismo, son concientes de que aún cuando ellas solamente conocen superficialmente la Ley para la Equidad de Género, desde sus puestos como funcionarias del Sistema DIF se han preocupado por difundir los derechos de las mujeres en general a través de cartelones y trípticos, así como dar pláticas sobre la igualdad entre mujeres y hombres. Ahora bien, aunque perciben las limitaciones de no

contar con una instancia que implemente la equidad de género en sus municipios, para ellas la promoción de la equidad de género es sumamente importante y significa que tanto mujeres como hombres deben tener los mismos derechos, obligaciones y oportunidades.

Por ejemplo, una de ellas opinaba: "Para mí la igualdad de género significa tener las mismas oportunidades, que por ser mujer no se diga que no puedes hacer esto, e igualdad de responsabilidades también". Mientras que la otra comentaba al respecto: "Significa igualdad entre el hombre y la mujer en cuanto a oportunidades, derechos y obligaciones, responsabilidades". Por último, el funcionario afirmó que para él igualdad de género simplemente significaba: "Igualdad de derechos y oportunidades".

Finalmente, para las funcionarias en sus municipios la inexistencia de una instancia que promueva la igualdad de género es un asunto que, en parte, desconocen, aunque por otro lado consideran que aún no se les da importancia a las mujeres, específicamente no se considera relevante crear un Instituto de la Mujer. En tanto que para el funcionario de Matamoros la Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia constituye en sí una instancia que procura fomentar la equidad de género. Los encuestados, aún cuando no existen en sus municipios Institutos de la Mujer, reconocen que es no sólo necesario sino también importante crearlos, de hecho vislumbran iniciativas, pero dicen que será un proceso lento en tanto no haya decisión por parte de las autoridades de los Ayuntamientos y se fomenten proyectos y programas de igualdad de género a nivel institucional y social.

G. *Zacatecas*

En cuanto a creación de las IMM, hasta el primer semestre de 2006 existían sólo 34; un año después se habían creado 13 más, para dar un total de 47, aunque seis de ellas no habían sido aprobadas por el Cabildo correspondiente, a pesar de tener encomendadas estas tareas. En el presente 2008 se formalizaron cuatro de las seis que estaban pendientes y se crearon otras 11.[68] A la fecha, 54 municipios cuentan con un IMM. En los municipios de Tabasco y General Francisco R. Murguía existe la instancia pero sin una formalización jurídica —Acta de Cabildo— y en los dos restantes (Mezqui-

[68] Amalia García Medina, *III Informe de Gobierno, 2007*. Zacatecas, Zacatecas, Gobierno del Estado, 2007.

tal del Oro y Atolinga) se carece de alguna instancia dedicada expresamente a implementar políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

Estas instancias han sido, hasta ahora, entidades que concentran su atención en las mujeres, al ser éste el grupo que padece mayores grados de desigualdad. Sin embargo, las IMM con su trabajo buscan implícitamente el logro de esa igualdad a través de las acciones explícitas dirigidas a las mujeres. El acceso de recursos para estas instancias se vuelve fundamental, dado que su sustento jurídico no implica la disponibilidad expresa de presupuesto etiquetado desde el ámbito municipal para sus actividades; sin embargo, existen otros elementos de orden cualitativo que permiten dibujar la realidad de las IMM en su trabajo cotidiano, y con ello muestran los resultados concretos de sus acciones. Para lograr este nivel de análisis en el diagnóstico fue necesario realizar un acercamiento a las formas de organización y esquemas de trabajo de las instancias, así como a sus actividades, resultados y limitaciones. Con este fin se decidió seleccionar a un grupo de instancias municipales que reflejaran las experiencias diversas a través de entrevistas semiestructuradas con quienes tienen la tarea de llevar a mujeres y hombres la perspectiva de género.

En este sentido, se eligieron 11 municipios zacatecanos que a través de su origen y desarrollo muestran experiencias "exitosas" y "no exitosas" en la gestión y fomento de la igualdad entre géneros. Se buscó también, con esta elección arbitraria, representar distintos tamaños de población y estructura económica local y regional; finalmente, se procuró elegir tanto municipios con Institutos Municipales de la mujer en ciernes y consolidados, como aquellos que no cuentan con instancias diseñadas para este propósito. Las instancias municipales seleccionadas fueron Zacatecas, Fresnillo, Vetagrande, Jerez, Valparaíso, Loreto, Guadalupe, Tlaltenango de Sánchez Román, Villa de Cos, Mezquital del Oro y Atolinga.

La creación y estatus legal de las instancias municipales que buscan la igualdad entre mujeres y hombres está sustentada en el artículo 49 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, la cual establece que los municipios procurarán crear el Instituto Municipal para las Mujeres. Sin embargo, la información recabada a través de Actas de Cabildo muestra que ello ha sido producto de la persistente invitación del organismo estatal —Inmuza— hacia los Ayuntamientos. El principal argumento utilizado para incentivar a los Cabildos Municipales es la posibilidad de acceder a recursos de la Federación a partir de la conformación legal de la instancia.

El resultado final es la constitución legal de las IMM bajo formas diversas dentro del organigrama municipal, es decir, instancias que jerárquica-

mente dependen —a partir de a quién reportan sobre su trabajo— de Direcciones de Desarrollo Económico y Social, como es el caso de los municipios de Zacatecas y Jerez; del Departamento de Comunicación y Gestión Social, es el caso del municipio de Valparaíso; de la Secretaría de Gobierno Municipal, es el caso de la IMM-Guadalupe; de la Comisión de Equidad entre los Géneros, conjuntamente con el Presidente Municipal, como la IMM-Fresnillo, la IMM-Tlaltenango de Sánchez Román y la IMM-Loreto; o simplemente del DIF municipal como sucede en Vetagrande, Villa de Cos, Mezquital del Oro y Atolinga.[69]

Por otra parte, en cada nuevo Ayuntamiento las instancias municipales, y las personas que los encabezan, deben someterse a la ratificación de Cabildo con la posibilidad de modificar su posición dentro del organigrama municipal y remover a las personas a cargo. La ambigüedad jurídica redunda no sólo en posiciones arbitrarias de la instancia dentro del organigrama municipal, sino también se refleja en la dotación de infraestructura material disponible y de recursos humanos. Así pues, la mayoría de los espacios físicos utilizados por las IMM no son del todo adecuados para las actividades de la instancia (se requieren espacios amplios para los cursos, talleres y platicas) e incluso algunos de ellos se ubican dentro de las instalaciones del DIF municipal (Guadalupe, Vetagrande y Villa de Cos); otros más ocupan algún espacio dentro de la Presidencia Municipal y sólo la IMM-Zacatecas dispone de su propio edificio.

En cuanto a las áreas de trabajo, como modelo general encontramos instancias estructuradas bajo tres áreas de trabajo: la psicológica, la jurídica y la de capacitación; con algunas variantes como área de trabajo social o de coordinación de apoyos productivos a la mujer, es decir básicamente reflejan las tareas desarrolladas por el Inmuza.

En cuanto al presupuesto y toma de decisiones. La posición ocupada por la instancia dentro del organigrama del Ayuntamiento, su estructura interna y conformación de equipos de trabajo delinean por sí mismas la dependencia económica de las instancias y su rango de autonomía en la toma de decisiones. El margen de acción de las IMM está reducido a la posición que guardan respecto de las autoridades municipales. El municipio de Jerez, por ejemplo, encabezado en la Administración actual por una mujer, ha visto crecer su estructura respecto de Administraciones anteriores y se ha bene-

[69] En los municipios de Mezquital del Oro y Atolinga no existe una instancia municipal de la mujer, por lo que el sistema DIF realiza las tareas asistenciales para mujeres, niños, hombres y personas de la tercera edad.

ficiado de los recursos mayores destinados a atender el problema de la violencia hacia las mujeres. La IMM-Fresnillo, por otra parte, redujo su personal con el cambio de Administración Municipal cuando en el relevo de la Directora anterior un miembro del equipo pasó a ocupar el cargo, sin que se contratara a una persona sustituta, perdiendo así un puesto que hasta ahora no se ha recuperado ya que la Presidencia Municipal no lo ha autorizado.

En general, las instancias municipales hacen uso de los recursos humanos disponibles para realizar todas las tareas, desde las administrativas hasta las de gestión, diagnóstico, planeación, elaboración de proyectos, capacitación, atención personal y canalización hacia otras instancias a mujeres violentadas. De recursos financieros o partidas presupuestales las instancias entrevistadas dijeron no tenerlas de manera específica, aunque en todos los casos es la Presidencia Municipal quien suministra materiales y apoyos para el trabajo (didáctico, traslados, viáticos, recursos para algunas actividades, etcétera). Llama la atención que sólo para algunas de las Directoras está claro que sus fuentes de financiamiento son los fondos estatales y federales, los cuales deben obtener con la elaboración de proyectos específicos de trabajo; esto hace que no finquen sus tareas y actividades en función de la disponibilidad de recursos en el ámbito municipal sino que constantemente están trabajando en iniciativas propias. Son los casos de Zacatecas, Fresnillo, Valparaíso, Villa de Cos y Guadalupe. En el resto de los municipios pareciera que las personas a cargo de la instancia realizan sus tareas por inercia, dadas las actividades propias de la Presidencia Municipal, y sin tener claridad sobre las diferencias entre la visión asistencial del DIF hacia la problemática de las mujeres y la perspectiva de género en el impulso de políticas públicas para la equidad entre mujeres y hombres.

En este escenario la toma de decisiones para los encargados de la instancia es limitada. Se reproducen esquemas centralistas en el momento de realizar su trabajo de planeación,[70] a la vez que parte importante de sus actividades cotidianas es desarrollar e implementar los programas y proyectos elaborados en el ámbito estatal, dando menos prioridad a sus propias iniciativas; y dado que los recursos financieros se obtienen bajo autorización de su Dirección, Departamento u Oficina de adscripción el margen de decisión es muy reducido.

[70] Dentro del trabajo de planeación y programación, en la Administración Pública las diversas oficinas deben elaborar sus Planes Anuales de Obra, donde se especifican las actividades y tareas, tiempos, recursos y beneficios.

3. Implementación de los programas realizados por las instancias municipales de la igualdad de género en la Región Norte-Noreste

Este apartado describe algunos de los principales programas implementados por las IMM del noreste y norte. La exposición muestra una mixtura entre las instancias que "bajan" directamente los programas nacionales de género y las instancias que tratan de integrar a estos, programas que resuelvan problemáticas locales. Las experiencias de Durango, Nuevo León y Tamaulipas muestran que a pesar de la centralización y limitación existente en torno al desenvolvimiento de las IMM es posible implementar políticas acordes a la Región, ya sea por la preocupación del Gobierno Local o bien por la movilización de organizaciones de la sociedad civil que buscan una mayor equidad de género. Precisamente, dada la cercanía que los municipios tienen a la población local, las IMM, deberían formular soluciones a las problemáticas particulares que enfrentan estas localidades.

A. *Coahuila*

En cuanto a los programas desarrollados por las IMM. El primer gran programa —ya que la violencia contra la mujer es el principal problema de Coahuila— fue para incidir en la prevención y atención de la violencia por condición de género. Se implementó, en 2006, en coordinación con los tres niveles: federal, estatal y municipal. Asimismo, como parte de la concientización con una perspectiva de género de los tomadores de decisiones se realizaron 26 talleres para 326 servidores públicos de 60 instituciones. Se instalaron módulos de atención legal y psicológica en diferentes municipios, y se realizó la campaña Amores sin Violencia que consistió en la difusión de material informativo, conferencias, talleres, pláticas y consejerías en línea, para 10,000 jóvenes.

El trabajo de las instancias municipales de la mujer complementa el trabajo de las Comisiones correspondientes en los Ayuntamientos, estas Comisiones se constituyeron en General Cepeda, Matamoros, Piedras Negras, Saltillo, y San Juan de Sabinas. En ese mismo año se impulsó la Red de Refugios en Coahuila.[71] Entre los proyectos futuros que tiene el ICM se encuentra la capacitación de los funcionarios de la Administración Pública Estatal en el tema de la perspectiva de género con la realización de 38 cursos, con lo que cumpliría con parte de lo estipulado por los requerimientos

[71] "Mi Ciudad", *Vanguardia*, Saltillo, Coahuila.

internacionales a México en materia de igualdad de hombres y mujeres; impartir cursos a jóvenes, niños y padres de familia sobre el tema de prevención y atención a la violencia por condición de género; brindar a colonias marginadas del estado talleres sobre los derechos humanos de mujeres, y fortalecer e incrementar la atención directa especializada a mujeres víctimas de violencia.

B. *Chihuahua*

Chihuahua se distingue por un contexto de violencia hacia las mujeres y el *feminicidio sexual sistémico*,[72] y por la falta de acciones por parte de diferentes instancias del Gobierno regional, entre las que podrían estar las IMM, para solucionar esta problemática. Otros aspectos como la corrupción e impunidad en el estado de Chihuahua, primero en Juárez y después en la ciudad de Chihuahua, que inició desde principios de los años noventas y sigue hasta la fecha, han hecho más crítica la situación. En esta ciudad la búsqueda de acciones más rápidas y expeditas ha provenido de las organizaciones de la sociedad civil más que de las organizaciones gubernamentales. Es interesante mencionar cómo, a pesar de estas movilizaciones, de los reclamos internacionales, el problema de los asesinatos de mujeres sigue presente en esta localidad. De los estados estudiados en este diagnóstico, es en Chihuahua donde se observa una ausencia total de interés por los temas de género.

---

[72] De acuerdo con Monárrez Fragoso:

> El feminicidio sexual sistémico es el asesinato de una niña / mujer cometido por un hombre, donde se encuentran todos los elementos de la relación inequitativa entre los sexos: la superioridad genérica del hombre frente a la subordinación genérica de la mujer, la misoginia, el control y el sexismo. No sólo se asesina el cuerpo biológico de la mujer, se asesina también lo que ha significado la construcción cultural de su cuerpo con la pasividad y tolerancia de un estado masculinizado. El feminicidio sexual sistémico tiene la lógica irrefutable del cuerpo de las niñas y mujeres pobres que han sido secuestradas, torturadas, violadas, asesinadas y arrojadas en escenarios sexualmente transgresores. Los asesinos por medio de los actos crueles fortalecen las relaciones sociales inequitativas de género que distinguen los sexos: otredad, diferencia y desigualdad. Al mismo tiempo, el Estado secundado por los grupos hegemónicos, refuerza el dominio patriarcal y sujeta a familiares de víctimas y a todas las mujeres a una inseguridad permanente e intensa a través de un periodo continuo e ilimitado de impunidad y complicidades al no sancionar a los culpables y otorgar justicia a las víctimas.

J. E. Monárrez Fragoso, *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, p. 99. La autora ha dedicado la última década al estudio de este fenómeno social en Ciudad Juárez.

Tampoco existen expresiones gubernamentales locales que muestren algún interés en solucionar esta problemática de discriminación y agresión en contra de las mujeres, y menos aún en fomentar una perspectiva de género que impulse la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres. Los programas de las IMM no han tenido ninguna relevancia en la solución de problemas locales. Asimismo, la mayoría de estos programas se han "bajado" del Instituto Chihuahuense de la Mujer. La misma institución también ha implementado diferentes programas para la equidad de género en colaboración con algunas instancias locales. Los programas se han centrado en el combate a la violencia y en programas de la salud de la mujer. Se nota una desarticulación entre los programas. Lo más paradójico es que a pesar de que Ciudad Juárez necesita acciones urgentes para solucionar sus problemáticas de violencia contra las mujeres y la ausencia de una perspectiva de género en sus acciones, no una dedicación mayor por parte del Instituto Chihuahuense de la Mujer, ni del Gobierno Estatal, recientemente la Comisión Investigadora de los Feminicidios en esta ciudad fue cerrada.

C. *Durango*

En Durango, los principales problemas de discriminación hacia la mujer se podrían situar en cuatro categorías: problemas de violencia, legales, de índole laboral y cultural. Es posible observar que reciben mayor mención los problemas de violencia con 36 %; los problemas legales y laborales 24 % cada uno, y finalmente los problemas culturales con 15 %. De los municipios con IMM se observa que ocho municipios desarrollan programas para fomentar el autoempleo de la mujeres y otros tantos los que buscan la transformación de patrones socioculturales mediante la sensibilización de la población en temas de equidad de género; en estos dos tipos de programas se concentra 48.48 % de los programas; cabe destacar que sólo los municipios de Lerdo y Rodeo participan con programas para promover la educación de las mujeres, lo que representa 6 % del total.

Otro de los elementos importantes es la planeación de las actividades de las IMM. En las instancias duranguenses, esta planeación se realiza de la siguiente manera: en tres de las instancias es la Directora quien elabora planes y programas; en cinco de las instancias es la Directora en coordinación y / o asesorada por el Instituto de la Mujer Duranguense. En tres instancias es el equipo de trabajo de la instancia quien elabora sus planes y programas y sólo una de las Directoras señaló que la planeación la realiza con su equipo, en coordinación con el Presidente Municipal, con el DIF y

con asociaciones civiles de la localidad. Es decir, los programas y acciones dependen más de las iniciativas de las Directoras de las IMM.

D. *Nuevo León*

En el Área Metropolitana de Monterrey y las distintas regiones rurales, las IMM han incluido los programas de las instancias estatales y nacionales. Así, en una gran mayoría de estas instancias predomina el PAIMEF y el Fodeimm.

a) Programas en Área Metropolitana de Monterrey

Algunas instancias han creado sus propios programas. Por ejemplo, la de San Nicolás de los Garza, la de mayor antigüedad en el estado (2004), ha consolidado un equipo de trabajo de 16 personas base, quienes trabajan con grupos de mujeres jóvenes, mujeres adultas y de la tercera edad. De acuerdo con la información obtenida, el Instituto cuenta con una propuesta integral con el objetivo, como ya se ha mencionado, de incrementar la calidad de vida (salud, esparcimiento y recreación, seguridad) de la mujer, así como su desarrollo en una cultura de equidad de género, valores, fortalecimiento de la mujer y la familia, y derechos humanos. A la vez, ofrece oportunidades de trabajo, educación y justicia. Lo anterior a través de capacitación, conferencias, talleres y seguimiento de casos. Asimismo, han realizado algunos proyectos de investigación (diagnósticos), cuentan con una bolsa de trabajo para mujeres desempleadas (en concertación con algunas industrias) y becas para estudios técnicos y profesionales (en concertación con instituciones de educación académica y particularmente técnica), como en todos los Institutos revisados, con un enfoque de la formación de microempresarias.

El Instituto de la Mujer de San Nicolás de los Garza destaca del resto por el trabajo realizado con mujeres en las colonias, como ya se ha dicho, con la creación de redes de mujeres, capital social cuyos antecedentes de trabajo se remontan a aproximadamente 20 años atrás —en el Programa de Acción Comunitaria— con un enfoque partidista. Similar a San Nicolás de los Garza, el IMM en Guadalupe, de acuerdo con la información obtenida, cuenta con un proyecto integral que contempla programas para el desarrollo e integración de la mujer: atención a violencia y aspectos jurídicos, derechos humanos, educación (capacitación y asesoría), laborales y productivos, médicos y psicológicos y grupos comunitarios. El IMM en Santa Catarina si bien cuenta con programas afines a los casos de San Nicolás de

los Garza y Guadalupe en el trabajo comunitario, se diferencia de éstos al incorporar la perspectiva de la educación popular[73] con la comunidad (principalmente mujeres). En síntesis, de acuerdo con la información, se pueden puntualizar dos aspectos: en la mayoría de los casos el programa fundamental es de atención a la violencia. Por otra parte, en los casos de las IMM con mayores recursos hay una tendencia de trabajo enfocada a lo productivo y microempresarial.

Un punto importante, en el aspecto generacional de la población atendida, se aprecia que en todos los casos, las IMM se enfocan preferentemente al trabajo con mujeres en edad adulta, en menor medida a jóvenes y tercera edad. Asimismo, los programas se destinan básicamente a aquellas mujeres en condición socioeconómica baja. A continuación algunas notas por regiones.

En la Región Norte todas las IMM carecen de programas propios ante la ausencia de presupuestos asignados por los Ayuntamientos. Como antes se mencionó, los proyectos realizados derivan de los programas estatales y federales. El principal programa en este sentido es el PAIMEF, que orienta a personas que necesitan algún apoyo legal o psicológico y brindan gestoría social, entre otros servicios. También en el noreste, de los cuatros casos revisados, los programas que desarrollan las IMM derivan de programas estatales y federales. En tanto, en la Región Centro-Sur en Hualahuises destacan los programas a grupos cautivos (escuelas) a los que se les brindan pláticas sobre violencia familiar; además se han impartido cursos sobre el mismo tema a población abierta. Estos programas derivan de las propuestas estatales y federales. Finalmente, en el municipio de Rayones los programas que se han desarrollado por iniciativa de las IMM son campañas de difusión en todo el municipio, conferencias de equidad de género, sobre la toma de decisiones y acerca de proyectos para la participación equitativa en la vida política, económica y social del municipio. Los proyectos generales del PAIMEF y el Fodeimm son los que ha desarrollado el Instituto General Zaragoza.

En resumen, de acuerdo con la información obtenida, la implementación y resultados de los programas realizados por las instancias de la igualdad de género en las distintas regiones del estado se presenta con variantes importantes. Se observa una diferencia de orden legal, presupuestal y de autonomía en algunas IMM del Área Metropolitana de Monterrey respecto de las IMM de las áreas rurales. Las primeras se posicionan como IMM legalmente constituidas, con espacios propios de trabajo (salvo el caso de la

[73] Propuesta comunitaria acuñada por Paulo Freire en Brasil.

IMM de García, en el Área Metropolitana, que no se definió si cuenta con reglamento aprobado por el Congreso y aún no se incorpora al nuevo espacio), con recursos municipales, en algunos casos en mayor medida que otros, así como una mayor autonomía respecto del Ayuntamiento en la toma de decisiones y en la ejecución de los programas (principalmente en el caso de las IMM de San Nicolás de los Garza, Guadalupe y Santa Catarina). Estas condiciones han impactado desde luego en la implementación de los programas de una forma efectiva, amplia y con posibilidades de llevar a cabo iniciativas propias con resultados óptimos, además de los programas de las instancias estatal y nacional.

Por su parte, las IMM de las regiones rurales, a excepción del Instituto de General Bravo, evidencian un grado de desarrollo precario definido por factores de orden legal, pues la mayoría de las Titulares son Enlaces Municipales y no propiamente IMM aprobadas y reglamentadas por el Congreso del estado. Asimismo, no cuentan con espacios, ni presupuestos y limitan su área de acción a los programas brindados por los Institutos Estatal y Nacional. Por ejemplo, la asesoría y atención del PAIMEF no se implementa en forma permanente sino itinerante o por medio de brigadas, es decir, que se realizan en determinados días y no de forma continua. No obstante, de acuerdo con la información recabada, los resultados que las IMM han obtenido en el tiempo de trabajo han beneficiado a distintos grupos de mujeres que hasta hace algunos años no podían acceder a servicios de este tipo.

E. *San Luis Potosí*

A continuación se describen algunas características de los programas implementados en las IMM de San Luis Potosí, por regiones.

a) Región Huasteca

En lo que se refiere a las actividades realizadas por las distintas instancias municipales en esta Región, encontramos que fundamentalmente están orientadas a la prevención de la violencia, a la divulgación de los derechos de las mujeres y a la canalización de aquellos casos que reclaman ayuda de los Ayuntamientos en materia legal, de salud o de apoyos de carácter social. Se realizan a partir de talleres y pláticas que en muchas ocasiones replican los contenidos de los materiales educativos o de divulgación otorgados por el Inmujeres o son resultado de la capacitación que las Titulares de los Ayuntamientos reciben por parte de la propia entidad estatal.

b) Región Centro

Respecto de los programas y actividades que realizan las IMM en esta Región, fueron reportados diferentes escenarios. En un caso no se registran actividades (Mexquitic de Carmona), mientras que en el resto de los casos en los que se logró obtener información, las actividades reportadas estuvieron sobre todo dirigidas a la realización de conferencias y charlas para la divulgación de valores como la no violencia o la equidad de género. Se registró también la canalización de aquellos casos que solicitaban ayuda de tipo psicológico o jurídico hacia las instancias con posibilidad de hacerlo dentro del propio Ayuntamiento. Hay una importante regularidad respecto de las actividades llevadas a cabo por las instancias municipales, que cruza el conjunto de las Regiones del estado.

c) Región altiplano

En relación con los programas y actividades que realizan las IMM en esta Región, fueron reportadas diversas situaciones. En algunos casos no hay registro reciente de actividades (Moctezuma, Villa de la Paz, Catorce), mientras que en otros casos las actividades reportadas estuvieron básicamente orientadas a la realización de pláticas para la divulgación de valores como la no violencia o la equidad de género, o bien la canalización de aquellas mujeres que solicitaban ayuda de tipo psicológico o jurídico hacia las instancias con posibilidad de hacerlo dentro del propio Ayuntamiento (señaladamente el DIF).

d) Región media

Las actividades reportadas estuvieron básicamente orientadas a la realización de pláticas para la divulgación de valores como la no violencia o la equidad de género. También hubo canalización de aquellas mujeres que solicitaban ayuda de tipo psicológico o jurídico hacia las instancias con posibilidad de hacerlo dentro del propio Ayuntamiento (señaladamente el DIF). En este apartado, como en muchos otros, hay una clara correspondencia con el comportamiento de las instancias municipales de las otras regiones.

Lo anterior nos lleva a apreciar una notable restricción temática en las acciones que realizan los Enlaces Municipales, que a su vez incide en una débil influencia de los temas de género en el conjunto de actividades que llevan a cabo las Administraciones Municipales. Notamos que se ha privi-

legiado el trabajo orientado a la sensibilización y a la capacitación en temas de suyo relevantes vinculadas con la violencia en contra de las mujeres.

En resumen, a la luz de las actividades que realizan las instancias municipales de atención a la mujer (básicamente capacitación y canalización), del escaso número de personas que labora en ellas, de la ausencia de recursos, de la juventud institucional, así como de la ausencia de influencia en el conjunto de las actividades que lleva a cabo el Ayuntamiento, de la duplicidad de funciones y de la precaria relevancia política que los datos nos muestran, consideramos que a pesar de los esfuerzos realizados y los logros alcanzados, son muy grandes y muy serios los retos que los Ayuntamientos del estado enfrentan en esta materia.

F. *Tamaulipas*

Los programas implementados por las instancias municipales de la mujer en Tamaulipas son diversos y se encuentran en diferentes etapas. La información recopilada permite observar que la gran mayoría de los Institutos se centran en la difusión de la equidad de género a través de cursos, talleres y pláticas a diferentes sectores de la población (así como dos casos en que apenas se está equipando a los Institutos), pero también cuentan con otros programas que se han apropiado.

Por ejemplo, el Programa Unidas Avanzamos, que deriva del Gobierno del estado y del Instituto de la Mujer Tamaulipeca, consiste en la entrega de tarjetas de descuentos para madres solteras, divorciadas o viudas; programas como los exámenes de detección de cáncer en la mujer de 70 y más años son parte de aquéllos implementados por los DIF.

La gran mayoría de las instancias municipales de la mujer iniciaron dichos programas en 2008, aun cuando algunos de ellos apenas están en etapa de difusión o de planeación y seguimiento para meses posteriores. De cualquier forma, para las Directoras de los Institutos se trata de programas que tienen que ver con la promoción de la equidad de género, aun cuando el centro de atención son las mujeres. Las Directoras de estas IMM consideran que los resultados de estos programas han sido satisfactorios. Para quienes encabezan organismos ubicados en municipios rurales, un proyecto a corto plazo es formar cabalmente sus IMM con la dotación de equipamiento, materiales, personal capacitado y recursos financieros. Para otras, un proyecto posterior es institucionalizar la equidad de género como un programa municipal que debe dirigirse a los sectores público y privado. Las Directoras en general reconocen que para lograr los proyectos y pro-

gramas planeados se necesitaría, en primer lugar, contar con más apoyos municipales y estatales, de personal capacitado en las áreas jurídica y psicológica, así como de la integración de diferentes órganos de Gobierno para poder eficientar los proyectos y programas centrados en la equidad de género.

G. *Zacatecas*

En Zacatecas, como se dijo anteriormente, las tareas realizadas por las IMM son implementar los programas elaborados por las oficinas estatales. En este sentido, las IMM en todo el estado cuentan entre sus proyectos dos Programas. Primero, Pláticas Prematrimoniales con Visión de Género, que tuvo su origen en las Administraciones Municipales del periodo 2001-2004, cuando las IMM Zacatecas y Guadalupe propusieron la inclusión de temas de género dentro de los requisitos para las licencias de matrimonio expedidas por el Registro Civil, y lograron llevar su propuesta hasta el Congreso Local para la aprobación de la reforma al Código Familiar del Estado.[74] En segundo lugar, el Programa Violencia en el Noviazgo, taller de sensibilización dirigido a jóvenes, que tuvo como origen la propuesta presentada por el IMM en Valparaíso en respuesta a la Convocatoria 2006 del Fodeimm (Amor sin Violencia. Violencia en el Noviazgo) y del cual recibió apoyo financiero. Estos dos Programas fueron retomados por el Inmuza para ser llevados a todos los municipios del estado en sus diversas instancias.[75]

De la misma manera, las IMM desarrollan tareas cotidianas de gestión vinculadas con los programas de apoyo para mujeres que ofrecen distintas oficinas públicas del ámbito estatal como el Inmuza, las Secretarías de Desarrollo Agropecuario y de Educación y Cultura, el Centro de Atención de Violencia Familiar de Zacatecas, etcétera, y oficinas federales como las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, entre otras.[76] De igual forma, realizan tareas permanentes de sensibilización a mujeres,

---

[74] La reforma al artículo 106, del capítulo II: "De los requisitos para contraer matrimonio", del Código Familiar del Estado de Zacatecas se aprobó por medio del Decreto Número 470, publicado en el *Periódico Oficial del Estado.*

[75] Se capacitó a Directoras de IMM, Jueces, responsables de Oficinas de Registro Civil y demás instancias involucradas. Entrevista con Rocío Martínez, Inmuza, junio de 2008.

[76] Remítase al "Cuadro: Programas diseñados desde el Gobierno del Estado de Zacatecas específicamente para atender y beneficiar a mujeres, bajo el Modelo de Equidad de Género", Gobierno del Estado de Zacatecas, *Modelo de Equidad de Género, 2007*, pp. 1-70.

hombres, jóvenes y funcionarios públicos sobre la perspectiva de género, continuando con las tareas que Inmuza impulsa desde el ámbito estatal.

Por su parte, en los municipios donde no existe una IMM, como Mezquital del Oro y Atolinga, el trabajo de asistencia y apoyo a la familia (niños, mujeres, hombres y personas de la tercera edad) lo encabezan los DIF municipales, desde donde se aplican los programas diseñados en ámbitos superiores. Son pocas las IMM que han mostrado capacidad e iniciativa para impulsar proyectos propios que pretenden atender necesidades específicas de su municipio o que responden a su propia creatividad. Los casos de proyectos ya mencionados sobre las IMM de Valparaíso, Zacatecas y Guadalupe son una excepción.

Lo que distingue Zacatecas, junto con Tamaulipas, es la implementación de programas locales. Si bien éstos son escasos, el contar con este tipo de proyectos se relaciona tanto con el grado de autonomía en la toma de decisiones y la organización del trabajo dentro de la estructura interna de las IMM, como con el perfil de los miembros del equipo de trabajo. Aunque estos programas locales son excepcionales, la mayoría son programas que "bajan" del Estado y la Federación.

4. Los avances, los obstáculos y los retos de la IMM en la Región Norte-Noreste de México

Este apartado muestra los avances, los obstáculos y los retos que han tenido que confrontar las IMM durante su instalación, permanencia y consolidación, así como sus problemas para implementar proyectos que impulsen la equidad de género.

A. *Coahuila*

El hecho de que las IMM coahuilenses se hayan establecido en distintos municipios, aún con las fuertes deficiencias administrativas y jurídicas, resulta un avance fundamental porque son espacios en donde las Titulares van detectando las situaciones de vida de manera concreta y van generando alternativas a las problemáticas. Sin embargo, habría que mencionar que existen muchas deficiencias que falta trabajar en la institucionalización de la perspectiva de género, que faltan alianzas estratégicas con otras instancias, como las universidades, que podrían fortalecerlas. Entre los avances habría que mencionar el caso de la IMM en Monclova, Coahuila, que se

puede considerar como una IMM con políticas y programas adecuados para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres. En buena parte, esto se debe a la pertenencia de la IMM a la Dirección de Desarrollo Social y Ecología, de quien le bajan sus recursos.

B. *Chihuahua*

El análisis realizado muestra que este estado presenta un rezago en cuanto a la conformación de IMM en sus municipios, ya que sólo 31 % de los municipios cuenta con esta instancia. Otro de los obstáculos que han enfrentado las IMM en este estado es el escaso interés que se les concede por parte del Gobierno Municipal y Local. El desinterés hacia estas instancias se refleja en la persistencia de una política de violencia hacia las mujeres. Aparte de una mayor atención a la instalación de las IMM, urge la capacitación de los funcionarios públicos en cursos de perspectiva de género que los haga sensibles a la importancia de solucionar los problemas de agresión a mujeres, y les apoye en la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género.

C. *Durango*

De acuerdo con los datos recabados con las Titulares de las IMM de Durango las principales problemáticas a las que se enfrentan y los avances que han tenido son: la falta de sensibilización de las autoridades municipales en torno a la importancia de contar con políticas con perspectiva de género; la poca relevancia que se les concede y que las conduce a falta de presupuesto, escasez de personal calificado, de espacio propio y de infraestructura adecuada, y la resistencia de los hombres a dejar que sus mujeres participen en los programas y talleres implementados por las IMM, incluso se sienten agredidos, esto ha pasado sobretodo en los municipios rurales. Entre los avances, se encuentra el posicionamiento de algunas IMM entre las mujeres de las localidades, incluso se podría decir que algunas de las beneficiadas han experimentado cambios importantes en su autoestima y en la relación con sus compañeros.

D. *Nuevo León*

Destaca el IMM de San Nicolás de los Garza por el trabajo realizado con las mujeres en las colonias. En tanto que los de Guadalupe y San Nicolás de

los Garza cuentan con un proyecto integral que contempla programas para el desarrollo e integración de la mujer: atención a violencia y aspectos jurídicos, derechos humanos, educación (capacitación y asesoría), laborales y productivos, médicos y psicológicos, y grupos comunitarios. Por el contrario, Santa Catarina, Juárez y García cuentan con poco personal y sobre todo escasos recursos que le impiden realizar más programas. En esta Región, además de estas carencias, se observan diferentes tipos de obstáculos entre los que sobresalen la cultura patriarcal y las relaciones desiguales de género. En Santa Catarina también existe una falta de concientización de los funcionarios municipales sobre la importancia de trabajar con mujeres (equidad de género y violencia), así como la necesidad de un empoderamiento de las mujeres (a decidir).

La Región Norte es la más "atrasada" en cuanto a que no se han constituido distintas IMM, y cuando existen carecen de todo recurso económico y de personal, por lo que no le queda más que sólo "bajar" los programas que vienen de instancias nacionales y federales. Respecto de los obstáculos enfrentados, la ex Enlace del Instituto de la Mujer de Ciénega de Flores considera que uno de los principales obstáculos del trabajo realizado ha sido en materia legal pues no se constituyen formalmente.

En esta Región Noreste se observa una alta dependencia de las instancias de la mujer a nivel nacional y estatal, tanto en recursos como en capacitación. También hay ausencia de presupuesto. En China los principales obstáculos son la violencia, que las mujeres son invisibilizadas y discriminadas, sin oportunidades y con un amplio desconocimiento de sus derechos.[77]

En la Región Centro-Sur sólo existe un municipio con IMM, en donde el mayor trabajo ha sido realizado con las escuelas. En los otros municipios se carece de IMM. El principal obstáculo es la ausencia de presupuesto. En la Región Sur el mayor avance ha sido la realización de conferencias para sensibilizar a la población respecto de la equidad de género, así como la capacitación de mujeres emprendedoras.

E. *Tamaulipas*

Es evidente que la creación y desarrollo de Institutos Municipales de las Mujeres en Tamaulipas sienta las bases de políticas, proyectos y programas

[77] María del Carmen González Ríos, Enlace Municipal de China, Nuevo León, cuestionario enviado el 9 de septiembre de 2008.

por la igualdad entre mujeres y hombres en diferentes localidades y pueblos de la entidad, pero éstos se han visto limitados por la falta de un presupuesto fijo y suficiente para los Institutos; de ahí que muchos no cuenten con un espacio propio, equipo, materiales y personal capacitado, así como recursos financieros para ampliar y eficientar sus programas de difusión y apoyo. También es evidente que en la mayoría de los casos no existe una concientización de las autoridades municipales sobre la importancia de los Institutos y, específicamente, de las políticas y programas de género. En virtud de lo señalado, es necesario que las políticas estatales sobre la equidad de género, así como los proyectos y programas municipales de los Institutos en cuestión sean valorados en términos de su misión y visión, de sus objetivos discursivos y prácticos, de sus fortalezas y debilidades.

F. *Zacatecas*

En principio la constitución misma de instancias municipales promotoras de igualdad entre mujeres y hombres es un avance importante para una entidad con alta incidencia de violencia y graves problemas de desigualdad entre géneros. Asimismo, un logro no menos relevante para mujeres y hombres zacatecanos es la adopción de mecanismos institucionales para la igualdad y la equidad de género como por ejemplo, las reformas y nuevas leyes, códigos y reglamentos que le dan un marco normativo a la atención de las desigualdades. Otro resultado es que los responsables y equipos de trabajo de las instancias municipales tienen mayor noción y experiencia sobre la necesaria búsqueda de recursos, a través de la planeación y diseño de propuestas, para desarrollar sus actividades; una situación que se potenciaría si no se diera la rotación constante de los directivos.[78] Lograr la apertura de albergues para mujeres también ha sido un avance.

Dentro de las limitaciones que perciben las encargadas de las instancias municipales, se encuentran dos ámbitos: el de los problemas para la realización de sus actividades cotidianas, y el de las limitaciones para la existencia, permanencia y funcionamiento general de la instancia. El primer ámbi-

[78] Un ejemplo de ello es el propio Inmuza. El proyecto inicial fue encabezado por Aída Alicia Lugo Dávila. Posteriormente le seguirían, en el periodo de Gobierno 1998-2004, Mara Muñoz Galván y Elizabeth Sandoval Martínez. En el actual Gobierno Estatal han estado al frente del Proyecto Inmuza: Aurora Cervantes Rodríguez, en 2005; Ana Hilda Rivera Vázquez —encargada hasta principios de 2008—, y Sara Guadalupe Buerba Sauri, quien es su Directora actual.

to se refiere principalmente a la falta de recursos financieros, materiales y humanos para desarrollar sus actividades día a día; el segundo ámbito redunda en el aspecto político y de Administración Pública a que están sujetas las instancias.[79]

En la contraparte de estas IMM, se encuentran las de municipios con estructuras más consolidadas (Zacatecas y Fresnillo) quienes hacen referencia al sustento legal de la instancia, a la voluntad política e interés de los Gobiernos Locales para promover la perspectiva de género entre la población que, aunque han avanzado, señalan que sigue existiendo falta de voluntad política entre los gobernantes para impulsar los asuntos de género, que conduce a una falta de presupuesto y de recursos necesarios para implementar más programas.

VI. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Este apartado recupera las ideas centrales del diagnóstico regional y brinda algunas recomendaciones que pudieran ser útiles para delinear una IMM más eficiente y adecuada para impulsar las políticas públicas que se encaucen hacia la igualdad de género.

En primer lugar, como se ha señalado, hay que insistir en que el concepto de género que se maneja en las políticas públicas de México refiere una visión parcial de la problemática, dado que reduce su atención sólo a las mujeres y olvida la inclusión de los hombres, actores centrales en la promoción de la igualdad.

Las políticas públicas de igualdad de género, como se mencionó al inicio de este diagnóstico, deberían comprender dos niveles: el primero, destinado a disminuir la discriminación y segregación que existe entre hombres y mujeres, tarea en la que las IMM pueden desempeñar un papel central; el segundo nivel, en torno a acciones que inculquen y fomenten una sociedad de equidad y respeto entre los géneros. En este apartado resultan fundamentales los programas educativos con perspectiva de género para las niñas, los niños y los jóvenes.

---

[79] En el año 2007 un grupo de mujeres y organismos solicitó al Congreso Federal la inclusión de una nueva partida presupuestaria, el Ramo 40, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2008; esto, sin embargo, no tuvo eco. *Vid.*, María de la Luz Tesoro, "Mujeres proponen Ramo 40: Igualdad de género en presupuesto", *Cimac*.

Lo anterior nos conduce a un punto fundamental: las políticas de género no pueden ser construidas de manera coyuntural y separadas de la realidad existente. Por el contrario, deben emerger de las características específicas de cada localidad, además de integrar las preocupaciones estatales y federales en materia de igualdad de género. La heterogeneidad de las entidades federativas analizadas en este diagnóstico muestra que las políticas de género no pueden ser únicas y homogéneas, sino que es necesario adaptarlas a las realidades de cada localidad.

Por otro lado, las instancias municipales deberían ser espacios dinámicos —no estáticos— que respondan a los cambios de las sociedades locales y estatales. En este sentido, las instancias pueden constituir espacios en donde se delibere sobre estas problemáticas, de modo particular las relacionadas con la violencia intrafamiliar, la discriminación, la inequidad, el machismo, la salud reproductiva y la violencia de género, entre otras. De esta manera podrán convertirse en espacios de inclusión porque tienen contacto con las mujeres y hombres que viven las problemáticas sociales, económicas y culturales en la vida diaria; sin olvidar, por supuesto, la experiencia de ellas y ellos respecto de los problemas de inequidad y desigualdad social. Si mantienen una relación estrecha con las problemáticas locales, las IMM podrían ser también instrumentos de cambio, dado que no acrecentarían las desigualdades que persisten en los distintos espacios geográficos, en donde se sigue privilegiando a las ciudades más importantes y relevantes, mientras se margina a las localidades pequeñas o —aún más— a las rurales. Las IMM, dado su trabajo municipal, podría disminuir estas diferencias.

En cuanto a las IMM, resulta fundamental que si ellas desempeñan un papel toral en las políticas de género es necesario darle a su conformación un carácter obligatorio en lugar de que constituya una acción voluntaria por parte de las Presidencias Municipales. En ese sentido, resulta indispensable dotarlas de una constitución jurídica que les otorgue autonomía en sus acciones y decisiones.

Contar con una personalidad jurídica y administrativa les permitiría liberarse de la subordinación a la voluntad de los Presidentes Municipales, situación en la que se encuentran hoy en día. Asimismo, se terminaría con la ambigüedad que las rodea, puesto que son consideradas como entidades marginales o secundarias, en las que se nombran dirigentes más por el favor político que porque se tengan las capacidades necesarias para desarrollar el cargo. Una mayor claridad administrativa conduciría a una profesionalización de las personas que las dirijan y trabajen en ellas.

Las IMM también tendrían que incorporar una mayor horizontalidad en sus decisiones, tanto con instancias gubernamentales como con la sociedad civil. El diagnóstico aquí presentado muestra la verticalidad que hay en estas instancias, muchas de las cuales sólo se concentran en "bajar" los programas federales que les llegan del Inmujeres o de las instancias estatales, dado que no cuentan con recursos para implementar programas que respondan a necesidades locales, con lo cual pierden todo tipo de participación en sus decisiones.

El diagnóstico que se ha presentado aquí muestra que las IMM pueden constituirse en un espacio *vivo y* dinámico acorde con los tiempos y los espacios en los que se mueve, además de constituirse en receptáculo de los movimientos y luchas por la igualdad de género en las distintas localidades. Las instancias analizadas muestran que las IMM traducen la fortaleza o debilidad existente en cuanto a igualdad de género en la localidad; de tal manera que se puede observar que las IMM, a pesar de estar insertas en una estructura centralizada, la conformación y contenido final de sus programas y acciones son asignadas por los Gobiernos Locales y las acciones de las organizaciones de la sociedad civil existentes en la localidad.

Las IMM deberían partir de una concepción más amplia no sólo en cuanto al género sino dentro de su lugar en la planeación municipal. De esta manera se convertirían en un instrumento real que permitiera disminuir la discriminación y la segregación de la mujer, e impulsar un sistema más equitativo entre los géneros. Sin embargo, eso significaría insertar el trabajo de las instancias estatales y nacional de la mujer como parte estructural de los Gobiernos y no como algo colateral o coyuntural.

En otras palabras, las IMM deben ser consideradas como instancias cuya conformación sea obligatoria en todos y cada uno de los municipios, con el requisito de que deban surgir de planes de gobierno marcados por una tranversalidad de género y sean implementadas por funcionarios sensibilizados y capacitados en una perspectiva de género. Sólo a partir de la integración de estos factores se podría contar con instancias municipales de la mujer efectivas y eficaces que aseguren una equidad género en nuestro país.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, María Eugenia, "Aumentan denuncias por maltrato infantil", *Palabra del día*, Coahuila, Sección Saltillo, 30 de junio de 2008, p. 2.

ARZALUZ, Socorro, "La utilización del estudio de caso en el análisis local", *Región y Sociedad*, Sonora, vol. XVII, núm. 32, enero-abril de 2005, pp. 107-144.

ARZOLA, Jesús, *Una historia vivida. Según el testimonio de Úrsula Tapia*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Instituto Tamaulipeco de Cultura, 1991.

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE DURANGO, Acuerdo del H. Municipio de Durango para la Realización de la Campaña Ponte en su Lugar, que Comprenda del 25 de Noviembre al 10 de Diciembre de 2007 para que se Conmemore el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, Durango, Ayuntamiento del Municipio de Durango.

————, Proyecto de Resolutivo de la Creación y Constitución de la Comisión de Equidad y Género del H. Municipio de Durango, Durango, Ayuntamiento del Municipio de Durango, 12 de octubre de 2007.

AZIS NASSIF, Alberto, *Chihuahua: historia de una alternativa*, México, CIESAS / *La Jornada*, 1994, 148 pp. (Serie: Disidencias)

————, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*. México, CIESAS / UACJ / Miguel Ángel Porrúa, 2000, 224 pp.

"Bando de Policía y Gobierno de Durango", en *Gaceta Municipal*, Durango, t. XXIV, núm. 187, 19 de noviembre de 2007.

BAZDRESCH, Miguel, "Cambio municipal y participación social", en Enrique Cabrero, coord., *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 2003.

CAVAZOS VELÁZQUEZ, Alicia, *Equidad de género; acciones y testimonios en Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas / Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, [s. a.].

"Código Familiar del Estado de Zacatecas", Decreto Número 470, *Periódico Oficial del Estado*, Zacatecas, núm. 33, 24 de abril de 2004.

Código Municipal del Estado de Tamaulipas, México, Secretaría de Gobernación / Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996.

"Código Municipal para el Estado de Chihuahua", Chihuahua, 7 de agosto de 2004 www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Municipios/APGCod1.pdf, 29 de octubre de 2008.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índices de marginación 2005*, México, Conapo, 2006.

CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL ESTADO DE DURANGO, "Relación de Proyectos Aprobados. Convocatorias 2002-2008", Durango, 2008. (Documento de trabajo)

CONSEJO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA MUJER, *La voz de la mujer tamaulipeca*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer / Gobierno del Estado / Secretaría de Desarrollo Social, 2002.

————, *La voz de la mujer tamaulipeca II*, Ciudad Victoria, Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer / Gobierno del Estado / Secretaría de Desarrollo Social, 2003.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, Saltillo, Gobierno del Estado, 2005.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, Ciudad Victoria, Congreso del Estado de Tamaulipas, 1980 y 2003.

"Contrato prestación de servicios al Instituto Chihuahuense de la Mujer". (Machote)

Convocatoria 2007 del Premio Madre María Luisa Reynoso, Chihuahua, Gobierno del Estado / Secretaría de Desarrollo Social / Instituto Chihuahuense de la Mujer, 8 de marzo de 2007.

CRUZ GARCÍA, Dora de la, "Pocos avances para mujeres de Tamaulipas", en *Cimac*. Comunicación e Información de la Mujer, www.cimacnoticias.com/noticias/03oct/0310/1309.html. Octubre de 2003.

CRUZ ZAPATA, Benny, "Las soldaduras del PRI", en *Mujeres*. Sociedad y Política, www.mujerestam.com/nota.php?idnota=654. 15 de abril de 2007.

————, "Padres irresponsables; epidemia persistente", en *Mujeres*. Sociedad y Política, www.mujerestam.com/nota.php?idnota=1393. Septiembre de 2008.

————, "Vuelven feminicidios a Tamaulipas", en *Mujeres*. Sociedad y Política, www.mujerestam.com/nota.php?idnota=1273. Septiembre de 2008.

Cuadernos Municipales Vamos Tamaulipas, Ciudad Victoria, Secretaría General del Gobierno de Tamaulipas / Centro Estatal de Desarrollo Municipal, 2000.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, "Introducción a la historia política y cultural de la mujer en México y en el estado de Tamaulipas", *Senado Mexicano*, México, vol. 1, núm. 3, 1977.

DAVIS, Tine, "Identidad femenina y representación política: algunas consideraciones teóricas", en María Luisa Tarrés, comp., *La voluntad de ser. Mujeres de los 90's*, México, PIEM / El Colegio de México, 1992.

"Decreto 201, Expedido por el H. Congreso Local, por el que se Crea el Instituto Tamaulipeco de la Juventud y el Instituto Tamaulipeco de la Mujer", *Periódico Oficial del Estado*, Ciudad Victoria, t. LXXXVII, núm. 87, 31 de octubre de 1962.

"Decreto de Creación del Instituto Chihuahuense de las Mujeres en el Estado de Chihuahua", Decreto Número 274-02 II, *Periódico Oficial del Estado*, Chihuahua, núm. 69, 26 de agosto de 2002.

DELGADO, Pedro y Tulia Salcedo, "Aspectos conceptuales sobre los indicadores de calidad de vida", *Webpondo*. Recursos para economistas y Colombia, http://www.webpondo.org/files_oct_dic_03/AspectosConceptuales.pdf. 29 de octubre de 2008.

DÍAZ, Adela, "La Alameda los fines de semana, espacio estratégico de encuentro entre jóvenes indígenas", Monterrey, Facultad de Artes Visuales, UANL, 2007. (Tesis de Maestría en Artes)

Directorio de organizaciones de la sociedad civil en pro derechos humanos y equidad para las mujeres en el estado de Chihuahua, Chihuahua, 2008.

DURANGO PROYECCIÓN XXI, *Plan estratégico de la ciudad de Durango. Presidencia Municipal 2004-2007*, Durango, Durango Proyección XXI, A. C., 2005 www.cideu.org/site/go.php?id=1619. 29 de octubre de 2008.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, "La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes", en Enrique Cabrero, coord., *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 2003.

GARCÍA MEDINA, Amalia, *I Informe de Gobierno, 2005*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas, pp. 288-409.

————, *II Informe de Gobierno, 2006*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2006.

————, *III Informe de Gobierno, 2007*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2007.

GARCÍA N., Alma G. y Ricardo Rodríguez Contreras, "Instrumentos para la modernización administrativa de los municipios del estado de Durango: una propuesta de tipología municipal como base para la evaluación de la eficiencia administrativa de los gobiernos municipales", *Visión de la Administración*, México, vol. 7, núm. 1, 1997.

GARRIDO GARCÍA, Norma Patricia, "Diagnóstico de las instancias municipales encargadas de la instrumentación de políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México. Durango", Durango, primer reporte, julio de 2008.

————, "Diagnóstico de las instancias municipales encargadas de la instrumentación de políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México. Durango", Durango, reporte final, septiembre de 2008.

————, "Estado de Durango", Presentación en Powerpoint, julio de 2008.

———— y Hortensia Hernández Vela, "La investigación de género. Sustento para la elaboración de políticas públicas a través de grupos de enfoque: una experiencia en Durango", IX Congreso Anual de Investigación de la Academia de Ciencias Administrativas, Mérida, Yucatán, 2005.

Gobierno del estado de Chihuahua, *Primer Encuentro Estatal de instancias Municipales de las mujeres. Relatoría*, Chihuahua, Gobierno del Estado de Chihuahua / Secretaría de Fomento Social e Instituto Chihuahuense de la Mujer, 2006.

Gobierno del Estado de Coahuila, "Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011", Gobierno del Estado de Coahuila, http://www.coahuila.gob.mx. 29 de octubre de 2009.

Gobierno del estado de Durango, "Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010", Gobierno del Estado de Durango, http://www.durango.gob.mx/site/principal.html, 29 de octubre de 2008.

————, *Cuaderno estadístico municipal 2007*, Durango, Gobierno del Estado de Durango / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática / H. Ayuntamiento Constitucional de Durango, 2007.

————, "Análisis de información económica para el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010", Gobierno del Estado de Durango / Secretaría de Desarrollo Económico, www.durango.gob.mx.

Gobierno del estado de Nuevo León, "Compilación legislativa", Secretaría General de Gobierno / Coordinación de Asuntos Jurídicos y Normatividad, http://www.nl.gob.mx/?P=legislacionypoe.

Gobierno del estado de San Luis Potosí, (2007). "Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009", Actualización 2007, www.sanluispotosi.gob.mx/ped/archivos/fondos/pagina%20plan/archivos/1%20ped-slp5-bases.pdf. 29 de octubre de 2009.

————, "Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009", www.sanluispotosi.gob.mx/ped/archivos/fondos/pagina%20plan/archivos/1%20ped-slp5-bases.pdf. 29 de octubre de 2009.

————, "Política de Desarrollo Microrregional 2005-2009", http://www.sedesore.gob.mx/MICROREGIONES/microrregiones.html. 29 de octubre de 2008.

GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS, *Modelo de Equidad de Género. 2007*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas, marzo de 2008, pp. 1-70.

GOBIERNO MUNICIPAL DE DURANGO 2007-2010, "Programa Anual de Trabajo 2008", http://www.unidosporti.gob.mx/Ayuntamiento/pat2008, 29 de octubre de 2008.

GOLDSMITH, Mary, "Doméstica, mujer o hija de familia. Identidades en entredicho", *Debate Feminista*, México, año 11, vol. 22, 2000.

GÓMEZ LOPERENA, Susana, "Mirada de mujer: perfiles socioculturales del rol femenino y masculino", Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1998. (Trabajo presentado al Certamen Tesis de Calidad)

GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, *Directorio de organizaciones de la sociedad civil del estado de Nuevo León enfocadas al desarrollo social y/o asistencial*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, Consejo de Desarrollo Social, 2006.

GUERRA LÓPEZ, Venustiano, "La violencia intrafamiliar como consecuencia del consumo de alcohol entre trabajadores", *Revista de Antropología Experimental*, España, núm. 4, 2004.

GUILLÉN L., Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, 1996.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, noticias en la página oficial del Congreso, http://www.congresodurango.gob.mx/. Julio de 2008.

HERNÁNDEZ CAMARGO, Julieta, *Mujeres de Durango*, Durango, México, J. Hernández Camargo, 2002.

HERNÁNDEZ, Hortencia, "Las instancias municipales encargadas de la igualdad entre hombres y mujeres en el noreste de México. Coahuila", Saltillo, primer borrador, agosto de 2008.

———, "Las instancias municipales encargadas de la igualdad entre hombres y mujeres en el noreste de México. Coahuila", Saltillo, reporte final, septiembre de 2008.

HERNÁNDEZ, Óscar Misael, "Diagnóstico de las instancias municipales encargadas de la instrumentación de políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México. El caso de Tamaulipas", Ciudad Victoria, primer reporte, agosto de 2008.

———, "Diagnóstico de las instancias municipales encargadas de la instrumentación de políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México. El caso de Tamaulipas", Ciudad Victoria, reporte final, septiembre de 2008.

———, "La producción de hombres ordinarios. Procesos históricos y construcción de las masculinidades en Tamaulipas", Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2007. (Tesis de Doctorado en Antropología Social)

———, "Padres en la mira. Regulando y ejerciendo la paternidad en Tamaulipas", *La Manzana*, México, vol. III, núm. 4, 2008.

———, *Mujeres, género y política desde abajo*, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2008.

HERRERA CASASÚS, María Luisa, *Los indios de Santander-Tamaulipas*, Ciudad Victoria, PACMYC / CACREP-Tamaulipas, 1996.

IBARRA SALUD, Rosa María, "Análisis de la rotación de personal en la industria maquiladora en Ciudad Victoria, 1999-2000", Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2000. (Tesis de Maestría en Desarrollo de Recursos Humanos)

INSTITUTO CHIHUAHUENSE DE LA MUJER, "Consejo Consultivo", Chihuahua, Ichimu, http://www.Institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/principal.htm. 29 de octubre de 2008.

———, "Convenios vigentes 2006", Chihuahua, http://www.municipiochihuahua.gob.mx/transparencia/documentos/DOC_3395.PDF. 11 de agosto de 2008.

———, "Directorio de instancias municipales de la mujer en el estado de Chihuahua", Chihuahua, Ichimu, 2008, http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichmujer/uploads/instancias%20Municipales%20de%20las%20Mujeres%20del%20estado%20de%20Chihuahu.pdf.

———, *Directorio de la Red de Atención y Prevención a la Violencia Familiar*, Chihuahua, Ichimu, 2008, www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichmujer/uploads/Red%20vs%20Violencia%20Familiar.pdf. 29 de octubre de 2008.

———, *Directorio de personal del Instituto Chihuahuense de la Mujer*, Chihuahua, Ichimu, 2008, http://www.Institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/principal.htm. 29 de octubre de 2008.

———, "Estatutos, bienes informáticos, relación de vehículos, estados financieros. Marzo de 2008", http://www.Institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/principal.htm. 29 de octubre de 2008.

———, "Indicadores de brechas en el estado de Chihuahua", Chihuahua, Ichimu, 2007, http://www.chihuahua.gob.mx/ichmujer/Contenido/plantilla5.asp?cve_canal=2218&Portal=ichmujer. 29 de octubre de 2007.

———, "Informe de actividades 2004-2005", Chihuahua, Ichimu, 2005. http://www.Institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/principal.htm. 29 de octubre de 2008.

———, "Informe de actividades 2007", Chihuahua, 2007, http://www.Institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/principal.htm. 29 de octubre de 2007.

———, "Programa Sectorial de Equidad de Género 2004-2010 del Instituto Chihuahuense de la Mujer", Chihuahua, Ichimu, 2004, www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichmujer/uploads/PROGRAMASECTORIAL2004-2010.pdf. 29 de octubre de 2008.

———, "Reglamento Interior del Instituto Chihuahuense de la Mujer", Chihuahua, Ichimu, 25 abril de 2006, www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichmujer/uploads/ReglamentoICHMujer.pdf. 29 de octubre de 2008.

———, "Servicios: Centros de Prevención y Atención a las Mujeres en Situación de Violencia (Musivi) y Módulos de Atención a Mujeres (MAM)", Chihuahua, Ichimu, http://www.Institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/principal.htm. 29 de octubre de 2008.

———, *I Informe del Instituto Chihuahuense de la Mujer, 2005*, Chihuahua, Gobierno del Estado de Chihuahua / Instituto Chihuahuense de la Mujer / Secretaría de Fomento Social, 2005.

———, *II Informe del Instituto Chihuahuense de la Mujer, 2006*, Chihuahua, Gobierno del Estado / Instituto Chihuahuense de la Mujer / Secretaría de Fomento Social, 2006.

———, *III Informe del Instituto Chihuahuense de la Mujer, 2007*, Chihuahua, Gobierno del Estado / Instituto Chihuahuense de la Mujer / Secretaría de Fomento Social, 2007.

INSTITUTO COAHUILENSE DE LAS MUJERES, *Directorio de las instancias municipales de la mujer de Coahuila*, Saltillo, ICM, 2008.

———, *Informe de Actividades del Instituto Coahuilense de las Mujeres*, Saltillo, ICM, 2008.

INSTITUTO DE LA MUJER DURANGUENSE, "Directorio de los Institutos Municipales de la mujer en el Estado", Durango, julio de 2008. (Documento de trabajo)

———, "Primer Encuentro Itinerante de Sensibilización Laboral. Trabajo de mujeres: cuestión de género", *El Siglo de Durango*, Durango, 4 de junio de 2008.

———, "Noticias", *El Siglo de Durango*, 18 de diciembre de 2003, 16 de junio de 2005, 19 de julio de 2005 y 6 de agosto de 2008, Durango, NuevoIdealDurango.com, 17 de noviembre de 2007.

Instituto Nacional de Desarrollo Social, "Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas", tercer informe trimestral, México, Indesol, 2007, www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/2007/3ertrim/13_instancias_Mujeres.pdf. 29 de octubre de 2008.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "II Conteo de Población y Vivienda 2005", México, INEGI, http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/programas/programa2.asp?clave=008&s=est&c=10386. 29 de octubre de 2008.

———, "Población derechohabiente 2000/2005/2008 por entidad federativa", México, INEGI, http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=1873. 29 de octubre de 2008.

———, *Anuario estadístico del estado de Tamaulipas*, Aguascalientes, INEGI-Aguascalientes, 2003.

———, *Estados Unidos Mexicanos. Cien años de censos de población*, Aguascalientes, INEGI-Aguascalientes, 1996.

———, *Estados Unidos Mexicanos. Perfil sociodemográfico, XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes, INEGI-Aguascalientes, 2002.

———, *II Conteo de Población y Vivienda 2005. Perfil sociodemográfico de Durango*, Aguascalientes, INEGI-Aguascalientes, 2008. http://www.ctedurango.gob.mx/documentos/Perfil_Soc_Dgo.pdf. 29 de octubre de 2008.

———, *Las mujeres en Durango*, Durango, INEGI / Inmujeres / Instituto de la Mujer Duranguense / Gobierno del Estado de Durango, 2004.

———, *Victoria, estado de Tamaulipas. Cuaderno estadístico municipal*, México, INEGI, 1999.

Instituto Nacional de las Mujeres, "Convocatorias: Bases de operación. Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres 2008", México, Inmujeres, 20 pp. www.inmujeres.gob.mx.

———, "Inmujeres destina casi 180 millones de pesos para estados y municipios", comunicado de prensa, núm. 12, México, Inmujeres, Coordinación de Relaciones Públicas y Comunicación Social, 22 de febrero de 2008. www.inmujeres.gob.mx/crpcs/comunicados/2008/20080222_012.pdf. 29 de octubre de 2008.

———, *Articulación entre CEDAW, Beijing, Metas del Milenio y Ley de Igualdad*, México, Inmujeres/Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales, [s. a.].

———, *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres*, México, Inmujeres, 2005.

————, "Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Libro blanco: Fondo Fortalecimiento a instancias de la Mujer en Entidades Federativas y Municipales", México, Inmujeres, noviembre de 2006, www.inmujeres.gob.mx/lftaipg/1514.pdf. 29 de octubre de 2008.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Enciclopedia de los municipios de México*, México, Inafed, 2005.

INSTITUTO MUNICIPAL PARA LAS MUJERES DE FRESNILLO, Zacatecas, www.fresnillo.gob.mx. Junio-julio de 2008.

LAMAS, Marta, "La antropología feminista y la categoría 'género'", en Marta Lamas, comp., *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 1996.

"Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chihuahua", *Periódico Oficial del Estado*, Chihuahua, núm. 8, 28 de enero de 1998.

"Ley de Paternidad Responsable del Estado de Tamaulipas", *Periódico Oficial del Estado*, Ciudad Victoria, núm. 151, diciembre de 2004.

Ley de Prevención de la Violencia Familiar del Estado de Tamaulipas, Ciudad Victoria, Congreso del Estado de Tamaulipas, junio de 2008.

"Ley del Instituto Chihuahuense de la Mujer", *Periódico Oficial del Estado*, Chihuahua, núm. 69, 28 de agosto de 2002.

"Ley del Instituto Nacional de las Mujeres", *Diario Oficial* de la Federación, México, 12 de enero de 2001.

"Ley del Instituto para las Mujeres Zacatecanas", Decreto Número 438, *Periódico Oficial del Estado*, Zacatecas, núm. 27, 4 de abril de 2007. http://www.apozol.gob.mx/fraccionI.html. 29 de octubre de 2008.

"Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", *Periódico Oficial del Estado*, Chihuahua, núm. 7, 24 de enero de 2007.

"Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", *Diario Oficial* de la Federación, México, 1 de febrero de 2007.

"Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", *Diario Oficial* de la Federación, México, 2 de agosto de 2006.

"Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza", *Periódico Oficial del Estado*, Saltillo, 7 de marzo de 2008.

"Ley Orgánica del Municipio", Decreto Número 351, *Periódico Oficial del Estado*, Zacatecas, Gobierno del Estado, 15 de septiembre de 1993 http://201.120.149.225/content/leyes/leyorgmunicipio.htm. 29 de octubre de 2008.

"Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango", Decreto 91, LXI Legislatura del Congreso del Estado de Durango, *Periódico Oficial*

del Estado, Durango, núm. 43, 30 de mayo de 1999. "Fe de erratas", *Periódico Oficial del Estado*, Durango, núm. 36, 4 de mayo de 2000, http://www.Congresodurango.gob.mx/ (rubro Legislación). 28 de octubre de 2008.

"Ley para el Desarrollo Familiar del Estado de Tamaulipas", *Periódico Oficial del Estado*, Ciudad Victoria, núm. 155, diciembre de 2004.

"Ley para la Equidad de Género en Tamaulipas", *Periódico Oficial del Estado*, Ciudad Victoria, núm. 28, marzo de 2005.

"Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas", Decreto Número 99, *Periódico Oficial del Estado*, Zacatecas, num. 42, 24 de mayo de 2008, http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/..%5Clegislacionestatal%5CTextos%5CZacatecas%5C61333001.doc. 29 de octubre de 2008.

"Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres", *Periódico Oficial del Estado*, Ciudad Victoria, núm. 101, agosto de 2007.

"Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el estado de Zacatecas", Decreto núm. 195, t. CXIII, *Periódico Oficial del Estado*, Zacatecas, 19 de febrero de 2003. Última reforma: *Periódico Oficial del Estado*, 1 de febrero de 2006. www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ZACATECAS/Leyes/ZACLey28.pdf. 29 de octubre de 2008.

"Ley que Crea el Instituto de la Mujer Duranguense", Decreto Número 298, LXI Legislatura del Congreso del Estado de Durango, *Periódico Oficial del Estado*, Durango, núm. 49, 18 de junio de 2000.

Los municipios de Tamaulipas, México, Secretaría de Gobernación / Gobierno del Estado de Tamaulipas, 1988.

MASSOLO, Alejandra, "Notas sobre la gobernabilidad local, la participación de las mujeres y la equidad de género en la agenda de los gobiernos municipales", Foro: Género, Gobernabilidad y Agendas Locales, México, 2004 http://www.undp.org.mx/Genero/Doctos/Alejandra%20Massolo.pdf. 29 de octubre de 2007.

MERLA RODRÍGUEZ, Gerardo, *Nuevo León. Geografía regional*, General Zuazua, Nuevo León, Centro de Información de Historia Regional, UANL, 1990.

MIKER, Martha y Alejandro Arrecillas, "Diagnóstico estatal de las instancias municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres en el norte y noreste de México. Chihuahua", primer borrador, Ciudad Juárez, julio de 2008.

————, "Diagnóstico estatal de las instancias municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres en el norte y noreste de México. Chihuahua", reporte final, Ciudad Juárez, septiembre de 2008.

MONÁRREZ FRAGOSO, Julia Estela, *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2008.

MOREIRA VALDEZ, Humberto. *Primer Informe de Resultados. Acciones municipales*, Saltillo, Coahuila, Gobierno del Estado, 2007.

"Mujer zacatecana. Prepara Inmuza celebración del día de la mujer", Zacatecas, 28 de febrero de 2005. www.zacatecas.net. Junio-julio de 2008.

NASH, Mary, "Invisibilidad y presencia de la mujer en la historia", *Historias 10*, México, INAH, julio-septiembre de 1985.

NAVA CASTILLO, Juana María, "Descartan creación de Instituto de las Mujeres en Nuevo León", en *Cimac*. Periodismo con perspectiva de género, 7 de marzo de 2003. www.cimacnoticias.com/noticias/03mar/03030705.html

ORTEGA ESTRADA, Federico *et al.*, *Innovación e investigación científica en la región norte-centro de México*, México, UACH-Conacyt, 2007.

PÉREZ, Martha, "Participación de mujeres en Ciudad Juárez: tres tipos de lucha", México, UAM-Xochimilco, 2008, 290 pp. (Tesis de doctorado)

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas, 2005, pp. 2-115.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Indicadores de desarrollo humano y género*, México, PNUD, 2006.

————, "Presentan hoy estudios sobre género y violencia en Zacatecas", México, PNUD / Unifem, 25 de julio de 2007, http://www.unifem.org.mx/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=121&Itemid=2. 29 de octubre de 2007.

PONCE RAMÍREZ, Jessica y Gloria Tello Sánchez, *Investigación sobre el marco jurídico del hostigamiento sexual en el estado de Coahuila*, México, Sedepac, 2006.

Presentación de la encuesta sobre violencia hacia las mujeres indígenas del Estado de Chihuahua, Chihuahua, Ichimu / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Delegación Chihuahua, 2007.

Primer Congreso Nacional de la Mujer. Abarcando Espacios Contigo, Ciudad Victoria, Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer / Gobierno del Estado / Secretaría de Desarrollo Social, 2001.

Primera Encuesta Estatal sobre Discriminación en Zacatecas. Grupo: Mujeres y Hombres, Zacatecas, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas / Unidad Académica de Matemáticas, diciembre de 2005, pp. 34-45.

Primera Encuesta sobre la Mujer Migrante en el Estado de Chihuahua, 2007, Chihuahua, Chihuahua, Indesol, Ichimu, Gobierno del Estado, PAIMEF, 2007, http://www.chihuahua.gob.mx/ichmujer/Contenido/plantilla5.asp?cve_canal=8348&Portal=ichmujer. 29 de octubre de 2008.

"Reforma de la Ley que Crea el Instituto de la Mujer Duranguense", Decreto Número 202, LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Durango, *Periódico Oficial del Estado*, Durango, Durango, núm. 51, 25 de diciembre de 2005, http://www.Congresodurango.gob.mx/ (rubro Legislación). 28 de octubre de 2008.

"Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango", *Gaceta Municipal*, Durango, Durango, t. XXV, núm. 194, 11 de abril de 2008.

"Resultados de elecciones de Ayuntamiento 2007", *Wikipedia*. La enciclopedia libre, http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_de_Chihuahua_(2007)#Resultados_electorales. 29 de octubre de 2008.

"Resultados de las elecciones de Síndico 2007", *Wikipedia*. La enciclopedia libre, http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_de_Chihuahua_(2007)#Resultados_electorales. 29 de octubre de 2008.

"Resultados de las elecciones para Diputados 2007", *Wikipedia*. La enciclopedia libre, http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_de_Chihuahua_(2007)#Resultados_electorales. 29 de octubre de 2008.

REYES, José, "Destaca la región en abusos sexuales", *Vanguardia*, sección "Mi Ciudad", primera plana. Saltillo, Coahuila, 11 de agosto de 2008.

RUBIO, Patricio, "Diagnóstico de las instancia municipales en la instrumentación de las política de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México. El caso de San Luis Potosí", San Luis Potosí, primer reporte, agosto de 2008.

——— y Marco Iván Vargas, "Diagnóstico de las instancia municipales en la instrumentación de las política de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México, El caso de San Luis Potosí", San Luis Potosí, reporte final, septiembre de 2008.

SALAZAR IBARRA, Jesús "Estilos de vida de los duranguenses y medios masivos de comunicación", Durango, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Contaduría y Administración, documento de trabajo, 2002.

SALLES, Vania, "Familias y hogares de Matamoros. La compulsión al trabajo femenino", *Demos*, vol. 7, México, 1994.

————, "Hogares de frontera", *Nueva Antropología*, México, vol. XV, núm. 49, 1996.

SÁNCHEZ SAAVEDRA, Jimena, "Actitud de la mujer ante su desarrollo personal y laboral en la administración de recursos humanos en la industria maquiladora. El caso de Ciudad Reynosa, Tamaulipas", Ciudad Victoria, Tamaulipas, UAT, 1999. Tesis de maestría en Desarrollo de Recursos Humanos.

STIEGLER, Barbara, "¿Qué es *gender mainstreaming*?", en Angela Meentzen y Enrique Gomáriz, comps., *Democracia de género. Una propuesta inclusiva*, El Salvador, Fundación Heinrich Böll, 2003, pp. 78-100.

TALAMANTES GÓMEZ, Héctor Manuel, *Radiografía de la migración y las remesas en el estado de Durango*, Durango, Durango, Cocyted-UJED, 2006.

Tercer Congreso Internacional de la Mujer. Aliadas para trascender, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer / Gobierno del Estado / Secretaría de Desarrollo Social, 2004

TESORO, María de la Luz, "Mujeres proponen Ramo 40: igualdad de género en presupuesto", 23 de octubre de 2007, http://www.cimacnoticias.com/site/07102308-Mujeres-proponen-Ra.30788.0.html. 23 de octubre de 2007. 28 de octubre de 2008.

TORRES, Martha Victoria, "Ejes y vertientes del Programa Institucional del IMD", Comunicación personal, 2008.

TRUJILLO BAUTISTA, Jorge, "Yo estaba muy bonita", *Testimonios de la Revolución Mexicana en Tamaulipas*, México, INEHRM / Instituto Tamaulipeco de Cultura, 1992.

VALLE RODRÍGUEZ, Gloria y Marco Antonio Elías Salazar, "Mujer y equidad de género, estado de Zacatecas", *Revista Electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad*, tercera era, año 7, núm. 30, enero-agosto de 2007, pp. 1-21, http://sociales.reduaz.mx/numant.htm. 28 de octubre de 2008.

VÁZQUEZ, Blanca y Teresa Arteaga, "Diagnóstico: las instancias municipales encargadas de la igualdad entre hombres y mujeres en el Estado de Zacatecas", Zacatecas, Zacatecas, primer reporte, agosto de 2008.

————, "Diagnóstico: las instancias municipales encargadas de la igualdad entre hombres y mujeres en el Estado de Zacatecas", Zacatecas, Zacatecas, reporte final, septiembre de 2008.

Vanguardia, Saltillo, Coahuila, "Mi Ciudad", 26 de junio 2008.

WRIGHT, Melissa W. "When movements falter: public women, justice, and the geographic conundrum of Ciudad Juarez", *2007 Annual Meeting o Association of American Geographer*, San Francisco, California, 2007.

ZEBADÚA SERRA, María "Jóvenes de Nuevo León: procesos de institucionalización/desinstitucionalización", en Mónica Valdez González, comp., *Encuesta Nacional de Juventud 2005*, México, Instituto Mexicano de la Juventud, 2007.

———, "Diagnóstico de las familias del sur de Nuevo León", Monterrey, Nuevo León, Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado, 2008. En prensa.

——— y Adela Díaz, "Diagnóstico de las instancias municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México, Nuevo León", Monterrey, Nuevo León, primer borrador, agosto de 2008.

———, y Adela Díaz, "Diagnóstico de las instancias municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región norte y noreste de México, Nuevo León", Monterrey, Nuevo León, informe final, septiembre de 2008.

ZICCARDI, Alicia y Homero Saltalamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, IIS / UNAM, 1997.

ZORRILLA, Juan Fidel, *La mujer en Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, UAT / Instituto de Investigaciones Históricas, 1976.

— *et al.*, *Tamaulipas. La tierra del Bernal*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Gobierno del Estado, 1986.

Entrevistas

Coahuila:

Alberto Carrasco Xicaténcalt, Director de la Casa del Migrante.

Julieta López Fuentes, Diputada, Presidenta de la Comisión de Equidad de Género en el Congreso del Estado de Coahuila.

Diana Patricia González Soto, integrante de la Comisión de Equidad de Género y Derechos Humanos en el Cabildo de Saltillo, Coahuila.

Rosario Rocha Contreras, Coordinadora General del Instituto Coahuilense de las Mujeres.

Cristina Rodríguez Rodríguez, Directora General del Instituto Coahuilense de las Mujeres.

Con las Titulares de las instancias municipales de la mujer en Cuatro Ciénegas, San Pedro, Francisco I. Madero, Monclova y Ramos Arizpe.

Durango:

En la Dirección Municipal de Desarrollo Social de Durango.
En la Dirección Municipal de Desarrollo Económico de Durango.
Con las responsables del Instituto Municipal de la Mujer de Durango.

Nuevo León:

Con la Directora y colaboradoras del Instituto Estatal de la Mujer.
Con las Directoras, Enlaces y colaboradoras de los Institutos Municipales de la Mujer.

San Luis Potosí:

Avilés Fernández, información electoral del estado de San Luis Potosí, comunicación personal, 2008.
Por teléfono con encargadas de las temáticas de género en 40 Ayuntamientos.

Tamaulipas:

Con responsables de los Institutos Municipales de la Mujer en Nuevo Padilla, Gómez Farías, Mante, Xicoténcatl, Nuevo Laredo, Reynosa, Valle Hermoso, San Fernando, Aldama y Tampico.
Con autoridades vinculadas con la temática de la mujer y la familia en municipios que no tienen Instituto Municipal de la Mujer: Matamoros, Llera y Antiguo Morelos.

Zacatecas:

María Guadalupe Almaraz Aguirre, del Instituto Municipal de la Mujer de Fresnillo.
Aranzazu Álvarez Moreno, del DIF de Mezquital del Oro.
Ana María Castañeda Castañeda, del DIF de Atolinga.
Karla Chaires del Río, del Instituto Municipal de la Mujer de Villa de Cos.
Guadalupe Escobedo y Analí Maravilla, del Fondo de Desarrollo de las instancias Municipales de la Mujer.
Leticia Espinoza Ramírez, del Instituto Municipal de la Mujer de Guadalupe.

Ana Luisa Herrera Téllez, del Instituto Municipal de la Mujer de Valparaíso.
Jaira Janeth Jaramillo Jaramillo, del Instituto Municipal de la Mujer de Vetagrande.
Rubí Juárez, del Instituto Municipal de la Mujer de Jerez.
Jessica Elizabeth Manzanera Estrada del Instituto Municipal de la Mujer de Tlaltenango de Sánchez Román.
Rocío Martínez, del Instituto para la Mujer Zacatecana.
Marisela Rodríguez Montes, del Instituto Municipal de la Mujer de Loreto.
Lidia Vázquez Luján, del Instituto para la Mujer Zacatecana.

Sitios web y virtuales

Coahuila. Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011 http://www.coahuila.gob.mx.
Coahuila de Zaragoza. Conteo de Población y Vivienda 2005, INEGI www.inegi.gob.mx
http://www.coahuila.gob.mx/conozca/hub.php/mapas.
Cimac. Periodismo con perspectiva de género. 2 de diciembre de 2003, virtual.
Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2006 y 20 de septiembre de 2007, virtual.
Manual Organizacional y de Servicios. Instituto Estatal de las Mujeres, Nuevo León. Gobierno del Estado de Nuevo León http://www.nl.gob.mx/pics/pages/org_partic_ciudadana_base/IEM07.pdf.
www.durango.gob.mx.
www.conapo.gob.mx
www.ife.com.mx
Zacatecas Hoy, Zacatecas, http: //www.zacatecashoy.com.
————, "Capacita el Instituto para las mujeres zacatecanas a Directoras municipales para bajar recursos de la Federación", 6 de mayo de 2008. Consulta: junio-julio de 2008.
————, "Inmujeres retomara el modelo de equidad de género de Zacatecas", 7 de junio de 2007. Consulta: junio-julio de 2008.
Reforma, México, http:// www.reforma.com.
————, "La Directora del Inmujer pidió frenar la violencia contra las mujeres en el estado de México", 7 de marzo de 2008. Consulta: junio-julio de 2008.
————, De la Paz López, María, "Igualdad de género", 8 de marzo de 2008. Consulta: junio-julio de 2008.

Fresno, Zacatecas, http:// www.periodicofresno.com.
———, "Los recursos aplicados alcanzaron los 13 millones de pesos: Rivera Vázquez, el respaldo de la Gobernadora fue determinante para el incremento presupuestario", 2 de enero de 2008. Consulta: junio-julio de 2008.
———, "Toma protesta el nuevo consejo de la Junta de Gobierno del Instituto para las Mujeres Zacatecanas", 21 de noviembre de 2007. Consulta: junio-julio de 2008.
———, "Este año, Inmuza entregó 40 por ciento más recursos en créditos para mujeres en comparación con 2006", 28 de diciembre de 2007. Consulta: junio-julio de 2008.
———, "En Zacatecas se trabaja intensamente en favor de las mujeres", 7 de abril de 2008. Consulta: junio-julio de 2008.
Imagen, Zacatecas, http://www.imagenzac.com.mx/.
———, Alarcón Milagros, "Inmuza: Mujeres neo feministas", 30 de enero de 2002. Consulta: junio-julio de 2008.
———, "Apoya Inmuza productividad con créditos", 17 de diciembre de 2003. Consulta: junio-julio de 2008.
El Sol de Zacatecas, Zacatecas, Zacatecas, http://www.periodicos.com.ar/MEXICO/zacatecas.zacatecas.elsoldezacatecas.php.
———, "Inician Seplander, Sedezac e Inmuza proceso de modernización", 27 de enero de 2008. Consulta: junio-julio de 2008.

DIAGNÓSTICO A INSTANCIAS MUNICIPALES RESPONSABLES DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES. REGIÓN SURESTE

*Luis Rodríguez Castillo**

I. Introducción

En este documento se presentan los resultados del diagnóstico a instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Sureste de México. El objetivo del estudio fue generar un mapeo institucional acerca de la situación de las instancias municipales de la mujer (IMM). La sistematización de la información del estudio permitirá establecer las necesidades indispensables para el desarrollo de políticas públicas locales con mecanismos de implementación de programas y proyectos que conduzcan a la igualdad entre hombres y mujeres.

El documento se divide en las siguientes secciones, primero, la introducción; enseguida se presenta la estrategia metodológica de la investigación. En la tercera sección se abordan las características sociodemográficas de los estados que integran la Región de estudio. Después, se presenta el marco de referencia de las políticas de igualdad y la importancia del municipio en ellas, los marcos estatales en materia de igualdad y el avance que ha tenido la formación de las IMM en la Región. La quinta parte del informe la componen los resultados por estado, que se encuentran integrados en tres

* Agradezco el apoyo de las antropólogas Claudia Tomic Hernández, Cecilia Guadalupe Acero Vidal y Vianney Alizbeth Moreno Entzin; así como de los antropólogos Iván Francisco Porraz, Miguel Ángel Gómez y Filadelfo Moguel Fuentes en la realización del trabajo de campo y sistematización de la información. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la entidad financiadora. El equipo de trabajo agradece profundamente a las funcionarias municipales y estatales por la información y las facilidades proporcionadas en la etapa de diagnóstico.

aspectos: 1. la identificación de los programas y proyectos realizados por las IMM; 2. los aspectos organizacionales de las IMM, así como su posición en el Ayuntamiento, y 3. la institucionalización de políticas públicas locales a favor de la igualdad. La sexta sección presenta las recomendaciones que se desprenden del análisis y con base en ellas una propuesta de modelo ideal de IMM.

II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

Se sistematizó información documental del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Inafed), e-local y el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), entre otras. La revisión permitió conocer los perfiles de los estados y municipios que integran la Región Sureste del país. Se identificó la dinámica de creación de las IMM en cada uno de los estados y su ubicación. Actualmente existen 189 IMM en la Región; es decir, una cobertura de 16.8 % del total de municipios.

Esta información fue de utilidad en la segunda fase del estudio: la recopilación de información en campo y la selección de los casos de estudio. Se diseñaron los instrumentos para la recopilación de información; los cuales, después de una prueba piloto, se reformularon como una guía semiestructurada de entrevista (ver anexo A). Se seleccionó una muestra de las IMM procurando que cubrieran diversas características en cuanto al tipo y tamaño, filiación política del Gobierno, presencia de hablantes de lengua indígena, grado de marginación, ubicación y representatividad de los municipios en las Subregiones de cada uno de los estados. En ese momento se procedió al establecimiento de una agenda de trabajo con citas concertadas con las Titulares de las IMM.

Paralelamente, se programaron entrevistas individuales con actores clave en la zona de estudio; tales como Titulares o Delegadas Subregionales de los Institutos Estatales de las Mujeres (IEM); Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores de Equidad y Titulares de las Subprocuradurías de la Mujer, el Niño y la Familia de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de los municipios. Aunado a ello, se solicitó a las Titulares de las instancias proporcionar informes, planes, proyectos, folletos, trípticos y otros textos de la instancia que consideraran importantes como evidencia empírica de las principales acciones, proyectos e impactos logrados.

Del universo identificado se realizó el diagnóstico a 42 IMM que representan 22.2 %. Aunque el estudio es de un perfil netamente cualitativo, dicha cifra favorece al diagnóstico que alcanzó una representatividad estadísticamente significativa.

III. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA REGIÓN SURESTE

De acuerdo con Bataillon (1993),[1] la Región Sureste del país se conforma por diferentes paisajes fisiográficos entre los que se encuentra el macizo montañoso de la Sierra Madre, las llanuras costeras en su vertiente del Pacífico, por el sur, y las llanuras del Golfo de México, por el norte y el este. Asimismo, por las llanuras calizas de la península de Yucatán, bordeada por los límites de la frontera con la República de Guatemala. Está integrada por ocho estados y sus respectivos municipios: Campeche, con 11 municipios; Chiapas, con 118 municipios; Guerrero, con 81 municipios; Oaxaca, con 570 municipios; Quintana Roo, con nueve municipios; Tabasco, con 17 municipios; Veracruz de Ignacio de la Llave, con 212 municipios, y Yucatán, con 106 municipios. La Región concentra a 1,124 municipios, esto es 46 %, de los 2,440 actualmente existentes en el país.

La población total de la Región en el año 2005 era de 23,724,643 personas, que representan 22.8 % de la población nacional (ver cuadro 1). En su estructura por sexo, 51.1 % de la población de la Región eran mujeres y 48.9 %, hombres; es decir que por cada 100 hombres en la Región había 108 mujeres.[2] El estado con el índice de feminidad más bajo es Quintana Roo, donde por cada 100 hombres hay 97 mujeres; en contraste, el índice más alto se encuentra en Oaxaca, donde por cada 100 hombres, hay 109 mujeres. Lo anterior se explica por la dinámica migratoria en estas entidades, ya que mientras Quintana Roo ha sido receptor de mano de obra a raíz del impulso a la construcción de la infraestructura turística, el estado de Oaxaca ha sido expulsor de mano de obra.

---

[1] C. Bataillon, *Las regiones geográficas en México.*

[2] Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx.

Mapa 1
Ubicación de la Región Sureste de México

Fuente: Elaborado a partir del INEGI, "Marco geoestadístico nacional".

CUADRO 1
Población total, población relativa, porcentaje de hombres y mujeres y HLI, 2005

Entidad federativa	Población total	% del total del país	% del total de la región	% Mujeres	% Hombres	% HLI
Campeche	754730	0.7	3.2	50.5	49.5	13.2
Chiapas	4293459	4.2	18.1	50.9	49.1	26
Guerrero	3115202	3	13.1	51.9	48.1	14.1
Oaxaca	3506812	3.4	14.8	52.2	47.8	35.1
Quintana Roo	1135309	1.1	4.8	49.4	50.6	19.2
Tabasco	1989969	1.9	8.4	50.9	49.1	2.9
Veracruz	7110214	6.9	30	51.8	48.2	9.5
Yucatán	1818948	1.6	7.7	50.7	49.3	33.3
Región Sureste	**23724643**	**22.8**	**100**	**51.1**	**48.9**	**19.2**

Fuente: Elaborado con información del INEGI, 2005.

La Región muestra un perfil rural por la distribución territorial de su población: 36.2 % habita en localidades de menos de 2,500 habitantes (ver cuadro 2). Ese indicador, asciende a 43.65 % acumulado para la población que vive en localidades de menos de 5,000 habitantes. Le sigue en importancia la población que habita en localidades de más de 100,000 habitantes con 31.6 %. Los estados de Quintana Roo, Campeche, y Yucatán concentran su población en localidades con más de 100,000 habitantes con 67.3 %, 48.5 % y 40.4 %, respectivamente.

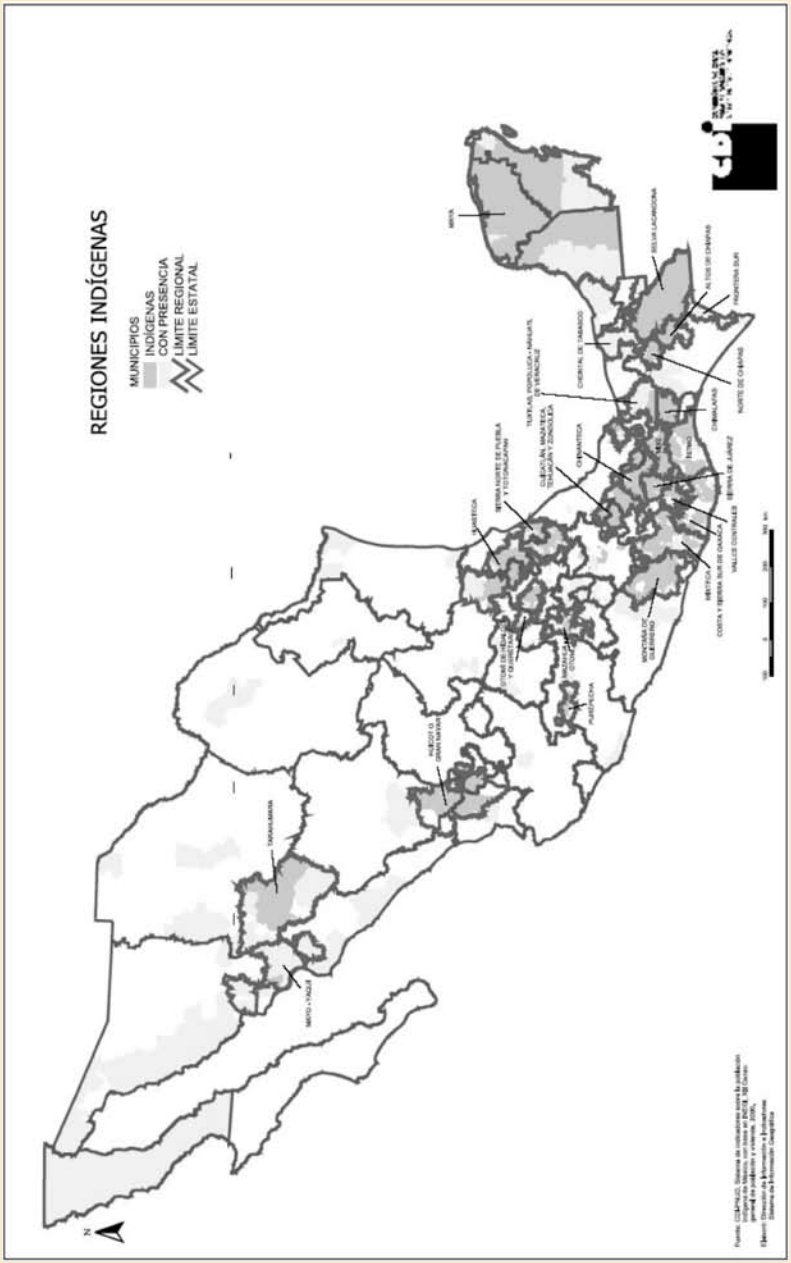
CUADRO 2
Distribución porcentual de la población, según tamaño de localidad, 2005

Entidad federativa	menos de 2,500 habitantes	de 2,500 a 14,999 habitantes	15,000 a 99,999 habitantes	más de 100,000 habitantes
Campeche	26	18.3	7.2	48.5
Chiapas	52.2	15.7	12.9	19.2
Guerrero	42.4	17.2	11.7	28.7
Oaxaca	52.9	22.7	17	7.4
Quintana Roo	14.4	10.1	8.2	67.3
Tabasco	45	21.5	16.6	16.9
Veracruz	39.4	17.8	18.4	24.4
Yucatán	17	22.9	19.7	40.4
Región Sureste	**36.2**	**18.2**	**14.0**	**31.6**

Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005

Un indicador de la diversidad cultural de la Región lo encontramos en 19.2 % de la población que era hablante de lengua indígena (HLI). De acuerdo con la tipología Regiones Indígenas, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Conadepi); de las 25 regiones existentes, 17 de ellas se encuentran en el sureste del país. Con ello, de los 1,124 municipios que integran la Región 62.5 %; es decir, 703 municipios, son municipios indígenas y municipios con presencia de población indígena.

MAPA 2
Regiones indígenas de México

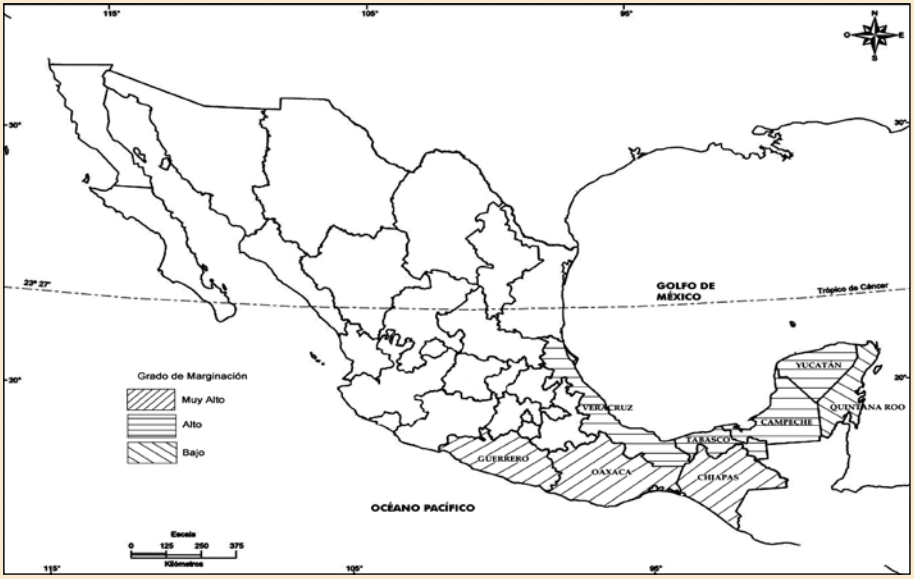


Fuente: Conadepi, 2006

La distribución territorial de la población tiene su correlato en el tipo de servicios a los que la población tiene acceso. En la Región 19.72 % ocupa viviendas con piso de tierra; 18.58 %, viviendas sin agua entubada, y 10.41 %, viviendas sin servicios sanitarios (ver cuadro 3). Estas condiciones de vida afectan seriamente los niveles de bienestar de la población, sobre todo a las mujeres.

En la Región 31.45 % de la población de quince años y más han truncado sus estudios, sin terminar la educación primaria; mientras que 13.78 % de la población de más de 15 años es analfabeta. El bajo nivel de instrucción tiene implicaciones sobre el tipo de actividades que los individuos desempeñan y el nivel de ingresos que alcanzan. En la Región la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos asciende a 59.75 %.

MAPA 3
Grado de marginación por entidad federativa, 2005



Fuente: Elaborado con información de Conapo, 2005

Los indicadores anteriores manifiestan que la Región concentra a los estados con mayor grado de marginación. Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Veracruz ocupan los lugares del uno al cuatro, respectivamente, en el país.[3]

[3] Donde 1 es el que tiene más alto grado de marginación.

Los tres primeros se tipifican por Conapo como estados de muy alta marginación; mientras que Veracruz, Tabasco, Campeche y Yucatán son estados de alta marginación. Sólo el estado de Quintana Roo es de baja marginación en el Sureste.

IV. POLÍTICAS EN MATERIA DE EQUIDAD Y EL MUNICIPIO EN MÉXICO

4.1. Reforma del Estado y e importancia del municipio

La formulación de políticas de igualdad en México ocurre en el marco de esfuerzos para consolidar el proceso de reforma del Estado e implementar reformas de tercera generación. Estas reformas centran su interés en la democratización política, ampliar la participación ciudadana y garantizar el ejercicio de sus derechos a los ciudadanos y ciudadanas. En ese espíritu, en el Gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra la Mujer (Proequidad), como parte del Plan Nacional de Desarrollo; así como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH).

La LGIMH menciona, en el artículo 16, capítulo IV, título II, las siguientes atribuciones que deben asumir los Gobiernos Municipales:

> I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres en concordancia con las políticas nacionales y locales correspondientes.
>
> II. 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.
>
> III. Proponer al Poder Ejecutivo, de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad.
>
> IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo con la Región, en las materias que esta Ley le confiere, y
>
> V. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como rurales.[4]

[4] Gobierno Federal, *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, p. 2.

CUADRO 3

Indicadores socioeconómicos seleccionados, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2005

Entidad federativa	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5,000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Nacional	8.37	23.10	5.34	2.49	10.14	40.64	11.48	28.99	45.30			
Guerrero	19.88	35.98	27.18	6.33	31.34	55.06	35.69	50.51	64.97	2.41213	Muy alto	1
Chiapas	21.35	42.76	8.07	5.88	25.90	60.20	32.99	58.46	78.14	2.32646	Muy alto	2
Oaxaca	19.35	38.49	6.84	7.21	26.29	53.06	35.17	61.27	69.65	2.12936	Muy alto	3
Veracruz	13.42	32.90	4.18	4.67	23.32	45.02	22.77	46.68	58.36	1.07674	Alto	4
Campeche	10.20	26.96	9.85	4.85	11.15	51.42	8.77	32.01	55.10	0.55876	Alto	8
Tabasco	8.57	25.10	3.99	1.95	22.94	47.11	9.11	55.78	51.97	0.46224	Alto	9
Yucatán	10.89	29.99	17.96	2.61	3.03	48.36	4.81	27.42	63.00	0.43144	Alto	11
Quintana Roo	6.58	19.42	5.19	2.59	4.66	49.90	8.41	17.10	36.78	-0.31569	Bajo	19
Región Sureste	**13.78**	**31.45**	**10.41**	**4.51**	**18.58**	**51.27**	**19.72**	**43.65**	**59.75**			

Fuente: Elaborado con información de Conapo 2005.

El municipio es la célula básica de la convivencia política, una comunidad republicana, democrática y autónoma del sistema federal. La importancia del municipio para intervenir en materia de igualdad deviene de su naturaleza como unidad territorial de gobierno, con personería jurídica, y su cercanía con los ciudadanos y ciudadanas.[5] Sin embargo, no fue sino después de nueve reformas a partir de la de 1983, cuando en 1999 se logró su reconocimiento como entidad de Gobierno. Como entidad de Gobierno los municipios en México son presididos por un Ayuntamiento de elección popular directa cada tres años, integrado por un Presidente y el número de Síndicos y Regidores que determinen las leyes locales.

Luego del proceso de reforma al artículo 115 constitucional adquiere fuerza la nueva agenda de los Gobiernos Locales. En ella, además de las tareas tradicionales como proveedores de servicios públicos, los actores involucrados en el Gobierno Local asumen una actitud proactiva, diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad frente a los problemas del desarrollo con sostenibilidad y el bienestar social,[6] en la que encuentran cabida las políticas a favor de la igualdad.

En ese sentido, la nueva agenda se ha reflejado en la Ley Orgánica del Municipio Libre (LOM) del estado de Guerrero. El artículo 69, establece que son

> [...] facultades y obligaciones del Ayuntamiento en materia de participación social de la mujer: I. Implementar un Programa Municipal de Participación Social de la Mujer, darle seguimiento y efectuar evaluaciones periódicas del mismo; II. Apoyar las actividades productivas de las mujeres; III. Establecer en coordinación con la Secretaría de la Mujer, programas de capacitación y empleo, y IV. Intervenir en defensa de los derechos de las mujer.

Por su parte, la nueva agenda también ha tenido sus repercusiones en la Ley para el Desarrollo Social de Quintana Roo, la cual instituye que el Ayuntamiento deberá implementar acciones para el desarrollo con perspectiva de género.

Las LOM de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco, establece como competencia de los Ayuntamientos la facultad para la creación de nuevas instancias, pero no es evidente la introducción

---

[5] J. Ugalde Cortés, *La reforma municipal*; A. Massolo, "Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal".

[6] E. Cabrero Mendoza, "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria".

de la nueva agenda. Por su parte, las LOM de los estados de Veracruz y Yucatán reservan la autorización para la creación de organismos descentralizados o paramunicipales al Congreso Estatal. En Yucatán se está desarrollando una descentralización de facto,[7] pues los IMM han pasado por alto la restricción legal, para echar a andar las acciones de las instancias con la sola aprobación del Cabildo. En ambos casos, cuando la ley establece obligaciones o cuando ocurre la descentralización de facto, se deje entrever la disposición del Ayuntamiento como un actor con cada vez mayor injerencia en los asuntos del bienestar y el desarrollo local; así como su importancia por su naturaleza territorializada de gobierno para la implementación de políticas públicas a favor de la igualdad.

4.2. Instituciones estatales a favor de la igualdad en la Región Sureste

El Instituto de la Mujer del Estado de Campeche fue creado el 5 de julio de 2004 como una instancia sectorizada de la Secretaría de Gobierno del estado. Además el estado cuenta con la Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres expedida el 04 de julio de 2007. El IEM orienta sus acciones en torno a cuatro ejes: 1. atención a la violencia familiar; 2. capacitación; 3. Programa de Apoyo a la Economía Familiar, y 4. promoción de la salud.

En Chiapas, el 8 de diciembre de 2000, fue creado el Instituto de las Mujeres. Dicha Ley se modifica el 29 de agosto de 2007, para la creación del Instituto Estatal de las Mujeres, como un órgano desconcentrado y autónomo adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social. Además, la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres fue decretada el 29 de agosto de 2007.

El IEM Chiapas desarrolla cuatro ejes de acción: 1. una cultura de la equidad; 2. talleres de capacitación a mujeres; 3. promoción de proyectos productivos, y 4. talleres de capacitación a servidores públicos. Adicionalmente el IEM cuenta con un proyecto estratégico: Plan Integral para Institucionalizar y Transversalizar la Perspectiva de Género en el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.

La Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero (Semujer), se instauró en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. La Semujer centra sus ac-

[7] T. Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*.

ciones en cuatro ejes de acción: 1. autonomía económica e igualdad de oportunidades; 2. capacitación para el desarrollo y la equidad de género; 3. participación social, y 4. bienestar social y por una vida sin violencia. Aunado a lo anterior se cuenta con el Programa de Institucionalización del Enfoque de Género en la Administración Pública Estatal.

En el estado de Oaxaca se ha optado por un modelo centralizado de planeación y transversalización de la perspectiva de equidad en la Administración y las políticas públicas. En ese sentido, el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) coordina el Programa Especial para la Igualdad de Género del Estado de Oaxaca. Asimismo, se han establecido siete proyectos estratégicos: 1. prevención de la violencia de género; 2. planeación para la igualdad; 3. institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal; 4. impulso a la igualdad de género en los municipios del estado; 5. incorporación de la perspectiva de género en las instituciones de educación; 6. fomento de la igualdad de género, y 7. promoción de la igualdad entre la población oaxaqueña.[8]

El 15 de mayo de 1998 se crea el Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM). Los programas estratégicos del IQM son: 1. promoción de igualdad de género; 2. talleres y encuentros de género, y 3. prevención de la violencia familiar. También se cuenta con la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar publicada en el *Periódico Oficial* el 15 de marzo de 2002. El 27 de noviembre de 2007 se decretó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Destaca que es la Ley para el Desarrollo Social, de mayo de 2007, en la cual se especifica que los municipios deberán promover acciones y programas de desarrollo social con perspectiva de género (fracción V, artículo 27, capítulo I, título IV).

En el año 2005 se creó el Instituto de la Mujer del Estado de Tabasco (IMET). La ley atribuye al municipio la capacidad de coadyuvante para la implementación de los programas públicos. El IMET trabaja en cinco vertientes: 1. construyendo una cultura con equidad; 2. empoderamiento y participación social; 3. derechos humanos con perspectiva de género; 4. desarrollo y productividad femenina, y 5. salud integral.

Las principales acciones del Instituto Veracruzano de las Mujeres (IVM) se encuentran agrupadas en cuatro ejes: 1. políticas con perspectiva de género y transversalidad en el Gobierno; 2. Igualdad de oportunidades y no discriminación de las mujeres; 3. Programa permanente de erradicación de la violencia; 4. Acciones afirmativas para las mujeres indígenas. Además, el 10 de marzo de 2008 se promulgó la Ley para Prevenir la Violencia contra

[8] Instituto de la Mujer Oaxaqueña, http://www.imo.gob.mx/2003.

la Mujer. En los lineamientos de ley se sanciona que es el Gobierno del estado el rector de la política en materia de igualdad.

En mayo del 2002 se creó el Instituto para la Equidad de Género de Yucatán (IEGY). El IEGY ha establecido un modelo de atención compuesto por Centros de Atención a la Violencia de Género y Unidades Municipales de Prevención a la Violencia de Género. El 18 de marzo de 2008 se aprobó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Como estructura operativa para hacer valer dicha Ley, el 22 de julio de 2008, se realizó la instalación del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. El IEGY ha delineado siete ejes de acción: 1. capacitación a servidores públicos; 2. sensibilización a mujeres y hombres; 3. atención psicológica; 4. asesoría jurídica; 5. promoción a la igualdad de oportunidades; 6. capacitación y asesoría a mujeres en situación de cárcel, y 7. asesoría para proyectos productivos.

En la Región, los decretos de creación presentan a los IEM como órganos desconcentrados y autónomos de la Administración Pública Estatal. Destacan dos casos cuyas leyes señalan una línea de dependencia: el caso de Chiapas, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social; y el de Campeche, como instancia sectorizada de la Secretaría de Gobierno. La instancia en el estado de Guerrero adopta el estatuto de Secretaría del estado; siendo el primer caso en la República en la que la instancia de las mujeres adquiere esta forma, que apunta a una mayor solidez institucional en el Gobierno.

El marco jurídico se ha desarrollado de manera desigual en los estados. Por ejemplo, la Ley, en el estado de Campeche, estipula 34 objetivos específicos a ser cubiertos por el Instituto; en Chiapas se presentan 17 atribuciones, y en el estado de Veracruz se le asignan 18 funciones. Aunado a ello, la LGIMH se ha promulgado sólo en los estados de Campeche, Guerrero y Quintana Roo; mientras que la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia —con excepción de Oaxaca, donde se encontraba en su etapa de estudio legislativo— ya ha sido promulgada. Como consecuencia de ello en los ocho estados de la Región hay coincidencia en materia de hacer de la atención a las mujeres víctimas de violencia una política del estado. En ese sentido, una constante en los estados de la Región es la instalación de Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar y la del Sistema para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán cuentan con programas para la institucionalización del enfoque de género en la Administración Pública Estatal, como mandato de ley y responsabilidad del IEM; mientras que en

Quintana Roo, otro estado con esta política, el mandato se específica en la Ley para el Desarrollo Social. Otro aspecto coincidente en la Región es que el Gobierno Estatal se reserva la dirección de las políticas en la materia; mientras que se deja al municipio la atribución, de manera explícita en la ley o de facto, de coadyuvante para la implementación de los programas. En Campeche, Tabasco y Yucatán, los ordenamientos legales señalan como área de competencia del IEM el apoyo para la creación de las IMM. En cambio en Oaxaca, la Ley reserva el impulso a las políticas de igualdad en los municipios como atribución del IMO.

Únicamente en la reglamentación y programas de los IEM de Chiapas, Guerrero, Quintana Roo y Tabasco, se establece como un eje de acción el estímulo y seguimiento a la participación social de la mujer. Otra excepción importante a destacar es el IVM, que entre sus objetivos señala la realización de acciones afirmativas para las *mujeres indígenas.* Esta visualización no es ponderada en los estados como Oaxaca y Yucatán que muestran 35.1 % y 33.3 %, respectivamente, de HLI entre su población.

4.3. Desarrollo de las IMM en la Región

Según información oficial[9] a marzo de 2005 se habían establecido en los 31 estados de la República y en el Distrito Federal, los correspondientes IEM. Se contaba con 73 IMM, de las cuales sólo se habían firmado 66 convenios de colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres. De estos correspondían a la Región Sureste un total de 18 convenios municipales; es decir, a marzo de 2005 en el ámbito nacional, se habían establecido 3.2 % de las instancias, mientras que en la Región Sureste existía una cobertura sobre 1.6 % del total.

Esta situación cambió a marzo de 2007, según información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se registraron 100 IMM, u 8.9 %. En términos relativos fueron los estados de Guerrero y Quintana Roo los que tuvieron un avance más importante al alcanzar una cobertura de 22.2 % en sus municipios. En agosto-septiembre de 2008, que se levantó la información de campo de este diagnóstico, se registraron 189 IMM que significa una cobertura de 16.4 % de los municipios (ver cuadro 4). Son los estados de Campeche y Quintana Roo los que han avanzado en

[9] Instituto Nacional de las Mujeres, *El reto de la equidad*; Instituto Nacional de las Mujeres, *Libro blanco: Fondo Fortalecimiento a Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas y Municipales.*

la cobertura con 90.9 % y 88.8 % de IMM, en relación con el número total de sus municipios.

La dinámica de creación de las IMM muestra que de los tres estados que tienen como atribución la promoción y el apoyo para la creación de las instancias municipales; Campeche es el que ha tenido mayor eficiencia. La ausencia de nuevas IMM en Oaxaca se explica por el ordenamiento legal.

CUADRO 4
Desarrollo de las IMM en la Región Sureste, 2005, 2007 y 2008

Entidad federativa	Número de municipios	IMM 2005		IMM 2007		IMM 2008	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Campeche	11	0	0	2	18.2	10	90.9
Chiapas	118	2	1.7	9	7.6	38	32.2
Guerrero	81	0	0	18	22.2	29	35.8
Oaxaca	570	4	0.7	5	0.88	5	0.88
Quintana Roo	9	1	11.1	2	22.2	8	88.8
Tabasco	17	1	5.8	3	17.6	13	76.4
Veracruz-Llave	212	1	0.5	38	17.9	48	22.6
Yucatán	106	9	8.5	23	21.7	38	35.8
Región Sureste	1124	18	1.7	100	8.9	189	16.8

Fuente: Elaborado con información del Inafed, Inmujeres (2006 a y b), CNDH (2007), y trabajo de campo 2008.

En el trabajo de campo se detectó que para las autoridades municipales el solo mandato de la LGIMH no constituye un estímulo suficiente para la creación de su respectiva IMM; antes bien, el estímulo y convencimiento a las autoridades municipales proviene de las agentes del IEM, a través de generar el interés por "aterrizar" más recursos en los Ayuntamientos. Son los recursos provenientes del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer (Fodeimm)[10] del Inmujeres y del Programa de Apoyo a

[10] Los proyectos se clasifican en tres categorías: primera, equipamiento para mobiliario básico; segunda, fortalecimiento para respaldar la generación de conocimientos e instrumen-

las Instancias de Mujeres en las Entidades Federales (PAIMEF) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) los factores que sirven de estímulo a la creación de los Institutos Municipales de la Mujer en la Región.

Aunado a lo anterior, los Institutos son una instancia de gobierno que aún no termina de definir su naturaleza en el quehacer cotidiano de las municipalidades. La propia complejidad de sus funciones hace difícil definir sus alcances en las tareas propias del Gobierno Local. En ese sentido la dinámica de creación de nuevas instancias se ve afectada por las acciones reales que asume en el municipio. Se detectó que existen algunos casos en la Región en los que los Institutos Estatales instalan a sus Enlaces su brazo operativo en el municipio y no ha habido una política de creación de nuevas instancias, en otros se le considera como un DIF que especializa sus funciones en la protección a las mujeres; por ello se le otorga el estatuto de Subdirección en esa Área. En otros casos, se les considera como una instancia para ayudar a las mujeres, en tanto grupo vulnerable o marginado; por ello se le otorga un espacio dentro de las Áreas de Desarrollo Social Municipal. Siguiendo una tendencia de desarrollo para la definición organizacional, las instancias de las mujeres adoptan la figura de Instituto Municipal; incluso, impulsar la creación de las instancias bajo la figura de Institutos se ha vuelto una política, en algunos casos, de los IEM.

V. DIAGNÓSTICO A LAS IMM EN LA REGIÓN SURESTE

5.1. Diagnóstico a las IMM del estado de Campeche

El estado de Campeche cuenta con 11 municipios. Es un estado bien posicionado en la Región en cuanto a la creación de las IMM, pues alcanza una cobertura de 90.9 %, lo que implica que se han creado 10 instancias de la mujer. El municipio en el cual no se ha creado la instancia es Calakmul. En seis municipios: Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón. Hecelchakán y Tenabo la instancia tiene el estatuto de Instituto Municipal y, en cuatro de los municipios, ha sido el IEM el que ha tomado la iniciativa para tener su Enlace Municipal: Hopelchén, Escárcega, Candelaria y Palizada (ver cuadro 5).

---

tos metodológicos y técnicos; y tercera, consolidación para garantizar la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas municipales.

Cuadro 5
Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Campeche

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Calkiní	49850	24674	25176	56.62	PRI	Medio	Instituto
Campeche	238850	115531	123319	6.91	PRI	Muy bajo	Instituto
Carmen	199988	99738	100250	1.95	PAN	Bajo	Instituto
Champotón	76116	38165	37951	11.9	PRI	Medio	Instituto
Hecelchakán	26973	13514	13459	45.88	PRI	Medio	Instituto
Hopelchén	34687	17711	16976	48.11	PRI	Alto	Enlace
Palizada	8290	4229	4061	1.03	CPBT(*)	Alto	Enlace-DIF
Tenabo	9050	4645	4405	24.83	PRI	Alto	Instituto
Escárcega	50106	24519	25587	6.95	CPBT	Medio	Enlace
Calakmul	23814	12140	11674	25.81	CPBT	Alto	No existe
Candelaria	37006	18591	18415	6.22	PAN	Alto	Enlace

(*) Coalición Por el Bien de Todos (PRD, Convergencia y PT).
Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; SNIM-Inafed, Conapo, 2005; IEE Campeche, IEM Campeche y trabajo de campo.

En el estado de Campeche se realizó el proceso de diagnóstico en los municipios de Calkiní, Hecelchakán y Tenabo; de la *Subregión Montaña* del estado y Campeche y Carmen, de la *Subregión Costa*. El análisis que se presenta a continuación parte de la información recabada en entrevistas con las Titulares de las IMM y es representativo del comportamiento que siguen las IMM en el estado de Campeche.

Se observa que las actuales Titulares señalan fechas de creación de las instancias anteriores al decreto de creación del IEM, en 2004, y que no se encuentran registrados en los reportes oficiales del Inmujeres.[11] Esta información debe ser ponderada, ya que permite señalar en un aspecto positivo que la renovación de los Gobiernos Municipales en octubre de 2006 ocurrió sin afectar a las instancias ya formadas. Es decir, los Ayuntamientos entrantes respe-

[11] Instituto Nacional de las Mujeres, *El reto…*, *op. cit.*, y *Libro blanco…*, *op. cit.*

taron los acuerdos previos que permitieron que el municipio contara con la instancia de la mujer.

Sin embargo, una presencia más extendida en el tiempo no ha significado una mayor consolidación institucional. El cambio de las administraciones municipales y las disputas de signo partidista son factores que afecta de manera importante el comportamiento de las IMM en el estado. Por un lado, se detectó en las entrevistas que no hay un mecanismo de entrega-recepción en las instancias. La nueva Titular tiene escaso contacto con la Titular saliente y la información que dejan, si acaso se deja alguna, no permite generar un aprendizaje rápido ni asegurar el seguimiento a las acciones en marcha o sobre las acciones periódicas que impulsa el IEM. Eso resulta problemático debido a que el cambio en la Administración Municipal es signo inequívoco de la renovación de la Titular de la instancia, cuyo nombramiento se realiza a través de la ratificación del Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal. El mecanismo de selección de la Titular se encuentra ligado a su carrera política y no pasa por criterios de formación profesional en el área que desempeñará sus funciones. Esto tiene sus repercusiones sobre el bajo perfil profesional que se observa en el personal de algunas de las IMM

La pugna partidista se observa en municipios con gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN), en un contexto de Gobierno Estatal dimanado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que reciente la pérdida de sus bastiones electorales. Esto ocurre en el municipio de Carmen donde existen dos instancias: el Instituto Municipal, propiamente dicho, y una representación municipal del IEM. En ambos casos, las Titulares cuentan con Acta de Nombramiento del Cabildo. La falta de acción del IEM y el bloqueo a las iniciativas del mismo fueron las razones expresadas por las Titulares para explicar el surgimiento de las instancias. Si bien se están duplicando tareas, el efecto positivo que se observa es que —de los IMM diagnosticados en el estado— es el único caso que cuenta con recursos municipales manejados con autonomía.

Las instancias en el estado de Campeche se encuentran en tres etapas de desarrollo. Las instancias que se encuentran en una etapa inicial de instalación fueron creadas en el actual trienio, como son los casos de Calkiní y Hecelchakán, o no habían tenido un funcionamiento real, como Tenabo. Las instancias establecidas que se han abocado a la realización de tareas rutinarias de apoyo a las acciones emprendidas por el IEM, como es el caso de la instancia de Campeche y los Enlaces. Por último, las instancias en proceso de consolidación institucional, como es el caso del IMM en Carmen que cuenta con presupuesto propio, lo cual ha permitido la contratación de personal con un perfil

profesionalizado como son abogadas y psicólogas, y la estructura organizacional se ha complejizado.

5.1.1. Principales acciones de las IMM en el estado de Campeche

Acorde al marco general para las políticas de igualdad en el estado de Campeche, las instancias dedican grandes esfuerzos en las acciones de sensibilización con el objetivo de generar una cultura de igualdad. Para ello, ya poseen un discurso en torno a la equidad de género y sobre la transversalidad de la perspectiva de género en la política pública, ésta última señalada por la Titular de la instancia de Campeche como la función central que deberían tener en el municipio. Sin embargo, las acciones operativas en este eje en las instancias del estado se concentran en actividades tales como talleres, pláticas y conferencias en temas como sensibilización de género, prevención de violencia familiar y de género, autoestima y superación personal dirigida a mujeres. Este mismo perfil tiene la capacitación que se ha ofrecido en algunos casos, como en los IMM en Hecelchakán y Campeche, a funcionarios y empleados municipales.

El tema de violencia es uno de los ejes que estructura las acciones en las instancias en el estado. Ocupa un lugar central en las "pláticas" y la atención a casos de violencia es otra actividad que ocupa la atención en las instancias. En las IMM de Campeche y Carmen, que cuentan con personal propio, se ofrece la asesoría jurídica y psicológica; pero en el resto de las instancias en las que no se cuenta con personal especializado, la tarea que asumen es la de "canalización" que puede ser al DIF municipal o a las instancias estatales.

El perfil de las Titulares de las instancias y la falta de recursos del municipio, explica que la actividad a la que se dedica mayor energía se concentran en la gestión, servir de intermediarias, para poner al alcance de las mujeres del municipio recursos, bienes y servicios que puedan mejorar sus condiciones de vida.

En el primer rubro se gestionan microcréditos que provienen del Fondo Campeche (Focam),[12] un fondo revolvente que las mujeres usan para la instalación de pequeños negocios tales como venta de ropa, zapatos, perfumes, joyería y otros; también se gestionan apoyos para proyectos productivos con recursos provenientes de la Conadepi en su Fondo Regional Península y la

[12] Según información oficial, en 2008, el Focam ha ejercido 503,212,587; 75 % de las beneficiarias son mujeres de 302 localidades: 40 localidades del municipio de Calakmul, 18 de Calkiní, 36 de Campeche, 29 de Candelaria, 35 de El Carmen, 40 de Champotón, 18 de Escárcega, 15 de Hecelchakán, 33 de Hopelchén, 30 de Palizada y seis de Tenabo.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Fondos que adquieren dos perfiles: a) la integración de la mujer al mercado laboral, al apoyar proyectos para el trabajo productivo en agricultura, ganadería apicultura o maquila de ropa, y b) la capacitación para el trabajo, que conlleva la reproducción de los roles tradicionales de la mujer, al apoyar cooperativas con actividades "apropiadas" a las mujeres, capacitación en corte y confección, cultora de belleza, repostería, tejido de hamacas, blusas y elaboración de otros productos artesanales. La IMM de Carmen sale un poco de ese perfil al gestionar recursos del Programa de Hábitat y Petróleos Mexicanos con los que se capacitó para el trabajo a 150 mujeres en hotelería (preparación de alimentos y bebidas, recepcionista, recamarera, etcétera). En el segundo rubro, bienes y servicios, la gestión se apoya con esos mismos fondos en actividades que refuerzan el papel de la mujer en la reproducción de la unidad doméstica: fogones sin humo, el manejo de huerto de traspatio, entre otros.

La gestión de estos apoyos y sus resultados son individuales y tienen poco impacto en la generación de capital social. En los casos que se han generado "nuevos grupos" no pasan de ser conglomerados reunidos por que así "lo marca la normativa" de los programas que tienen recursos para proyectos para mujeres. En ese sentido, las autoridades municipales no se muestran especialmente interesadas en promover o mejorar las capacidades organizativas de las mujeres. En este tópico, las IMM canalizan al IEM a las mujeres desean trabajar en grupos y obtener apoyos productivos. El IEM orienta en torno a la constitución legal de una figura jurídica y sobre los proyectos que se financian en los programas del Gobierno Estatal.

En otra vertiente en la gestión de bienes y servicios las colaboradoras de las IMM fungen como "promotoras" en relación con los programas establecidos por el IEM, tales como lentes a bajo costo y el Programa de Apoyo a la Economía Familiar, descuentos en negocios afiliados, a través de tarjetas; o como "apoyo logístico" en los Programas Vivir sin Violencia —para prevenir la violencia en el noviazgo, que se realiza a través de pláticas en las escuelas de nivel medio y medio superior— y el Mujer Móvil —unidades que visitan las localidades para prestar servicios de asesoría jurídica y psicológica, así como atención médica.

El perfil de estas actividades implica que las Titulares de las IMM asuman una multiplicidad de tareas que las alejan de los objetivos propios y el perfil deseado de impulsar la transversalidad de género como una política local. En algunos casos, como en Hecelchakán o Campeche, se derivan en acciones típicas de las acciones de beneficencia social, como gestionar y repartir despensas, útiles escolares, etcétera, entre la población de bajos recursos.

Acorde a la motivación central para la creación de las instancias, una de las tareas que requiere del esfuerzo de las Titulares es la creación de los proyectos que son presentados al Fodeimm. Tal es la situación que se presentó en las instancias que están en la etapa de instalación (Calkiní, Hacelchakán y Tenabo) y la IMM de Campeche en la que se elaboró un proyecto para conseguir apoyo en la Segunda Etapa del Fondo.

En la necesidad de dar a conocer las competencias de las instancias y adquirir una identidad propia frente a la ciudadanía, una actividad a lo largo del año es la organización de actividades públicas como marchas, mítines y / o convivios para la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, el voto femenino, la No Violencia, el Día de la Madre y otros.

Una actividad que aún no se institucionaliza en las IMM del estado de Campeche es la evaluación de sus acciones. El avance que se ha logrado en ese rubro lo representa la IMM de Carmen, cuyas colaboradores se reúnen mensualmente a comentar los avances y tratar de identificar los obstáculos que se presentan. Desde luego, en todas las instancias se presentan reportes anuales de actividades, pero en algunos casos no se identifican siquiera al número de beneficiarias de las acciones. Las entrevistadas hicieron énfasis, como indicador del impacto que ha tenido la presencia del Instituto en la municipalidad, en el reconocimiento que han obtenido entre la ciudadanía y las mujeres que han sido atendidas.

5.1.2. Diseño y organización de la política pública municipal para la igualdad

Los procesos de innovación en el Gobierno Local tienen que ver el compromiso de asumir nuevas funciones en respuesta a una demanda ciudadana, con una manera diferente de hacer las cosas y con el rediseño organizacional de procesos administrativos y de gobierno. Estas innovaciones tienen su representación en la posición que toman las diferentes instancias en el Gobierno Local o un nuevo tipo de relaciones que se estable entre ellas.

La principal innovación que se detecta es la propia creación de las IMM a través de los cuales los Gobierno Locales asumen nuevas funciones. Sin embargo, como señaló líneas arriba, en la mayoría de los casos la motivación para instalarlas no es una demanda ciudadana, sino un proceso de inducción desde el IEM que nombra a su Enlace en el municipio y una vez que se crea el Instituto Municipal, comienza a delegar en la instancia o ésta opera en el apoyo logístico a las acciones del propio Instituto Estatal.

El conflicto político ha generado las principales innovaciones en el estado de Campeche. El Instituto de Carmen, que ya contaba con una demanda específica, se transforma en enero de 2007 en un organismo descentralizado y deja de depender de la Secretaría del Ayuntamiento. Además de recibir como patrimonio propio los bienes para su operación, recibe un techo financiero de 1,500,000 pesos anuales para sus actividades. Es decir, deja de ser el respaldo operativo de las acciones del IEM para asumir esas actividades como parte de las responsabilidades municipales con recursos propios.

La transformación organizacional ocurre de facto en todos los casos, pues, la instancia se agregó a la estructura organizacional del Ayuntamiento. Sin embargo, en los organigramas recabados se observa que la instancia se ubica en las últimas posiciones de la estructura y no como una Dirección Municipal de primer nivel. Por otra parte, es clara la tendencia a invisibilizarla, pues, en algunos casos ni siquiera aparece en el organigrama. Se detectó en las entrevistas que este cambio fue visto por parte de los agentes locales como un requisito para concursar por recursos del Fodeimm.

La disponibilidad de los Titulares de los Gobiernos Locales no es puesta en duda por las entrevistadas, quienes expresaron contar con "todo el apoyo" de su Presidente Municipal y, excepto el caso del conflicto político en Carmen, la percepción desde los Enlaces del IEM es que las autoridades municipales han facilitado sus acciones que se significa en la obtención del Acuerdo de Cabildo.

Sin embargo, eso no significa que se estén generando nuevos procesos de gobernación, pues ninguna Dirección o instancia del Ayuntamiento se ha transformado a partir del marco de transversalidad de género en la política pública, que delinean los objetivos del IEM.

Sin duda alguna las acciones de sensibilización, tienen un alto valor en la difusión de una cultura de la equidad; sin embargo, un reto importante para las IMM es generar procesos de planeación municipal con una perspectiva de género. Las entrevistadas no han participado en el diseño del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) ni en las decisiones sobre que se apoyará con recursos en los Planes Operativos Anuales (POA); es decir, no se ha generado el estímulo necesario para realizar las acciones de una manera diferente desde la misma planeación. Las IMM tampoco han generado una masa crítica entre la ciudadanía que le permita realizar las acciones de manera diferente. Un desafío para las instancias es realizar alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido destaca que el enfoque de atención compartido en las IMM conserva ciertos visos de paternalismo al orientarse a las "víctimas de la violencia" y no se han genera-

do nuevos espacios para la participación y representación de las mujeres en los municipios.

En las acciones específicas, hay cambios que aún no son evaluados por las Titulares y son desiguales en cada municipio, pues, se desprenden de las condiciones y las relaciones que ellas tienen. Así, recurren en su gestión a diferentes fondos, se relacionan de manera diferente con otras Direcciones del Ayuntamiento, algunas, como en Hecelchakán, que se relacionan con la Dirección de Desarrollo Rural; otras, como en Calkiní, que se aproximan más al DIF municipal; aunque en lo general las IMM denotan la falta de relación formal y estructurada con otras instancias del Ayuntamiento y hasta cierto aislamiento. En otros municipios, como en Campeche, ya existe una Comisión de Género en el Cabildo, mientras que en otros aun no existe.

Implementar las herramientas metodológicas y técnicas que se requieren para la consumación de la perspectiva de género en la Administración Pública se mantiene como un proyecto factible a futuro en la medida que se obtengan los recursos del Fodeimm.

5.1.3. Institucionalización de la igualdad en los municipios de Campeche

Uno de los indicadores de la institucionalidad de la política pública es el conocimiento y apropiación que tienen los actores involucrados del marco normativo vigente. Se detecto que las instancias que están establecidas, cuentan con mejores conocimientos del marco normativo, en relación con las Titulares de las instancias que se encuentran en su etapa de instalación, quienes, por lo general, lo desconocen. Unas y otras conocen lo relativo a lo más inmediato de sus acciones, por ejemplo, las reglas de operación del Fodeimm; pero en general las entrevistadas consideraron que el nivel de apropiación del marco normativo o el conocimiento de las leyes en materia de igualdad está poco apropiado por parte del personal del Ayuntamiento, pues, no lo usan como eje para normar sus actividades.

El grado de formalización de la vida de las IMM es alto. Todas cuentan con Acta de Acuerdo de Creación por parte del Cabildo e incluso, en el IMM en Campeche, la aprobación del Congreso Local; también al ser sujetos de los Fondos del Inmujeres se han establecido los convenios de colaboración pertinentes y suscrito las cartas de adhesión al Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y a los sistemas contra la discriminación hacia las mujeres. Esto tiene poco sentido en la vida diaria de la mayoría de las IMM. Con excepción de la IMM de Carmen las instalaciones resultan inadecuadas, el personal es escaso y los únicos recursos muni-

cipales garantizados para la operación de las IMM son los relativos al salario de las colaboradoras y algunos apoyos puntuales en papelería, viáticos y para los eventos que se realizan.

A pesar de realizar ejercicios de planeación estratégica y diseñar su visión y misión, como en los casos de Carmen, Campeche y Hecelchakán, dichos planes y principios son dejados de lado en las acciones cotidianas. Es decir, planes, objetivos y acciones, no siempre son coincidentes, y aún no se utilizan para impulsar la evaluación de las acciones. Las Titulares presenten informes de acciones a la Presidencia de manera anual. Así, informes y planeación son una herramienta poco útil para identificar los principales impactos de las acciones.

Aunque se realiza una actividad cotidiana de volanteo y perifoneo, o esporádicas como la pinta de bardas, en ninguna de las IMM diagnosticadas se ha desarrollado un programa de comunicación social propio, adecuado a las características culturales de la población, y dirigido a la ciudadanía en general para presentar sus objetivos y metas, así como sus acciones y logros. Tampoco se hace para la promoción y sensibilización en materia de derechos culturales, igualdad de derechos y oportunidades sin distinción de género o para la promoción del acceso a los servicios educativos, trabajo y otros. En estos tópicos dependen de las campañas dirigidas desde el IEM y los materiales proporcionados por éste y el Inmujeres.

Sin embargo, el bajo impacto de todas las acciones se refleja en que no se ha generado un cambio en las prácticas cotidianas en los Ayuntamientos. La contratación de personal sigue la lógica tradicional de recomendaciones y no se han generado nuevos códigos de comportamiento. No se han generado interlocución al interior de las Direcciones ni una nueva combinación de recursos. En ese sentido una tarea que requerirá de muchos esfuerzos será generar un proceso franco de interlocución intramunicipal que permita el reconocimiento con otras instancias del Ayuntamiento. Por ejemplo, algunos tópicos materia de la IMM son abordados por otras instancias municipales y estatales, como es la violencia familiar atendida por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a través del mismo modelo de atención: asesoría psicológica y jurídica.

Un balance positivo puede realizarse sobre la importancia que va adquiriendo el Cabildo como una forma de Gobierno es la participación de éste en el proceso de toma de decisiones. La propia instalación de las IMM y Enlaces; así como los nombramientos de las Titulares a propuesta del Presidente Municipal, pasa por un acuerdo de esta instancia. Asimismo que el cambio en la Administración Municipal no significó el cierre de instancias.

5.2. Diagnóstico a las IMM del estado de Chiapas

El estado de Chiapas se integra por 118 municipios; en los que actualmente existen 38 IMM (ver cuadro 6). Cabe destacar que la instalación de las instancias en el estado inició en una etapa temprana en 2001, un año después de creado el Instituto Estatal, bajo la figura de una dependencia de la Secretaría del Ayuntamiento y adoptando el nombre de Instancia Municipal de las Mujeres. Este impulso se pierde y de las nueve existentes en 2007, cuatro de ellas no resisten la prueba del cambio de Administración Municipal en 2008: Venustiano Carranza, Huehuetán, Benemérito de las Américas y Acapetahua. Sin embargo, un nuevo impulso ocurre con la refundación del Instituto y pasado el proceso electoral. La nueva Dirección del IEM tiene una política de apoyo y en lo que va de 2008 se fundaron 33 Institutos Municipales de las Mujeres en el estado de Chiapas.

CUADRO 6

Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Chiapas

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Acacoyagua	14653	7295	7358	0.4	PAN	Alto	IMM
Acala	26003	13047	12956	9.93	PRI	Alto	IMM
Acapetahua	24165	11993	12172	0.34	PVEM	Alto	Instancia
Altamirano	24725	12499	12226	40.74	PRI	Alto	IMM
Arriaga	38572	18815	19757	1.22	Coalición(1)	Medio	IMM
Bella Vista	17553	8599	8954	1.1	PRI	Alto	Instancia
Benemérito de las Américas	15213	7695	7518	25.94	PRD	Muy alto	Instancia
Berriozábal	33842	17359	16483	3.62	PRI	Alto	IMM
Chapultenango	7124	3526	3598	66.61	PRD	Alto	IMM
Chiapa de Corzo	73552	36553	36999	4.38	PRI	Alto	IMM
Chiapilla	4957	2548	2409	4.38	PAN	Alto	IMM

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Comitán de Domínguez	121263	58237	63026	3.58	Coalición[2]	Medio	IMM
Copainalá	20257	9963	10294	9.17	Alianza[3]	Alto	Instancia
El Porvenir	12831	6444	6387	6.32	PRI	Muy alto	IMM
Huehuetán	30450	14720	15730	0.27	PRI	Alto	Instancia
Ixtapangajoya	4911	2465	2446	11	PAN	Muy alto	IMM
Jitotol	15005	7655	7350	60.3	PRD	Alto	Instancia
Juárez	20173	10075	10098	4.26	PRI	Alto	IMM
La Grandeza	6723	3353	3370	1.45	PRI	Alto	IMM
La Independencia	36951	17881	19070	3.77	Coalición[4]	Alto	IMM
La Trinitaria	60417	29110	31307	8.12	Coalición[5]	Alto	IMM
Las Margaritas	98374	48675	49699	40.38	Coalición[6]	Muy alto	Dirección Municipal
Las Rosas	24969	12360	12609	7.01	Coalición[7]	Muy alto	IMM
Mapastepec	37945	18623	19322	0.5	PT	Alto	IMM
Mazapa de Madero	6845	3395	3450	3.6	PRI	Alto	IMM
Motozintla	58115	28681	29434	2.07	PRI	Muy alto	IMM
Ocosingo	170280	85082	85198	49.75	PAN	Muy alto	IMM
Ostuacán	16392	8212	8180	4.81	PRI	Muy alto	IMM
Pijijiapan	46439	22915	23524	1.11	PRI	Alto	IMM
Pueblo Nuevo Solistahuacán	27832	13560	14272	39.75	PRD	Muy alto	IMM
San Fernando	29543	14899	14644	1.77	PAN	Alto	IMM
Siltepec	35871	18113	17758	0.44	PVEM	Muy alto	IMM
Simojovel	32451	16175	16276	48.6	Coalición[1]	Muy alto	IMM
Tapachula	282420	135873	146547	1.18	PRI	Medio	IMM
Tecpatán	37543	18558	18985	18.96	Alianza[3]	Alto	IMM

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Tila	63172	31678	31494	78.27	PVEM	Muy alto	Coordinación
Tonalá	78516	38594	39922	0.59	Alianza(8)	Medio	IMM
Totolapa	5839	2911	2928	6.87	Alianza(3)	Muy alto	IMM
Tuxtla Gutiérrez	503320	240871	262449	2.14	Coalición(9)	Muy bajo	IMM
Tuzantán	24417	11958	12459	0.78	PAN	Alto	IMM
Venustiano Carranza	56833	28508	28325	17.97	PAN	Alto	Instancia
Yajalón	31457	15493	15964	52.97	PRD	Alto	IMM

□Sin funcionamiento o no fue registrada en la información oficial del IEM Chiapas en 2008.
(1) Coalición por el Bien de Chiapas, conformada por PT y Convergencia.
(2) Coalición por el Bien de Comitán, conformada por PRD, Convergencia y PVEM.
(3) Alianza por la Unidad, conformada por PRI y PVEM.
(4) Coalición por el Bienestar de Chiapas, conformada por PRD y Convergencia.
(5) Coalición por el Bien de La Trinitaria, conformada por PT y PVEM.
(6) Coalición por el Bien de Todos, conformada por PRD, Convergencia y PT.
(7) Coalición por el Bien de los Chiapanecos, conformada por PRD, PT y Convergencia.
(8) Alianza para Vivir Mejor, conformada por PAN y Panal.
(9) Coalición por el Bien de Chiapas, conformada por PRD, PVEM, PT y Convergencia.
Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; SNIM-Inafed; IEE Chiapas, Conapo, 2005; IEM Chiapas y trabajo de campo.

En el estado se realizó el diagnóstico en siete municipios: 1. Ocosingo, 2. Yajalón, 3. Tuxtla Gutiérrez, 4. Las Margaritas, 5. Villaflores, 6. Arriaga, y 7. Tonalá. Estos municipios se ubican en cinco de las siete subregiones de la división administrativa del estado: Norte (Yajalón), Fronteriza (Las Margaritas), Selva (Ocosingo), Valles Centrales (Tuxtla Gutiérrez y Villaflores) e Istmo-Costa (Arriaga y Tonalá). Entre estos IMM se encuentran dos que datan de 2001, Villaflores y Yajalón.

El análisis que se presenta a continuación parte de la información recabada en entrevistas con las Titulares de las IMM y otros agentes municipales y estatales vinculados a acciones a favor de las mujeres. Dicho análisis es una muestra representativa del comportamiento que siguen las IMM en el estado de Chiapas.

El perfil general que adoptan las IMM en el estado es de una etapa inicial de instalación, cuyas Titulares se encuentran preocupadas por identificar sus atribuciones y han ocupado una buena parte de sus esfuerzos en las acciones para la consecución de recursos. Otras IMM pueden considerarse establecidos y hay un caso, el de Tuxtla Gutiérrez, que a pesar de su reciente creación (2008), ha solicitado recursos para la consolidación de la IMM; es decir, ha proyectado acciones para impulsar la transversalidad de género en la Administración Pública Local.

5.2.1. Principales acciones de los IMM en el estado de Chiapas

Acorde al perfil de las IMM en su etapa de inicio, hay pocos resultados o impactos del trabajo; pues aún no han tenido la oportunidad ni recursos propios para emprender acciones. La orientación que las actuales Titulares de las IMM han dado a las instancias es diversa y oscila desde la atención a personas con capacidades diferentes, como en el caso de Villaflores; la gestión de apoyos focalizados a las mujeres en situación de marginación o vulnerabilidad como en Las Margaritas y Ocosingo;[13] la prevención de la violencia de género como en Yajalón, Arriaga, y Tonalá; hasta planear el impulso a la transversalidad de género en la Administración Municipal, como en Tuxtla Gutiérrez.

Acompañado con el proceso de instalación de las IMM, se ha dedicado energía a la formulación de proyectos para la consecución de los recursos del Fodeimm. Asimismo una actividad que requiere de una fuerte inversión de esfuerzos de las Titulares es darse a conocer, tanto hacia la ciudadanía en general como al interior del propio Ayuntamiento. Para ello, las Titulares han realizado como una tarea cotidiana la promoción a través de trípticos y folletos del IEM.

En el estado la IMM es la excepción al contar con recursos garantizados para un proyecto. Sin embargo sus acciones no se encuentran dentro del eje de igualdad, pues, a la instancia se le ha delegado un proyecto de apoyo a personas con capacidades diferentes por un monto de 360,000 pesos, para brindar un apoyo de 600 pesos mensuales a 100 personas con capacidades diferentes para el periodo julio-diciembre 2008.

Las IMM comparten el rasgo distintivo de la falta de recursos que se subsana, en algunos casos, con la mezcla de recursos, como en Tonalá y Las Margaritas donde se ha dado continuidad a las acciones en torno al

[13] Instituto Municipal de las Mujeres de Ocosingo, *Plan de Trabajo 2008*.

Proyecto de Banmujer Semilla para Crecer, microcréditos para mujeres en una mezcla paritaria de recursos entre Sedesol y el municipio. Sin embargo, aún en estos casos la dependencia financiera es evidente, pues, la tarea de la IMM es levantar el padrón de beneficiarias y la recuperación de créditos, que se entregan al Ayuntamiento para que éste pueda gestionar ante su contraparte más recursos.

La orientación que tienen las instancias, su etapa de formación y los recursos con los que cuenta tiene impacto en el tipo de acciones que se promueven. Las Titulares y sus colaboradoras ante la falta de recursos propios provenientes del Ayuntamiento, han realizado acciones en torno a la gestión de apoyos para las mujeres en programas de los Gobiernos Estatal y Federal. El enfoque de los proyectos que logran gestionar se ubica en el de vulnerabilidad y / o de capacitación para el trabajo. El aspecto positivo a destacar de estas gestiones es que sin duda redundan en apoyos para las mujeres y a la economía familiar. No obstante, las acciones toman algunas veces un matiz paternalista y reproducen el rol de las mujeres en sus papeles de madres y esposas en la reproducción de la unidad domestica. Así, se han realizado acciones tales como cursos y talleres de artesanías, materiales reciclados, manualidades, cultor de belleza, entre otros.

Otra de las acciones que asumen las Titulares de las IMM es la de canalización a otras instancias como en los casos de violencia contra las mujeres, al DIF municipal o al IEM; para las enfermedades, hacia el sector salud. A solicitud del INEAH y el Instituto Chiapas Solidario por la Educación se canalizan a las mujeres analfabetas para que sean integradas a los grupos de alfabetización que esa coordinación posee.

En Las Margaritas la Subdirección de Proyectos, de la Dirección de Servicios y Obras Publicas Municipales ha realizado gestiones que merecen mención aparte. Con una mezcla de recursos del Programa de Organización Productiva para la Mujer Indígena (POPMI), de la Conadepi, ha formado dos grupos de mujeres para proyectos productivos (huertos de cítricos) los cuales han recibido capacitación y seguimiento en temas como liderazgo, organización y género a través de las promotoras de Conadepi, mientras la Dirección ha introducido también lineamientos en cuanto a que los proyectos deben ser sustentables, en lo económico y en lo ecológico. Sin embargo, estas acciones no se realizan en coordinación con la IMM y la Directora de la instancia tiene poco conocimiento de estos proyectos y sus lineamientos. Un factor para potenciar a ambas Direcciones Municipales se encuentra en establecer relaciones integrales.

Actividades para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres ya existentes, ocurre en las IMM de Tuxtla Gutiérrez, Las Margaritas y Oco-

singo. En el primero a través del apoyo a las organizaciones que responden a las diferentes convocatorias del Ayuntamiento, en particular de la Dirección de Desarrollo Social, a la que se vincula a la IMM, y cumplen con los lineamientos específicos de los proyectos. En los otros dos, Margaritas y Ocosingo, la actitud proactiva a la formación de nuevos grupos se debe, en el primero, a una tarea vinculada al fortalecimiento de las organizaciones de adscripción de las colaboradoras del Instituto: la Coordinadora de Organizaciones Democráticas de Chiapas (Codech), una organización vinculada al partido gobernante; mientras que en el segundo la modalidad que toma es bajo las reglas de operación de los proyectos de Sedesol donde se encontró fondeo a las acciones realizadas hasta el momento.

5.2.2. Diseño y organización de la política pública municipal para la igualdad

Los procesos de diseño del PMD ocurrieron sin la participación de las actuales Directoras de las IMM. En general, existen pocos esfuerzos entre las IMM del estado de Chiapas, tanto en las que se están en su etapa inicial como las que están establecidas, para generar un rediseño de los procesos de planeación municipal que incluya una perspectiva de género.

La excepción en éste es el caso de Tuxtla Gutiérrez cuya Titular sí participó en las tareas de planeación y el propio PMD 2008-2010 ya contempla la creación del IMM y sus facultades para: 1. impulsar la transversalidad de género en la Administración Pública Municipal, y 2. crear un sistema de información municipal con perspectiva de género. Es decir, se muestra una voluntad política y organizativa para impulsar procesos de una manera diferente y con una nueva combinación de los recursos.

Las Titulares de las instancias consideran que las transformaciones en la estructura organizativa del Ayuntamiento son importantes con la creación del Instituto. Sin embargo, entre los organigramas que se obtuvieron dicha transformación no es notoria, pues, no aparecen los Institutos y Direcciones en la citada documentación, de tal manera que es difícil identificar en sus organigramas la posición que toman las instancias de las mujeres. Éste es un problema de invisibilización que impacta en las posibilidades para que la ciudadanía conozca la existencia de las IMM que, sobretodo para aquellas se encuentran en una etapa inicial, requieren de un trabajo importante de comunicación social para encontrar aceptación y adquirir identidad ante la ciudadanía

Aunque las Titulares de las IMM destacaron un alto compromiso de las autoridades municipales, de ellas mismas y, en su caso, de los equipos de tra-

bajo; la única IMM en la cual se generó un proceso interno de planeación estratégica, se delinearon la misión y visión de la IMM es el caso de Ocosingo; aunque por la mecánica de trabajo, dichos lineamientos se dejan de lado. Por otra parte, ante el reciente arranque de las Administraciones Municipales, en ninguna de las IMM se han realizado informes de actividades o un proceso de evaluación sistemática de las acciones realizadas al momento de la realización del estudio. Una tarea importante será generar esos procesos de planeación estratégica al interior de las instancias que les permita establecer metas y objetivos claros que puedan ser evaluados.

En el municipio de Las Margaritas se establecieron desde 2004 ocho unidades administrativas microregionales con el objetivo de atender con mayor eficacia e igualdad a la población de las comunidades rurales e indígenas del municipio. Sin embargo, la IMM no tiene representaciones en estos órganos desconcentrados de la Administración Municipal. Desde luego, dada la extensión territorial de algunos municipios o las dificultades de comunicación que prevalecen en el contexto de altos y muy altos grados de marginación que campea en la Región iniciar una tarea de Enlace y representaciones microregionales resultaría provechosa para el modelo de atención seguido en las IMM.

Las IMM del estado de Chiapas dependen, en gran medida, del Fodeimm para su propia operación, y de los programas federales y estatales para fondear proyectos productivos en el área de las políticas afirmativas. La falta de recursos es visualizada como el principal reto a vencer para generar cambios al interior de los Ayuntamientos.

5.2.3. Institucionalización de la igualdad en los municipios de Chiapas

El dominio sobre el marco normativo es son diversos, por ejemplo, la Titular de la IMM de Tuxtla Gutiérrez, señaló que una de sus principales actividades en los primeros seis meses de operaciones ha sido dialogar con los diferentes Directores para sensibilizarlos en torno al marco normativo vigente en el tópico de la equidad de género. Por lo tanto, evaluó de manera positiva la apropiación de dicho marco para iniciar a incidir el comportamiento de los servidores públicos del municipio. Por su parte, en la IMM de Las Margaritas, la Titular señaló que en su conjunto las autoridades municipales ya tienen un buen conocimiento del Proequidad y de la Ley Estatal de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado. Aseveró incluso que ya están alineando su comportamiento de acuerdo con dichas normativas. En lo general se detectó que se carece de un conocimiento

detallado de ese marco normativo, pues, la capacitación por parte del IEM a las nuevas funcionarias públicas está en una etapa de inicio.

Tanto en los casos en los cuales la IMM es un órgano desconcentrado de otras Direcciones Municipales, como en los que se presentan en el mismo nivel organizacional del resto de las Direcciones Municipales, las Titulares aseveraron que en el organigrama municipal eran una instancia autónoma. Sin embargo, en las instancias no hay autonomía financiera, ni en los procesos de planeación para generar proyectos propios. Las IMM que se encuentran en una etapa inicial comparten la percepción de una estructura municipal jerárquica, pues, esperan directrices marcadas por el Presidente Municipal. A diferencia de lo encontrado en otros estados, donde las Titulares de las IMM son a la vez Enlaces del IEM y las acciones dependen de los lineamientos y prioridades de éste; en Chiapas el IEM parece no interesarse en mantener una tutela sistemática sobre las IMM.

En las instancias establecidas, como Tuxtla Gutiérrez y Las Margaritas, se han realizado esfuerzos en términos de formalizar alianzas estratégicas y convenios de colaboración. Ambas tienen convenios de colaboración con el Inmujeres, y el IEM. Éstas y la IMM de Arriaga; tienen convenios con el Banmujer, y Sedesol para el Proyecto Semilla para Crecer y con la Conadepi para otros proyectos productivos. Éste es un factor de institucionalidad de las instancias ya que les permite establecer reglas y compromisos claros ante las otras dependencias y ante la ciudadanía. Por otra parte, existen otras IMM que se encuentran es su etapa inicial en las que se desconoce sí existen estos mecanismos de colaboración con las instancias ya nombradas o con otras. En ninguno de los casos existen alianzas estratégicas con organismos de la sociedad civil.

Desde luego, el principal reto de las IMM del estado de Chiapas se encuentra en ganar reconocimiento entre su ciudadanía; construir una demanda establecida y dar solidez institucional a sus acciones que rebasen el actual perfil de canalización o de intermediación.

5.3. Diagnóstico a los IMM del estado de Guerrero

La integración territorial del estado de Guerrero es de 81 municipios. Actualmente en el estado existen 29 IMM, con lo que se alcanza una cobertura sobre 35.8 % de los municipios. Cabe destacar que la dinámica de creación de las IMM se debe a la política de apoyo que ha adoptado la Semujer desde su fundación en el periodo de gobierno 2005-2011. Antes de 2005 no existían instancias de las mujeres en los municipios del estado. Sin duda al-

guna el arranque de las Administraciones Municipales en 2006 fue un contexto favorable para la tarea de promoción, que pierde impulso hacia el 2008, año de cierre de las gestiones locales.

CUADRO 7

Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Guerrero[1]

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Acapulco	717766	344318	373448	1.42	PRD	Bajo	IMM
Arcelia	31401	15111	16290	1.36	PRD	Alto	Dirección
Atenango	7648	3527	4121	8.87	PRD	Alto	Coordinación
Atoyac	58452	28419	30033	0.99	PRD	Alto	Enlace
Chilpalcingo	214219	102055	112164	2.35	PRI	Bajo	Dirección
General Heliodoro Castillo	34554	17201	17353	0.28	PAN	Muy alto	Instancia
Iguala	128444	61345	67099	2.03	PRD	Bajo	Consejo
José Azueta	104609	51578	53031	1.84	PRD	Bajo	IMM
La Unión	25230	12675	12555	0.24	PRI	Alto	Enlace
Malinaltepec	26613	12898	13715	79	PRD	Muy alto	Instancia
Petatlán	44485	21969	22516	0.64	PRD	Alto	Dirección
San Marcos	44959	21662	23297	0.54	PRI	Alto	Dirección
Taxco	98854	47803	51051	2.43	PAN	Medio	IMM
Tecoanapa	42619	20910	21709	1.14	PRD	Alto	Instancia
Teloloapan	51659	24119	27540	2.29	PRD	Alto	Enlace
Tlapa	98854	47803	51051	48.53	PRD	Alto	Dirección

[1] Los planes de trabajo de la Semujer informan sobre la existencia de 29 instancias municipales. Se solicitó a la Secretaría la información respecto de los municipios en los cuales se encontraban esas instancias, misma que no fue proporcionada. En este cuadro se asienta la información para los 16 municipios sobre los que se tuvo la información, a través del Inmujeres y trabajo de campo.

Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; Conapo, 2005; SNIM-Inafed, Inmujeres, 2006; Semujer y trabajo de campo.

Es notorio en Guerrero, a diferencia de lo que ocurre en otros estados, una mayor variabilidad de formas que adopta la instancia. Desde la figura del propio Instituto, la de una Dirección Municipal o una Subdirección dependiente de alguna Dirección, generalmente en el área que atañe al DIF Municipal; y las Direcciones Municipales de la Semujer, mejor identificadas como las Enlaces de la Secretaría.

En el estado de Guerrero se realizó el diagnóstico en cuatro municipios: la Dirección Municipal de las Mujeres (DMM) de Chilpalcingo de los Bravo, el Instituto Municipal de la Mujer en Acapulco de Juárez, la DMM dependiente del DIF municipal de Taxco de Alarcón y el Departamento de la Mujer de la Secretaría de Desarrollo Social (DM-SDS) de Iguala de la Independencia; mismos que se ubican en tres subregiones del estado: Chilpancingo, en la Región Centro; Acapulco, en la Región Acapulco; y Taxco e Iguala en la Región Montaña. El análisis que se presenta a continuación parte de la información recabada en entrevistas con las Titulares de las IMM y es representativo del comportamiento que siguen las IMM en el estado.

La situación de las instancias en el estado es variable. Se detectó que las ya establecidas han emprendido una serie de acciones rutinarias, permanentes y periódicas en torno a los programas de la Semujer; mientras que otros han comenzado a explorar posibilidades y se encuentran en transición hacia la consolidación como es el caso de la DM-SDS de Iguala y el IMM en Acapulco, que incluso es uno de los pocos casos en la Región Sureste que ha solicitado apoyo en la tercera fase del Fodeimm.

5.3.1. Principales acciones de las IMM en el estado de Guerrero

Acorde a los lineamientos legales y atribuciones de la Semujer en Guerrero las Directoras de las instancias conciben como su función principal ser el "instrumento", el "brazo operativo" y / o la "correa de transmisión" en el municipio de los proyectos y acciones de la Secretaría. En ese sentido, las instancias municipales han dirigido sus esfuerzos en torno a tres de los programas de la Secretaría Estatal: la promoción de la equidad, capacitación para el desarrollo y atención a la violencia.

Los temas de una cultura de equidad, derechos humanos y prevención a la violencia familiar y de género son atendidos a través de pláticas y conferencias que se realizan, tanto para población abierta como para funcionarios municipales. Estas acciones tienen un impacto positivo en términos de los objetivos estratégicos de promover una cultura de la igualdad de género. Por su parte, el modelo de atención a los casos de violencia familiar va

desde la canalización directa a la Semujer, la gestión para la obtención de otros servicios asistenciales como apoyos económicos, despensas y hasta trabajo para víctimas de violencia; a la atención en los propios municipios a través de las Unidades Especializadas de Atención a la Violencia Familiar, con servicios psicológicos y jurídicos o, como en el caso de Acapulco, además de la Unidad, la instalación de albergues.

Dada la necesidad de crearse una identidad ante la ciudadanía y dar a conocer las acciones que realizan en relación con sus áreas de atención como los apoyos psicológicos y jurídicos; una tarea que requiere de gran energía de las Titulares es la difusión y promoción a través de trípticos, mantas, perifoneo, charlas y otros. En coordinación con la Secretaría de Salud y en el marco de los objetivos de la Semujer, las instancias también realizan acciones de gestión y apoyo logístico para facilitar el acceso a servicios de salud a las mujeres en las comunidades del municipio a través de la unidad móvil que oferta consultas generales, odontológicas y exámenes para la prevención del cáncer de mama y cervicouterino.

Si bien el Modelo de Atención a la Violencia ofrece una respuesta adecuada y pretende ser integral; así como los talleres de sensibilización en los temas de igualdad de género podrían tener algún impacto positivo para el empoderamiento de las mujeres; se detectó que la "capacitación para el desarrollo" que se ofrece desde este sistema o que son gestionados por la propia instancia a través de otras dependencias gubernamentales, estatales y federales, se inscribe en un marco de combate a la pobreza. Así, se gestionan apoyos para proyectos productivos, que por su orientación bien pueden ser factores que coadyuvan a mejorar las condiciones de vida de las mujeres e incluso familiar. No obstante, en algunos casos, la capacitación y los proyectos carecen de una perspectiva de género en su diseño e implementación, por lo que ayudan a reproducir una cultura paternalista y los roles de la mujer como madre y esposa en la "atención" a la familia.

Las instancias, en lo general, no están trabajando con proyectos propios para la integración de la mujer al trabajo y no se han realizado acciones a favor de la transversalidad de la perspectiva de género en la Administración Pública Municipal. Sin embargo, en tres municipios; Acapulco, Taxco e Iguala, funcionarios de diversas Direcciones Municipales han recibido talleres de capacitación en la vertiente denominada Formación Metodológica en Género, del Proyecto Bandera de la Secretaría de la Mujer.

5.3.2. Diseño y organización de la política pública municipal para la igualdad

El lugar que ocupa una Dirección Municipal y las facultades que se le pueden atribuir por las leyes estatales y los acuerdos locales puede resultar determinantes en su desempeño. En ese sentido era de esperar que las instancias de las mujeres ocuparan un lugar de primer orden en las estructuras municipales dado el mandato que tienen los Ayuntamientos en la LOM del estado. Esta situación no es así; los Institutos y Direcciones ocupan un lugar subordinado en las estructuras organizativas de sus respectivos Ayuntamientos; aunque el efecto positivo que se puede detectar, a diferencia de otros estados, es una mayor visibilización en los organigramas municipales de las IMM.

Aunado a lo anterior los acuerdos de creación de las instancias, si bien cuentan con la aprobación del Cabildo, ésta ocurre sin designarle recursos propios, lo cual limita seriamente su autonomía y sus capacidades de acción y, puede ser un factor explicativo a hecho que se detectó en lo relativo a que las instancias han cumplido de manera regular con las fracciones III y IV de la LOM, no así con las dos primeras fracciones. Es por ello, que en lo general a excepción del IMM en Acapulco, en las instancias los recursos garantizados para su operación sean los salarios de las Titulares y, en caso de existir, sus colaboradoras, así como los gastos operativos comunes del funcionamiento de la oficina.

En ese sentido, la mayoría de las instancias en el estado de Guerrero dependen de la voluntad de la Presidencia Municipal. La Titular realiza las gestiones de manera directa con el Presidente para obtener recursos adicionales en relación con la realización de eventos, cursos, viáticos para las unidades móviles de atención, y otros. Aunado a ello, destaca que esa línea de dependencia se refuerza por los compromisos de tipo político partidista. No se han implementado mecanismos de Servicio Civil de Carrera o de contratación por competencias. El "puesto", si bien ratificado por Acuerdo de Cabildo, se relaciona a las actividades previas de las Titulares que le han válido reconocimiento público en el periodismo, el activismo social o en partidos políticos y campañas electorales.

Además del entusiasmo detectado en las entrevistas en torno a estar atendiendo una de las necesidades más sensibles en los municipios: la violencia; existen algunos indicios que sugieren la realización de las acciones de manera diferente y la generación de una nueva disposición en la organización municipal en torno a entablar relaciones y mezcla de recursos con otros ámbitos de gobierno.

En mayor o menor medida, el tema de la igualdad se ha introducido en los PMD, y en procesos de diagnóstico y planeación en el estado de Guerrero, como en el caso de Acapulco, donde el Instituto realizó un diagnóstico y ha sugerido acciones a partir de él. Otro de esos indicios son las relaciones, aunque aún de manera informal, que se han establecido entre las Direcciones del Ayuntamiento con la finalidad de alcanzar sus objetivos como el apoyo en el DIF para canalizar casos de violencia o gestionar apoyos a víctimas de violencia. También destaca la percepción positiva de los logros obtenidos de la "mezcla de recursos" con las instancias de los Gobiernos Estatal y Federal, que posibilitaron la habilitación de las Unidades especializadas a través de los fondos de Hábitat-Sedesol.

En este tema se detectan posibilidades importantes de cambio y empoderamiento. El modelo de atención "integral" a la violencia ha llevado a extender en algunos casos la acción hacia la búsqueda de apoyos económicos a las mujeres. Hay una disyuntiva: o se generan nuevos patrones de paternalismo al prevalecer una visión de victimización, o se rompe con ello. Resulta importante entonces orientar la acción a generar estímulos positivos bajo el supuesto que la independencia económica llevará a las mujeres a una mayor independencia y a tomar el control sobre sus propias vidas y con ello, romper el circuito de la violencia-dependencia.

Algunas de las instancias cuentan con Consejos Consultivos de carácter ciudadano como un órgano coadyuvante para dirigir la política en materia de igualdad en el espacio municipal. Sin embargo, su funcionamiento es muy irregular. En algunos casos tiene una existencia y se reunió con cierta regularidad durante el trienio, pero en otros queda como un elemento de ornato. Otras instancias han formado su Consejo Consultivo con los Directores del Ayuntamiento, pero no han tenido un funcionamiento real.

Otro signo importante sobre la nueva manera de hacer las cosas que conduzca a procesos de innovación municipal se encuentra en el POA 2008 de la DM-SDS de Iguala. En dicho documento, se propuso crear un sistema único de registro de datos y estadísticas para las diferentes dependencias y organizaciones civiles; promover la participación ciudadana; establecer espacios de revisión y modificación del marco jurídico y legal que delimita las acciones contra la violencia. Si bien esto no se logró queda la conciencia que es una tarea pendiente que tendrá que abordar la Administración venidera.

5.3.3. Institucionalización de la igualdad en los municipios de Guerrero

Los objetivos estratégicos planteados por la Semujer para la promoción de las mujeres y de la implementación de la perspectiva de género como una herramienta metodológica en el diseño de la políticas de la Administración Pública se diluyen en el contexto municipal al enfatizar la relación con los Ayuntamientos a partir de la prevención, atención y canalización en el rubro de las políticas de protección. Es por ello, que no se observan acciones claras para la institucionalización de la perspectiva de género como una herramienta en la planeación municipal.

Es notorio que en los diagnósticos realizados las Titulares desconocen el contenido del marco normativo nacional, y aún los lineamientos de la LOM y los objetivos estratégicos de los Programas de la Semujer. Estos lineamientos, sin duda alguna potencian las atribuciones y el perfil que podrían adoptar las instancias en relación con la nueva agenda municipal.

En ninguna de las instancias, ni en los respectivos Ayuntamientos, se han generado nuevas *reglas de operación*, *manuales de organización* y de *procedimientos administrativos* y *financieros* propios para proyectos y acciones a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. La evidente falta de conocimiento, en lo general, de lo que implica la implementación de una perspectiva de género en la Administración Pública se observa en el hecho que ninguna otra Dirección de los respectivos Ayuntamientos se han implementado medidas acorde a generar información estadística desagregada por género. Tampoco se considera que las diferentes Direcciones Municipales tengan que adecuar sus estructuras y procedimientos a nuevas exigencias.

En tres municipios; Acapulco, Taxco e Iguala, los funcionarios de diversas Direcciones Municipales han recibido talleres de capacitación en la vertiente denominada Formación Metodológica en Género, del Proyecto Bandera de la Semujer, que es considerado el signo de la transversalidad de la perspectiva de género en la Administración Pública Municipal. Es de destacar que en el programa de trabajo en la Unidad de Atención a la Violencia de la DM-SDS de Iguala ya se incluye la necesidad de establecer espacios de participación y alianzas con actores de la sociedad civil, sin embargo, en lo general las instancias no están promoviendo la generación de redes, tampoco se han realizado alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de equidad.

En el estado de Guerrero al momento de realizar el proceso de diagnóstico los actores municipales estaban concentrados en la proximidad de las

elecciones municipales del 5 de octubre de 2008. Ésta fue la razón por la cual las agendas de trabajo previamente establecidas fueron cambiando y adecuándose a la situación concreta de las condiciones de campo. En ese contexto, la disposición de las Titulares de las instancias para proporcionar información documental fue reducida ante el temor de su uso con fines políticos. Sin embargo, dado su etapa de maduración, las Titulares de las instancias mostraron cierta tranquilidad al referirse al cierre de sus administraciones y mostraron confianza para una transición sencilla y la continuidad de las acciones. Sin duda este es un signo de los avances en la institucionalización de las IMM en el estado. En cambio, la mayor debilidad institucional la mostró la Dirección de Chilpancingo, al poner en tela de juicio la existencia misma de la Dirección. Señaló que ante una mala dirección se tuvo que renovar "todo" en la Dirección; por eso, frente a la Semujer y al propio Cabildo, "estamos bajo observación" y expresó su esperanza que "no desaparezca la unidad" con la renovación del Ayuntamiento.

Sin duda alguna, el reto principal para las instancias se aprecia en el establecimiento de metas y objetivos claros que partan de programas y proyectos diseñados como producto del diagnóstico municipal de la situación que prevalece entre las mujeres y potenciar su esfera de acción la transversalidad de género como una herramienta en la gestión local.

5.4. Diagnóstico a las IMM del estado de Oaxaca

La composición política del estado de Oaxaca es de 570 municipios, donde existen el menor número de instancias de la Región, con cinco, que significan una cobertura a 0.88 % de sus municipios (ver cuadro 8). Esto se debe a que en materia de equidad de género en el estado de Oaxaca se ha optado por un modelo centralizado de planeación y transversalización de la perspectiva de equidad en la Administración y las políticas públicas. Por esa razón no existe por parte del IMO una política de creación de instancias municipales de las mujeres.

CUADRO 8
Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Oaxaca

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Asunción de Nochixtlán	14676	6930	7746	14.17	PRI	Medio	Enlace(1)
Barrio de la Soledad	13439	6549	6890	4.73	PRI	Bajo	Enlace
El Espinal	8219	4009	4210	42.68	PRI	Muy bajo	IMM
Huajuapan de León	57808	26998	30810	6.36	PAN	Bajo	Enlace
Ixtlán de Juárez	7188	3529	3659	60.42	Usos y Costumbres	Alto	Enlace
Miahuatlán	32185	15394	16791	6.97	PAN	Alto	Enlace
Oaxaca de Juárez	265006	123330	141676	8.74	PRI	Muy bajo	IMM
Pinotepa de Don Luis	6703	3275	3428	79.03	PRI	Muy alto	Enlace
Reyes Etla	3252	1539	1713	0.78	Usos y Costumbres	Medio	Instancia
San Andrés Huayápam	4508	2123	2385	12.86	Usos y Costumbres	Bajo	Comité Municipal
San Juan B. Cuicatlán	9181	4437	4744	15.35	PRI	Alto	Enlace
San Juan B. Valle N.	21189	9943	11246	55.04	PRI	Alto	Enlace
San Pablo Etla	12212	5835	6377	3.59	Usos y Costumbres	Bajo	Enlace
Santa Catarina Juquila	14380	6914	7466	27.25	PRI	Alto	IMM
Santiago Nacaltepec	1967	941	1026	2.47	Usos y Costumbres	Alto	Enlace
Santo Domingo Tehuantepec	57163	27724	29439	10.98	PRI	Medio	Enlace

(1) Sólo se incluyen las características de los municipios en los que existen las cinco instancias registradas por el Inmujeres y aquellos Enlaces en los que se realizó el proceso de diagnóstico.
Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; SNIM-Inafed; Conapo, 2005; IEE Oaxaca, IMO y trabajo de campo.

Sin embargo, eso no quiere decir que se carezca en el estado de esfuerzos serios y sistemáticos en torno al impulso a las políticas de igualdad. El IMO cuenta con sus representantes en cada uno de los distritos que integran al estado y, a través de convenios con los Cabildos, se establece la figura de la Enlace del IMO, quién ya ocupa un puesto en el Ayuntamiento, vinculada a algunas de las Direcciones de los Sistemas DIF Municipales, generalmente, a las Subprocuradurías de Defensa del Menor, las Mujeres y la Familia

En el estado de Oaxaca se realizó el proceso de diagnóstico en doce municipios: 1. Oaxaca de Juárez, 2. Asunción de Nochixtlán, 3. Heroica Ciudad de Huajuapan de León, 4. San Pablo Etla, 5. San Juan Bautista Valle Nacional, 6. El Barrio de la Soledad, 7. Santo Domingo Tehuantepec, 8. Pinotepa de Don Luis, 9. Miahuatlán de Porfirio Díaz, 10. Ixtlán de Juárez, 11. Santiago Nacaltepec y 12. San Juan Bautista Cuicatlán. Conforme al modelo de implementación en el estado se dio seguimiento a las instancias del municipio que servían de Enlace con el IMO de tal manera que, en sentido estricto, se realizó la entrevista con una Titular de un Instituto, los Enlaces que representaban a nueve sistemas DIF-municipal, tres Subprocuradurías del Menor, la Mujer y la Familia y seis Direcciones de ese Sistema; una Presidencia Municipal y un Cabildo.

En cuanto a su ubicación geográfica se realizó el trabajo en ocho Subregiones de la división administrativa del estado. Dos municipios de la Subregión Cañada: Santiago Nacaltepec y San Juan Bautista Cuicatlán; dos de la Subregión Mixteca: Asunción de Nochixtlán y Huajuapan de León; dos municipios de la Subregión Valles Centrales: San Pablo Etla y Oaxaca de Juárez: dos de la Subregión Istmo: Santo Domingo Tehuantepec y El Barrio de la Soledad; uno de la Subregión Sierra Norte, Ixtlán de Juárez; uno de la Subregión Sierra Sur: Miahuatlán de Porfirio Díaz; uno de la Subregión Costa: Pinotepa de Don Luis; y uno de la Subregión Papaloapan: San Juan Bautista Valle Nacional.

El cambio en la Administración Municipal es signo inequívoco de la renovación de la Titular de la instancia, tanto en los municipios que se integran en sistema de partidos, como en el de usos y costumbre, es por ello que la situación en la que se encuentran la mayoría de las instancias es en una etapa inicial. La renovación de Ayuntamientos ocurrió en enero de 2008; es decir, se encuentran en su primer año de gestión, en el caso de los municipios que se rigen en el sistema de partidos y los que se rigen por usos y costumbre, las Enlaces se encuentran en una situación de incertidumbre, pues, pueden terminar su cargo o ser reelegidas como las "representantes". Otras instancias se encuentran establecidas y en su etapa de

fortalecimiento, realizando nuevas acciones como diagnósticos de la situación de las mujeres o promoviendo la creación de la comisión de género en el Cabildo.

5.4.1. Principales acciones de las IMM en el estado de Oaxaca

A partir del perfil que ha adquirido la política del IMO en relación con las instancias municipales, como Enlaces y la prioridad en su programa de trabajo en torno a la atención a la violencia familiar; no resulta gratuito que la mayoría de los Enlaces se ubiquen en la estructura de la Subprocuraduría de Atención al Menor, la Mujer y la Familia, así como el hecho que las instancias municipales de las mujeres en el estado de Oaxaca han focalizado como el eje de su acción este tópico. Sus acciones en este rubro es la canalización de los casos a las Procuradurías Especializadas y al propio IMO. El modelo de atención no difiere del observado en otros estados de la Región en cuanto a ofrecer servicios de apoyo psicológico, asesoría legal, seguimiento a los casos, denuncias, divorcios, solicitud de pensiones alimenticias, y, en casos de requerirse, la atención en albergues.

Asociado al tema de la violencia, las Enlaces realizan tareas en torno a la promoción de charlas, conferencias, pláticas en comunidades y escuelas sobre: derechos humanos, los derechos de los miembros de la familia, prevención de la violencia familiar, sensibilización sobre género, autoestima, entre otras temáticas. Las modalidades que adopta la acción de las Enlaces son diversas y dependen de sus capacidades de organización y de vinculación con otras instancias. Así, algunas se aproximan a los grupos de promotoras de la Secretaría de Salud, otras a los grupos de mujeres de los Comités de Oportunidades; en algunos casos las Enlaces replican los contenidos aprehendidos en las capacitaciones del IMO; en otras fungen como apoyo logístico para que las propias capacitadoras del Instituto realicen los talleres. En otros casos se vinculan con el Inmujeres para ofrecer los talleres a funcionarios municipales o a través de la vinculación con la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Un segundo aspecto que requiere de las acciones y atención de las Enlaces se realiza en coordinación con el IMO o el sector salud con la finalidad de poner al alcance de las mujeres bienes y servicios. En particular, la promoción y la atención de la salud, en donde también se ofrecen pláticas y talleres de orientación en temas de salud sexual y reproductiva; así como las consultas y exámenes gratuitos para la detección del cáncer cervicouterino, densitometría ósea, endoscopias entre otras.

En el mismo sentido se realiza un trabajo intenso de gestoría, ya sea a través de las acciones del DIF municipal o buscando apoyos en programas establecidos del Gobierno Estatal y Federal. Estas gestiones se enfocan a los tópicos de proyectos productivos y la capacitación para el trabajo. Se consiguen fondos para establecer talleres de elaboración de artesanías, manualidades, corte y confección y hortalizas en traspatio. La fuente de financiamiento de estas acciones se inscribe en el marco del combate a la pobreza, con lo que se observa la reproducción de patrones paternalistas, y estas acciones no han sido visualizadas por parte de las Enlaces-Gestoras.

Las instancias que muestran un mejor grado de maduración en sus funciones son las instancias de los municipios de Pinotepa de Don Luis, donde la Enlace señaló que a través del DIF se ha realizado por primera vez un diagnóstico de la situación de la mujer y están a la espera de resultados; y el Instituto Municipal de la Mujer de Oaxaca de Juárez, en donde se han proyectado líneas estratégicas de acción: 1. derechos de las mujeres, 2. violencia de género, 3. salud de las mujeres: cáncer cervicouterino y de mama, 4. ampliación del nivel educativo de las mujeres, 5. la participación política de las mujeres, 6. legislación municipal con perspectiva de género y 7. estudios e investigaciones sobre la situación de la mujer en el municipio. El Instituto Municipal de la Mujer es el caso del estado de Oaxaca que ha solicitado los recursos del Fodeimm para la etapa de fortalecimiento.

5.4.2. Diseño e innovación en la política pública municipal para la igualdad

El tema de la equidad de género no se ha contemplado como parte integral en el diseño de los PMD, por ello existen serias limitaciones para afirmar que se ha logrado la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Municipal en el estado de Oaxaca. Sin embargo, hay indicios importantes de las transformaciones que la inserción de las políticas de igualdad ha generado en la municipalidad.

En cuanto a las transformaciones en los organigramas y manuales de procedimientos municipales, no ha sido necesario introducir transformaciones en la estructura del Ayuntamiento con la emergencia de las instancias. Eso se debe a que las funciones de Enlace entre el IMO y el municipio se están realizando a través de las Subprocuradurías de la Mujer del DIF y a través de la propia Dirección o Presidencia de este organismo. Sin embargo, ha sido necesario dar formalidad a la creación de esa figura. Si bien

se invisibiliza a la instancia ofrece un aspecto positivo en cuanto a evitar duplicidad de funciones, aspecto que se debe ponderar en la implementación de las políticas con la finalidad de logar una mayor eficiencia.

Se detectó a partir de las actividades que se están realizando, a pesar de que en muchos casos aún no se tiene en el municipio terminado el ejercicio de presupuestación, el rápido aprendizaje de las Enlaces en la práctica de "bajar recursos". Es decir, aprovechar los proyectos en marcha por parte de los Gobiernos Estatal y Federal para realizar acciones en el territorio municipal. Se destacan las acciones en salud para las comunidades a través de unidades móviles de atención, los proyectos productivos y la capacitación para el trabajo que indican una buena disposición en materia de establecer relaciones intergubernamentales.

Un aspecto a acentuar es que no existe un techo financiero que garantice la autonomía de las acciones a favor de la equidad aun en los municipios en los que ya se realizó el diagnóstico de la mujer. Incluso el proyecto más avanzado de la propuesta de los prepuestos con perspectiva de género, en el IMM en Oaxaca, espera los recursos del Fodeimm. Los Enlaces carecen de capacidad ejecutiva para la planeación de proyectos y programas propios en materia de equidad para los municipios. Consecuencia de ello es que un importante reto para las municipalidades se encuentra en la generación de reglas de operación, manuales de organización y de procedimientos administrativos y financieros propios para proyectos y acciones a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

La implementación de una perspectiva de género en la Administración Pública implica que las diferentes Direcciones Municipales modifiquen sus comportamientos. Un aspecto importante será generar información estadística desagregada por género. Sin embargo, en los Ayuntamientos no se han implementado medidas acordes a esta tarea fundamental, que permita a los tomadores de decisiones una mejor visión de la situación y la problemática a atender por el municipio.

Otra innovación que se apunta y podría generar efectos positivos en la materia, fue mencionada por los Enlaces de los municipios que se rigen por Usos y Costumbres: San Juan Bautista Valle Nacional, Pinotepa de Don Luis y con mayor énfasis por el de Santiago Nacaltepec, en cuanto a integrar la participación de la mujer en el mecanismo tradicional de toma de decisiones: la Asamblea. Otro aspecto a destacar en estas transformaciones es que las Enlaces Municipales han impulsado la participación de las mujeres para ser, a su vez, Enlaces al interior del territorio municipal en las localidades que lo integran. Estas medidas provocarán, sin duda, acciones de

empoderamiento y de mayor representatividad de las mujeres; situación que no se detectó en otros estados de la Región.

5.4.3. Institucionalización de la igualdad en los municipios de Oaxaca

Congruente con el modelo centralizado de implementación que ha adoptado el IMO se ha nombrado a Enlaces Municipales. Estos Enlaces se concentran en la estructura del DIF municipal: Presidenta, Directora y Subprocuradora. El resultado observado es el énfasis que se pone en destacar las funciones y acciones en torno a una política de protección: la prevención y atención a la violencia familiar y la promoción de la salud. Asociado a ese perfil, una segunda prioridad es el de la generación de acciones en torno a las campañas de sensibilización. Aunque hay acciones para la generación de organizaciones de mujeres y gestiones concretas para obtener recursos para proyectos aún no se generan proyectos propios para potenciar las capacidades de organización de las mujeres.

Dado el reciente inicio del periodo de gestión no se han generado acciones de evaluación ni informes de las actividades realizadas. Esto explica la dificultad de los Enlaces para proporcionar información precisa en torno al número de mujeres atendidas en las acciones de capacitación y atención a la salud.

En cuanto a la planeación financiera, el Instituto de la Mujer de Oaxaca es el más avanzado en su etapa de institucionalización y ha propuesto el proyecto para la realización de presupuestos con perspectiva de género, mientras que el caso contrario es el municipio de Ixtlán de Juárez donde no se ha proporcionado apoyo a la instancia. El grado de maduración de las acciones es muy diverso, pues se detectó que las Enlaces carecen, en lo general, de instalaciones adecuadas y en algunos casos no cuentan con local propio.

El incremento en la formalización de las acciones es un hecho evidente que resaltan las Enlaces al hacer hincapié en los acuerdos del municipio con el IMO para realizar algunas acciones de capacitación y apoyo a las mujeres. Aunque no han participado en los procesos municipales de planeación cuentan con un mínimo de recursos que permite operar su manera de entender la política de equidad. Estas gestiones de apoyos financieros específicos se realizan, ya con mayor discrecionalidad, como en San Juan Bautista Valle Nacional, donde el Enlace señaló que para obtener los recursos sólo hay que hablar con el Presidente Municipal; ya con menor discrecionalidad, como en el Barrio de la Soledad, donde la Dirección de Finanzas exige que se presente el expediente técnico del proyecto.

5.5. Diagnóstico a las IMM del estado de Quintana Roo

La composición política del estado de Quintana Roo es de nueve municipios, de los cuales sólo el municipio de Tulum, de reciente creación, carece de una instancia de las mujeres (ver cuadro 9). Con ello, se encuentra al igual que Campeche con sólo un municipio sin instancia. En términos relativos significa que se ubica con una cobertura de 88.8 % en sus municipios; es decir, el segundo lugar en la Región Sureste.

CUADRO 9
Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Quintana Roo

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Benito Juárez	572973	289293	283680	13.02	Coalición[2]	Muy bajo	IMM
Cozumel	73193	37346	35847	15.45	Coalición	Muy bajo	Comité
Felipe Carrillo Puerto	65373	33288	32085	64.22	Coalición	Alto	Centro de Atención
Isla Mujeres	13315	6865	6450	13.94	Coalición	Muy bajo	Instancia
José María Morelos	32746	16673	16073	58.37	Coalición	Alto	Dirección
Lázaro Cárdenas	22434	11517	10917	49.74	Coalición	Alto	Coordinación
Othón P. Blanco	219763	109059	110704	11.98	Coalición	Bajo	Coordinación
Solidaridad	135512	70796	64716	25.13	Coalición	Bajo	Dirección
Tulum[1]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Consejo	n.d.	No existe

[1] Municipio creado el 13 de marzo de 2008, segregado del territorio del municipio de Solidaridad, es gobernado por un consejo municipal y el proceso electoral se realizará el 1 de febrero de 2009.
[2] Coalición Con la Fuerza de la Gente, integrada por el PRD, Convergencia y PT.
Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; SNIM-Inafed; IEEQRoo; Conapo, 2005; IQM y trabajo de campo.

La dinámica de creación de las instancias ha sido diversa. Sin embargo, se detectó que el IQM ha tenido una política de presencia y apoyo en las municipalidades que data de finales de la década de los noventas, cuando se instalaron las Delegaciones Municipales, en el marco del Programa Estatal de la Mujer 1997-1999. Aún en aquellos lugares en los cuales se han instalado las instancias municipales el IQM mantiene a sus Delegaciones Municipales y se detectó que, incluso, en algunas ocasiones son mejor identificadas por la población que las IMM que se encuentran en una etapa de instalación, pues su creación ha sido a partir del actual periodo de Gobierno Municipal (2008-2011). Consecuencia de lo anterior en el estado de Quintana Roo: las instancias se encuentran polarizadas en la etapa de instalación, y las Delegaciones establecidas se encuentran en una etapa de consolidación.

En el estado se realizó el proceso de diagnóstico en los municipios de: 1. Benito Juárez, 2. Tulum, 3. Solidaridad, 4. Lázaro Cárdenas, 5. José María Morelos, 6. Othón P. Blanco y 7. Felipe Carrillo Puerto. Cabe destacar que en éstos últimos tres lugares las entrevistas se realizaron a los Titulares de las Delegaciones Municipales del IQM. En cuanto a su ubicación geográfica se realizó el trabajo en las tres Subregiones de la división administrativa del estado. Dos municipios de la Subregión Norte: Tulum y Benito Juárez; uno en la Región Sur, Othón P. Blanco, y el resto se ubican en la Región Maya.

5.5.1. Principales acciones de las IMM en el estado de Quintana Roo

Acorde al modelo de implementación de las políticas de igualdad en el estado bajo la coordinación del IQM, y su presencia en los municipios a través de sus Delegaciones, una de las ocupaciones que requiere de mayor energía entre las instancias tiene que ver con los mecanismos para disminuir la violencia hacia las mujeres. La implementación de acciones es variable dada la creación de las estructuras municipales, y las ya establecidas del IQM ocurren con un grado variable de coordinación. El modelo en el rubro de atención a la violencia va desde la instalación de las Unidades de Atención con apoyo legal y psicológico, a las acciones de las campañas de difusión de una cultura de la no violencia y la prevención. Estas campañas implican acciones tales como los *spots* en radio y televisión, perifoneo, mantas, pintas, volanteo y otros, para el impacto a un público masivo; así como acciones de educación acotadas como las pláticas y conferencias para una población focalizada.

Se imparten los Talleres de Sensibilización en el Tema de Género con el personal de los Ayuntamientos. Tarea que también ha requerido de grandes esfuerzos en esta etapa de los Ayuntamientos entrantes; sin embargo, no han sido consecutivos y no han tenido un carácter universal para toda la plantilla municipal. Los Talleres se encuentran dirigidos al Presidente Municipal y a los Regidores, principalmente, y en algunos casos incluye a los Titulares de las Direcciones Municipales.

La capacitación para el trabajo y la gestión de proyectos productivos son actividades que se realizan desde las Delegaciones Municipales y los Institutos recientemente creados. Aunque el marco desde el cual se generan esos proyectos, dadas sus fuentes de financiamiento, es el de combate a la pobreza; resulta importante destacar que al vincular estas actividades con el tema de la violencia, se generan acciones positivas bajo el supuesto de que la independencia económica llevará a las mujeres a una mayor independencia y a tomar el control sobre sus propias vidas. Es decir, en la práctica los operadores de esta política han visualizado su papel para el empoderamiento de las mujeres.

Otras actividades propias de las instancias en el estado de Quintana Roo están relacionadas con el proceso de atención a la salud de las mujeres. Las acciones se llevan a cabo en coordinación con la Secretaría de Salud para facilitar que en las comunidades se realice la Caravana de Salud para atender las enfermedades de la mujer. También se han desplegado acciones en torno a cumplir un papel de gestoría respecto de la capacitación para el trabajo y los apoyos a proyectos productivos.

La diferencia que se desprende del grado de maduración en el que se encuentran las Delegaciones y los Institutos es que las Delegaciones tienen claridad sobre sus atribuciones y la función básica que resaltan como parte de sus tareas es la administración de los fondos federales y la supervisión de los proyectos en los municipios. Así, las Delegaciones están vinculadas con la operación y supervisión del uso de los recursos de tres fondos del Inmujeres: 1. Fodeimm, 2. Transversalidad de género y 3. Mecanismos para disminuir la violencia hacia las mujeres. También administran recursos del PAIMEF, de Indesol, con el que se apoya la contratación de personal profesionalizado para la asesoría legal, psicológica y de trabajo social en los municipios, y un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Migración y la Conadepi, para el desarrollo del Diagnóstico Mujer Indígena y Migración.

En contraste, los Institutos se presentan en una relación de seguimiento y uso de los recursos de los fondos antes señalados. Además de las acciones

de atención y canalización en los casos de atención a víctimas de la violencia, las instancias municipales se han propuesto como segunda prioridad la gestión de apoyos y proyectos. Las características del trabajo son diversas. Algunos apoyos adquiere un perfil paternalista y de reproducción de roles tradicionales de la mujer en su entorno familiar, como son apoyos y capacitación para fabricación de artesanías, tejidos de hamaca o bordados, los proyectos para los huertos de traspatio y cría de aves de corral. Otros se dirigen al autoempleo y pueden incidir en la generación de independencia económica, como horticultura, apicultura y ganadería.

Mención aparte merece la Dirección de Equidad y Género del municipio Solidaridad. Por un lado, durante la etapa de diagnóstico, la Titular señaló que la Dirección se estableció el 22 de mayo de 2008 por Acuerdo de Cabildo como una Dirección desconcentrada de la Secretaría del Ayuntamiento. Argumentó su reciente creación para explicar que no se habían realizado nuevas acciones municipales. Sin embargo, a través de información documental se constata que existe un programa de trabajo en torno a la atención a las mujeres víctimas de violencia, que trasciende a la pasada Administración Municipal y se encuentra en su tercera etapa en la actual Administración. Esta experiencia ha sido seleccionada como semifinalista en el Premio Gobierno y Gestión Local en el presente año 2008.[14]

Los IMM de Solidaridad y Benito Juárez, merecen una mención aparte, pues, en coordinación con el IQM, han trabajado de manera importante con las asociaciones de empresas turísticas, la Delegación Estatal de la Cámara Nacional de Comercio (Canaco) y de la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados (Canirac), para que sus asociados adopten el Modelo de Equidad de Género (MEG) en las empresas afiliadas.

5.5.2. Diseño e innovación en la política pública municipal para la igualdad

Los avances operativos señalados no han tenido un reflejo claro en la modificación de las estructuras organizativas de los respectivos Ayuntamientos. Las instancias, Direcciones y Coordinaciones son invisibilizadas en los organigramas municipales, con lo que su reconocimiento por parte de la ciudadanía se dificulta. Aunado a ello, la ubicación de éstas dependiendo de otras Direcciones, como el DIF municipal o Desarrollo Social, muestra que

[14] M. Tapia Uribe, *El valor de las mujeres: Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo.*

el surgimiento de funciones asociadas a la nueva agenda se ubica en un contexto organizacional de restricciones al colocarla en una Dirección "tradicional" lo que sugiere una escasa dinámica de relaciones internas, y que los actores locales enmarcan a las políticas de igualdad como un área de especialización funcional y no como un aspecto transversal de la política pública local.

Se detectó, sin embargo, que el modelo de implementación de las políticas de igualdad en Quintana Roo ha impulsado el establecimiento de intensas relaciones de coordinación entre las dependencias federales, estatales y municipales; éstas son un factor importante a destacar entre las transformaciones que corresponden a una manera diferente de emprender las acciones de gobierno, pues nos hablan de la disposición positiva que existe en torno al establecimiento de relaciones que podrían ser más horizontales entre los diferentes órdenes de gobierno; también fue un factor evaluado positivamente en el caso particular de la experiencia de Solidaridad.

Una disposición diferente para cumplir con las funciones propias del Ayuntamiento se detectó en el aspecto de la planeación. A diferencia de otros estados en donde de manera escasa se hace referencia a las políticas de igualdad en los PMD y las Titulares de las instancias no participan en su elaboración ni en los POA, en Quintana Roo se identificó que en la vertiente de desarrollo social incluyente, los PMD ya incluyen un apartado sobre la implementación de políticas afirmativas para las mujeres, aunque aún se encuentran, en lo general, en las responsabilidades que atañen al DIF municipal. Un paso importante será generar los diagnósticos de la situación de la mujer en cada uno de los municipios.

Un elemento innovador que se detectó en el estado de Quintana Roo, es que los agentes locales tienen una visión clara del valor que tiene la participación ciudadana y trabajan en la vertiente para generar "redes ciudadanas" para la promoción de la igualdad. En algunos casos, como en Solidaridad, las instancias han adaptado el modelo de ciudades educadoras y participativas, un ejercicio de co-gobierno con la ciudadanía, inspirado en el desarrollado en Barcelona, España.[15] Se detectó que ese importante trabajo de búsqueda de alianzas con la ciudadanía no se ha formalizado a través de convenios, y que un reto importante para las instancias en el estado de Quintana Roo es generar nuevas normas de conducta de los servidores públicos y nuevos criterios para la contratación de personal en los que se integren mecanismos que aseguren la igualdad.

---

[15] *Idem.*

5.5.3. Institucionalización de la igualdad en los municipios de Quintana Roo

La comparación sobre el dominio que tienen en las Delegaciones Municipales de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Othón P. Blanco, sobre los temas de las fuentes de financiamiento y los proyectos estratégicos frente a lo que ocurre en las Instancias municipales, nos hablan de una política centralizada que mantiene el IQM y de las diferencias existentes entre las instancias establecidas y las que se encuentran en su etapa de instalación. En consecuencia, en éstas últimas no existe claridad sobre un techo financiero municipal que garantice la autonomía de las acciones a favor de la equidad. Las acciones que proyectan realizar surgen de la posibilidad de obtener los recursos del IQM y de los apoyos del Fodeimm y del PAIMEF.

Se observa una vida institucional propia en las instancias a favor de las políticas de prevención, por los esfuerzos que se realizan para visibilizar el tema de la violencia y colocarlo como un tema público. Asimismo, la cultura de la igualdad se ve favorecida en los esfuerzos de promoción a la adopción del MEG entre las empresas del estado. Ésta es una acción de gran relevancia que no se ha realizado en otras instancias de la Región Sureste. Desde luego, la institucionalización de estas acciones es posible en las instancias establecidas que inician su transición hacia la consolidación.

Por su institucionalización como instancia del Ayuntamiento los resultados son paradójicos; en el discurso adoptado las IMM se consideran como instancias autónomas y, en tanto Direcciones o Institutos, en el mismo nivel organizacional del resto de las Direcciones Municipales. Situación respaldada, siguiendo los lineamientos de la LOM; sin embargo, no es visible esa situación en los organigramas municipales. Asimismo, la emisión de Acuerdos de Cabildo y nombramiento de las Titulares por esta vía aún es vista por algunos actores locales como parte de los trámites necesarios para ajustarse a las reglas de operación del Fodeimm.

En las instancias los y las entrevistadas señalaron su conocimiento del marco normativo en materia de equidad; sin embargo, aún se expresan dudas sobre cómo encontrar mecanismos que coadyuven a su implementación en lo municipal. La misma situación prevalece en el caso de los procesos de evaluación sobre los que se tiene aún poco dominio.

A diferencia de lo que ocurre en otros estados donde se detecta un bajo perfil, en Quintana Roo las Titulares han realizado estudios de licenciatura y, en algunos casos, de maestría. Destaca este factor como un indicio de la profesionalización del aparato de Gobierno. También es notoria una ma-

yor complejidad organizacional al interior de las instancias, a través de la cuales se han delimitado funciones al personal.

5.6. Diagnóstico a las IMM del estado de Tabasco

La composición política del estado de Tabasco es de 17 municipios, de los cuales en 13 de ellos existe una IMM (ver cuadro 10). Aunque la creación del IMET data de 2005 sus acciones fueron pocas y se realizaron hasta pasado el proceso electoral, de octubre de 2007, para la renovación de Gobernador y Ayuntamientos.

CUADRO 10
Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Tabasco

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Balancán	53038	26190	26848	1.24	PRI	Medio	DAM (2)
Cárdenas	219563	107557	112006	0.75	CPBT (1)	Medio	No existe
Centla	92755	46411	46344	5.11	PRI	Alto	DAM
Centro	558524	271489	287035	3.66	PRI	Muy bajo	IMM
Comalcalco	173773	85645	88128	0.51	CPBT	Medio	DAM
Cunduacán	112036	55075	56961	0.47	PRII	Medio	Coordinación
Emiliano Zapata	26576	12854	13722	0.85	PRI	Bajo	No existe
Huimanguillo	163462	80371	83091	0.56	CPBT	Alto	DAM
Jalapa	33596	16734	16862	0.53	PRI	Medio	No existe
Jalpa de Méndez	72969	36270	36699	0.84	CPBT	Medio	DAM
Jonuta	28403	14467	13936	1.23	CPBT	Alto	DAM
Macuspana	142954	70393	72561	5.35	CPBT	Medio	DAM
Nacajuca	86105	42673	43432	18.28	CPBT	Medio	DAM
Paraíso	78519	38900	39619	0.44	PRI	Bajo	DAM
Tacotalpa	42833	21248	21585	17.01	PRI	Alto	DIF
Teapa	49262	24310	24952	0.76	PRI	Medio	No existe
Tenosique	55601	27198	28403	5.37	PRI	Medio	DAM

(1) Coalición Por el Bien de Todos, conformada por PRD, Convergencia y PT.
(2) Dirección de Atención a la Mujer.
Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; SNIM-Inafed; IEPC Tabasco, Conapo, 2005; IMET y trabajo de campo.

El contexto, después de los reacomodos políticos propios del relevo gubernamental, permite que se estimule la creación de nuevas instancias. Ese estímulo hace que el estado sea de los que se encuentran bien posicionados en la Región, en cuanto a la presencia de IMM, al alcanzar 76.4 % de cobertura sobre sus municipios.

En el estado de Tabasco se realizó el proceso de diagnóstico en cuatro municipios, de los cuales tres de ellos cuentan con una Dirección de Atención a la Mujer (DAM): Centro, Macuspana y Paraíso; en el otro municipio, Tacotalpa, se coordinan las acciones a través del Enlace que se ubica en el DIF municipal. Por su ubicación en la geografía administrativa del estado se realizó el diagnóstico en tres Subregiones: Centro, con el municipio de Centro; la Subregión Sierra, con los municipios de Tacotalpa y Macuspana, y la Subregión Chontalpa, con Paraíso.

Destaca que los nuevos Ayuntamientos mantienen o ratifican los Acuerdos del Gobierno Municipal anterior y eso permite una transición en la que no desaparecen instancias municipales de las mujeres. Pese a ello, la transición si tiene efectos en las instancias al significar el nombramiento de nuevas Titulares, las cuales atraviesan por una necesaria curva de aprendizaje. Éstas son las razones por las cuales las instancias en el estado de Tabasco se encuentran en su mayoría en una etapa de establecimiento. Algunas más están en una etapa de transición hacia el fortalecimiento.

5.6.1. Principales acciones de las IMM en el estado de Tabasco

La orientación general del IMET hacia la promoción de una cultura de equidad de género y de prevención de la violencia, son los lineamientos a los que se suman las Titulares de las IMM. Por ello, algunas de las actividades que requieren de mayor energía son los talleres, pláticas, conferencias y / o círculos comunitarios en torno a: 1. derechos humanos de las mujeres; 2. autoestima; 3. prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes; 4. aprecio por la diversidad; 5. relaciones familiares con equidad; 6. liderazgo en las mujeres; 7. mujeres jefas de familia, y 8. masculinidades. Estas actividades se realizan a través de dos modalidades: a) las Titulares de las DAM replican la capacitación que han recibido, o b) las DAM ejecutan el apoyo logístico para que el personal del IMET realicen los talleres. Esta actividad se remata con campañas de difusión a través de carteles o trípticos, volanteo, spots de radio y otros medios como pintas y mantas con la finalidad de hacer llegar los mensajes a un mayor número de población.

En esta vertiente también se programan cursos y talleres de capacitación para funcionarios públicos municipales, con temas tales como el valor

de la equidad y derechos humanos que son conducidos generalmente por el IMET; de tal manera que las IMM operan como un apoyo logístico a estas actividades. Todas estas actividades han tenido su impacto positivo en el hecho de que las Titulares de las DAM han desarrollado un discurso en torno a la equidad de género y sobre la necesidad de implementar la transversalidad de la perspectiva de género en la política pública.

A partir de la etapa en la que se encuentran en las instancias del estado de Tabasco también se invierten esfuerzos en la elaboración de los proyectos a ser presentados ante el Fodeimm. Se detectó que en su mayoría se trataba de proyectos en su primera fase, y el caso de la DAM de Paraíso que formuló un proyecto para la segunda etapa. Es decir, se observó que uno de los principales retos de las instancias será ganar su propio espacio físico y de relaciones en el Ayuntamiento.

Las actividades cotidianas que realizan las DAM son la asesoría y canalización de las mujeres en el caso de ser víctimas de la violencia familiar. Las tareas en las DAM van desde la promoción de la Línea Azul, una línea telefónica activa los 365 días año, dedicada a la orientación en esos casos; las asesorías jurídicas y psicológicas directas en las DAM con personal profesional, y al seguimiento y acompañamiento en los casos de demandas. Una tarea asociada, que se genera ante la ubicación de las mujeres como víctimas y en un estado de vulnerabilidad, es la búsqueda de apoyos complementarios que bien pueden tomar un matiz paternalista, como la entrega de despensas; o bien pueden potenciar las capacidades de las mujeres a través de la educación y la capacitación para el trabajo.

Las DAM también realizan tareas de coordinación y apoyo logístico en materia de salud. El IMET y la Secretaría de Salud han puesto en marcha al Camión de Salud. Este camión recorre las comunidades y rancherías del municipio para ofrecer estudios gratuitos o a bajo costo de colposcopia, papanicolau, ultrasonido, charlas sobre nutrición y atención psicológica. Las DAM tienen como función la coordinación y apoyo logístico para los recorridos que hace el Camión de Salud en las respectivas localidades.

Ante la falta de recursos para emprender acciones propias las Titulares de las DAM también realizan tareas de gestoría ante los proyectos e instancias estatales y federales para "aterrizar" proyectos para las mujeres. Estos proyectos tienen un impacto positivo para el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, como el manejo integral de huerto de traspatio o los fogones sin humo; no obstante, son apoyos que refuerzan los roles tradicionales de la mujer al interior de la unidad doméstica. También gestionan otros proyectos que se inscriben en la vertiente de capacitación

para el trabajo cuyos resultados son positivos bajo el supuesto de que la dependencia económica de la mujer es uno de los principales determinantes para su situación de subordinación; pero en algunos casos, como los apoyos conseguidos provienen de programas que no usan la perspectiva de género en el diseño de sus proyectos, devienen en actividades que se consideran apropiadas a las mujeres, como cultora de belleza, corte y confección, elaboración de productos artesanales.

Derivado de la gestión de estos proyectos, las DAM se han insertado en la dinámica de promover la creación de grupos de mujeres, en donde destaca la DAM del municipio Centro, quién aseveró en la entrevista haber recibido la instrucción del Presidente Municipal para que estén al pendiente de las mujeres y, si pueden, ayudarles a conformarse en asociaciones o cooperativas. Un reto importantes para las DAM será superar la visión de formar grupos como parte de la normativa de los apoyos y generar iniciativas creativas en las que se fortalezcan las capacidades de liderazgo de las mujeres y se generen nuevos espacios de participación social y política.

Se detectó que en lo general las Titulares de las DAM no participaron en la elaboración del PMD, ni en los POA, lo que garantizaría recursos para operar proyectos propios o que signifiquen una incidencia importante en la gestión municipal. También se observó que no se han implementado mecanismos de evaluación de sus principales impactos y resultados; existen procesos de informes anuales a la Presidencia Municipal a la manera de acciones realizadas. En consecuencia, el impacto más significativo que se identifica por parte de las Titulares para evaluar su desempeño es en el ámbito de la confianza ganada entre la ciudadanía, a través de la asesoría psicológica y la propia existencia de la DAM, así como la defensoría de los derechos de las mujeres, a través de la asesoría legal.

5.6.2. Diseño y organización de la política pública municipal para la igualdad

El problema principal para el avance en la implementación de políticas públicas se asocia a la falta de voluntad política de los Gobiernos Municipales para rediseñar sus procesos administrativos y de gobierno. En el estado de Tabasco, las Titulares de las DAM expresaron contar con "todo el apoyo" de su Presidente Municipal, es decir, los Titulares del Ejecutivo de los Gobiernos Municipales, han expresado su voluntad política de asumir nuevas funciones para la implementación de proyectos de igualdad de género.

Esta voluntad política ha incidido en una transformación importante en términos de los procesos de planeación. Se detectó que en los PMD se han incluido algunos puntos referentes a impulsar acciones afirmativas para las mujeres. Por ejemplo, en Macuspana esto se ubica en el acápite de Desarrollo Social, mientras que en Tacotalpa y Paraíso se ubican como obligación del DIF municipal. En esta área, la DAM de Macuspana se distingue porque, según su Titular, ya se realizó un diagnóstico municipal de la situación de la mujer. Sin embargo, un reto importante aún es que esa voluntad se exprese en los procesos de planeación de las acciones anuales del municipio, pues no se ha incluido a las Titulares de las DAM en esas acciones, ni se ha tomado en consideración una perspectiva de género para la planeación. Otras tareas importantes que aún las Titulares de las DAM no han realizado es en lo relativo a las modificaciones a los reglamentos vigentes, y mecanismos para que las diferentes Direcciones del Ayuntamiento generen información desagregada por género que permita sentar las bases para un sistema municipal de información con perspectiva de género.

El rediseño organizacional de procesos administrativos y de gobierno se observa en los esfuerzos de gestión de las Titulares de las DAM. Esas acciones las han obligado a generar nuevos acuerdos de colaboración entre diversos niveles de gobierno. Un reto importante en los Ayuntamientos será generar nuevas normas de conducta de los servidores públicos municipales, nuevos mecanismos de interlocución entre las diferentes Direcciones Municipales con la DAM y de ésta con instancias de la sociedad civil.

5.6.3. Institucionalización de la perspectiva de la equidad

Una característica común detectada fue la falta de recursos propios, ya que las Titulares desconocen si los respectivos Ayuntamientos han destinado recursos para la instancia. Únicamente tienen garantizados los recursos para cubrir los gastos de salarios del personal y de operación de la oficina. Las contingencias generadas por los desastres naturales son un factor al que recurren las responsables de las instancias para explicar la falta de recursos para las DAM. Las instancias comparten una buena relación con el IMET; sin embargo, esa relación se sustenta en las reglas de uso que no han devenido —aseguran las titulares— en la creación de convenios de colaboración formales. Tampoco existen convenios con instancias de la sociedad civil.

La formalización de la vida institucional de las DAM se constata en que han obtenido el Acta de Acuerdo de Creación por parte del Cabildo; incluso

la DAM del municipio Centro contó con el Acta de Ratificación del Congreso del estado. Sin embargo, aún existen áreas de trabajo a atender en materia del avance de la institucionalidad de la perspectiva de género, como es la generación de nuevas normas y reglas de comportamiento entre los funcionarios municipales, la planeación interna y los procesos de evaluación, la generación de los diagnósticos específicos de la situación de la mujer, entre otras acciones. Materias que presentan serios rezagos y presentan restricciones para la consolidación institucional de las instancias en el estado.

Una particularidad de las instancias diagnosticadas es el alto perfil profesional de las Titulares. En dos casos, Tacotalpa y Paraíso, tienen grado de licenciatura y en las otras dos DAM, Centro y Macuspana, las Titulares poseen un grado de maestría. En dos casos, Macuspana y Tacotalpa, las Titulares tenían experiencia previa en la materia. Otro aspecto a destacar, con relación a los demás estados, es que en el caso de Tabasco las DAM cuentan con un buen número de personal. Centro: 19 mujeres y cinco hombres; Tacotalpa: 50 mujeres y 23 hombres; Macuspana: 15 mujeres y un hombre, y Paraíso: 10 mujeres y un hombre.

5.7. Diagnóstico a las IMM del estado de Veracruz

La composición política de Veracruz es de 212 municipios. Según información del IVM, en 48 de ellos existe la IMM (ver cuadro 11). Las instancias en el estado de Veracruz presentan un alto ritmo de recomposición, en 2007 existían 38 instancias, de las cuales 25 desaparecieron luego del proceso electoral, por lo que el estado se caracteriza por un alto índice de creación de nuevas instancias en lo que va del año 2008. Los Gobiernos encabezados por las diferentes fuerzas políticas (CAVF, PRD y PAN) han desaparecido en algunos lugares a la instancia, mientras que las crean en otros municipios donde ganaron la contienda electoral; por ello, la dinámica observada no tiene que ver con las posiciones ideológicas partidistas sino con la endeble posición institucional que jugaban las instancias como comisiones o coordinaciones.

CUADRO 11

Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Veracruz

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Acajete	7558	3931	3627	0.23	CAFV(1)	Alto	Comisión
Acatlán	2893	1406	1487	0.79	CPBT(2)	Medio	Comisión
Alamo Temapache	100790	49382	51408	8.74	CAFV	Alto	IMM
Altotonga	56962	27335	29627	1.54	CAFV	Alto	IMM
Amatitlán	7155	3482	3673	0.37	CAFV	Alto	IMM
Amatlán de los Reyes	38287	18314	19973	1.73	CAFV	Alto	IMM
Atlahuilco	9038	4343	4695	83.22	PRD	Muy alto	Comisión
Banderilla	19170	9119	10051	0.55	CAFV	Bajo	Programa
Boca del Río	141906	66522	75384	1.01	PAN	Muy bajo	IMM
Camerino Z. Mendoza	39002	18352	20650	13.41	PRD	Bajo	IMM
Carlos A. Carrillo	21962	10488	11474	0.59	CAFV	Bajo	IMM
Castillo de Teayo	18424	9157	9267	8.96	PAN	Alto	Comisión
Chacaltianguis	11416	5509	5907	0.69	CAFV	Alto	IMM
Chocamán	16549	8034	8515	0.62	CAFV	Alto	IMM
Coacoatzintla	8294	3981	4313	0.38	PRD	Alto	IMM
Coatepec	79787	38539	41248	0.38	CAFV	Bajo	IMM
Coatzacoalcos	280363	134786	145577	2.85	CAFV	Muy bajo	Comisión
Coatzintla	43106	20785	22321	9.66	CAFV	Medio	IMM
Cosamaloapan	54518	26034	28484	4.08	CAFV	Bajo	IMM
Cosautlán	14724	7187	7537	0.29	PAN	Alto	IMM
Emiliano Zapata	49476	24288	25188	0.39	CAFV	Medio	Comisión

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Espinal	24823	12157	12666	37.71	CAFV	Alto	IMM
Fortín de las Flores	53311	25054	28257	1.25	CAFV	Bajo	Coordinación
Isla	38422	18607	19815	3.54	CAFV	Medio	IMM
Ixcatepec	12664	6275	6389	52.07	CAFV	Muy alto	IMM
Ixhuatlán de Madero	48609	23781	24828	66.8	CAFV	Muy alto	IMM
Ixmatlahuacán	5669	2813	2856	0.82	CAFV	Alto	IMM
Jalcomulco	4690	2377	2313	0.65	PRD	Alto	Coordinación
Jilotepec	13653	6518	7135	0.37	CAFV	Medio	Comisión
Juan Rodríguez Clara	34389	16735	17654	3.73	CAFV	Alto	IMM
Juchique de Ferrer	16360	7980	8380	0.22	CAFV	Alto	IMM
La Antigua	25409	12251	13158	0.59	CAFV	Bajo	Coordinación
Landero y Coss	1549	740	809	4.25	PAN	Medio	Comisión
Las Choapas	70092	33846	36246	4.73	PAN	Alto	Comité
Lerdo de Tejada	18640	8676	9964	0.53	CAFV	Bajo	Comisión
Maltrata	14813	6969	7844	0.56	PRD	Alto	Programa Municipal
Manlio F. Altamirano	20374	10007	10367	0.33	CAFV	Alto	Comisión
Martínez de la Torres	97768	46975	50793	1.29	CAFV	Medio	IMM
Mecatlán	11256	5553	5703	83.38	CAFV	Muy alto	Comisión
Minatitlán	151983	72848	79135	3.8	CAFV	Bajo	Comisión
Misantla	59980	29074	30906	0.5	CAFV	Alto	IMM
Nanchitlán	26804	12933	13871	3.37	CAFV	Muy bajo	Coordinación
Nogales	31818	15152	16666	5.2	CAFV	Bajo	Coordinación
Omealca	21620	10242	11378	5.61	CAFV	Alto	Comisión

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Papantla	152863	73954	78909	21.94	CAFV	Alto	Comisión
Puente Nacional	20148	9811	10337	0.35	CAFV	Medio	Coordinación
Río Blanco	40018	18811	21207	1.42	CAFV	Muy bajo	IMM
San Andrés Tuxtla	148447	71188	77259	0.61	CAFV	Alto	Coordinación
San Juan Evang.	30826	15025	15801	1.17	CAFV	Alto	IMM
Santiago Tuxtla	54939	26478	28461	0.54	CAFV	Alto	IMM
Sayula de Alemán	28813	13978	14835	14.98	CAFV	Alto	Casa de la Mujer
Soconusco	12456	6019	6437	1.74	CAFV	Alto	Coordinación
Soledad Atzompa	19189	9533	9656	83.83	CAFV	Muy alto	Comisión
Tamiahua	23984	12046	11938	1.38	CAFV	Alto	IMM
Tancoco	5844	2875	2969	10.12	PRD	Alto	Comisión
Tantima	13248	6707	6541	7.17	CAFV	Alto	Comisión
Tantoyuca	97949	48859	49090	48.04	CAFV	Muy alto	IMM
Tatahuicapan	12350	5878	6472	62.48	PRD	Muy alto	IMM
Tatatila	5273	2750	2523	0.16	PAN	Muy alto	IMM
Tenampa	5646	2699	2947	0.52	CAFV	Muy alto	Programa de las Mujeres
Tepatlaxco	7618	3835	3783	0.65	PAN	Muy alto	IMM
Tierra Blanca	86075	40808	45267	3.05	CAFV	Medio	IMM
Tlacojalpan	4428	2196	2232	0.64	CAFV	Alto	Instancia
Tlalixcoyan	35442	17218	18224	0.82		Alto	IMM
Tlalnehuayocan	13855	6783	7072	0.44	CAFV	Alto	IMM
Tlaltetela	13594	6781	6813	1.01	CAFV	Alto	Comisión
Tlapacoyan	54321	26081	28240	1.32	PAN	Medio	IMM
Tuxtilla	2126	1041	1085	0.54	CAFV	Alto	Instancia
Úrsulo Galván	26909	12857	14052	0.74	CAFV	Medio	IMM

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Villa Aldama	9573	4766	4807	0.07	CAFV	Alto	Coordinación
Cazones de Herrera	23059	11231	11828	12.5	CAFV	Alto	Comisión
Xalapa	413136	191837	221299	0.71	CAFV	Muy bajo	Comisión
Zentla	11980	5968	6012	0.96	CAFV	Alto	Comisión

□Sin funcionamiento o no fue registrada en la información oficial del IVM en 2008.
(1) Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz (PRI-PVEM).
(2) Coalición por el Bien de Todos (PRD, Alianza, PT).
Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; SNIM-Inafed; Conapo, 2005; IEEV; IVM y trabajo de campo.

En el estado se realizó el proceso de diagnóstico en tres municipios: San Andrés Tlalnehuayocan, Xalapa y San Juan Evangelista. Los dos primeros se ubican en la Subregión Capital y el último en la Subregión Olmeca de la división administrativa del estado. Dada la emergencia de nuevas instancias la situación general en el estado es la de instalación de las IMM.

5.7.1. Principales acciones de las IMM en el estado de Veracruz

El contexto político específico de relevo de poderes locales en el estado, el 1 de enero de 2008, y la definición del tipo de relaciones que se estaban estableciendo entre el Gobierno Estatal y los Gobiernos Municipales, constituyeron factores adversos en el momento de realización del proceso de diagnóstico en campo. Las entrevistadas procedían con recelo y dejaron sin responder un amplio número de preguntas de la guía elaborada; además de argumentar constantemente que acaban de iniciar su gestión y por eso no había avances que reportar.

La información que se logra recuperar indica que las Titulares de las instancias han dedicado un parte importante de sus esfuerzos a elaborar los proyectos para solicitar recursos al Fodeimm. En torno a ello y a las nuevas funciones que asumen otra de las actividades importantes ha sido la capacitación por parte del IVM en los tópicos de tipos de discriminación, tipos de violencia, y sensibilización en equidad y género. Este proceso de capacitación les ha permitido dilucidar que existe una buena respuesta por

parte del IVM para proporcionarles la capacitación y asesoría que ahora ellas requerían en el municipio

En relación con la necesidad de adquirir una identidad y darse a conocer ante la ciudadanía han comenzado a repartir trípticos, acudir a los medios de información masiva, así como a reunir grupos para proporcionar pláticas informativas sobre las acciones que la instancia asumirá; aunque no existe una política municipal con relación al tipo de acciones que se deben realizar. Por ejemplo, en algunas destacan acciones afirmativas a favor de la educación de las mujeres; en otras, en el tema de salud, y otras más, en lo relativo a la atención a las víctimas de la violencia. Desde luego, esta variedad se desprende de la complejidad de tareas específicas que las instancias deben asumir.

En ese sentido, las Titulares de las IMM, que se encuentran sin personal de apoyo y en espacios inadecuados para el desarrollo de sus funciones, están asumiendo actividades específicas de apoyo a las acciones del sector salud para la prevención y detección del cáncer cervicouterino y, al DIF municipal para la capacitación para el autoempleo. En este proyecto se están realizando talleres de repostería, pintura, cultora de belleza, chaquira, elaboración de artesanías, entre otros.

Un aspecto a destacar es que a pesar de que las IMM en el estado se encuentran en etapa inicial, las entrevistadas señalaron que ya se estaban realizando acciones encaminadas a realizar el diagnóstico municipal de la situación de las mujeres, por ejemplo, a través de la realización de mesas temáticas sobre violencia, igualdad, educación. Aunque se repite el patrón en torno a que las Titulares de las IMM no son tomadas en cuenta en los procesos de elaboración de los PMD.

La iniciativa personal de las Titulares es un factor que condiciona la manera en la que se desarrollarán las acciones específicas. Al menos en el caso de la IMM de Xalapa, la iniciativa es evidente, al señalar que estaba buscando la vinculación con la Universidad Veracruzana con la finalidad de que con personal profesional o prestador de servicio social se impartan conferencias sobre sexualidad, valores, autoestima, entre otros.

5.7.2. Institucionalización de la perspectiva de la equidad

A pesar de que las instancias municipales se instituyeron por parte de los respectivos Ayuntamientos, no existe una política municipal con relación al tipo de acciones que se deben realizar. Ilustrativo de ello es que no se encontraron proyectos diseñados por las instancias. Las entrevistadas reco-

nocieron conocer parcialmente el marco normativo de la equidad, aunque han oído las referencias a las Leyes y los Programas en los talleres. Por ello, no se han generado acciones concretas con población abierta, pues estaban "adentrándose en el tema" y "cocinando" las acciones que se podrán realizar una vez que obtengan los recursos.

Ilustrativo del tipo de relaciones que se están gestando son las declaraciones de una de las entrevistadas en torno a que les hicieron saber que había recursos para la instancia, incluso dinero que había dispuesto el Banco Mundial, pero:

> [...] el IVM nos están asesorando en equidad y género; y la Secretaría de Gobierno, fue que nos envió una "invitación" para que hiciéramos una instancia en el municipio. Y ya le dimos una respuesta: que ya estamos en ese proceso, que ya se dio la creación, ya está dado de alta, pero hay que darle seguimiento a lo que sigue [...] ahorita descubro que todo se manda al Congreso. Eso fue lo que vine a descubrir, todo tiene que entrar al Congreso, que para que lo apruebe y la publicación en la gaceta cuesta, sale 40,000 hacer eso.

La institucionalización de las instancias en este nuevo empuje de creación parece tomar nuevos rumbos, pues a diferencia de las Coordinaciones, Comisiones o Comités que siempre tienen una existencia efímera vinculada a la vida del Gobierno en turno, la figura del Instituto y los Acuerdos de Creación expedidos por el Cabildo y la necesaria ratificación por el Congreso del estado son indicios de una nueva etapa que puede conducirse hacia la consolidación de las IMM en el estado.

5.8. Diagnóstico a las IMM del estado de Yucatán

Según información actualizada del IEGY existen en Yucatán 38 instancias de las mujeres; con ello se alcanza 35.8 % de cobertura (ver cuadro 12) sobre los 106 municipios que integran territorialmente el estado. La instalación de las IMM fue lenta entre la creación del IEGY, en 2002 y 2005. Una nueva dinámica inicia en el año 2006, fecha a partir de la cual se crean las instancias actualmente existentes, al parecer siguiendo las fluctuaciones de las convocatorias del Fodeimm.

CUADRO 12

Población total, por género, HLI, partido gobernante, grado de marginación y situación de las IMM en los municipios del estado de Yucatán

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
Acanceh	14312	7155	7157	42.3	PRI	Alto	Instancia
Baca	5357	2682	2675	28.5	PRI	Alto	Instituto para las mujeres
Bokobá	1958	991	967	43.8	PAN	Alto	Enlace
Buctzotz	8379	4196	4183	30	PAN	Alto	IMM
Calcalchén	6399	3232	3167	34.4	PAN	Alto	IMM
Celestún	6269	3181	3088	7.1	PRI	Medio	IMM
Chocholá	4339	2214	2125	38.3	PRI	Alto	Delegación IEGY
Conkal	8495	4267	4228	23.9	PAN	Medio	Instancia
Dzemul	3263	1684	1579	30.6	PAN	Alto	Enlace
Hoctun	5586	2735	2851	45.6	PAN	Alto	IMM
Hunucmá	5586	2735	2851	28.8	PAN	Alto	IMM
Izamal	24334	12079	12255	45.7	PRI	Medio	Instancia
Kanasín	51774	25773	26001	28.7	PRI	Medio	Enlace
Kinchil	5964	2998	2966	46	PRI	Alto	Instancia
Mama	2697	1275	1422	77.6	PRI	Alto	Instancia
Maxcanú	20830	10504	10326	50.1	PVEM	Alto	Coordinación
Mérida	781146	377158	403988	13.1	PAN	Muy bajo	IMM
Motul	31547	15633	15914	35.5	PAN	Medio	Enlace
Muna	11763	5752	6011	50	PAN	Medio	IMM
Oxkutzcab	27084	12830	14254	63.3	PRI	Alto	Espacio municipal
Panabá	7543	3812	3731	31.6	PRI	Medio	IMM
Peto	22386	11073	11313	63	PRI	Alto	IMM
Progreso	49454	24671	24783	7.5	PRI	Muy bajo	Coordinación

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	% HLI	Partido político	Grado de marginación	Situación jurídica del IMM
San Felipe	1838	954	884	13.4	PAN	Medio	Dirección
Santa Elena	3617	1745	1872	69.4	PRI	Alto	IMM
Sudzal	1560	806	754	64.5	PAN	Alto	Instancia
Tecoh	15438	7780	7658	54.9	PRI	Alto	Dirección
Tekal de Venegas	2464	1239	1225	59.9	PRI	Alto	Enlace
Tekantó	3780	1872	1908	42.5	PRI	Alto	Departamento
Tekax	37454	18513	18941	63	PRI	Alto	IMM
Tekit	9163	4678	4485	57	PAN	Alto	Instancia
Temozón	14008	7105	6903	78	PRI	Alto	Instancia
Ticul	35621	17644	17977	49.3	PAN	Medio	Instancia
Tixkokob	16151	8023	8128	21.1	PRI	Medio	IMM
Tixpéhual	5001	2520	2481	35	PAN	Medio	IMM
Tizimín	69553	34736	34817	45.1	PRI	Alto	Dirección Municipal de Equidad de Género
Umán	53268	26696	26572	26.1	PRI	Medio	IMM
Valladolid	68863	34031	34832	55.1	PRI	Medio	IMM
Yaxkukul	2656	1309	1347	18.9	PRI	Medio	IMM

□ Sin funcionamiento o no fue registrada en la información oficial del IEGY en 2008.
Fuente: Elaborado con información de INEGI, 2005; Conapo, 2005; SNIM-Inafed, IEGY y trabajo de campo.

En el estado de Yucatán se realizó el proceso de diagnóstico en siete municipios: 1. Chocholá, 2. Maxacanú, 3. Muna, 4. Tekax, 5. Tizimín, 6. Umán, y 7. Valladolid. Por su ubicación geográfica, corresponden a seis Subregiones de la división administrativa del estado: Tizímin, de la Región Litoral Oriente; Valladolid, de la Región Oriente; Tekax, de la Región Sur; Muna, de la Región Sur Poniente; Umán, de la Región Influencia Metropolitana, y Chocholá y Maxcanú, de la Región Litoral Poniente.

En el estado las instancias se encuentran, en lo general, establecidas y han asumido las tareas rutinarias propias de la naturaleza de su encomienda principal en relación con la cultura de la igualdad y la atención a la violencia contra las mujeres. La mayoría de estas instancias datan del periodo de Gobierno Municipal anterior; es decir, pasan la prueba de la renovación de los poderes locales y los nuevos Ayuntamientos ratifican los Acuerdos de Creación de las IMM. En algunas de esas instancias, bajo convenio entre el municipio y el IEGY, se han establecido Centros de Atención a la Violencia de Género. Actualmente operan trece de ellos en las IMM de Acanceh, Hunucmá, Izamal, Kanasín, Maxcanú, Mérida, Motul, Muna, Progreso, Tecoh, Tekit, Tixcocob y Valladolid.

Existen algunas instancias que no han asumido con el mismo ánimo su encomienda, o son de reciente creación y se encuentran en una etapa inicial. Éstas son IMM que se han creado, en lo general, durante la actual Administración Municipal, que inició en julio de 2007; en convenio entre el municipio y el IEGY, estas instancias fungen como Unidades Municipales de Prevención a la Violencia de Género.

5.8.1. Principales acciones de las IMM en el estado de Yucatán

Una tarea que identifica el quehacer de las instancias es la realización de conferencias, pláticas y talleres con temas sobre tipos de violencia, sensibilización en género, discriminación, derechos humanos y derechos de las mujeres. Esto con un doble objetivo, por un lado, como parte de las tareas de difusión de valores a favor de la igualdad y, por otra parte, ante la necesidad de darse a conocer y adquirir una identidad ante la ciudadanía y las autoridades municipales. En las Instancias del estado de Yucatán se realizan también eventos sociales, caminatas, mítines, con motivo de conmemoraciones tales como el voto femenino, el Día Internacional de la Mujer, el Día de la Mujer Rural, el Día de la Familia, entre otros, que se aprovechan como reuniones informativas sobre las funciones de las IMM y el IEGY para la población abierta y para los empleados del propio municipio.

A diferencia de lo que ocurre en otros estados de la Región las Titulares de las IMM en Yucatán cuentan con un programa permanente de capacitación dirigido por el IEGY. Esta capacitación la reciben de manera mensual y es la base para que las propias Titulares repliquen sus contenidos en las pláticas que tienen en los respectivos municipios.

Otra actividad compartida por las IMM como mecanismo de interacción con la sociedad local es la gestoría de apoyos y proyectos. En este tópi-

co existe una amplia gama de acciones cuya variabilidad depende de las relaciones que entablan las Titulares de las instancias con otras dependencias del Ayuntamiento o del Gobierno Estatal y Federal. Se recurre a Sedesol, a los fondos regionales Conadepi, o se coordinan con el DIF municipal para obtener recursos para proyectos productivos y microcréditos. El aspecto positivo de la gestión de estos apoyos es la mejora en las condiciones de vida, pero al carecer de una perspectiva de género en su instrumentación replican viejos modelos y esquemas guiados por estereotipos en los que se reproducen los roles tradicionales de las mujeres. Se ofrecen, por ejemplo, cursos de corte y confección, manualidades, cocina, fabricación de artesanía, entre oros.

Un rasgo compartido por las IMM del estado de Yucatán es la ausencia de presupuestos propios. Ante ello, otra actividad que requiere de energía por parte de las Titulares y que es fundamental para asegurar la continuidad de las acciones es la elaboración de los proyectos que son presentados al Fodeimm. Acorde a su situación algunos han presentado proyectos para la segunda fase con miras a generar conocimientos sobre las herramientas de la transversalidad de género en la Administración Pública y otras han solicitado el apoyo para el equipamiento básico de la instancia.

Acorde al modelo de atención del IEGY que ha tomado como ejes de acción la atención a la violencia; una de las actividades que requiere de grandes esfuerzos por parte de las Titulares de las IMM establecidas es la asesoría, psicológica y jurídica, en los propios Centros Municipales de atención. Si bien, en la mayoría de las IMM establecidas se han asumido tareas rutinarias, se detectó que en algunos casos se están buscando alternativas, nuevas estrategias y procedimientos para atender a la población local, por ejemplo, a través de grupos de apoyo para trabajar con víctimas de violencia, o las gestiones encaminadas a la instalación de un albergue para mujeres víctimas del maltrato en el propio municipio. Otro aspecto también innovador entre las instancias establecidas es la realización de talleres de trabajo en equipo para las mujeres que desean constituirse en asociaciones para la gestión de los recursos de las fuentes antes enunciadas. Esto puede modificar sustancialmente lo orientación de combate a la pobreza de los proyectos y favorecer el empoderamiento de las mujeres.

Un aspecto que se detectó fue que para las Titulares de las instancias establecidas, y sobre todo para aquellas en los cuales existe un Centro de Atención a la Violencia, las tareas de buscar apoyos para las mujeres en materia de educación y la salud son consideradas competencia del DIF y no realizan acciones en relación con esos tópicos.

Por su parte, las instancias que se encuentran en la etapa inicial, toman como una tarea importante el acompañamiento y la canalización para las víctimas de violencia. Ante la necesidad de darse a conocer, además de las pláticas y conferencias, las Titulares de las instancias realizan pequeñas adecuaciones a los folletos y trípticos del IEGY o simplemente los reproducen con la finalidad de difundir la existencia de la instancia a través del volanteo entre la población.

A diferencia de lo que acontece en las IMM establecidas, las Titulares de las instancias recientemente establecidas realizan con mayor intensidad actividades de gestión que toma tintes de paternalismo, como el reparto de despensas, o se vinculan de manera más intensa con los Titulares de las instancias de asistencia social y combate a la pobreza como es el DIF municipal o las representantes de Oportunidades.

5.8.2. Diseño y organización de la política pública municipal para la igualdad

Una innovación importante en términos de las políticas municipales se encuentra, desde la percepción de las Titulares de las instancias de las mujeres en el estado, en su actividad constante para promover la creación de grupos de mujeres y en la atención en el municipio para canalizar los casos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, como se desprende de los diagnósticos, estos son grupos efímeros que se reúnen a partir de las actividades específicas a realizar: los talleres. Después de eso se disuelven. Una tarea pendiente en relación con estas actividades en generar grupos permanentes que puedan coadyuvar en la difusión de los talleres.

El compromiso con estas actividades lo aclararon las Titulares de las IMM de Umán y de Muna. Su salario se conforma de manera paritaria por recursos municipales y del IEGY. Se les ha informado que los recursos son proporcionados al Instituto para procesos de capacitación y prevención de la violencia. Son recursos que corresponden a los fondos del Inmujeres-Fodeimm, la mitad del año, y la otra mitad provienen de Indesol-PAIMEF. Es por ello, que el IEGY ha establecido como meta programática que las Titulares de Unidades y Centros, es decir, de las Instancias municipales, realicen cuatro pláticas y canalicen al menos dos casos de atención a mujeres (nuevos y de seguimiento) por mes. Aunque es el resultado de una inducción desde el Instituto Estatal, se trata de una actividad nueva ante la cual los Institutos Municipales asumen compromisos ante la ciudadanía.

En los municipios en los que se realizó el proceso de diagnóstico no se han generado innovaciones en términos de una política franca para crear y fortalecer a los grupos de mujeres. Sin embargo, hay indicios de un compromiso para realizar y generar nuevos procesos, como el caso del Instituto Municipal de Muna que ha realizado actividades para el fortalecimiento institucional de los grupos de mujeres, proporcionando capacitación para la integración de proyectos, o la capacitación para el trabajo en equipo. Además, en lo general, se aprecia una disposición abierta para apoyar a la formación de grupos de mujeres y su orientación hacia las fuentes de financiamiento o su canalización al IEGY, para que desde esa dependencia se les proporcione la asesoría técnica pertinente.

Un aspecto compartido entre las IMM de Yucatán es que su creación tiene pocas repercusiones en la estructura organizacional del Ayuntamiento. En lo general no se han rediseñado los organigramas que den visibilidad a la instancia, a pesar de que la voluntad política de apoyo a las Titulares ha sido expresada por parte de los Presidentes Municipales. Esto tiene su impacto en el desempeño y las actividades que se deciden realizar, pues las relaciones de interlocución y flujos de información no son claras y se fundamentan en las reglas operativas. Por ejemplo, en Maxcanú, la coordinadora acordó con la Directora del DIF que los casos de mujeres menores de edad que ella captara, los canalizaría al DIF a cambio de que los casos de mujeres adultas que el DIF tuviera fueran canalizados a la Coordinación Municipal de la Mujer. En lo operativo, en el Ayuntamiento de Umán, la Directora del IMM es considerada una coordinadora y su vínculo jerárquico es con el Director de la Contraloría Municipal. En Tizimín aparece en el organigrama de la Dirección Municipal de Desarrollo Social (DMDS) como una Representación IEGY, el acuerdo operativo con el Director es que todo lo relativo a proyectos, aunque sean grupos de mujeres, está bajo la responsabilidad de la DMDS y la Dirección Municipal de Equidad de Género (DMEG) debe atender las cuestiones "apropiadas" para las mujeres: cursos de cocina, bordado, tejido de hamaca y otros. En Tekax, la Titular de la IMM solicitó al Secretario Municipal que la invitara a la reunión semanal de Directores con el Presidente Municipal, pero le fue negado. A cambio le concedieron una mini reunión semanal de 15 minutos con el Presidente Municipal, enfocada principalmente a tocar temas de la política partidista, pues, para ese funcionario, el papel de la Titular de la IMM es darle seguimiento y apoyo a "sus" grupos de mujeres afiliados al partido.

En cuanto a los procesos de planeación municipal las Titulares de las instancias municipales no participan en estas actividades ni en los procesos

de la planeación anual. Resultado de ello es que actualmente, no cuentan con presupuesto asignado para sus actividades, aunque tienen asegurado su salario. Los recursos para las acciones específicas como cursos, eventos, recorridos por las comisarías y otros, se gestionan directamente con el Presidente Municipal conforme "surge la necesidad". Tampoco se han generado procesos de planeación estratégica en las propias instancias. Aunque han realizado proyectos para el PAIMEF o el Fodeimm y han planeado actividades en torno a las exigencias del IEGY, no existen acciones con metas específicas y resultados esperados claramente delimitados. En consecuencia, uno de los retos importantes entre las nuevas tareas que se podrían asumir se encuentra generar una cultura de la evaluación de las acciones. Tampoco se han implementado acciones para generar un diagnóstico de la situación de las mujeres en cada uno de los municipios, ni para implementar sistemas de información desagregadas por género en las Direcciones Municipales.

5.8.3. Institucionalización de la igualdad en los municipios de Yucatán

Un cambio importante que se presenta con la presencia de las instancias de las mujeres se observa en la firma de convenios que establecen las responsabilidades formales para el Ayuntamiento y el IEGY. Los convenios para establecer la Unidad, los convenios relativos al establecimiento de los Centros, la firma de las Cartas de Adhesión del municipio para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, los convenios de colaboración con el Inmujeres-Fodeimm, los Acuerdos de Cabildo para formalizar la instalación de la instancia y los nombramientos de sus Titulares, son todos factores que señalan una etapa de maduración institucional de las instancias en el estado de Yucatán.

El proceso de capacitación a las Titulares de las instancias municipales de las mujeres les ha permitido a éstas apropiarse de un discurso estructurado sobre la equidad de género y los derechos de las mujeres; sobre todo en lo concerniente a una vida sin violencia. Excepto la Titular de la IMM de Tekax, el resto de las Titulares afirmaron conocer el marco normativo nacional y estatal de las políticas de equidad; aunque en opinión de éstas, las autoridades municipales no conocen las nuevas obligaciones que tienen con esas leyes.

El IEGY tiene una política clara de impulso a la creación de sus unidades que a la postre se instalan como las IMM en los municipios. No obstante, en el discurso adoptado, las Titulares de las instancias se consideran como autónomas y en el mismo nivel organizacional del resto de las Direc-

ciones Municipales. Situación respaldada formalmente, siguiendo los lineamientos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán y las reglas de operación del Fodeimm y del PAIMEF, por las correspondientes Actas de Creación y Nombramientos por parte del Cabildo, pero en lo operativo regido por otras normas.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Principales conclusiones

Frente a la dirección del Gobierno Federal de las políticas de equidad los Gobiernos Estatales han seleccionado un papel de correa de transmisión y creación de sus propios lineamientos institucionales que los responsabilizan de la conducción de la política. En lo general los Gobiernos Estatales asumen tres acciones: 1. impulsar la transversalidad de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal; 2. una política de protección contra la violencia familiar y contra la mujer que incluye campañas de concientización, y 3. políticas afirmativas, principalmente, en el campo de la salud y lo productivo. Estas decisiones tomadas desde el ámbito estatal tienen impacto en las acciones que las IMM realizan en cada uno de los estados de la Región.

Acorde al lineamiento normativo estatal y federal para que el municipio implemente en su territorio la política de equidad, en las IMM de los ocho estados de la Región se han establecido acciones que marcan tres prioridades en lo general:

1. Las políticas de capacitación, difusión y visibilización. Se asume la tarea de "réplica" de capacitación ofrecida por el Inmujeres y los IEM, a servidores públicos municipales, pero principalmente a población abierta. A través de cursos, talleres, foros y pláticas en los temas de género, violencia familiar, sexualidad y enfermedades de transmisión sexual, detección y prevención de enfermedades de la mujer, y en la realización de marchas y actividades sociales. Este tipo de acciones se enfatizan en las IMM del estado de Yucatán, cuyas Titulares imparten directamente talleres o charlas y tienen metas específicas en cuanto a la realización de un número de actividades por mes para población abierta, como una obligación ante el IEGY. El caso opuesto son las IMM del estado Veracruz, dónde no se registraron esfuerzos en este tópico. En las IMM del estado de Campeche se asume como una tarea propia, e incluso en Carmen, Hacelchakán y Cam-

peche se han realizado talleres de "sensibilización" con funcionarios municipales. En las IMM de los estados de Chiapas, Oaxaca y Quintana Roo, ante el inicio de la Administración Pública, y de Guerrero, ante el cierre de la misma, así como en las IMM de Tabasco, se ha adoptado la tarea de apoyo logístico (locales, difusión, perifoneo, *coffee break*) para que los respectivos IEM realicen estas acciones de difusión y capacitación.

2. Las políticas de protección. Una de las tareas centrales en las IMM es la atención y canalización de casos de violencia contra la mujer. Sólo en el caso de Yucatán, se asumen estas tareas como una responsabilidad de las IMM donde, en coordinación con los Gobiernos Municipales, el IEGY tiene Centros de Atención coordinados por la Titular de la IMM, y el IEGY proporciona a las responsables de las asesorías psicológicas y jurídicas. En algunas IMM de los estados de Tabasco, Oaxaca y Campeche se cuenta con personal profesional (propio o de los IEM) para realizar dichas asesorías. En los estados, las IMM captan y canalizan estos casos a través de las Subprocuradurías de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia; ésta una instancia de los Sistemas DIF estatales o a los sistemas de las instancias estatales.

3. Las políticas afirmativas. En los ocho estados de la Región, el Ayuntamiento y las IMM han asumido la tarea de apoyo logístico (locales, difusión y perifoneo, transporte a las localidades del personal del sector) para las acciones específicas del sector salud y campañas periódicas establecidas, acciones que se realizan a solicitud del sector. Las acciones afirmativas, bajo el criterio de integración productiva de la mujer al trabajo, se enfatizan en los municipios de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Quintana Roo, donde las IMM han impulsado, en coordinación con el IEM, proyectos productivos y de capacitación para el trabajo. Entre ellos el IEM de Quintana Roo merece una mención aparte, ya que realiza acciones de vinculación con el sector productivo e impulsa la implementación del Modelo de Equidad de Género en las empresas instaladas en sus municipios turísticos. En la Región y dadas las características socioeconómicas de marginación, las IMM de la Región realizan acciones focalizadas a las mujeres en coordinación con programas federales, ya sea para la administración o en fondeo paritario. En ese sentido, se impulsan proyectos productivos y de capacitación que no escapan de los marcos sectoriales de combate a la pobreza y en actividades consideradas tradicionalmente aptas para las mujeres, como corte y confección, repostería y fabricación de artesanías locales como tejido de hamacas, alfarería, bordados, etcétera.

Aunque en los ocho estados se recurre a los Fondos de la Conadepi, destaca el caso de la Subdirección de Proyectos del municipio de Las Margaritas donde se resaltó, antes que las metas programáticas y de desempeño institucional (grupo productivo apoyado), el proceso cualitativo que implica el acceso a los fondos POPMI: acompañamiento y fortalecimiento institucional de las capacidades de organización y liderazgo para las mujeres integrantes del proyecto; y los lineamientos normativos exigidos por el propio Ayuntamiento: el componente de sustentabilidad agroecológica (con asesoría técnica del Ayuntamiento), el cumplimiento en los objetivos del proyecto y recuperación de crédito para acceder a otra etapa de financiamiento. Desde luego, es recomendable que en cada municipio se establezcan como reglas para el desarrollo de los proyectos con fondos federales y estatales algunas prioridades propias del Ayuntamiento.

6.2. Recomendaciones para el fortalecimiento institucional de las IMM

En el aspecto *operacional*, las instancias carecen de recursos propios. Desde luego, una primera recomendación es impulsar que en los procesos de planeación financiera que realizan anualmente los Ayuntamientos se establezcan techos financieros que garanticen la operación de las IMM y les permitan iniciar sus propias acciones. Esto implica que en el modelo de instancia se cuente con una Subdirección de Recursos Financieros, responsable no sólo de la transparencia en el uso de los recursos, sino también de generar manuales de procedimientos administrativos y reglas de operación que incluyan la perspectiva de género en los proyectos a ser financiados.

En consecuencia a la falta de recursos, los programas y proyectos realizados se enfocan desde una perspectiva del organismo operador de los fondos: combate a la pobreza y desarrollo social. Sin renunciar a ser coadyuvante en esas acciones, las instancias deberán constituirse en el ente normativo que asegure el componente de género en los proyectos. No en el sentido seguido a la fecha como "proyectos para mujeres", sino en la implementación de metodologías para generar y fortalecer las organizaciones de mujeres, su liderazgo, participación social y las capacidades de gestión. Para ello es necesario que el modelo incluya unidades de vinculación con las diferentes Direcciones Municipales para evitar la duplicidad de acciones y para apoyar a las otras Direcciones a incluir prioridades de género como reglas operativas para la implementación de sus proyectos.

La explicación a la carencia de recursos propios se encuentra en la ausencia de intervención de los ejercicios de planeación municipal y en el hecho de que las Titulares se sujetan a los lineamientos y programas estratégicos estatales. En ese sentido, la capacitación se orienta por el eje de "sensibilización". Potenciar las capacidades de las Titulares para incidir en la Administración Pública Municipal dependerá de ejercicios de presupuestación para beneficio de las propias instancias y de las mujeres en general. Para ello, será necesario focalizar esfuerzos en capacitar a los funcionarios públicos municipales en metodologías para: 1. para promover la igualdad y equidad de género desde los presupuestos y, 2. la generación de informes de resultados con enfoque de género; esto permitirá ir conformando un perfil adecuado de la problemática existente en cada municipio. Consecuencia de ello es que el modelo de instancia deberá incluir una unidad con personal profesional y especializado en la implementación de la perspectiva de género en la Administración Pública, con la responsabilidad de coadyuvar a generar los presupuestos con perspectiva de género en el municipio y a incluir dicha perspectiva como una herramienta metodológica en el diseño de proyectos en las diferentes Direcciones Municipales.

Es notorio el asilamiento de las instancias. No se han abierto mecanismos formales de interlocución con organizaciones de la sociedad civil. En pocos casos se han establecido consejos consultivos, pero estos se integran por los Titulares de las Direcciones del Ayuntamiento. Es recomendable que el modelo de instancia incluya la integración de consejos consultivos y de participación ciudadana, no como tradicionalmente se realiza a través de un "padrón de notables"; sino a través de organismos de la sociedad civil que tienen un trabajo especializado en los temas de género y masculinidad para potenciar capacidades técnicas.

En el aspecto *organizacional* las decisiones y el diseño de los programas y proyectos se encuentran centralizados. Esto inhibe las capacidades de gestión de las Titulares de las instancias. Es recomendable redefinir este modelo de relación en la que se delimiten ámbitos de decisión a los Ayuntamientos y sus IMM. Esto coadyuvará a la apropiación de los proyectos y a aclarar las responsabilidades de los distintos agentes. Asimismo, será un factor para revertir el actual proceso en el cual las reglas de uso y los acuerdos operativos se sobreponen a los lineamientos formales.

También habrá que mejorar las capacidades de liderazgo de las Titulares. Además de su carrera política es necesario prepararlas técnicamente en la Administración Pública. En lo relativo a la conformación de los equipos de trabajo, es necesario elevar la profesionalización y la capacitación de

la perspectiva de equidad de género como una herramienta en la gestión pública municipal.

Los agentes y actores de las instancias con mayor antigüedad no tienen un comportamiento muy diferente de los de las instancias de reciente creación. El contexto organizacional que enfrentan es similar en cuanto a la falta de recursos, su desconocimiento sobre las atribuciones que les corresponden y los proyectos, metas y logros de administraciones anteriores. La temporalidad que afecta a las instancias son los tiempos político-electorales, nuevas administraciones municipales significan renovación de los Titulares de las Direcciones. Combatir esta situación requiere de enfoques integrales como el establecimiento del Servicio Civil de Carrera. En tanto se avanza en ese tema, es necesario, como factor para la institucionalización de esta política, el establecimiento de mecanismos que garanticen mantener la memoria institucional y la continuidad de proyectos y programas, que ayudará a reducir las curvas de aprendizaje de las Titulares.

Sin embargo, no se trata sólo de mantener una instancia con el mínimo de espacio y representatividad, como hasta ahora se ha mantenido en muchos lugares, contando por todo personal con la Titular y una persona de apoyo secretarial. El modelo de instancia deberá incluir una mayor complejidad organizacional al interior de la propia instancia en la que se dé cuenta de la diversidad de funciones que se le atribuyen y que las municipalidades asumen como propias, por ejemplo, en lo jurídico, en la capacitación y formación, por señalar sólo algunas.

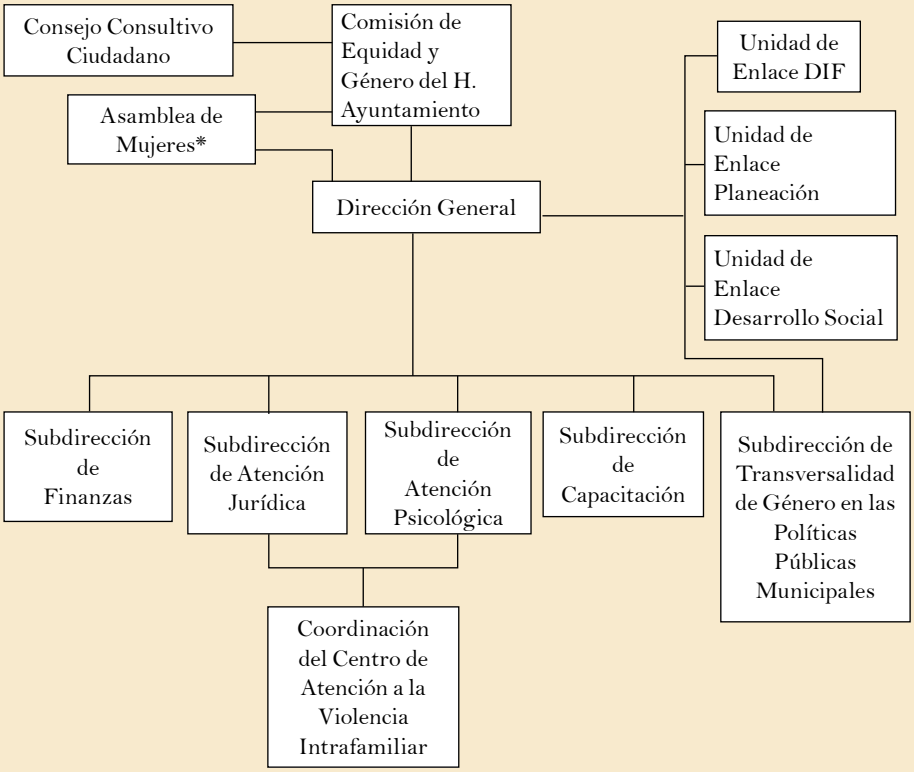
En el aspecto *institucional*, se identificó que en lo general se desconocen las leyes y programas específicos en la materia. Más allá de la sensibilización a las Titulares en la necesidad de la igualdad, se recomienda capacitarlas en las implicaciones normativas que tienen dichas leyes y programas para la Administración Pública y en las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Aunado a lo anterior, ante la ausencia de ejercicios de planeación y de proyectos con objetivos y metas específicas, se recomienda capacitar a las Titulares en metodologías de planeación. También es recomendable que se inicien tareas específicas en los Ayuntamientos con la finalidad de crear nuevos códigos de conducta entre las y los funcionarios de la Administración Municipal a favor de la igualdad de género; así como normas formales para la contratación del personal del Ayuntamiento, sin distinción de género o discriminación por cualquier otra causa.

Favorecer la descentralización de decisiones y fortalecer institucionalmente a los Ayuntamientos es una tarea necesaria. Para ello se recomienda

que los estados impulsen una reforma a las respectivas leyes orgánicas del municipio para que, a semejanza del estado de Guerrero, establezcan facultades y obligaciones del Ayuntamiento en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

6.3. Modelo de Instancia Municipal de las Mujeres



* Sugerido principalmente para los municipios que se rigen por usos y costumbres

VII. FUENTES CONSULTADAS

ARELLANO, David, Enrique Caballero y Arturo del Castillo, coord., *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 2007. (Colección Las Ciencias Sociales. Segunda Década)

BATAILLON, Claude, *Las regiones geográficas en México*, México, Siglo XXI, 1993.

CABRERO MENDOZA, Enrique, "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en Enrique Cabrero, coord., *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 2003. (Premio Gobierno y Gestión Local)

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Regiones indígenas de México*, México , Conadepi / PNUD, 2006.

FARAH FERREIRA SANTOS, Marta, "Gender and Public Policies", en *Estudos Feministas*, vol. 12, núm. 1, Florianópolis, Brasil, 2006.

GOETZ, Ann Marie, *Getting Institutions Right for Women in Development*, Nueva York, Zep Books, 1997.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa / El Colegio de la Frontera Norte, 1996. (Colección Las Ciencias Sociales).

INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER, *El* mainstream *de género en la práctica. Experiencias ejemplares y buenas prácticas*, Andalucía, Instituto Andaluz de la Mujer / Consejería de Economía y Hacienda / Fondo Social Europeo, 2006.

INSTITUTO MUNICIPAL DE LAS MUJERES DE ACAPULCO, *Diagnóstico municipal de la situación de la mujer en Acapulco 2002 (zonas urbana, sub-urbana y rural)*, Acapulco, IMM Acapulco / H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Acapulco de Juárez, 2007.

INSTITUTO MUNICIPAL DE LAS MUJERES DE HECELCHAKÁN, *Plan Municipal de las Mujeres*, Hecelchakán, Ayuntamiento Constitucional de Hecelchakán, 2007.

INSTITUTO MUNICIPAL DE LAS MUJERES DE OCOSINGO, *Plan de trabajo 2008*, Ocosingo, H. Ayuntamiento Constitucional de Ocosingo 2008-2010, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *El reto de la equidad*, México, Inmujeres / Fondo de Cultura Económica / Colección Editorial del Gobierno del Cambio, 2006a.

————, *Libro blanco: Fondo Fortalecimiento a Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas y Municipales*, Informe de rendición de cuentas 2000-2006, México, Inmujeres, 2006b.

KUSNIR, Liliana, Clara Jusidman, John Towsend y Evangelina Mijares, "Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer", en Grupo interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, *Las mujeres en la pobreza*, México, Gimtrap / El Colegio de México, 1994.

LOMBARDO, Emanuela, "El *mainstreaming* de género en la Unión Europea", en *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10, núm.15, mayo-diciembre 2003, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2003, pp. 6-11.

MACEIRA OCHOA, Luz, B. Raquel Alva Mendoza y Lucía Rayas Velasco, *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género: una guía*, México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer / El Colegio de México, 2007. (Serie: Investigaciones del PIEM. Colección: Género, Cultura y Sociedad, núm.5).

ALEJANDRA MASSOLO, "Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal", en Dalia Barrera y Alejandra Massolo, coords., *El municipio. Un reto para la igualdad entre hombres y mujeres*, México, Gimtrap / Inmujeres, 2003.

SALINAS BERISTÁIN, Laura, "Institucionalización de la perspectiva de género en los Gobiernos Municipales", en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, comp., *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales*, México, Inmujeres, Gimtrap, 2003.

SZÉKELY, Miguel, *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.

TAPIA URIBE, Medardo, *El valor de las mujeres: Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo*, informe de evaluación, 2008. (Premio Gobierno y Gestión Local 2008)

UGALDE CORTÉS, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.

ZURUTUZA, Cristina, "Desde el sur del Sur: Las políticas públicas 'de género' en Argentina", *Seminario* Gendermanistreaming *como Estrategia, Avanzamos hacia la Equidad de Género?*, Santiago de Chile, Fundación Ebert, septiembre 2008.

Leyes y Decretos

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CAMPECHE, *Ley del Instituto de la mujer del estado de Campeche*, Campeche, 05 de julio de 2004.

————, *Ley para la igualdad entre hombres y mujeres*, Campeche, 04 de julio de 2007.

————, *Ley orgánica de los municipios del estado de Campeche*, Campeche.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, *Ley de creación del Instituto Estatal de las Mujeres*, Tuxtla Gutiérrez, 29 de agosto de 2007.

————, *Acuerdo estatal por la igualdad entre mujeres y hombres*, Tuxtla Gutiérrez, 29 de agosto de 2007.

————, *Ley de acceso a una vida libre de violencia para las mujeres en el estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 28 de agosto de 2007.

————, *Ley de creación del Instituto de las Mujeres*, Tuxtla Gutiérrez, 8 de diciembre de 2000.

————, *Ley orgánica municipal del estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUERRERO, "Ley de asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar del Estado de Guerrero", *Periódico Oficial*, 13 de abril de 1999.

————, *Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero*, Gobierno del Estado de Guerrero, 1999.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA, *Programa Especial para la Igualdad de Género del Estado de Oaxaca*, Gobierno del Estado de Oaxaca, 15 de agosto de 2003.

————, *Ley municipal para el estado de Oaxaca*, Gobierno del estado de Oaxaca.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, *Ley para el desarrollo social del Estado de Quintana Roo*, 30 de mayo de 2007.

————, *Decreto Número 124, Mediante el cual se Crea el Instituto Quintanarroense de la Mujer*, VIII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, 1998.

————, *Ley de los municipios del estado de Quintana Roo*, Gobierno del Estado de Quintana Roo.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO, *Ley para la prevención y tratamiento de la violencia intrafamiliar para el estado de Tabasco*, Gobierno del Estado de Tabasco, 1999.

———, *Ley de creación del Instituto de la Mujer del Estado de Tabasco*, Gobierno del Estado de Tabasco, 2005.

———, *Ley orgánica municipal del estado de Tabasco*, Gobierno del Estado de Tabasco.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, *Plan veracruzano de Gobierno y Democracia 2005-2010*, Gobierno del Estado de Veracruz, 2005.

———, *Ley Número 613 que Crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres*, Gobierno del estado de Veracruz.

———, *Ley orgánica del municipio libre del estado de Veracruz*, Gobierno del estado de Veracruz.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, *Ley para la protección de la familia en el estado de Yucatán*, Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán, 7 de agosto de 1999.

———, *Decreto Número 125, por el que se Crea el Instituto para la Equidad de Género de Yucatán*, Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán, mayo de 2002.

———, *Ley orgánica de los municipios del estado de Yucatán*, Gobierno del Estado de Yucatán.

GOBIERNO FEDERAL, *Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (LGIMH), México, 2006.

INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA, *Legislación con perspectiva de género*, Oaxaca de Juárez, Instituto de la Mujer Oaxaqueña, 2003.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS, *Políticas transversales, capítulo B. V. presupuesto de egresos*, Tuxtla Gutiérrez, Subsecretaría de Egresos, Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, 2002.

Referencias de páginas de internet

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIOS
http://www.cdi.gob.mx/index.php
COMISIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN
http://www.conapo.gob.mx/
Gobierno Constitucional del Estado de Campeche
http://portal.camp.gob.mx/default.aspx
Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas
http://www.chiapas.gob.mx/portada/
Gobierno Constitucional del Estado de Guerrero

http://www.guerrero.gob.mx/
Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca
http://portal.oaxaca.gob.mx/
Gobierno Constitucional del Estado de Quintana Roo
http://www.qroo.gob.mx/qroo/index.php
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco
http://www.tabasco.gob.mx/
Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz
http://www.veracruz.gob.mx/
Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán
http://www.yucatan.gob.mx/
Instituto de la Mujer Oaxaqueña
http://www.imo.gob.mx/
Instituto Estatal de las Mujeres de Campeche
http://www.iemujer.gob.mx/antecedentes.php
Instituto Estatal de las Mujeres de Chiapas
http://www.institutomujer.chiapas.gob.mx/
Instituto Estatal de las Mujeres de Tabasco
http://www.iemtab.gob.mx/
Instituto Nacional para el Federalismo (Inafed)
http://www.inafed.gob.mx/wb2/
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx
Instituto Nacional de las Mujeres
http://www.inmujeres.gob.mx/
Instituto Quintanarroense de las Mujeres
http://iqm.gob.mx/sitio/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1
Instituto Veracruzano de las Mujeres
http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=1725,4166775&_dad=portal&_schema=PORTAL

ANEXO A

Cédula de entrevista

Fecha								
	Día		Mes		Año			

A. Datos generales

1. Nombre oficial del municipio: _____

2. Tipo de instancia que coordina la política de equidad entre mujeres y hombres:

   a. Organismo autónomo b. Coordinación Municipal c. Dirección del Ayuntamiento
   d. IDH o DIF e. Consejo Municipal de la Mujer f. Instituto de la Mujer
   g. Otro: _____

3. Fecha de fundación: _____ / _____ / _____

4. Número de empleados / as: _____ Mujeres _____ Hombres

5. Nombre del o de la Titular: _____

6. Tipo de nombramiento:

   a. Servicio Civil b. Designación c. Acuerdo de Cabildo
   d. Concurso de oposición

7. Perfil profesional de la o del Titular: _____

8. Breve sinopsis del historial laboral de la o del Titular:

_____
_____
_____
_____
_____
_____

9. Dirección: _____

10. Teléfono: (_____) _____ 11. Fax: (_____) _____

12. Correo electrónico: _____

13. Página web: _____

14. Documentación legal (cuentan con):

a. Acta de Acuerdo de Cabildo b. Documento probatorio del Congreso

B. Fortaleza institucional

B. 1. Marco institucional de la política pública

1. Las autoridades municipales aplicamos la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

2. Las autoridades municipales aplicamos la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

3. Las autoridades municipales aplicamos el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad).

4. Las autoridades municipales aplicamos la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

5. Las autoridades municipales aplicamos la perspectiva de género como un eje transversal de la política pública.

6. Las autoridades municipales son activas en la promoción de la conformación y fortalecimiento institucional de organizaciones de mujeres en el municipio (sociales, educativas, productivas, políticas).

7. Las autoridades municipales hemos propuesto modificaciones pertinentes a la reglamentación municipal y / o estatal a fin de asegurar la igualdad de oportunidades en materia de educación, salud, capacitación, ejercicio de derechos, trabajo y remuneración.

B.2. Procesos de planeación, dirección y control

1. El Plan Municipal de Desarrollo incluye un capítulo o apartado para el desarrollo de la mujer y menciona de manera explícita políticas de equidad.

2. Las autoridades municipales aplicamos los lineamientos del Plan Municipal de Desarrollo para disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

3. Se ha elaborado un diagnóstico municipal específico de las problemáticas de mujeres y hombres.

4. Se ha generado un sistema de información municipal con perspectiva de género.

5. Las y los colaboradores han participado en un proceso de planeación con metas estratégicas a mediano y largo plazo.

6. Las y los colaboradores han participado en un proceso de planeación de metas claras y proyectos específicos para el periodo de Gobierno (tres años).

7. Se han generado reglas de operación, manuales de organización y de procedimientos administrativos y financieros propios para proyectos y acciones a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

8. En colaboración con el Cabildo, el Área de Finanzas y otras instancias se ha establecido un Programa de Financiamiento claramente definido, suficiente para la operación de proyectos y significativo en relación con los recursos municipales.

9. Las y los colaboradores actúan responsablemente en la supervisión de proyectos, acciones y resultados de los programas de equidad.

10. Las y los colaboradores evalúan las acciones realizadas y los resultados de los proyectos.

11. Existe transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, sobre las acciones emprendidas en relación con la promoción de la equidad.

12. Existen Consejos Ciudadanos Consultivos, para la aprobación de la política municipal en materia de equidad, y la Contraloría Social, que permite el seguimiento y evaluación de proyectos.

B. 3. Alianzas estratégicas, promoción / gestión

1. Existen o se han promovido Convenios de Colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres y otras instancias del Gobierno Federal para la promoción de la equidad.

2. Existen o se han promovido Convenios de Colaboración con el Instituto Estatal de la Mujer u otras instancias del Gobierno Estatal para la promoción de la equidad.

3. Existen o se han promovido Convenios de Cooperación Técnica con instancias de la sociedad civil, que trabajan con perspectiva de género y / o proyectos de masculinidad.

4. Participan en alianzas estratégicas en redes para lograr un intercambio de recursos humanos, técnicos y financieros que fortalezcan sus capacidades.

B. 4. Pensamiento estratégico en la instancia

1. Las y los colaboradores tienen una visión clara sobre el valor de la equidad y sus actividades están encaminadas para lograrla.

2. Las y los colaboradores han elaborado un documento de presentación formal de la misión, la visión, los valores, los objetivos, las metas y programas de la instancia.

3. Las y los colaboradores conocen y aplican el plan estratégico de la instancia.

4. Las y los colaboradores exploran iniciativas novedosas para mejorar el desarrollo de sus actividades.

5. Las y los colaboradores imaginan estrategias de fortalecimiento de la instancia y de profesionalización con una visión de largo plazo.

B. 5. Sistemas de información y comunicación social

1. Elaboran reportes con información técnico-financiera de la organización como información pública.

2. La instancia elabora informes a otras dependencias municipales y / o estatales sobre los avances del trabajo.

3. La instancia ha desarrollado un Programa de Comunicación Social[16] dirigido a la ciudadanía en general para presentar sus objetivos y metas, así como sus acciones y logros.

4. La instancia ha desarrollado acciones de orientación o comunicación social dirigido a la ciudadanía en general en materia de derechos culturales, igualdad de derechos y oportunidades sin distinción de género.

5. La instancia ha desarrollado acciones de comunicación social dirigido a la ciudadanía en general para la promoción del acceso a los servicios educativos, de salud, trabajo y otros, para las mujeres en igualdad de oportunidades.

16 Acciones planeadas de información a la ciudadanía a través de trípticos, perifoneo, pintas, mantas, notas informativas en diarios locales, *spots* radiales o televisivos, y otros.

C. Diseño y desarrollo de programas y proyectos

C. 1. Normas y orientaciones a las acciones en el Ayuntamiento

1. Se han generado normas de cooperación con otros agentes y actores de la sociedad civil en materia de equidad; ¿cuáles son?

2. Se han generado normas para la interlocución con otros agentes y actores gubernamentales en materia de equidad; ¿cuáles son?

3. Se ha generado un código de conducta entre las y los funcionarios de la Administración Municipal a favor de la equidad e igualdad de género; ¿cuáles son?

4. Se han generado normas operativas para la contratación del personal del Ayuntamiento sin distinción de género o discriminación por cualquier otra causa; ¿cuáles son?

5. Si esto no ha ocurrido ¿por qué?

C. 2. Innovación organizacional

1. Se transformó la estructura organizacional del Ayuntamiento para dar representación al Consejo o Coordinación Municipal de la Mujer; ¿cuáles son?

2. Han ocurrido transformaciones organizativas en instancias específicas del Ayuntamiento para dar respuesta a demandas de grupos de mujeres organizadas; ¿cuáles son?

3. Se han creado coordinaciones, unidades o sedes microregionales de instancias municipales para atender con equidad a la población; ¿cuáles son?

4. Se han generado nuevos proyectos a partir de demandas específicas de grupos organizados con perspectiva de género y / o masculinidad; ¿cuáles son?

5. Si lo anterior no ha ocurrido ¿por qué?

C. 3. Política pública local a favor de la equidad

1. Se han generado programas municipales para cumplir el eje 3: Igualdad de oportunidades, del Plan Nacional de Desarrollo; ¿cuáles son?

2. Se han generado programas municipales para cumplir el Plan Estatal de Desarrollo en materia de eliminación de la discriminación, y el ejercicio pleno de derechos; ¿cuáles son?

3. Se han generado programas municipales para la aplicación de la perspectiva de equidad de género como eje transversal de la política pública; ¿cuáles son?

4. Se han creado proyectos municipales para cumplir la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; ¿cuáles son?

5. Se han creado proyectos municipales para cumplir el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad); ¿cuáles son?

6. Se han creado proyectos municipales para cumplir la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre Violencia; ¿cuáles son?

7. Se han creado proyectos municipales en los que se considera adoptar una perspectiva de género y / o masculinidad; ¿cuáles son?

8. Se han creado proyectos municipales para elevar la inscripción de niñas en las escuelas (básica, media, media superior y superior) y asegurar su permanencia en éstas; ¿cuáles son?

9. Se han creado proyectos municipales para la prevención a las enfermedades de la mujer y garantizar el acceso a servicios de calidad para la atención de las mismas; ¿cuáles son?

10. Se han creado proyectos municipales para la integración de la mujer al mercado laboral en condiciones de igualdad de oportunidades y de salario; ¿cuáles son?

11. Se han creado proyectos municipales para el fomento de la participación social, cultural y política de la mujer; ¿cuáles son?

12. Se han creado proyectos municipales para garantizar el acceso a la justicia sin discriminación por motivo de género, edad, preferencia sexual, capacidades diferentes u otros motivos; ¿cuáles son?

13. Se han creado proyectos municipales de capacitación y actualización a los servidores públicos responsables de emitir políticas públicas de cada sector, área o Dirección del municipio, sobre herramientas y procedimientos para incorporar la perspectiva de género en la planeación local y los procesos de programación presupuestal; ¿cuáles son?

14. Se han creado proyectos municipales de orientación y comunicación social a los servidores públicos, como apoyo para su integración activa a la promoción de los derechos, la equidad, el acceso a los servicios educativos, de salud, la justicia y otros, sin distinción de género o generación; ¿cuáles son?

15. Si lo anterior no ha ocurrido ¿por qué?

D. Principales resultados

D. 1. Conformación de los equipos de trabajo en el Ayuntamiento

1. Número de Regidores en el Cabildo: _____ Mujeres _____ Hombres
2. Número de Directores y Jefas de Área: _____ Mujeres _____ Hombres
3. Número de mandos medios en el Ayuntamiento: _____ Mujeres _____ Hombres
4. Número de empleados en el Ayuntamiento: _____ Mujeres _____ Hombres

D. 2. Nuevas prácticas en las Direcciones Municipales

1. Contratación de personal especializado para el diseño y ejecución de políticas públicas con equidad de género: _____ Mujeres _____ Hombres

2. Contratación de servicios profesionales para el seguimiento y evaluación a proyectos municipales para la promoción de la equidad: _____ Mujeres _____ Hombres

3. Personal especializado en temas de género: _____ Mujeres _____ Hombres

4. Personal especializado en masculinidad: _____ Mujeres _____ Hombres

5. Número de proyectos orientados con una perspectiva de género: _____

6. Número de proyectos orientados con una perspectiva de masculinidad: _____

7. Instancias y / o Direcciones Municipales que aplican políticas específicas para promover la equidad:

_____

_____

_____

_____

D. 3. Principales resultados de la instancia

1. Monto de recursos aplicados en proyectos: _____ Mujeres _____ Hombres

2. Beneficiarias(os) directas(os): _____ Mujeres _____ Hombres

3. Beneficiarias(os) indirectas(os): _____ Mujeres _____ Hombres

4. Número de capacitaciones ofertadas a mujeres en temas de equidad y sus derechos.

5. Número de capacitaciones ofertadas a hombres en temas de equidad y sus derechos.

6. Número de servidores públicos municipales capacitados en temas de equidad y derechos.

D. 4. Evaluación cualitativa

1. Principales impactos, resultados identificados.

2. Principales retos identificados para la adopción de una perspectiva de derechos y de equidad de género en la política local.

3. Principales necesidades identificadas para la adopción de una perspectiva de derechos y de equidad de género en la política local.

Instancias municipales de la mujer en México, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en septiembre de 2011 en los talleres de GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. DE C. V., Leandro Valle núm. 14-C, col. Centro, C. P. 06010, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.