

**Desarrollo Local
con Igualdad de Género**

Volumen I.
Guía Conceptual



© Instituto Nacional de las Mujeres
Dirección General de Institucionalización
de la perspectiva de género

INMUJERES

Alfonso Esparza Oteo 119
Colonia Guadalupe Inn
C.P. 01020 México, D.F.

Coordinación

Claudia Gabriela Salas Rodríguez
Clara Edith Muñoz Márquez

Contenidos

Graciela Hernández Alarcón
Cecilia Lynn Sueños

Primera edición: 9 de octubre de 2009

ISBN (Colección completa): 978-607-7825-16-6

ISBN (Volumen 1): 978-607-7825-17-3

Registro en trámite

www.inmujeres.gob.mx

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Í n d i c e

Presentación	4
Introducción	6
Desarrollo humano sustentable	11
Desarrollo local sustentable	19
Los municipios	27
Diversidad municipal	27
Marco normativo	30
Gobierno municipal	31
Perspectiva de género	41
Análisis de género para la planeación del desarrollo local	45
Análisis de género en la definición de alternativas	49
Empoderamiento	52
Políticas públicas locales con perspectiva de género	55
Igualdad y equidad de género	60
Enfoques de participación y políticas públicas	63
Políticas para la igualdad	65
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)	66
Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	67
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012, PROIGUALDAD	68
Criterios para las políticas públicas locales con perspectiva de género	69
Las instancias municipales de las mujeres (IMM)	73
Balance y perspectivas de las instancias municipales de las mujeres	76
Fundamentación jurídica	79
Tratados y convenciones internacionales	79
Legislación nacional	88
Bibliografía	94

Los municipios de México representan una gran diversidad de regiones, historias, tradiciones, costumbres, en los que las mujeres han tenido y tienen un papel primordial en el desarrollo de la economía y la organización social pocas veces reconocido. Es el territorio de las mujeres y los hombres en donde se manifiestan las necesidades básicas de la vida cotidiana y se materializan los avances de las políticas públicas.

Hoy día, los municipios viven un proceso de descentralización y fortalecimiento de su poder de decisión sin precedentes lo cual propicia oportunidades para que mujeres y hombres participen en igualdad de condiciones en asuntos que repercuten directamente en sus vidas, y los potencia como el espacio privilegiado donde se concreta el ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), órgano rector de la Política Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, tiene entre sus prioridades establecer una vinculación efectiva entre los tres ámbitos de gobierno y, de manera específica, fortalecer las capacidades de las/los servidoras/es públicas/os. La dimensión de esta tarea supone un trabajo coordinado con las instancias municipales de las mujeres, las cuales han refrendado su voluntad de incorporar la perspectiva de género en la agenda local de manera transversal y en las diferentes acciones de la gestión municipal.

La experiencia y las lecciones aprendidas por las instancias durante la aplicación del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM), muestran la necesidad de apuntalar y dar continuidad a procesos que alimenten conocimientos, habilidades técnicas y actitudes, además de tener voluntad política y de disponer de un marco normativo que permita articular el enfoque de género en las políticas públicas de forma coherente.

Presentación

Atendiendo estas necesidades, el INMUJERES presenta *Desarrollo local con igualdad de género*, una serie de publicaciones con la que responde a su compromiso de ofrecer a los municipios, herramientas teóricas y prácticas que les aporten alternativas viables y les permitan construir la transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género en los instrumentos de la política y planeación municipal.

Guía conceptual constituye el primero de siete títulos estratégicos que se consideran para el avance de las mujeres en el ámbito local, que aborda los conceptos básicos en materia de desarrollo local con perspectiva de género, tales como planeación de las políticas públicas, presupuesto, participación ciudadana y liderazgo, entre otros. En general, se trata de una obra que busca brindar elementos teórico-metodológicos que fortalezcan la visión, la capacidad de argumentación y el diálogo de las/los servidoras/es públicas/os involucradas/os en la igualdad de género para facilitar su intervención en los programas públicos del municipio.

Desde el INMUJERES invitamos a todas/os las/los servidoras/es públicas/os a que por medio de este instrumento originemos propuestas innovadoras, porque las mujeres no pueden esperar más la transformación de un mundo que históricamente las ha invisibilizado, especialmente aquéllas que viven en los municipios más alejados, empobrecidos y marginados del país.

María del Rocío García Gaytán
PRESIDENTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

El desarrollo humano sustentable constituye el principio rector de los objetivos de la política nacional y de la estrategia integral de las políticas públicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).¹ En él se reconoce que las medidas para enfrentar y superar los problemas de la nación tendrán que atenderse conforme a su propia multiplicidad y complejidad.

La visión de desarrollo humano sustentable se dirige a sentar las bases necesarias para que las generaciones del futuro puedan disfrutar de los recursos naturales y materiales del presente,² asumiendo la responsabilidad de construir desde ahora esas condiciones. Tal paradigma exige innovaciones de tipo económico, social, cultural y político, que se encaminen a garantizar oportunidades y condiciones concretas para que mujeres y hombres puedan desarrollar sus capacidades plenamente y gozar de una mejor calidad de vida, materializada en el empleo, la productividad, la infraestructura, la educación, la tecnología, el deporte, el servicio médico, el acceso al agua, el ambiente sano, la seguridad, la recreación, la participación social, la representación política, la democracia y el bien común.

Es precisamente en la vida cotidiana donde, al hablar de oportunidades, resulta inevitable observar las brechas de género, es decir, la desigualdad entre mujeres y hombres de las regiones y municipios del país, originada por la discriminación que ha puesto en desventaja a las mujeres respecto al acceso a los recursos y al ejercicio de los derechos humanos por el sólo hecho de ser mujeres. De persistir la exclusión de la mitad de la población tanto de los beneficios que el progreso genera en la sociedad, como de las decisiones en torno al desarrollo y de lo que se espera obtener de él, el desarrollo humano seguirá siendo una cuenta pendiente.

¹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, p. 18.

² Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Ibid.*, pp. 23-24.

Ante este reto, en el PND se explicita el compromiso de promover activamente “la igualdad efectiva entre los géneros” y “la implementación de políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas”, destacando que cada uno de los ejes de política de dicho plan “incorpora la perspectiva de género de manera transversal”.³

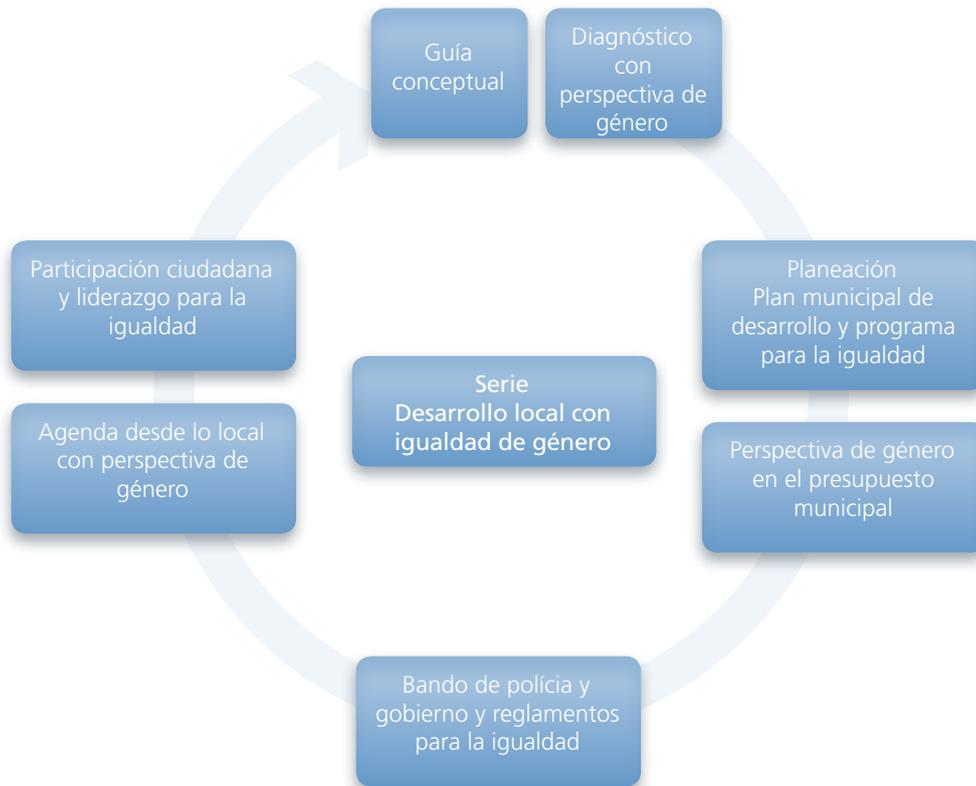
La posibilidad de cerrar las brechas de género y propiciar avances firmes y permanentes hacia los objetivos del desarrollo humano sin duda se encuentra en el terreno de lo local, donde cada persona, mujer u hombre, cobra vida y donde es posible definir y aplicar políticas concretas y acciones contundentes que promuevan la igualdad y la equidad de género.

Por supuesto que lograr el adelanto de las mujeres requiere de esfuerzos institucionales para movilizar voluntades; promover y redirigir políticas, normas, mecanismos, capacidades y recursos, que contribuyan a la definición, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas y medidas necesarias. De aquí la importancia de que los municipios cuenten con unidades administrativas que funcionen como mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres y trabajen en estrecha coordinación y colaboración con el gobierno municipal y con el conjunto de servidoras/es públicas/os y la ciudadanía para orientar la formulación efectiva de políticas para la igualdad entre mujeres y hombres.

El INMUJERES ha apoyado estos esfuerzos por diferentes vías, como la asesoría y la capacitación, el Portal Interactivo Desarrollo Local con las Mujeres con información sobre género y desarrollo local y humano, y de manera muy particular, destinando recursos a través del FODEIMM, para respaldar la creación, fortalecimiento y consolidación de estas instancias, que tienen un lugar en la administración pública local y el compromiso de alentar la incorporación transversal e institucional de la perspectiva de género.

³ *Ibid.*, p. 211.

FIGURA 1. ELEMENTOS QUE COMPONEN LA SERIE
DESARROLLO LOCAL CON IGUALDAD DE GÉNERO



Una vertiente de este gran proyecto es la serie *Desarrollo Local con Igualdad de Género* que hoy presentamos, y que constará de siete volúmenes. Los temas giran en torno a la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas locales enfocadas a promover la participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo local, y tomando como punto de partida el paradigma del desarrollo humano y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y su empoderamiento.

El objetivo general de la serie es ofrecer elementos conceptuales y metodológicos que articulen la visión del desarrollo humano sustentable y local a los retos del gobierno municipal, para concretar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas del municipio y en los instrumentos con los que cuenta para este efecto. La serie consta de varios temas que, en su conjunto, tienen el propósito de configurar un modelo de intervención que facilite la construcción de políticas de igualdad en los municipios.

Cada uno de los volúmenes aborda temas y dudas específicas relacionadas con el ejercicio de la toma de decisiones en el espacio local y con las expectativas formativas detectadas durante el Programa de Capacitación de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios.

Desarrollo Local con Igualdad de Género trata de potenciar los saberes, conocimientos, habilidades y actitudes de las/los servidoras/es públicas/os relacionados con los compromisos democráticos y acompañar su camino en la construcción de relaciones de igualdad y equidad de género en los municipios.

El primer volumen contiene un marco conceptual y de referencia que sirve como introducción general al resto de los

temas tratados en la serie, en los que se ofrecen herramientas metodológicas, técnicas y normativas para la elaboración o reformulación de la aplicación de los instrumentos y recursos de la planeación municipal, como el Diagnóstico, el Plan Municipal de Desarrollo, los Programas Especiales, el Programa Operativo Anual, el Bando de Policía y Gobierno Municipal y la Agenda local.

En el volumen *Diagnóstico con perspectiva de género*, se analiza la situación de las mujeres con relación a los parámetros del desarrollo humano, diferenciando su condición socioeconómica y posición de género. El objetivo es identificar las brechas de desigualdad y, con base en esta información, definir las prioridades y construir la agenda para la igualdad en los municipios.

En el tercero, titulado *Planeación*, se busca que la perspectiva de género se incorpore como un eje transversal en el Plan Municipal de Desarrollo, y sentar las bases para la formulación del Programa para la Igualdad, en el que se propongan explícitamente los objetivos y estrategias para superar las brechas de género y asegurar el adelanto de las mujeres. Asimismo, se incorporarán como parte del ciclo de planeación las propuestas y herramientas de evaluación de resultados.

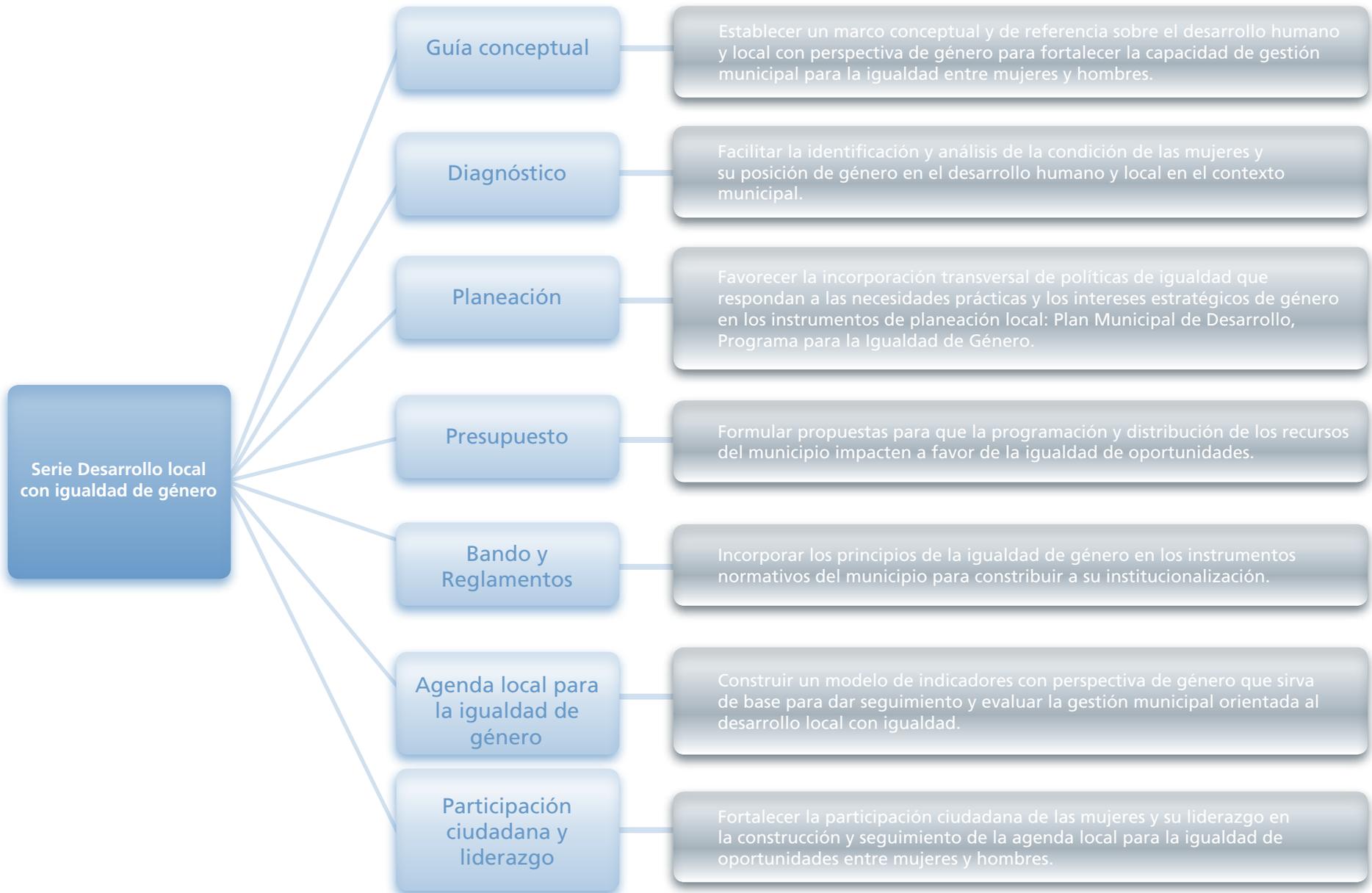
El volumen dedicado al tema de *Presupuesto con perspectiva de género* indica la importancia de formular propuestas para establecer desde la programación el uso de los recursos dirigidos a favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, tomando en cuenta el impacto que tiene la distribución del gasto público en el municipio, y en particular en el desarrollo humano de la población.

En el denominado *Bando de Policía y Gobierno Municipal y sus reglamentos*, se explica la importancia de integrar un marco normativo local para la igualdad de género y erigirlo como principio rector del Plan Municipal de Desarrollo, de la armonización de las leyes para la igualdad entre mujeres y hombres y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y de la reglamentación de la instancia municipal de las mujeres, entre otros ordenamientos legales.

En el sexto volumen, denominado *Agenda local*, se trata de una guía para que las/los servidoras/os públicas/os aprendan a construir y a analizar modelos de indicadores de la gestión municipal para el desarrollo local con perspectiva de género y faciliten su seguimiento, evaluación, así como la identificación de áreas de oportunidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

El último componente de la serie, *Participación ciudadana y liderazgo para la igualdad*, tiene como hilo conductor el fortalecimiento de la ciudadanía en la construcción de la agenda de género en el municipio y con ello propiciar mecanismos de seguimiento y respaldo social a los procesos de incorporación de la perspectiva de género en las políticas locales.

FIGURA 2. PROPÓSITOS DE LA SERIE DESARROLLO LOCAL CON IGUALDAD DE GÉNERO



Desarrollo humano sustentable

Por mucho tiempo, la idea de desarrollo se relacionó exclusivamente con indicadores económicos, como el incremento productivo, el impulso a los mercados, la generación de ganancias o el aumento del poder adquisitivo. Es hasta en las dos últimas décadas que este concepto se ha centrado en las personas y se le relaciona con la expansión de las capacidades y libertades humanas, entendidas, al mismo tiempo, como medios y fines del desarrollo.¹

Si la valoración del desarrollo debe hacerse en función del acceso a las libertades, como señala Amartya Sen,² hechos como la pobreza, las privaciones sociales y la falta de oportunidades económicas originan ausencia de libertad. Y como las libertades —ya sean económicas, civiles o políticas— están fuertemente conectadas entre sí, la privación de algunas limita el acceso a otras, o por el contrario, el disfrute de ciertas libertades conduce hacia la obtención de otras.

Desde el enfoque del desarrollo humano sustentable, cuando las personas cuentan con oportunidades sociales pueden moldear su propio destino y ayudarse unas a otras, lo cual echa por tierra el razonamiento de que las personas beneficiadas con programas sociales sólo pueden ser tratadas como receptoras pasivas. El desarrollo humano implica la participación de las personas y de las comunidades en las decisiones y en las acciones mismas, el impulso a la capacidad

Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones) ayudan a promover la seguridad económica; las oportunidades sociales (en forma de educación y servicios de salud) facilitan la participación económica; los medios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden ayudar a generar abundancia personal, así como recursos públicos para servicios sociales. Las libertades de diferentes tipos pueden fortalecerse entre sí.

Amartya Sen

¹ “El término desarrollo se define como el proceso económico, social y político que permite satisfacer las necesidades del ser humano, tanto las primarias —alimento, vivienda, educación y salud— como aquellas relacionadas con la protección, la participación, el disfrute del tiempo libre, la creación, la identidad y la libertad”. Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, p. 48.

² Amartya Sen obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1998 por sus teorías que centran el desarrollo en las personas.



FIGURA 3. CONDICIONES DEL DESARROLLO HUMANO

ciudadana para intervenir en la vida social. Es, asimismo, un enfoque que alienta la redistribución, preservación e incremento de la riqueza material y simbólica de las personas y sus comunidades, y su acceso a los bienes, recursos y servicios sociales necesarios para mejorar su calidad de vida.³

La vulnerabilidad de la economía no radica en la falta de riqueza. Sen afirma que, paradójicamente, existe un incremento de la “opulencia global” y que el empobrecimiento de la población se relaciona con la distribución de las oportunidades reales⁴. Como ejemplo, señala que el hambre no es consecuencia de la falta de alimentos, sino de la desigualdad en los mecanismos de su distribución.

El desarrollo no ha sido igual para mujeres y hombres. Justamente el reto del desarrollo humano, de la igualdad y de la equidad de género, está en la redistribución de los recursos, de las oportunidades y de las libertades.

³ Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, pp. 54-55.

⁴ “Unas veces la falta de libertades reales se relaciona directamente con la pobreza económica, que priva a la gente de la libertad de satisfacer el hambre, alcanzar una nutrición adecuada, obtener remedios para enfermedades curables, contar con techo y abrigo, agua limpia e instalaciones sanitarias. En otros casos esta ausencia de libertad se une estrechamente a la falta de servicios públicos y asistencia social, tales como la inexistencia de programas epidemiológicos, medidas organizadas para el cuidado de la salud, instalaciones educativas, instituciones efectivas en la preservación de la paz y el orden locales. Hay casos, incluso, donde la violación de la libertad es el resultado directo de la negación de libertades civiles y políticas de parte de un régimen autoritario, así como de la imposición de restricciones a la libertad de participar en la vida social, política, y económica de la comunidad”. Amartya Sen, *El desarrollo como libertad*. Artículo en www.ine.gob.mx/publicaciones.

La perspectiva de género ha evidenciado que los procesos de desarrollo lejos de ser neutros, han sido desiguales e inequitativos para las mujeres.⁵ En el sistema patriarcal, nacer mujer o nacer hombre determina el acceso al desarrollo, y conforme a este orden, desde su nacimiento las mujeres son excluidas del acceso a las oportunidades, a los bienes, servicios o espacios públicos —economía, política, deportes, ciencia, recreación, entre otros—, y en cambio, ha concentrado las posibilidades del desarrollo en los hombres y su mundo.

Por esta razón es fundamental que el paradigma del desarrollo humano sustentable, que conjuga de manera articulada y dialéctica los principios de equidad, empoderamiento y sustentabilidad, sea resignificado desde la perspectiva de género;⁶ es decir, que incorpore sus principios y ética para construir nuevos valores y nuevas relaciones basadas en la igualdad, la justicia, la equidad y la paz.

Los principios del desarrollo humano sustentable son compatibles con la perspectiva de género, porque conducen a la igualdad de género. En este sentido, el desarrollo humano debe ser analizado, transformado y resignificado para aumentar la capacidad ciudadana de las mujeres.

Los paradigmas del desarrollo humano sustentable y de la perspectiva de género van de la mano;⁷ pero “no se trata de añadir a las mujeres a un mundo práctico o simbólico pensado sin ellas, ni de agregarle a todo lo que se planifique la frase mágica enfoque de género”.⁸ Por el contrario, busca incorporar las necesidades e intereses de las mujeres a la visión de desarrollo; transformar las relaciones entre mujeres y hombres, pero también entre las mujeres y entre los hombres, en todos los ámbitos de la vida personal y social, privada y pública, sea de índole económica, cultural, educativa, política, etcétera.

Desde el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el paradigma del desarrollo humano está también conectado con el de la perspectiva de género porque se fundamenta en la noción de desarrollo de capacidades, referidas a las oportunidades para ser y hacer. Este proceso supone la construcción de un entorno en el que las personas puedan vivir de forma productiva y creativa, conforme a sus necesidades e intereses.⁹

El fomento de las capacidades es la vía para que las personas, mujeres y hombres, sus organizaciones y sociedades, obtengan, fortalezcan y mantengan las competencias para establecer y lograr sus propios objetivos de desarrollo.¹⁰

⁵ “El desarrollo desde la perspectiva de género supone el análisis de las estructuras sociales, así como los procesos y relaciones que producen e incrementan una posición de desventaja de la mujer en la sociedad. La relevancia de este análisis no consiste en ‘incorporar’ pasivamente a las mujeres en las políticas del desarrollo, sino más bien cuestionar las premisas que sirven de sustento a su elaboración”. Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, p. 48.

⁶ Marcela Lagarde y de los Ríos, *Género y feminismo*, pp. 41-64.

⁷ *Ibid*, p. 64.

⁸ *Loc. cit.*

⁹ Andira Hernández Monroy y María de la Paz López Barajas, “Desarrollo humano y género en México (2000-2005): avances y desafíos”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*, PNUD, México, 2009. p. 2.

¹⁰ *Loc. cit.*

Esta visión del desarrollo está articulada estrechamente con el enfoque de los derechos humanos,¹¹ el cual busca reivindicar su reconocimiento, exigibilidad y ejercicio pleno, mas no desde una posición androcéntrica impregnada por los estereotipos de género o centrada en los derechos de los hombres, sino posicionando a la persona humana como sujeto central del desarrollo, de tal forma que los derechos humanos de mujeres y hombres se reconstruyan desde la perspectiva de género.

Desde el enfoque de género se reivindican los derechos de las humanas. Al llamar humanas a las mujeres, se busca visibilizar su exclusión, evidenciar que se las ha subsumido en lo humano masculino y reconocer la humanidad como una construcción histórica y no natural.

En la Declaración y Programa de Acción de Viena¹² se expresa con claridad que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son “conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”, que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en la vida política, civil, económica, social y cultural, en los planos nacional, regional e internacional, y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”.

El desarrollo humano implica un proceso de empoderamiento o potenciación de las mujeres, que considera:

- La adquisición del conocimiento y comprensión de las relaciones de género y los modos en que estas relaciones pueden modificarse.
- El desarrollo de un sentido de autoestima y de confianza en su capacidad para asegurar que los cambios deseados ocurran y en el derecho a controlar su propia vida.
- El desarrollo de la capacidad de organizar e influir en la dirección que tome el cambio social para crear un orden económico y social más justo, tanto nacional como internacionalmente.
- El logro de la capacidad de generar opciones y ejercer poder de negociación.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicadores de desarrollo humano y género en México 2000-2005*, p. 4.

¹¹ “Los derechos humanos son facultades, prerrogativas, intereses y bienes de carácter cívico, político, económico, social, cultural, personal e íntimo, adscritos a la dignidad del ser humano, los cuales están reconocidos por instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. La importancia de estos derechos radica en su finalidad: proteger la vida, la libertad, la justicia, la integridad, el bienestar y la propiedad de cada persona frente a la autoridad [...] los derechos humanos son: a) Universales, b) Inherentes a las personas, c) Integrales, es decir, que se conciben como un todo indivisible e, d) Históricos, porque son resultado de la progresiva toma de conciencia”. Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, pp. 40-41.

¹² Declaración y Programa de Acción de Viena emitida de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993.

La humanidad de las mujeres sugiere nuevos paradigmas. Ser humanas equivale a tener derechos, tomar decisiones, satisfacer sus necesidades y contar con las condiciones reales, concretas y cotidianas para ser autónomas, con poder personal y colectivo.¹³

En la erradicación de la discriminación, la sociedad debe comenzar por reconocer las circunstancias que han limitado el desarrollo de las mujeres con relación al de los hombres, tales como creencias, formas de pensar, usos y costumbres, en las que la discriminación se refleja como un hecho natural, justificable inclusive. Este conjunto de prácticas e ideas es uno de los principales obstáculos del desarrollo humano.

Fortalecer la participación equitativa de las mujeres en los ámbitos del espacio local puede ser la vía de empoderamiento que transforme las estructuras sobre las que se asienta la discriminación y en las que la condición social de las mujeres es afectada.

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

cuidado de la descendencia y de las/los integrantes de la familia, incrementando sus jornadas de trabajo.

En el terreno económico, las mujeres participan en condiciones de desventaja con respecto a los hombres, debido al limitado y desigual acceso a los recursos productivos y tecnológicos; a la propiedad de activos o a la disponibilidad de fuentes de financiamiento; a la asesoría técnica; a la capacitación; a la información sobre canales de comercialización, procedimientos organizativos o programas gubernamentales; además de su desigual participación en los órganos de decisión comunitaria, social y política.

En lo político, el promedio de participación de las mujeres en los dos últimos periodos legislativos de la Cámara de Diputados fue de 24 por ciento, y en la de Senadores no llegó a 20 por ciento. Sin embargo, estas cifras que denotan un bajo nivel de participación y reconocimiento político se reducen más en el ámbito local: menos de cinco por ciento de las presidencias municipales están encabezadas por mujeres.

Las mujeres viven las consecuencias de las múltiples jornadas y la desvalorización de su trabajo y capacidades, además de los privilegios masculinos que los excluye de participar en las tareas domésticas y de manera creciente incluso de responsabilidades que eran típicamente de los hombres, como ser los únicos proveedores de ingresos reconocidos en sus hogares.

Si bien los cambios a favor de las mujeres son sustanciosos, no han beneficiado todavía al conjunto de las mujeres; su situación se ha deteriorado y se ha vuelto más compleja debido a las múltiples jornadas de trabajo, a la feminización de las jefaturas de familia, de la pobreza, de la agricultura, de la migración, por mencionar algunos ejemplos. Aún no puede asegurarse que

¹³ Marcela Lagarde y de los Ríos, *Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas*, pp. 22-23.

los logros alcanzados hasta ahora hayan propiciado condiciones más equitativas para las mujeres con relación a los hombres.

Es con base en este contexto donde radica la importancia de medir los avances en el desarrollo humano sustentable y de ponderar el impacto de la acción pública en materia de igualdad de género e identificar sus fortalezas y debilidades. Para hacerlo, existen diferentes metodologías que dan cuenta de la situación del bienestar de la población y de su calidad de vida, como se expone a continuación.

Las cifras de desarrollo humano y desarrollo local en México denotan dos tipos de desigualdad que se encadenan, potenciando sus efectos: desigualdad entre mujeres y hombres y desigualdad entre municipios y regiones.¹⁴

Los parámetros que permiten un mejor acercamiento a la situación concreta de desarrollo de mujeres y hombres en el municipio son los Índices de Desarrollo Humano, Relativo al Género y el de Potenciación de Género, vinculados todos con el acceso a las oportunidades y recursos y con el ejercicio de los derechos humanos. Estos índices son en sí mismos herramientas de medición y de argumentación para incidir en las políticas públicas y un referente para explorar las características locales de las capacidades básicas de las/los integrantes de una sociedad.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se centra en variables como esperanza de vida, tasa de alfabetismo, tasa de matriculación escolar y Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, las cuales aproximan la oportunidad de tener una larga vida, con conocimientos y con acceso a recursos. Sin embargo, el IDH es una forma de identificar un grado de desarrollo que no toma en cuenta las desigualdades entre mujeres y hombres.

Para incorporar la perspectiva de género, en 1995 el PNUD propuso el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), en el que aplica los mismos indicadores, pero diferenciados por sexo. Así, al calcular el desarrollo promedio de las mujeres, si este fuera igual al de los hombres los valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el IDG serían iguales. Sin embargo, generalmente no es así, este último suele ser diferente; es más, como el IDG suele ser menor, influye en el IDH. En otras palabras, las brechas de género afectan negativamente el índice de desarrollo humano.

El ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) no considera las desigualdades entre mujeres y hombres.

Es el ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GÉNERO (IDG) el que incorpora la pérdida de desarrollo atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres en salud, educación e ingreso.

El ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG) mide la desviación respecto a una distribución igualitaria del poder de decisión en los ámbitos político y económico y en el control de los recursos.

Dado que entre las variables que comprende el desarrollo humano se encuentra la autonomía de las/los individuos/os, es necesario evaluar la brecha entre mujeres y hombres a partir de los logros de su participación en el entorno. Para ello, la herramienta construida por el PNUD es el Índice de Potenciación de Género (IPG),¹⁵ que calcula la participación de las mujeres en distintos aspectos de la vida pública como:

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicadores de desarrollo humano y género en México 2000-2005*, PNUD, México, 2009, pp. 6-11.

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano México 2004*, PNUD, México, 2005, p. 33.

- Participación en decisiones políticas
- Acceso a oportunidades profesionales y participación en decisiones económicas
- Poder sobre los recursos económicos

Estos aspectos, a la vez, dan cuenta de las siguientes variables:

- Proporción de mujeres en el Poder Legislativo
- Participación de mujeres en empleos como profesionales, técnicas, funcionarias y en puestos directivos
- Ingreso proveniente del trabajo percibido por las mujeres, calculado a partir del PIB *per cápita*

Los resultados derivados del cálculo del IDH en las entidades federativas revelan situaciones contrastantes: las ubicadas en la frontera norte del país conforman una franja geográfica de desarrollo humano alto, y las del sureste las de menor desarrollo humano.

La heterogeneidad en nuestro país, tomando en cuenta las desigualdades geográficas, es más contundente aún en el ámbito municipal, ya que se observan los niveles de desarrollo humano más bajos. Los estados en esta situación son Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero.¹⁶

Con respecto al Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), las mujeres ocupan una posición desigual. Al ver este índice en las entidades federativas y municipios del país, en ningún caso el desarrollo promedio de las mujeres es igual al de los hombres cuando se incluyen los indicadores que comprende el IDH (esperanza de vida, educación e ingresos).

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, PNUD, México, 2008, pp. 14-34.

Un resultado negativo en el IPG afecta también al conjunto de indicadores de desarrollo humano, y a pesar de que en los indicadores de IDH se registran avances, al desagregarlos por sexo si éstos muestran diferencias en las condiciones de vida de mujeres y de hombres, el IDH disminuye invariablemente.

Con relación a los indicadores de potenciación de género (IPG), los amplios márgenes de diferencia evidencian, además de la brecha, que los avances en materia de igualdad de género se han dado con cierta lentitud, debido a que esta situación permanece invisibilizada y a las fuertes resistencias para modificarla incluso cuando ésta es visible.

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

Elevar los índices de desarrollo humano en los municipios implica mejorar las condiciones de vida de mujeres y hombres, tanto en el acceso a recursos y servicios determinados por factores socioeconómicos de vida, como en su reconocimiento y valoración social, a través del fortalecimiento de su autonomía y su capacidad para tomar decisiones que modifiquen la posición y las jerarquías de género.

Los índices de Desarrollo Humano, Relativo al Género y de Potenciación de Género, dan cuenta de diferentes aspectos de las condiciones de vida de mujeres y hombres. El desarrollo humano es uno solo, por lo que cualquier deficiencia en alguno de los indicadores significa un desarrollo humano deficiente.

Cuadro 1 Índices de desarrollo humano, comparativo.*

Entidad	Desarrollo Humano		Relativo al Género		Potenciación de Género	
	IDH	Lugar según IDH	IDG	Lugar según IDG	IPG	Lugar según IPG
Aguascalientes	0.8271	8°	0.8234	7°	0.5260	18°
Baja California	0.8391	6°	0.8325	3°	0.4508	31°
Baja California Sur	0.8332	3°	0.8278	5°	0.7059	3°
Campeche	0.8263	9°	0.8192	10°	0.7087	2°
Chiapas	0.7185	32°	0.6999	32°	0.4589	29°
Chihuahua	0.8340	5°	0.8231	8°	0.5789	13°
Coahuila	0.8356	4°	0.8281	4°	0.4784	26°
Colima	0.8097	12°	0.8038	12°	0.5859	11°
Distrito Federal	0.8837	1°	0.8802	1°	0.7582	1°
Durango	0.8045	15°	0.7936	16°	0.4504	32°
Estado de México	0.7871	18°	0.7806	18°	0.4962	23°
Guanajuato	0.7782	22°	0.7689	22°	0.5753	14°
Guerrero	0.7390	30°	0.7288	30°	0.5041	21°
Hidalgo	0.7645	27°	0.7566	27°	0.5546	16°
Jalisco	0.8056	14°	0.7994	14°	0.4992	22°
Michoacán	0.7575	28°	0.7477	29°	0.5168	19°
Morelos	0.8011	16°	0.7960	15°	0.4557	30°
Nayarit	0.7749	23°	0.7677	23°	0.6039	7°
Nuevo León	0.8513	2°	0.8455	2°	0.6539	5°
Oaxaca	0.7336	31°	0.7236	31°	0.5978	9°
Puebla	0.7674	26°	0.7599	26°	0.5959	10°
Querétaro	0.8087	13°	0.8025	13°	0.5480	17°
Quintana Roo	0.8296	7°	0.8253	6°	0.6798	4°
San Luis Potosí	0.7850	19°	0.7754	20°	0.4885	25°
Sinaloa	0.7959	17°	0.7902	17°	0.4694	28°
Sonora	0.8253	10°	0.8206	9°	0.6249	6°
Tabasco	0.7800	21°	0.7697	21°	0.5103	20°
Tamaulipas	0.8246	11°	0.8172	11°	0.4950	24°
Tlaxcala	0.7746	24°	0.7659	24°	0.4761	27°
Veracruz	0.7573	29°	0.7488	28°	0.5984	8°
Yucatán	0.7831	20°	0.7765	19°	0.5575	15°

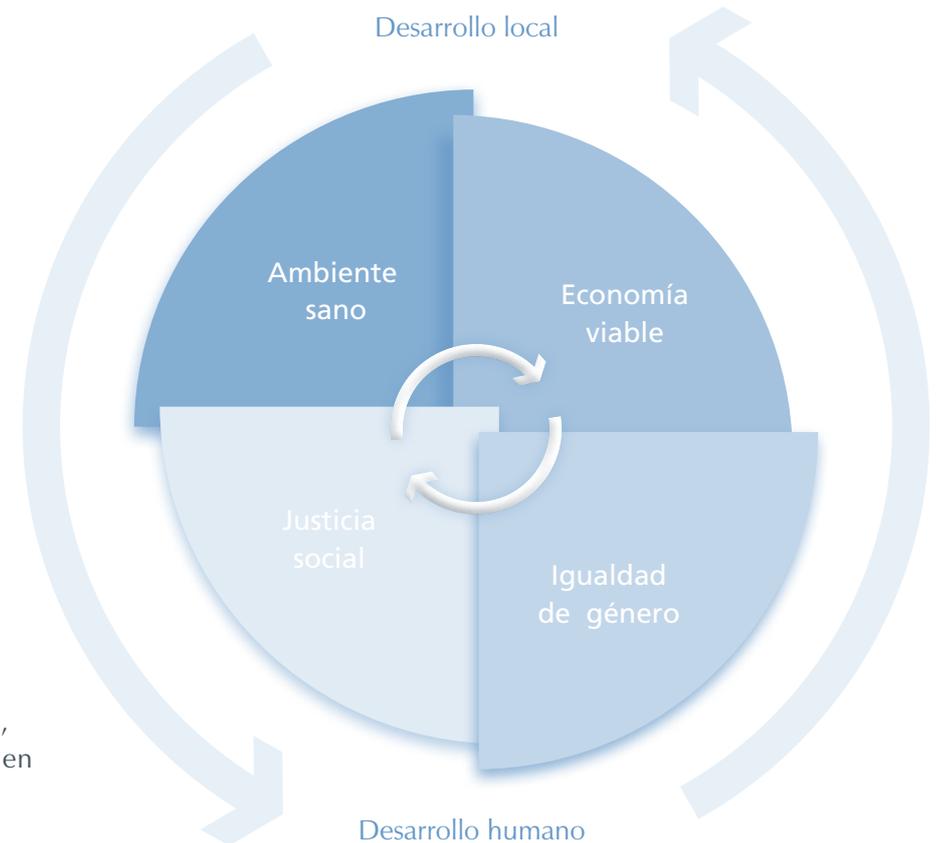
* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007, Migración y Desarrollo Humano*, PNUD, México, 2008, pp. 25, 28 y 31.

Desarrollo local sustentable

El desarrollo sustentable se definió por primera vez en 1987 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU (Reporte Brundtland) como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”.¹⁷ Se empleó en un inicio con una acepción ecológica, para detener la destrucción ambiental provocada por el modelo de desarrollo prevaleciente, pero insostenible en el mediano y largo plazos.

Esta noción se fue ampliando hasta referir el equilibrio necesario entre los procesos ambientales, económicos, políticos, sociales y culturales, y en congruencia con una visión sistémica y multidimensional del desarrollo,¹⁸ en la que los seres humanos son el centro de las disertaciones. De esta forma se evidenciaron los desequilibrios existentes, siendo las relaciones de género uno de ellos, ya que determinan, en principio, las oportunidades de las mujeres y de los hombres para acceder, aprovechar y beneficiarse de los recursos, y condicionan su participación en las instancias y espacios de toma de decisiones.

FIGURA 4. VERTIENTES DEL DESARROLLO HUMANO Y EL DESARROLLO LOCAL



¹⁷ Organización de las Naciones Unidas (2000), Medio ambiente y desarrollo sostenible, en *Temas de Interés del Centro de Documentación de la ONU para México, Cuba y República Dominicana*, [en línea], Organización de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm [agosto 2009]

¹⁸ Nieves Rico, *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*.

El desarrollo humano sustentable, entendido como la expansión de la libertad de las personas expresada en el conjunto de oportunidades para ser y actuar y como la posibilidad de elegir con autonomía,¹⁹ tiene que llegar a cada persona. Este concepto se relaciona con los ideales de libertad humana, porque ambos adquieren significado sólo cuando se proyectan y ejercen en el entorno personal, toda vez que influyen y determinan los deseos, aspiraciones, planes de vida y, por supuesto, las oportunidades que mujeres y hombres tienen para realizarlos.

Los objetivos y las oportunidades de las personas están influidos por el entorno en que viven y por factores que los determinan, como el género, el ciclo de vida, la etnia y clase social, además de circunstancias específicas del ámbito local.

La libertad es cuestión de elegir. Esta libertad se relaciona con la autonomía de cada persona y con las alternativas reales para tomar una decisión. Por ello se afirma que el desarrollo humano es, en esencia, de proporciones locales.

La naturaleza de lo local sitúa el desarrollo humano de mujeres y hombres en un contexto específico, en el que se concretan sus oportunidades de ingreso y consumo. Con local se alude a la unidad geopolítica en donde se organiza la vida democrática y las redes de participación social.

La realidad cotidiana de las personas se conforma de múltiples dimensiones: geográfica, ambiental, económica, política, social, demográfica, cultural, institucional, además de los vínculos personales, familiares y comunitarios, que en su conjunto configuran el entorno personal de cada mujer y hombre y sus posibilidades reales de desarrollo: tener trabajo, educación, salud, vivienda, alimentación, recreación, descanso, entre otras.

Las estrategias para orientar el desarrollo humano deben ser acordes con los modos de vida específicos de cada región o comunidad, y permitir el acceso de las personas y las comunidades a las oportunidades, los bienes y servicios sociales. Tienen que atenderse y concretarse en lo local, para incidir directamente en cada persona, y en particular, en cada mujer.

Las desiguales condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres y entre regiones en el país, que se expresan en las dinámicas económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales del ámbito local, es preciso enfrentarlas con políticas públicas locales, e indiscutiblemente, con políticas con perspectiva de género.

Es pertinente que la formulación de políticas locales abarque las complejas realidades de cada sexo y priorice los objetivos de igualdad de género, asumiendo la responsabilidad de profundizar en el conocimiento de las situaciones de vida, espacios,



FIGURA 5. FACTORES QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO HUMANO.

¹⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004*, PNUD, México, 2005, pp. 17-22.

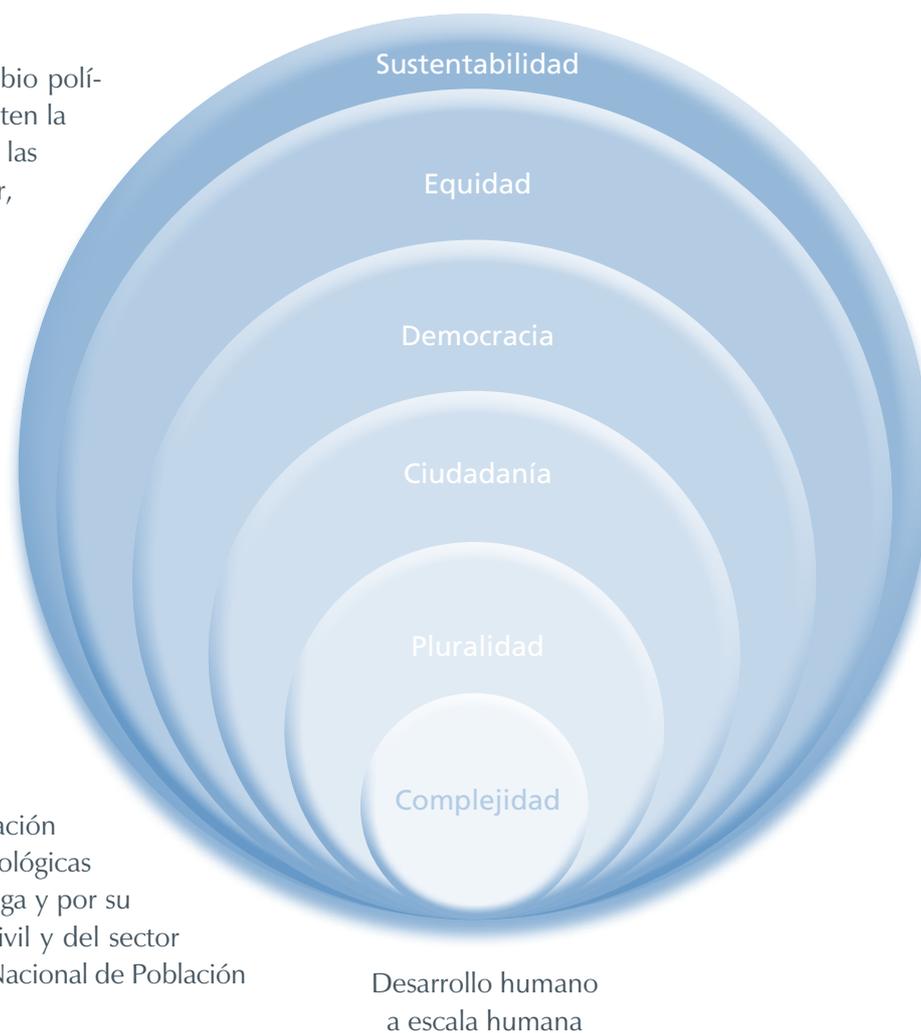
tiempos, experiencias, intereses y perspectivas de las mujeres, y de ubicar sus desigualdades respecto a los hombres. De esta forma se podrá dar cauce a las necesidades prácticas, que mejoren sus condiciones sociales y económicas, y a los intereses estratégicos de género, para modificar su posición de subordinación por el hecho de ser mujeres.

El desarrollo local con perspectiva de género comprende procesos de cambio políticos, institucionales, sociales y culturales que, de una u otra manera, permiten la apertura de espacios y medios de participación para la sociedad local, con las mujeres como protagonistas. Para ello, habrá que comenzar por reconocer, valorar y potenciar los papeles que éstas desempeñan en cada contexto específico y sus aportes al desarrollo, así como superar las limitaciones de la división de los roles sexuales y de género, y la exclusión y subordinación que las afecta.²⁰ Parte fundamental en este proceso, es el acceso de las mujeres a los espacios de decisión en los gobiernos locales y el reconocimiento y promoción de su participación y sus derechos.

En la democracia también existe la alternativa de incorporar la perspectiva de género, sin la cual no podría alcanzar el estatus de democracia. Es ineludible erradicar las relaciones sociales basadas en la discriminación y subordinación de las mujeres y el sexismo. La democracia genérica, cotidiana y vital, requiere de nuevas relaciones sociales que garanticen el acceso al desarrollo armónico e integral de las personas, den lugar a la libertad, a la protección de la integridad de las personas en su diversidad y a una calidad de vida cada vez mayor para todas y todos.

En torno a la valoración de las condiciones sociales y económicas de la población en el desarrollo local y las desigualdades, existen diversas propuestas metodológicas para identificarlas. Una de ellas, relevante por el grado de detalle al que llega y por su importancia en la toma de decisiones del sector público, de la sociedad civil y del sector privado, es el Índice de Marginación. Este índice, que actualiza el Consejo Nacional de Población

FIGURA 6. PRINCIPIOS DEL
DESARROLLO LOCAL



²⁰ Nieves Rico, *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*.

Cuadro 2 Índice, grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2005.

Clave	Entidad Federativa	Población total	% Pob analfabeta de 15 años ó más	% Pob sin primaria completa de 15 años y 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	% Pob en localidades con menos de 5000 habitantes	% Pob ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
	Nacional	103 263 388	8.37	23.10	5.34	2.49	10.14	40.64	11.48	28.99	45.30			
12	Guerrero	3 115 202	19.88	35.98	27.18	6.33	31.34	55.06	35.69	50.51	64.97	2.41213	Muy alto	1
07	Chiapas	4 293 459	21.35	42.76	8.07	5.88	25.90	60.20	32.99	58.46	78.14	2.32646	Muy alto	2
20	Oaxaca	3 506 821	19.35	38.49	6.84	7.21	26.29	53.06	35.17	61.27	69.65	2.12936	Muy alto	3
30	Veracruz	7 110 214	13.42	32.90	4.18	4.67	23.32	45.02	22.77	46.68	58.36	1.07674	Alto	4
13	Hidalgo	2 345 514	12.80	27.50	8.98	3.90	12.21	42.69	12.78	57.28	61.63	0.75057	Alto	5
24	San Luis Potosí	2 410 414	9.92	27.42	5.72	5.58	16.97	38.60	19.67	41.18	56.11	0.65573	Alto	6
21	Puebla	5 383 133	12.71	29.02	5.45	2.19	14.03	49.16	15.86	39.00	61.34	0.63482	Alto	7
04	Campeche	754 730	10.20	26.96	9.85	4.85	11.15	51.42	8.77	32.01	55.10	0.55876	Alto	8
27	Tabasco	1 989 969	8.57	25.10	3.99	1.95	22.94	47.11	9.11	55.78	51.97	0.46224	Alto	9
16	Michoacán	3 966 073	12.58	33.48	5.66	2.11	9.97	40.01	15.67	40.51	55.79	0.45654	Alto	10
31	Yucatán	1 818 948	10.89	29.99	17.96	2.61	3.03	48.36	4.81	27.42	63.00	0.43144	Alto	11
18	Nayarit	949 684	8.02	26.05	6.78	4.38	8.35	37.73	9.93	41.67	51.73	0.19052	Medio	12
32	Zacatecas	1 367 692	7.20	30.83	10.53	1.91	6.72	37.06	6.29	50.59	54.25	0.15999	Medio	13
11	Guanajuato	4 893 812	10.44	28.80	9.87	1.93	6.14	40.99	8.95	34.46	44.69	0.09191	Medio	14
10	Durango	1 509 117	4.84	22.92	8.51	3.52	8.63	36.09	11.34	38.64	50.04	-0.01884	Medio	15
29	Tlaxcala	1 068 207	6.68	18.78	4.84	1.11	2.03	47.93	6.26	40.30	62.59	-0.12922	Medio	16
22	Querétaro	1 598 139	8.14	20.03	9.95	2.99	5.76	37.60	8.59	38.34	39.23	-0.14165	Medio	17
25	Sinaloa	2 608 442	6.42	23.42	5.14	1.92	6.24	43.08	9.78	35.30	44.95	-0.14817	Medio	18
23	Quintana Roo	1 135 309	6.58	19.42	5.19	2.59	4.66	49.90	8.41	17.10	36.78	-0.31569	Bajo	19
17	Morelos	1 612 899	8.13	21.01	3.10	0.81	7.84	38.63	10.71	22.88	37.77	-0.44346	Bajo	20
15	México	14 007 495	5.32	16.24	4.76	0.96	6.04	41.46	6.04	18.63	41.18	-0.62211	Bajo	21
28	Tamaulipas	3 024 238	4.52	18.61	0.84	2.88	4.26	39.24	5.39	14.92	37.56	-0.68338	Bajo	22
08	Chihuahua	3 241 444	4.42	18.81	3.29	4.28	6.45	31.93	6.45	17.54	27.25	-0.68411	Bajo	23
03	Baja California Sur	512 170	3.62	16.49	1.84	2.88	11.28	35.16	8.27	19.84	24.07	-0.71946	Bajo	24
06	Colima	567 996	6.42	21.58	0.80	0.67	1.66	34.92	8.40	15.78	42.66	-0.73788	Bajo	25
26	Sonora	2 394 861	3.73	17.21	1.92	1.87	4.01	38.73	9.67	18.29	31.76	-0.74955	Bajo	26
14	Jalisco	6 752 113	5.56	21.30	2.42	1.12	5.91	33.27	5.35	17.40	34.74	-0.76871	Bajo	27
01	Aguascalientes	1 065 416	4.16	17.82	1.68	0.85	1.79	34.34	2.36	24.67	32.79	-0.95352	Bajo	28
05	Coahuila	2 495 200	3.29	14.60	1.65	0.77	2.17	33.71	2.51	12.33	32.97	-1.13709	Muy bajo	29
02	Baja California	2 844 469	3.08	15.02	0.56	1.49	4.89	32.26	3.95	9.27	14.24	-1.25336	Muy bajo	30
19	Nuevo León	4 199 292	2.78	12.70	0.54	0.56	3.48	33.49	2.34	7.13	23.55	-1.32611	Muy bajo	31
09	Distrito Federal	8 720 916	2.59	9.70	0.16	0.15	1.51	29.31	1.12	0.52	33.04	-1.50487	Muy bajo	32

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación 2005*. Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005, y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV Trimestre.



Fuente: Consejo Nacional de Población, Índices de marginación 2005. Estimaciones del Conapo con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV trimestre.

(CONAPO)²¹ cada cinco años, se realiza con base en información de los Censos y Conteos de Población y Vivienda y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, levantados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El Índice de Marginación es una fuente de consulta obligada para identificar las carencias en las entidades, los municipios y localidades, en materia de acceso a la educación, vivienda, ingresos y condiciones de residencia en localidades pequeñas (acceso a servicios e infraestructura). Este índice es una herramienta que contribuye a realizar diagnósticos y a localizar las carencias e inequidades sociales en el ámbito local; sin embargo, a pesar de la relevancia que tiene en la decisión sobre políticas y programas concretos no es del todo útil, ya que suele arrojar elementos de análisis parciales e incompletos porque no considera las desigualdades de género; es decir, omite las diferentes realidades que prevalecen para las mujeres y para los hombres en un mismo espacio, a pesar de que se cuenta con información desagregada por sexo que podría enriquecer la capacidad de decisión y acción pública.

Los grados de marginación considerados en la clasificación son Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo. Poco más de 50 por ciento de los municipios del país están en la categoría de Alta y Muy Alta marginación, dato que revela la dimensión de carencias de la población nacional. Los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas concentran los municipios con grado de Muy Alta marginación, y Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán y Yucatán los de Alta Marginación. Como

puede observarse, las zonas de mayor pobreza se concentran en la región sur del país.

El INEGI establece la clasificación de regiones socioeconómicas de México dividida en siete estratos relacionados con niveles de bienestar, como educación, salud, vivienda, empleo y ocupación.²² Esta clasificación se vincula con grados de desarrollo vistos desde la perspectiva del bienestar. La información que maneja, revela las diversas realidades de los municipios, incluso en una misma región. Si bien esta clasificación sirve de base para la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos del sector público, no da cuenta de las diferencias en el bienestar de mujeres y de hombres en relación con los indicadores que comprende, por lo que su aporte, en este sentido, es parcial y tendrá que complementarse.

Otra institución que se ha dedicado a medir los avances del desarrollo es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) que innovó un programa denominado Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local) creado para hacer valoraciones del desarrollo local en México.²³

La Agenda aporta criterios de autodiagnóstico y autoevaluación de las condiciones de desarrollo en los municipios y sus gobiernos para analizar y, en su caso, redirigir los programas y acciones municipales, por lo que constituye también un instrumento de rendición de cuentas. Su principal objetivo es que los gobiernos

²¹ Consejo Nacional de Población, "Anexo B, Índices de Marginación por Municipio, 2005", en *Índices de Marginación 2005* [en línea], Consejo Nacional de Población, México. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01_b.pdf [agosto 2009].

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Regiones socioeconómicas de México*, en www.inegi.org.mx

²³ INAFED/Secretaría de Gobernación, *Agenda Desde lo Local, descentralización estratégica para el desarrollo de lo local*. en www.inafed.gob.mx

Mapa 2 Niveles de bienestar. Regiones socioeconómicas de México.

Orden descendente de estratos de mayor a menor ventaja comparativa		
Nivel	Porcentaje de la población	Total de municipios
7	48.52	144
6	17.49	340
5	11.3	363
4	3.95	258
3	10.34	539
2	4.76	468
1	3.64	330

Fuente: INEGI, Regiones socioeconómicas.



locales, por medio de estos elementos, alcancen las condiciones mínimas que les permitan asumir y ejercer sus responsabilidades y recursos de forma más eficiente y transparente, así como hallar áreas de oportunidad y prioridades que impulsen su desarrollo.

La Agenda Desde lo Local ofrece una herramienta de análisis basada en 39 indicadores organizados en cuatro cuadrantes:

1. Desarrollo institucional para un buen gobierno
2. Desarrollo económico sostenible
3. Desarrollo social incluyente
4. Desarrollo ambiental sustentable

Mediante estos cuadrantes, los tres órdenes de gobierno pueden detectar problemáticas y necesidades del municipio y respaldar su toma de decisiones para dar solución a los asuntos que les compete.

Agenda Desde lo Local. Municipio promotor de la equidad de género

Semáforo de avances

- Rojo** Cuando en el municipio existen condiciones de discriminación a las mujeres en actividades económicas, políticas y sociales y no existen programas destinados a promover la equidad de género.
- Amarillo** Cuando existen acciones aisladas destinadas a promover la equidad de género.
- Verde** Cuando los resultados de los programas para promover la equidad de género son significativos y documentados y existe una instancia responsable de atender este tema.

La Agenda Desde lo Local es una herramienta que se enriquece continuamente por la experiencia derivada de su aplicación y las sugerencias de las instituciones que le dan seguimiento. Producto de lo anterior es la incorporación del indicador relacionado con la promoción de la equidad de género, medido a través del establecimiento de la instancia municipal de las mujeres en la administración pública y de programas específicos en favor de las mujeres. Sin embargo, no ha sido suficiente para valorar las brechas de género ni para considerar las necesidades de las mujeres en las oportunidades de fortalecimiento de cada municipio.

El reto de la Agenda Desde lo Local es la incorporación transversal de la perspectiva de género para enriquecer cada cuadrante y sus respectivos indicadores, e introducir dicho enfoque en la evaluación de la gestión municipal.

Tabla 1. Indicadores de la agenda desde lo local			
CUADRANTE 1	CUADRANTE 2	CUADRANTE 3	CUADRANTE 4
Desarrollo institucional para un buen gobierno	Desarrollo económico sostenible	Desarrollo social incluyente	Desarrollo ambiental sustentable
<ul style="list-style-type: none"> • Administrado con responsabilidad y calidad • Asociado y vinculado • Sistema profesional de servidoras/es públicas/os • Participación social institucionalizada • Municipio con responsabilidad fiscal • Promotor de la protección civil • Tecnificado y con internet • Jurídicamente ordenado • Con vigencia del Estado de Derecho • Transparente • Finanzas sanas • Seguro 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovador de alternativas económicas • Promotor de las vocaciones productivas • Responsable del abasto de artículos básicos • Promotor de la capacitación para el empleo local • Promotor del turismo • Comunicado interna y externamente • Promotor del sector agropecuario • Promotor de la industria, comercio y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestador de servicios públicos Deporte y recreación • Étnica y socialmente incluyente • Promotor de la equidad de género • Responsable de la población vulnerable y en riesgo • Municipio saludable • Calidad educativa a nivel básico • Vivienda digna • Formador de ciudadanía • Promotor de la cultura y patrimonio histórico • Responsable del combate a la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidadoso del aire • Responsable de su basura y otros desechos • Cuidadosos de su imagen • Protector de recursos naturales • Territorialmente ordenado • Responsable del agua • Cuidadoso y responsable del suelo • Promotor de la educación ambiental

Los municipios

Diversidad municipal

La unidad espacial donde se observan los avances concretos del desarrollo humano son los municipios, en tanto que son las instancias de representación política y de administración del territorio a las que corresponde atender directamente los asuntos públicos de la vida cotidiana de la población.

Los elementos que componen a los municipios son:

Territorio un espacio físico delimitado geográfica y políticamente, compuesto por localidades y otras subdivisiones municipales;

Población determinada por la vecindad, por el conjunto de mujeres y hombres que habitan en el territorio del municipio y que conforman una comunidad viva y compleja, con una red propia de relaciones sociales, culturales, económicas, y

Gobierno electo democráticamente, ejercido por el ayuntamiento, que es su órgano principal.²⁴

El municipio es el espacio territorial base de la organización política y administrativa de la federación, y por tanto, la célula primaria del gobierno más próxima y visible a la ciudadanía.

México es un país diverso. En él existen actualmente 2440 municipios, con realidades altamente diferenciadas entre sí.

Si bien los municipios tienen diversas características, pueden agruparse por su perfil demográfico, concentración de población, situación del medio ambiente y/o estado de los recursos naturales, progreso económico, desarrollo social, expresiones políticas, manifestaciones culturales, condición socioeconómica de la población, grado de marginación e índices de desarrollo humano, relativo al género y de potenciación de género.

²⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal/Secretaría de Gobernación, *Información básica sobre administración y gobierno municipal*, México.



FIGURA 7. COMPONENTES DEL MUNICIPIO

Según la clasificación determinada por la concentración de la población y con base en información del INEGI,²⁵ el PNUD propone cuatro categorías de municipios, que son las más representativas y empleadas en el diseño de programas regionales:

Rural. Corresponde a los municipios con más de 50 por ciento de la población que reside en localidades menores a 2 500 habitantes. En México, aproximadamente 37 por ciento son municipios de este tipo.

Semiurbano. Son los municipios con más de 50 por ciento de la población que reside en localidades entre 2 500 y 14 999 habitantes, lo que representa 25 por ciento del total.

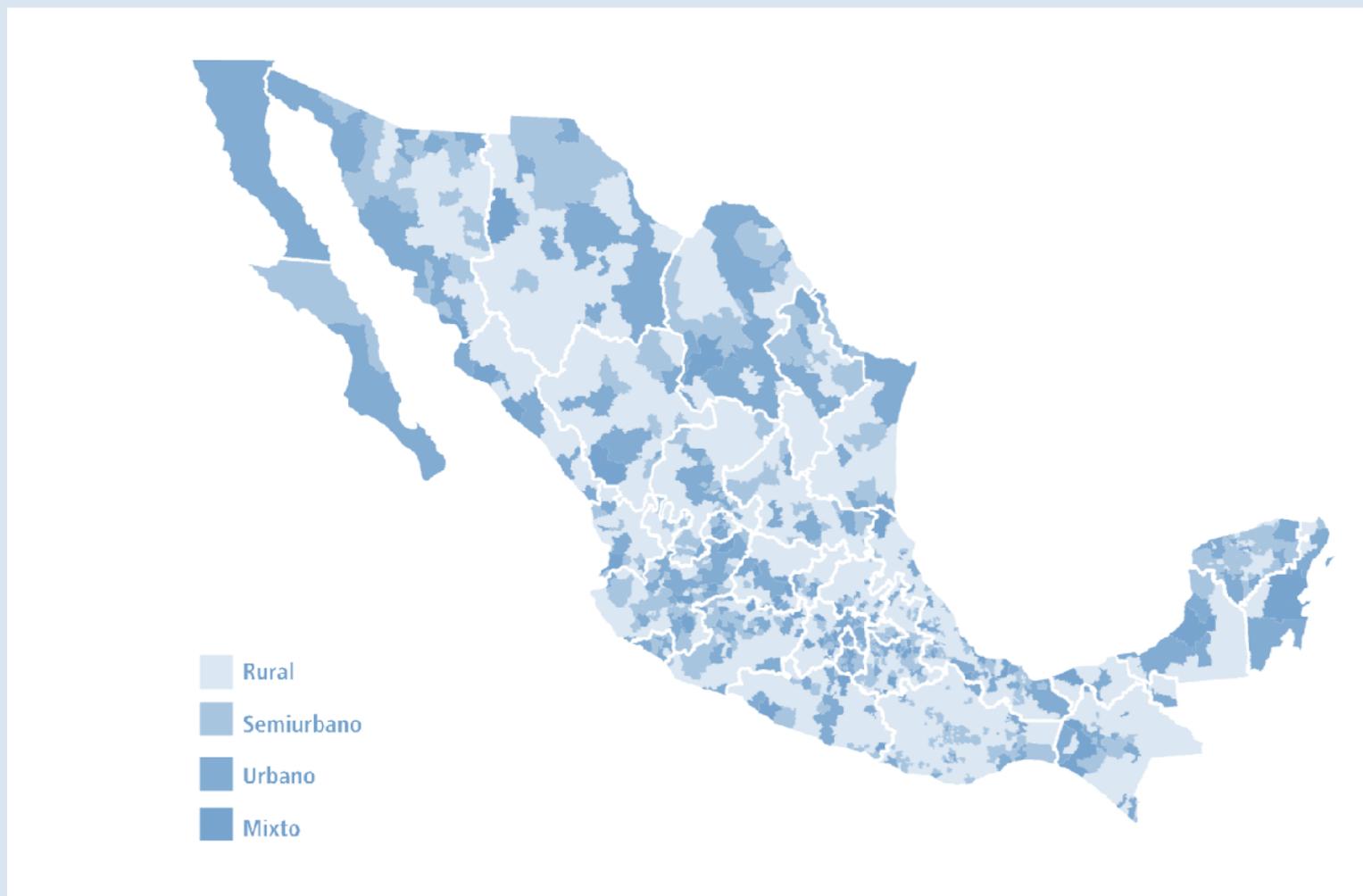
Urbano. Se refiere a los municipios con más de 50 por ciento de la población que reside en localidades de 15 mil habitantes y más, equivalente a 15 por ciento de los municipios.

Mixto. Categoría a la que pertenecen los municipios cuya población se reparte en las categorías anteriores sin que alguna tenga más de 50 por ciento.

Según la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las localidades urbanas están conformadas por:

- Ciudades pequeñas, compuestas por aproximadamente 300 ciudades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes; en ellas reside poco menos de 10 por ciento del total nacional.
- Ciudades medias, formadas por 35 zonas metropolitanas y 36 ciudades con poblaciones entre 100 mil y menos de un millón de habitantes; en ellas radica casi la cuarta parte del total nacional.

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2000-2005*, PNUD, México, pp. 2-3.



- Ciudades grandes, constituidas por siete zonas metropolitanas y dos ciudades con más de un millón de habitantes. En conjunto, albergan a la tercera parte de la población del país.

De las localidades urbanas, destacan las zonas metropolitanas porque concentran casi 80 por ciento de la población urbana del país y en ellas se genera 75 por ciento del PIB, con lo que despliegan una gran capacidad de incidencia en el desarrollo regional.

La zona metropolitana se define como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades mantienen un alto grado de integración socioeconómica. Se consideran también los municipios con ciudades de un millón o más habitantes, y los de la frontera con ciudades de 250 mil o más habitantes, que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.²⁶

El análisis de la realidad municipal debe dar cuenta de su diversidad y ofrecer un acercamiento a sus particularidades, debe registrar, invariablemente, el impacto diferenciado que tienen las características y circunstancias geográficas, ambientales, sociales, culturales, económicas y políticas en mujeres y hombres.

²⁶ Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, Sedesol/Conapo/INEGI, México, 2005, pp. 21-24.

Marco normativo

El origen histórico del municipio proviene de la colonia española, que a su vez lo adoptó del imperio romano. El término *municipium* definió a las poblaciones en donde la ciudadanía tomaba para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de las comunidades. De este vocablo se deriva *munícipe*, que alude a los gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales.

Esta herencia hispana marcó la naturaleza subordinada y débil de los municipios frente a los representantes de la Colonia, pero autoritaria ante la población, durante esta etapa de la historia de México.

A partir de la Revolución de 1910 y la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el Municipio Libre obtiene reconocimiento, figura bajo la cual se determina como régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular, y como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

El marco jurídico del municipio se asienta en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de las entidades federativas, las leyes orgánicas municipales y la Ley de Desarrollo Rural, entre otras.

El Artículo 115 de la Constitución ha experimentado varias reformas, las dos últimas en 1983 y en 1999, que buscan fortalecer sus capacidades y autonomía en los siguientes aspectos²⁷:

²⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=>

- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (reformado en 1983). Se reconoce al municipio como orden de gobierno (1999).
- Conforme a las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los estados, los ayuntamientos tienen la facultad para aprobar 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, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (1999).
- En lo político, se eliminó la anterior restricción demográfica de 300 mil habitantes y más, para la composición plural de los ayuntamientos con distintas representaciones políticas de partidos contendientes en las elecciones municipales.
- En lo económico, se descentralizó a los municipios el cobro y administración del impuesto predial, así como el cobro de las contribuciones por fraccionamientos y transacciones de inmuebles.
- Los servicios públicos de competencia municipal son: agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva y tránsito (1983, 1999).
- Se reconocen las competencias municipales exclusivas y no “concurrentes” con el gobierno del estado. La competencia que la 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 (1999).

- Es permitida la asociación y coordinación entre los municipios del mismo estado, previo acuerdo de los respectivos ayuntamientos, así como la asociación intermunicipal entre municipios de diferentes estados, previa aprobación de los respectivos congresos estatales (1999).
- En 1998 se crean los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33 del presupuesto federal) que permiten la transferencia de recursos en sectores definidos a entidades federativas y municipios.

Estas reformas se incorporaron en las constituciones estatales y establecieron los lineamientos generales para los municipios, en las leyes orgánicas municipales o códigos municipales, que atienden a los municipios.

Gobierno municipal

El ayuntamiento y la administración pública

Cada municipio es gobernado y administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por una/un presidenta/e municipal, más el número de regidoras/es y síndicas/os que la legislación local determine.

El ayuntamiento es un órgano colegiado de carácter democrático y la máxima autoridad en el municipio. Como órgano colegiado de gobierno, funciona en forma de cabildo para el ejercicio de sus responsabilidades, en cuyas reuniones ordinarias, extraordinarias y solemnes se deciden y toman acuerdos, los cuales son ejecutados por la/el presidenta/e municipal.

FIGURA 8. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MUNICIPIO



El ayuntamiento se organiza en comisiones, encabezadas por las/los regidoras/es y síndicas/os, formadas para el análisis y elaboración de propuestas de solución sobre temas de interés del ayuntamiento,²⁸ pero que no son ejecutivas. Las comisiones pueden ser permanentes, especiales y transitorias, según la Ley Orgánica Municipal correspondiente; no obstante, en todos los casos, son obligatorias la Comisión de Gobierno y Reglamentos y la Comisión de Hacienda Pública Municipal.

Los gobiernos municipales se rigen por el Bando de Policía y Gobierno, un ordenamiento basado en lo que determina la Ley Orgánica Municipal correspondiente y en lo que marca el ayuntamiento conforme a su autonomía y atribuciones.

El Bando de Policía y Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regula:

- el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.
- la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de la ciudadanía y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

²⁸ Información básica sobre administración y gobierno municipal, Inafed. Guía Técnica 3, Administración Pública Municipal, en línea www.e-local.gob.mx

FIGURA 9. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LAS Y LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO

Presidenta/e municipal

- Representa al municipio con autorización del ayuntamiento.
- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar las unidades de la administración pública municipal.
- Proponer las comisiones a formar en el ayuntamiento y otros nombramientos.
- Conducir la elaboración y aplicación del plan municipal de desarrollo, programa de desarrollo urbano, de obras y servicios públicos.
- Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.

Regidoras/es

- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento.
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.
- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y, en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- Promover la formulación, expedición, modificación o reformas de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

Síndicas/os

- Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
- Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.
- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento.

FIGURA 10. PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL BANDO DE POLICÍA
Y GOBIERNO MUNICIPAL



Un indicador de que el avance en la institucionalización de la perspectiva de género se está llevando a cabo es que se refleje en los bandos de policía y gobierno municipal, como se muestra en la Figura 10.²⁹

Por mandato constitucional, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria, así como la posibilidad de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

El **reglamento** es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos pueden modificarse según las necesidades del ayuntamiento.

El ayuntamiento necesita de órganos administrativos para cumplir con sus funciones. La administración municipal está conformada por diferentes áreas o departamentos, según los requerimientos del municipio: oficialía mayor, secretaría, tesorería, obras y servicios públicos, desarrollo económico, desarrollo rural, archivo municipal, planeación y finanzas, seguridad pública, cultura y bienestar social, relaciones públicas; así como las y los servidoras/es públicas/os y personal municipal que las integran.³⁰

El cabildo puede aprobar la creación de comisiones y unidades administrativas que considere necesarias para el funcionamiento del gobierno municipal, orientadas al cumplimiento de los obje-

²⁹ Cabe recordar que el ayuntamiento tiene facultades para aprobar las disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Véase Artículo 115 constitucional.

³⁰ *Ídem.*

tivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo, tales como las regidurías y comisiones para la igualdad de género e Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).

El ayuntamiento cuenta con diferentes instrumentos de política que le permiten plasmar y organizar los objetivos de desarrollo. Uno de ellos es el Plan Municipal de Desarrollo, que contiene

el programa de gobierno del ayuntamiento y refleja el acuerdo de voluntades de los grupos y sectores del municipio. En él se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo local y se establecen las principales políticas y líneas de acción para elaborar programas operativos anuales, que el ayuntamiento tiene la obligación de hacer cada año y que sirven como guía de la administración municipal³¹.

En el ejercicio de la planeación democrática, el gobierno municipal cuenta con una estructura paralela que contribuye a llevar a buen término la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, a asegurar la coordinación inter-institucional de los tres órdenes de gobierno, y a crear un puente entre las decisiones del gobierno municipal y la comunidad.³²

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del congreso local; se integra por:

El gobierno municipal está respaldado en una organización que le permite ejecutar las políticas y los lineamientos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo, los programas y proyectos definidos. Esta organización es la administración pública municipal, la parte ejecutiva del ayuntamiento.

FIGURA 11. REGLAMENTOS MUNICIPALES



³¹ *La planeación del desarrollo municipal*, Guía técnica 4, INAFED, México. Consultado en: www.e-local.gob.mx

³² *La planeación del desarrollo municipal*. Consultado en: www.e-local.gob.mx

FIGURA 12. GOBIERNO MUNICIPAL



- Una/un presidenta/e, que es la/el presidenta/e municipal.
- Una persona que funge como coordinadora, designada por la/el presidenta/e municipal.
- Una persona que funge como secretario técnico, que es la/el coordinadora/dor del Comité de Planeación para el Desarrollo de la entidad federativa correspondiente.
- Las/los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.
- Las personas titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, designadas por la/el presidenta/e municipal.
- Las/los representantes de los sectores social y privado.

Por sus responsabilidades en el proceso de planeación municipal, el COPLADEM constituye un espacio privilegiado para la sensibilización de las/los actoras/es institucionales en materia de políticas con perspectiva de género.

La participación de las titulares de las IMM en el COPLADEM tiene que hacerse de manera estratégica, en igualdad de circunstancias que el resto de quienes lo integran, con derecho a voz y voto y con capacidad de negociar e incidir en las decisiones que integren el enfoque de género en la visión del desarrollo local y en la redistribución de las oportunidades.

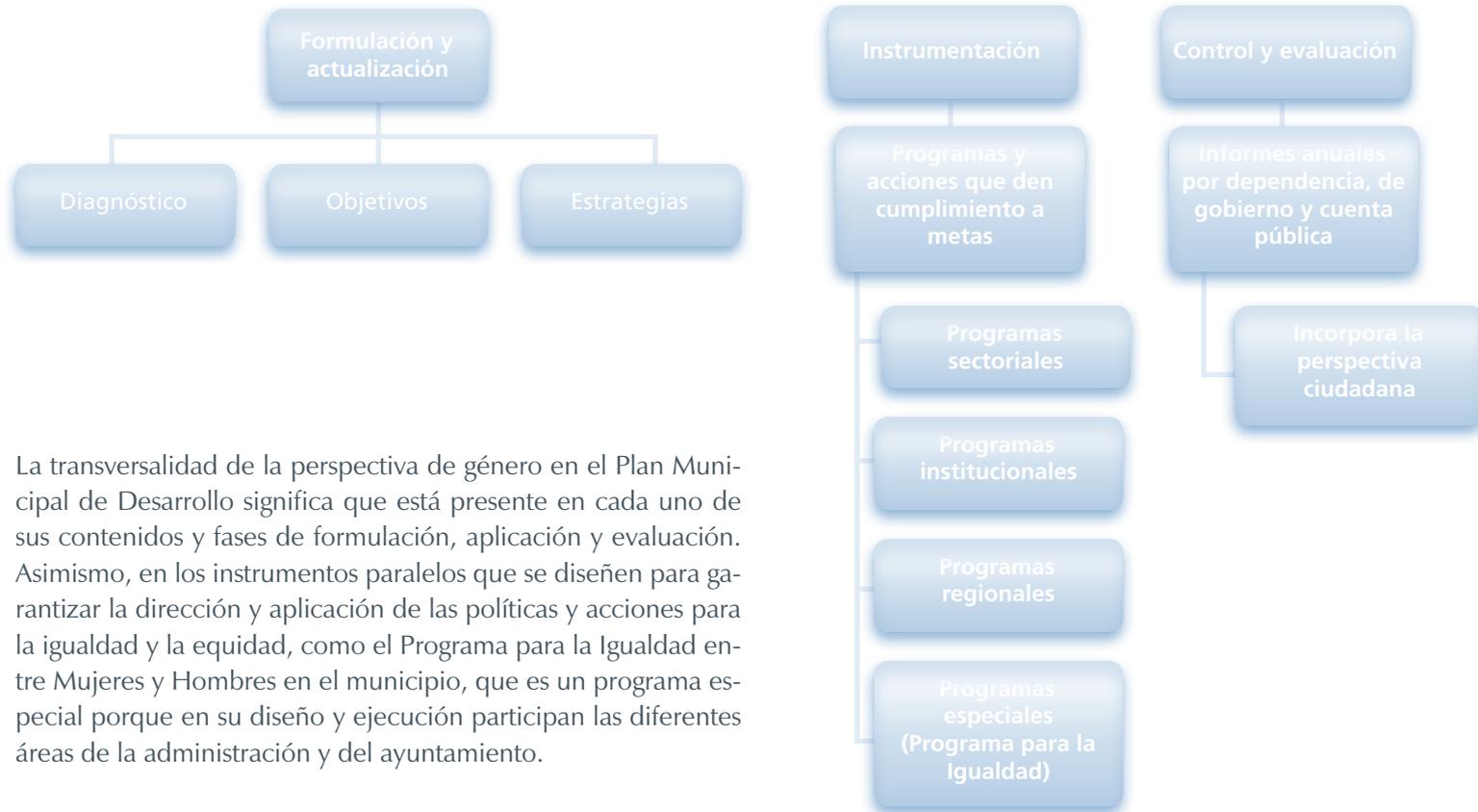
El Plan Municipal de Desarrollo debe ser congruente con los lineamientos y estrategias establecidos en los órdenes de gobierno, con las demandas sociales y con la agenda institucional y ciudadana. En su planeación, los criterios a seguir son:³³

³³ INAFED/SEGOB, *Del presidente municipal. Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, 2008. El INMUJERES agrega la perspectiva de género en los criterios con base en el marco jurídico y programático correspondiente.

FIGURA 13. CRITERIOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL



FIGURA 14. FASES DE PLANEACIÓN MUNICIPAL



La transversalidad de la perspectiva de género en el Plan Municipal de Desarrollo significa que está presente en cada uno de sus contenidos y fases de formulación, aplicación y evaluación. Asimismo, en los instrumentos paralelos que se diseñen para garantizar la dirección y aplicación de las políticas y acciones para la igualdad y la equidad, como el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el municipio, que es un programa especial porque en su diseño y ejecución participan las diferentes áreas de la administración y del ayuntamiento.

Es importante explicar que un programa sectorial y uno especial (fundamentado en la Ley de Planeación) son diferentes. En el primero, existe una instancia ejecutora a su cargo y versa sobre una materia en particular: economía, desarrollo rural, salud, educación. En el programa especial si bien queda a cargo una instancia ejecutora, involucra la participación coordinada de diversas áreas de la administración pública municipal, como economía, desarrollo rural, salud, educación, etcétera.

Además del Plan Municipal de Desarrollo, otro de los instrumentos para incorporar la perspectiva de género es la formulación del Programa Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que al tener carácter de programa especial, en términos normativos su aplicación es responsabilidad interinstitucional, aunque coordinado por la Instancia Municipal de las Mujeres.

FIGURA 15. CONTENIDOS BÁSICOS DE PLANEACIÓN

Diagnóstico	Condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo.
Demandas sociales	Peticiones y sugerencias de la población recabadas en campaña, foros, consultas y audiencias.
Objetivos	Situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con ejecución del plan.
Políticas	Directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan.
Estrategias	Acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política.
Lineamientos estratégicos	Según el sector de actividad.
Programas y metas	Acciones y/o obras cuantificables.
Programas coordinados	Entre órdenes de gobierno.
Programación-Presupuestación	Presupuestos de egresos.
Instrumentación, seguimiento y evaluación	Responsables para dar seguimiento y evaluar.

Parte fundamental del trabajo de las IMM es proponer los mecanismos para la transversalidad y la institucionalización, para lo cual será importante ampliar su capacidad de gestión y hacer alianzas en favor de la igualdad entre las/los integrantes del cabildo y de la administración pública municipal.

Son dos los campos donde el reto de hacer realidad la igualdad de género debe iniciarse: en cada una de las materias de la política municipal (salud, educación, medio ambiente, economía, seguridad, etc.) y en la vida interna del municipio, llamada cultura institucional; para ambos cobra especial importancia la formulación del presupuesto, ya que es por este medio como llega a concretarse cualquier plan, más aún cuando el contexto característico de la hacienda pública es el de la escasez o insuficiencia de recursos.

Los presupuestos sensibles al género visibilizan los gastos e inversiones desagregadas por sexo, ya que se ha puesto en evidencia que estos no han beneficiado por igual a mujeres y a hombres. Las acciones más comunes que promueven presupuestos sensibles al género son la etiquetación del gasto, dirigida a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y su posición de género, y la transversalidad en la programación y presupuesto, para cumplir con los objetivos y metas de la planeación, además de dar seguimiento mediante el monitoreo y el análisis de la distribución de los recursos y su impacto.

Cada vez ganan más espacio las opciones de gestión municipal participativa, presentes en la definición de la agenda institucional, del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas operativos y de presupuestos; lo que redundará en el fortalecimiento de la sociedad civil, de la ciudadanía y del propio municipio.

La incorporación de la perspectiva de género favorece la construcción de ciudadanía y de procesos participativos en el municipio, porque además de incluir las voces de sus habitantes, en particular de las mujeres, aporta elementos de corresponsabilidad y gobernabilidad en el espacio local, directa o indirectamente.

La gobernabilidad³⁴ muestra la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, la estabilidad de las instituciones democráticas y su capacidad para agregar y/o articular intereses y construir hegemonía, toda vez que logra confluir los intereses particulares hacia uno colectivo. Durante el proceso de incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas del municipio, la gobernabilidad adquiere una gran importancia, ya que exige aprender a desarrollar capacidades de negociación y la construcción de nuevos pactos y arreglos políticos ante las resistencias y conflictos que origina la redistribución de los privilegios que, hasta entonces, se han concentrado en la población masculina.

Entre los conceptos que más se han difundido durante los últimos años es el de “buenas prácticas”, que refiere al impacto favorable y a las mejoras que propicia un proyecto institucional en los indicadores estratégicos del desarrollo local sustentable, prácticas que suponen negociación de intereses y concurrencia de acciones entre diversos actoras/es. Las buenas prácticas y la perspectiva de género coinciden en que propician la movilización de las áreas de gobierno para afrontar las desigualdades y, en consecuencia, posicionan los asuntos de género en la agenda institucional. Ambas tienen como punto de partida la identificación de problemas desde múltiples dimensiones y concatenaciones, de sus causas y efectos, y de los obstáculos que impiden pasar a la definición y ejecución de propuestas viables y con impactos visibles.

³⁴ Virginia Guzmán, *Sentidos y alcances del concepto de gobernabilidad*.

Perspectiva de género

La perspectiva de género³⁵ es una visión científica y filosófica del mundo. Por tanto, se compone de hipótesis, categorías, interpretaciones y conocimientos relativos al conjunto de fenómenos históricos contruidos en torno al sexo, al complejo sistema de relaciones de poder establecidas por una visión androcéntrica del mundo, que defiende la preponderancia masculina y, con base en esto, determina y reproduce el dominio que los hombres ejercen sobre las mujeres.

La perspectiva de género aborda críticamente las relaciones sociales entre los sexos, en las que las mujeres se ubican en una posición de subordinación, dependencia y discriminación frente a los hombres, y reconoce la desigualdad como resultado de la interpretación social de un hecho biológico: la diferencia sexual. Parte de la premisa de que mujeres y hombres son sujetos históricos, contruidos socialmente, al igual que las formas de relación entre ambos.

Este enfoque propone la transformación de las relaciones de género para superar la opresión y subordinación de las mujeres arraigadas en la discriminación, que frena las aspiraciones de democracia, de justicia social y desarrollo humano. Desde esta perspectiva, es posible observar y diferenciar las posibilidades vitales de las mujeres y de los hombres. Contribuye a ubicar las circunstancias en las que se desarrolla la vida de las mujeres, sus capacidades para participar en la sociedad y acceder a los derechos, a las

³⁵ “Mirar o analizar desde la perspectiva de género, permite entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está ‘naturalmente’ determinada [...] Aplicado al proceso de desarrollo, la perspectiva de género cuestiona los aportes y los beneficios diferenciados de las políticas públicas en la calidad de vida de mujeres y hombres, es decir, busca derribar el mito de la neutralidad de las políticas en su diseño y ejecución. De igual forma, visibiliza a las mujeres como sujetos potenciales del desarrollo superando las visiones fragmentadas que las consideran ‘grupos vulnerables’ o ciudadanas de segunda categoría”. Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, p. 104.

Tabla 2. Dicotomías, atributos otorgados socialmente y considerados excluyentes

Masculino	Femenino
Razón	Emoción
Análisis	Sensibilidad
Pensamiento	Intuición
Decisión	Vacilación
Autoridad	Manipulación
Liderazgo	Subordinación
Independencia	Dependencia
Actividad	Pasividad
Alta estima	Baja estima
Producción	Reproducción
Protección	Cuidado
Objetivo	Subjetivo
Mente	Corazón
Fuerza	Debilidad
Violencia	Víctima
Sociedad	Familia
Ciencia	Naturaleza
Política	Humanismo
Público	Privado
Reconocido	Invisible

oportunidades, a los recursos, a las decisiones y a los beneficios del progreso. Asimismo, evidencia la brecha de género³⁶, es decir, la distancia entre la satisfacción de necesidades y desarrollo personal atribuibles al género y cuestiona en qué medida la organización de la sociedad, a partir del género, facilita o dificulta a sus integrantes la satisfacción de sus necesidades vitales y la realización de sus aspiraciones.

Al comparar la situación de las mujeres y la de los hombres, se pueden identificar las múltiples expresiones de la desigualdad de género³⁷, ahondar en sus causas y definir acciones, que propicien mejoras en la calidad de vida de las mujeres. Este enfoque pondera que las mujeres sean quienes conduzcan su propia historia como participantes activas en diversas responsabilidades, pero también como tomadoras de decisiones y beneficiarias. Orienta la construcción de las mujeres como sujetos sociales y políticos. “[...] Al protagonizar sus propias vidas y lograr como género el derecho a intervenir en el sentido del mundo y en la configuración democrática del orden social, las mujeres se convierten cada una y todas en sujetos históricos”.³⁸

³⁶ “Es una medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Se utiliza para reflejar la brecha existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos [...] Disponer de estadísticas desagregadas por sexo es fundamental dado que permiten documentar la magnitud de la desigualdad entre mujeres y hombres y facilitar el diagnóstico de los factores que provocan la discriminación”. *Ibid.*, p. 25.

³⁷ “Distancia y/o asimetría social entre mujeres y hombres. Históricamente, las mujeres han estado relegadas a la esfera privada [...] Esta situación ha derivado en que las mujeres tengan un limitado acceso a la riqueza, a los cargos de toma de decisión, a un empleo remunerado en igualdad a los hombres, y que sean tratadas de forma discriminatoria. La desigualdad de género se relaciona con factores económicos, sociales, políticos y culturales cuya evidencia y magnitud puede captarse a través de las brechas de género”. *Ibid.*, p. 51.

³⁸ Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, p. 8.

La perspectiva de género ha puesto al descubierto que las circunstancias de las mujeres –más allá de su clase social, edad o etnia– están limitadas por la discriminación³⁹ y exclusión, basadas en un sistema de valoración dicotómica de la realidad, que supone ciertos atributos para unos (masculino) en oposición a los atributos asignados para otras (femenino) y viceversa, en un sistema de jerarquías que otorga más valor a unos que a otras, en razón de su sexo:

“El desarrollo de la perspectiva de género permitió la comprensión de que la desigualdad, que se apoya en la jerarquía existente entre mujeres y hombres, es el fundamento del sistema de relaciones de poder que consolida la subordinación de las mujeres en todos los órdenes de la vida personal y colectiva y se expresa en normas, valores, paradigmas de identidad y prácticas culturales que sostienen la discriminación”.⁴⁰

Las diferencias no provocan desigualdad por sí mismas, sino cuando a estas se les asigna un valor y se las jerarquiza. Todo se origina en la interpretación que determina una realidad: desigualdad en oportunidades, en derechos, en acceso a recursos y en el disfrute de beneficios.

Las relaciones entre desiguales fortalecen las relaciones de po-

³⁹ “De acuerdo con el Artículo 4º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación [...] es ‘toda distinción, exclusión o restricción basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, [que] tenga por efecto impedir, anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas’. Esta definición concuerda con la de la CEDAW, en la cual específica que la discriminación puede darse en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra”, Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, pp. 52-53.

⁴⁰ Evangelina García Prince, *Marco conceptual ¿De qué estamos hablando?: Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming*, p. 14.

FIGURA 16. JERARQUÍAS DE GÉNERO



der y con ello las brechas de género, las cuales se traducen en la exclusión de los bienes materiales y simbólicos que genera la sociedad.

Las brechas de género frenan el desarrollo humano y el desarrollo local. En esta premisa se basa el desafío de diseñar, ejecutar y evaluar políticas con perspectiva de género y de elaborar propuestas, programas y acciones alternativas para resolver los problemas sociales contemporáneos derivados de las disparidades de género.

De aquí la importancia de aclarar las falsas ideas en torno a la perspectiva de género, que suele confundirse con los estudios centrados únicamente en las mujeres. Lejos de esta idea, la perspectiva de género analiza cómo se relacionan mujeres y hombres, sus manifestaciones, causas y consecuencias en el desarrollo humano de unas y otros. Y si de destacar sus beneficios se trata, habrá de mencionarse que es un enfoque del que se derivan acciones integrales, de corto, mediano y largo plazos, orientadas a resolver necesidades inmediatas y, mejor aún, a trastocar las causas de la discriminación y exclusión de las mujeres y a desactivar los mecanismos de desigualdad.

La teoría de género plantea una redistribución de los poderes sociales, la transformación de los mecanismos de creación y reproducción de esos poderes para hacerlos más democráticos, la construcción de procesos para mejorar la calidad de vida de mujeres y hombres y desarrollar opciones sociales dignas; una cultura que se corresponda con el nuevo paradigma centrado en el elemento humano -compuesto por mujeres y hombres- en el que la igualdad y la equidad sean los principios que rijan de las relaciones de género, además de la construcción de calidad de vida y libertad.

“La perspectiva de género implica una mirada ética del desarrollo y la democracia como contenidos de vida para enfrentar la inequidad, la desigualdad y los oprobios de género prevaletentes. Es decir, la perspectiva de género es una toma de posición política frente a la opresión de género: es una denuncia de sus daños y su destrucción y es, a la vez, un conjunto de acciones y alternativas para erradicarlas”.⁴¹

La transformación de la acción desde la perspectiva de género se puede y se debe abordar desde tres reclamos éticos:

- La búsqueda de la igualdad, equidad y justicia, que es la raíz ética central que guía y fundamenta todas las demás.
- La efectividad y la eficiencia, en la medida que los proyectos de desarrollo no lograrán diseñarse ni implantarse de manera efectiva y sostenible si no incorporan la información, el aporte de la definición de estrategias de las mujeres desde su posición de no poder y desde el ámbito de lo privado.
- Desde lo político de la construcción del poder alternativo, ya que el peso de las estructuras dominantes solamente puede superarse desatando las fuerzas de resistencia de todos los sectores excluidos, donde las mujeres constituyen el grupo más amplio de la población excluida.

Roxana Volio, *Planeación estratégica con perspectiva de género*.

⁴¹ Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, p. 28.

Análisis de género para la planeación del desarrollo local

Existen muchas definiciones de planeación;⁴² en general se le considera un proceso que busca incidir, deliberadamente, en la construcción del futuro. Su punto de partida es un paradigma, una visión de futuro a la que se aspira llegar, y eso remite al presente, al reconocimiento del contexto actual y de lo que tendría que modificarse para lograrlo.

Para Caroline Moser,⁴³ el proceso de planeación con perspectiva de género tiene ciertas características:

- Se trata de una acción política en tanto plantea la redistribución de recursos y de poder. Ello requiere una negociación de intereses, por lo que habrán de aclararse dudas al respecto además de discutirlos, buscar argumentos y fundamentarlos con información concreta (datos que expongan la situación o bien, destacar preceptos jurídicos para respaldarla).
- Propicia conflictos, dada la redistribución de recursos y de poder que supone la supresión de privilegios. Al respecto se recomienda encarar el conflicto y no evadirlo, así como crear las bases para que la negociación de intereses se realice en condiciones de igualdad entre las/los actoras/es sociales que participen.
- Involucra procesos de transformación. Requiere de cambios en las actitudes y formas cotidianas de actuación de las personas, proceso que se realiza a través de transformaciones de carácter estructural, que impacta en la cultura y las formas de relación entre mujeres y hombres.
- Busca propiciar la participación activa y directa de mujeres y hombres, representativa de la diversidad y de sus características

⁴² “Es un proceso técnico y político que precisa la distribución de recursos y cuotas de poder para mujeres y hombres. El proceso de planeación con enfoque de género debe atender las necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres, orientadas hacia una transformación estructural del sistema de relaciones entre los sexos [...] “El objeto de la planeación con perspectiva de género es facilitar el logro de la equidad de género [...] “El centro de interés de la planificación con perspectiva de género no es la mujer como categoría individual, sino el género como categoría de análisis, lo cual deriva en el análisis de las dimensiones y relaciones sociales desiguales entre mujeres y hombres [...]”. Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, p. 105.

⁴³ Citada en R. Volio, “Características de la planeación en perspectiva de género”, en *Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres*.

e intereses propios. Por ello habrá de convocarse a los diferentes sectores de la población.

El proceso de planeación con perspectiva de género fortalece la participación ciudadana de las mujeres y de los hombres como protagonistas de su propio desarrollo, al reconocer la riqueza y diversidad de las experiencias, saberes, circunstancias individuales y colectivas de una comunidad. La participación social es uno de los medios y fines del desarrollo humano sustentable, ya que aprovecha y potencia las capacidades locales y genera apropiación y enriquecimiento de los objetivos y proyectos de este desarrollo.

El análisis de género⁴⁴ es el proceso teórico que sirve para examinar de manera diferenciada las circunstancias de las mujeres y de los hombres en la sociedad, así como las expresiones, causas y consecuencias de los roles y las relaciones sociales entre hombres y mujeres; es también una herramienta para conocer y valorar la realidad y tomar las decisiones que conlleva realizar un ejercicio de planeación.

Asimismo, el análisis de género se enmarca en el enfoque de Género en el Desarrollo (GED), que distingue y explica tanto la condición como la posición de mujeres y hombres, visibilizando las relaciones de poder y las jerarquías de género. Dicho análisis se inicia con la búsqueda y generación de información y datos desagregados por sexo, vinculados con los roles sexuales y de género, como el trabajo doméstico y extradoméstico.

⁴⁴ “Herramienta teórico-metodológica que permite el examen sistemático de las prácticas y los roles que desempeñan las mujeres y los hombres en un determinado contexto económico, político, social o cultural [...]” Este consiste en identificar y considerar las necesidades diferenciadas por género en el diseño, implementación y evaluación de los efectos de las políticas sobre la condición y posición social de mujeres y hombres respecto al acceso y control de los recursos, su capacidad decisoria y empoderamiento de las mujeres [...]. Instituto Nacional de las Mujeres, *op. cit.*, p. 20.

Este análisis facilita reconocer las diferencias de posición social, que también existen entre las mujeres y entre los hombres, dadas por la formación socioeconómica, clase social, etnia, edad, que condicionan también el acceso, uso, control y beneficios a las oportunidades, a los derechos y a los recursos, en asuntos como el de salud reproductiva, participación política, ingresos y/o financiamiento, establece los puntos de coincidencia y diferencia entre las condiciones de acceso y posibilidades reales de mujeres y hombres.

El discernimiento de la información por categorías definidas facilita el análisis de las manifestaciones de la condición social y de la posición de género y la identificación de necesidades prácticas e intereses estratégicos. Además, permite observar si las políticas, acciones y, en general, las decisiones de los gobiernos municipales –o de actoras/es involucradas/os en el desarrollo local– contribuyen a profundizar, frenar o a revertir las desigualdades de género.

El diagnóstico derivado del análisis de género ofrece una mayor precisión y acercamiento a la situación de las mujeres y los hombres, en congruencia con la visión del desarrollo humano sustentable. Asimismo, propicia la generación de conocimientos y ofrece insumos para el debate y negociación, fortaleciendo el ejercicio de la toma de decisiones de las/los servidoras/es públicas/os. De esta forma, al contar con información más analítica del contexto, la previsión de los resultados es más certera, las políticas más efectivas y eficientes y mejoran la precisión de los costos y proyecciones en relación con los programas y beneficios. Es un instrumento con el que puede visibilizarse cómo se producen, instalan y renuevan las jerarquías de género, o bien, cómo se reco-

FIGURA 17. ANÁLISIS DE GÉNERO. ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO



nocen y se enfrentan y se trascienden, tomando las medidas adecuadas para asegurar la redistribución de los privilegios y de las oportunidades.

La perspectiva de género supone considerar sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de mujeres y hombres, en las fases de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los derechos, responsabilidades y roles asignados a las mujeres difieren de los de los hombres, pues ellas tienen menor acceso a los recursos y a las oportunidades –educación y formación, crédito, tierra y autoridad en la toma de decisiones–, afectando las posibilidades de desarrollo humano y local.

Análisis de género en el diagnóstico

Situación vital. Se refiere al nivel bienestar que propicia el desarrollo alcanzado en mujeres y hombres de una comunidad determinada. Considera la satisfacción de necesidades básicas, como alimentación, educación, salud, vivienda, etcétera.

Situación específica de las mujeres. Refiere las circunstancias en que las mujeres desempeñan su rol sexual, alude a la gestación, lactancia.

Condición social. Refiere las circunstancias materiales de vida, la situación física y socioeconómica en que las mujeres

FIGURA 18. ANÁLISIS DE GÉNERO. HERRAMIENTA PARA IDENTIFICAR LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES



Acceso		Uso		Control		Beneficios		Políticas municipales	
Cuáles son las condiciones que posibilitan que mujeres y hombres puedan disfrutar de una oportunidad, un recurso o ejercer un derecho humano determinado.		Qué utilidad o provecho le dan mujeres y hombres a la oportunidad, recurso o derecho humano al que acceden y según los ámbitos de desarrollo público o privado.		Cuál es la capacidad de autonomía, dominio o decisión sobre la oportunidad, el recurso o el ejercicio del derecho humano al que se tiene acceso.		Cuáles son y cómo se distribuyen las ganancias que se generan a partir del acceso a las oportunidades, los recursos o el ejercicio de derechos.		Cuáles son las acciones o proyectos institucionales que inciden en el acceso, uso, control y beneficios que las mujeres y los hombres obtienen sobre oportunidades, recursos o derechos.	
Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres

Es importante seleccionar un tema específico: empleo, tierra, medios de producción, recursos naturales, participación política, etc., y hacer el análisis en el marco del contexto municipal o de un espacio concreto. Por ejemplo, si se tiene una descripción de la realidad de las mujeres con relación a la de los hombres en un mismo municipio, es posible identificar la condición social y posición de género de las mujeres.

desarrollan su rol de género, por ejemplo: pobreza, falta de empleo, ingresos insuficientes, carencia de servicios de salud o disponibilidad de infraestructura y agotamiento de recursos naturales, entre otras.

Posición de género. Comprende el lugar social, económico y político que ocupan las mujeres con respecto de los hombres, no por su condición social o étnica o étnica, sino por el hecho de ser mujeres. En este sentido se explica la exclusión, la discriminación y la desigualdad de oportunidades.

La categoría de posición ayuda a observar diferentes situaciones de las mujeres:

- La que se determina por su rol sexual, no de género (embarazo y lactancia).
- La que se define por las cargas y responsabilidades derivadas de la división genérica del trabajo (educar a las/los hijas/os, cuidar a la familia, preparar los alimentos, aseo del hogar).
- La que se define por su papel en la sociedad (oportunidades de acceso a recursos y decisiones dadas en el núcleo familiar y comunitario).

La posición de género afecta a todas las mujeres, independientemente de su condición o clase social. La condición social agudiza o matiza la posición de género (la desigualdad es más obvia en la pobreza).

La posición de género influye en la condición social, y ésta a su vez impacta en la posición de género.

Análisis de género en la definición de alternativas

Necesidades de desarrollo. Se originan en las condiciones sociales de mujeres y hombres, en función del crecimiento personal y social: oportunidades de empleo, vivienda, educación, etcétera.

Necesidades especiales de las mujeres. Responden al rol sexual de las mujeres, no al de género, y están relacionadas, por ejemplo, con el embarazo y la lactancia: alimentación especial, atención médica, seguridad social y laboral, tiempos para la lactancia, etc. Estas necesidades no son de carácter personal o privado, pues le compete a la sociedad dar las respuestas pertinentes.

Necesidades prácticas. Surgen a partir de la división genérica del trabajo, derivadas de las condiciones en las que las mujeres cumplen con sus múltiples responsabilidades para proporcionar bienestar a sus familias: abastecimiento de agua, combustible, alimentación, educación y cuidado de las/los hijas/os, entre otras.

Se derivan de los roles de las mujeres socialmente aceptados en la esfera doméstica: madre, esposa, ama de casa. Responden a las necesidades inmediatas vinculadas a las carencias o insuficiencias de servicios y bienes básicos que sufren las familias y las comunidades, y motivan la participación femenina en la esfera pública. Se expresan a partir de la condición de la mujer en el terreno doméstico y se dirigen a mantener la sobrevivencia o a mejorar las condiciones materiales de vida. Estos intereses prácticos no cuestionan la subordinación ni la desigualdad de género, pero de ellos sí pueden surgir nuevos intereses relacionados con los intereses estratégicos de género.

Si se resuelven las necesidades prácticas de las mujeres, se propician mejoras en su bienestar y aligera las circunstancias en las que desempeña sus roles de género, aún inalterados.

Intereses estratégicos. Surgen a partir de la posición de género, del acceso desigual e inequitativo a los recursos y a los beneficios que su participación social genera y a las decisiones en la familia, la comunidad y la sociedad.

Se refieren al imperativo de detener y revertir el origen de las desigualdades de género para mejorar la calidad de vida de las mujeres: inclusión, igualdad de oportunidades y participación equitativa en todos los ámbitos.

Son los que surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad. Se dirigen a la transformación de las relaciones sociales de género y a la adquisición de libertad, igualdad real, autoestima y empoderamiento, de acuerdo con el contexto sociopolítico y cultural de donde emergen y se expresan.

Los intereses estratégicos abordan temas como autonomía y poder de decisión, derechos legales, violencia contra las mujeres, control sobre su cuerpo y derechos reproductivos, capacitación y formación en temáticas de género, demanda de políticas públicas de equidad de género y defensa de los derechos humanos de la mujer, entre otros. Se orientan a mejorar y elevar la posición de la mujer en la sociedad en cuanto al ejercicio de sus derechos y a su participación pública en la toma de decisiones.

Es aquí donde se centra la acción de la perspectiva de género, sin descuidar la atención a las necesidades prácticas, ya que im-

plica la transformación de los roles de género y la redistribución de los recursos y del poder.

El análisis de género es la base de la planeación. Se recomienda aplicarlo a las condiciones que las mujeres y los hombres necesitan en el municipio para acceder a las oportunidades, a los derechos y a los recursos, así como a la capacidad de control o apropiación sobre estos recursos y los beneficios que se derivan de estos.

Toda vez que el análisis de género permite diferenciar los problemas y necesidades según la condición y posición de género, facilita la valoración sobre si las decisiones en la planeación están dirigidas a aligerar o a transformar la condición y posición de las mujeres, a mejorar las condiciones de bienestar o si abarca cuestiones sustantivas de la igualdad para transformar la realidad de género y propiciar el empoderamiento.

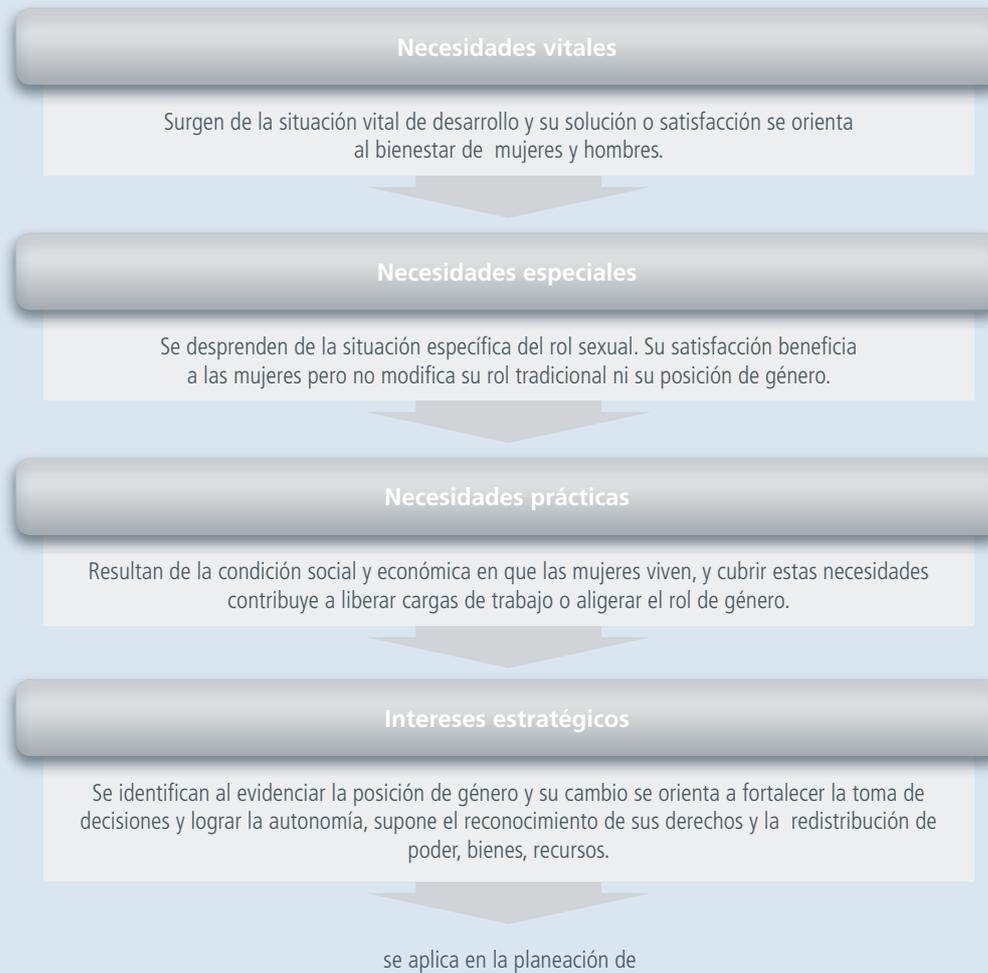
Una vez detectadas las brechas y problemáticas vinculadas al género, se recomienda pasar a la etapa de planeación, distinguiendo las medidas para resolver las brechas, atender las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de las mujeres.

Para realizar proyectos con perspectiva de género, es necesario:

1. Concertar políticamente los cambios que la integración de esta perspectiva puede generar en la estructura de poder de la institución, a mediano y largo plazos.

Avanzar en la solución de las necesidades prácticas da la pauta para mejorar la posición de género, y viceversa, avanzar en la atención de las necesidades estratégicas abre oportunidades para mejorar la condición social.

FIGURA 19. ANÁLISIS DE GÉNERO. HERRAMIENTA PARA IDENTIFICAR LAS NECESIDADES DE LAS MUJERES



Acceso		Uso		Control		Beneficios		Políticas municipales	
Cuáles son las condiciones que posibilitan que mujeres y hombres puedan disfrutar de una oportunidad, un recurso o ejercer un derecho humano determinado.		Qué utilidad o provecho le dan mujeres y hombres a la oportunidad, recurso o derecho humano al que acceden y según los ámbitos de desarrollo público o privado.		Cuál es la capacidad de autonomía, dominio o decisión sobre la oportunidad, el recurso o el ejercicio del derecho humano al que se tiene acceso.		Cuáles son y cómo se distribuyen las ganancias que se generan a partir del acceso a las oportunidades, los recursos o el ejercicio de derechos.		Cuáles son las acciones o proyectos institucionales que inciden en el acceso, uso, control y beneficios que las mujeres y los hombres obtienen sobre oportunidades, recursos o derechos.	
Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres	Para mujeres	Para hombres

Al distinguir la condición social y posición de género de las mujeres, se puede responder a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos y avanzar hacia la igualdad de género de forma coherente y decidida, siguiendo la lógica de que el municipio y las áreas que atiende, cuenten con una política de género transversal

FIGURA 20. INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO Y EMPODERAMIENTO



2. Revisar y adecuar las estructuras y los procedimientos institucionales, con objeto de crear la capacidad para planear y ejecutar proyectos con perspectiva de género.
3. Revisar y adecuar los instrumentos de planeación, de implementación y de evaluación de proyectos de desarrollo, en relación con:
 - Metodologías y técnicas utilizadas para el análisis de la situación y para la definición de los problemas, necesidades y prioridades
 - Sistemas de recolección, de sistematización y de interpretación de la información
 - Formulación de estrategias y de objetivos de desarrollo
 - Definición de metodologías de trabajo
 - Sistemas de monitoreo y de evaluación

Empoderamiento

El empoderamiento es el proceso en el que las mujeres y los hombres discriminados, excluidos, marginados, oprimidos, adquieren, desarrollan, acumulan y ejercen habilidades, formas de expresión, destrezas, tecnologías y saberes necesarios para generar o incrementar su autonomía e independencia.

Esta adquisición conlleva poderes afirmativos que suponen la modificación de las relaciones de género y sus jerarquías e implica el mejoramiento de la calidad de la vida y la construcción del bien vivir en la democracia genérica.

Quienes por su condición o situación genérica ejercen dominio, frecuentemente lo desarrollan e incrementan para reforzar y au-

mentar sus privilegios y sus posibilidades de control, dirección, expropiación, subordinación y opresión de otras/os.

El eje conductor en el camino hacia la equidad puede sustentarse en lo que se ha denominado el empoderamiento, que sugiere la eliminación de las condiciones que reproducen la posición subordinada de las mujeres para que éstas tomen el control de sus vidas.

Tal planteamiento coincide con el de la metodología participativa, que pondera en todo momento la participación consciente y activa de las personas con relación a su propio desarrollo, al involucrarse en la toma de decisiones, la valoración de sus necesidades, potencial, intereses y proyectos sobre los cuales trabajar hasta su cabal cristalización.

En un estudio auspiciado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés),⁴⁵ se sugieren cinco niveles de adquisición de poder que todo proceso de empoderamiento debe incluir para propulsar a las mujeres:

gieren cinco niveles de adquisición de poder que todo proceso de empoderamiento debe incluir para propulsar a las mujeres:

Bienestar material. La brecha de género, que se puede identificar por la disparidad entre mujeres y hombres en indicadores como: estado de nutrición, tasas de mortalidad, etcétera.

Acceso. La brecha de género en el nivel de bienestar surge directamente de la desigualdad en el acceso a los recursos. Empoderamiento significa que la mujer tome conciencia de su situación diferencial y que se le motive a emprender acciones para que acceda a su parte justa y equitativa de los recursos disponibles tanto en el hogar como en el sistema más amplio de provisión estatal.

⁴⁵ S. H. Longwe y R. Clarke, *El marco conceptual de igualdad y empoderamiento de las mujeres*, 1998.

Concientización. Empoderamiento significa sensibilización con respecto a creencias y prácticas de subordinación y su rechazo. La creencia en la igualdad de género como una meta del desarrollo está en la base de la conciencia de género, y es el elemento ideológico crucial en el proceso de empoderamiento que provee la base conceptual para la movilización con respecto a asuntos de desigualdad de la mujer.

Participación en las decisiones. Si el desarrollo se limita a los niveles de bienestar y acceso, entonces las mujeres son tratadas como beneficiarias pasivas. De aquí la importancia de que su participación en el proceso de toma de decisiones sea equitativa. En un proyecto de desarrollo, ello equivaldría a estar representadas en el proceso que abarca la evaluación de necesidades, la identificación del problema y la planeación, administración, implementación y evaluación del proyecto.

Control sobre recursos y beneficios. La mayor participación de la mujer en el nivel de la toma de decisiones originará un mayor desarrollo y adquisición de poder cuando dicha participación se utilice para lograr mayor control sobre los factores de producción y asegurar la igualdad de acceso de la mujer a los recursos y la distribución de los beneficios.

Estos niveles pueden reformar el círculo vicioso de la discriminación en uno virtuoso, partiendo de trascender sus necesidades prácticas en potencial transformador.

El empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género es condición del desarrollo local sustentable.

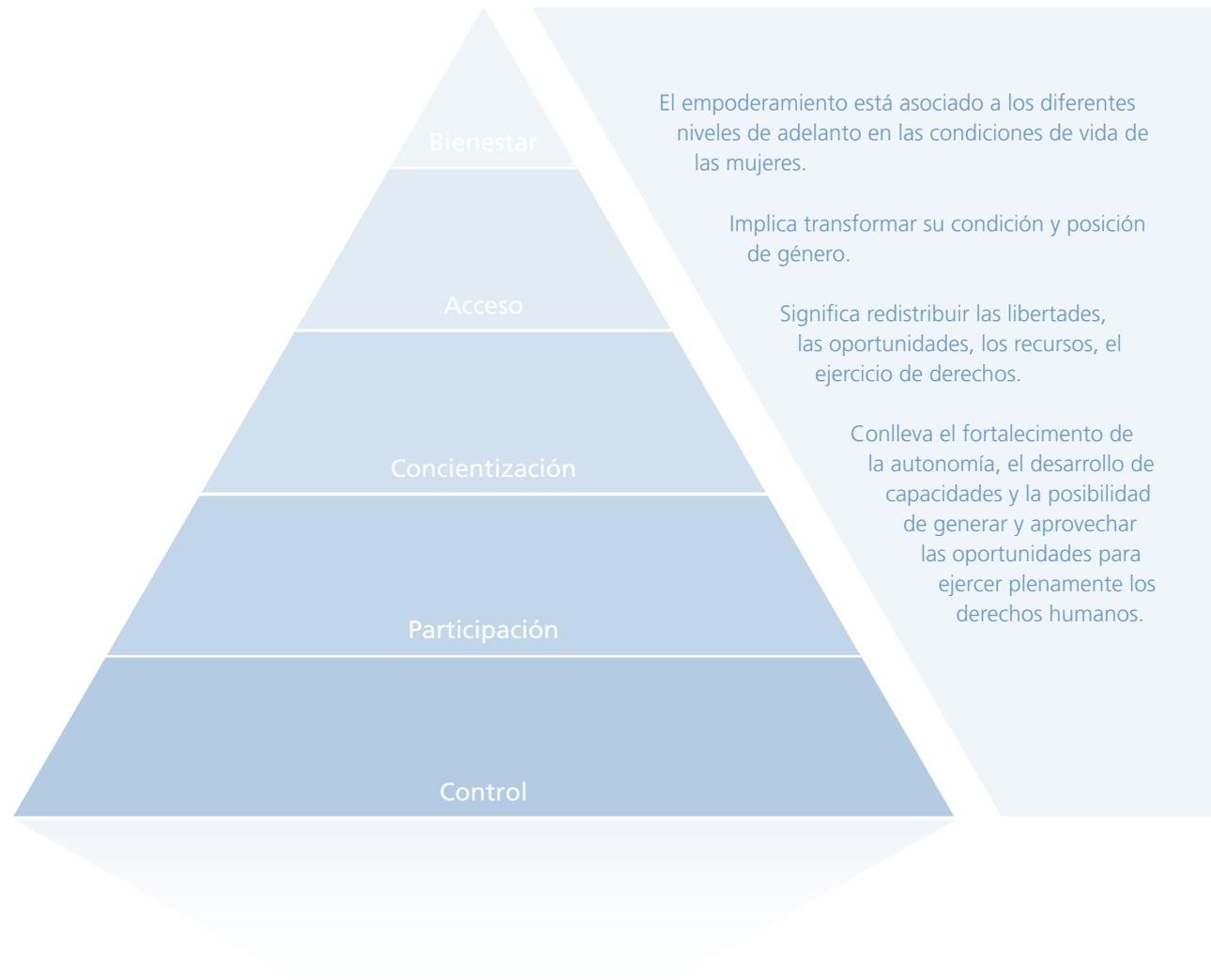


FIGURA 21 EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES.

Políticas públicas locales con perspectiva de género

Política pública⁴⁶ es el conjunto de decisiones que fundamentan la planeación, ejecución y evaluación de la política y de acciones en la esfera gubernamental para dar atención y solución a necesidades, problemas e intereses más sentidos por diversos grupos y actores sociales. Consta de aspectos prácticos y normativos por uno o varios actores públicos y se expresa en forma de intervención, reglamentación, asignación de recursos y provisión de servicios, entre otros.

En la Conferencia de Beijing se declara que superar la grave situación de desigualdad demanda el empoderamiento de las mujeres de todo el mundo, así como la exigencia de asegurar “la plena implementación de los derechos humanos de las mujeres y de la niñas como una parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.⁴⁷

En el marco del debate en esta Conferencia, como una nueva estrategia para fortalecer el papel social y político de las mujeres en las agendas políticas de los Estados, se introdujo el concepto de transversalidad –*gender mainstreaming*–, que “consiste en la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización... para incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión [para que estos] sean útiles a la igualdad de oportunidades”.⁴⁸

La transversalidad de la perspectiva género significa que las instituciones de los diferentes ámbitos de gobierno controlen el contenido, proceso e impacto de las políticas desarrolladas para transformar la condición y posición de las mujeres, de tal forma que se analice cada acción política valorando si continúa o no reproduciendo los escenarios de discriminación.

⁴⁶ “Una política pública se constituye como un conjunto de acciones a realizar a partir de la toma de decisiones en la esfera gubernamental. Es una práctica social propiciada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o de establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas afines para la solución de un problema. Derivan en un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado. Consta de un conjunto de prácticas y de normas propuestas por uno o varios actores públicos y se expresa en forma de intervención, reglamentación, provisión de un servicio, etc.” Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, p. 108.

⁴⁷ Ana Rubio Castro, *Evolución histórica de la igualdad de género. Del consenso internacional a la responsabilidad estatal*.

⁴⁸ Bárbara Stiegler, *Género, poder y política. Diez preguntas y respuestas sobre el concepto de “gender mainstreaming”*.

Reiteradamente se argumenta que no es necesario proyectar políticas, acciones y recursos económicos específicos para las mujeres porque, primero, las políticas son y deben ser neutras para no favorecer injustamente a algunos sectores de la población, y segundo, porque se cree que las políticas y presupuestos que benefician a la población en general o a las familias o a las comunidades, o incluso a los hombres, contemplan también a las mujeres, porque éstas son parte de esas familias o comunidades.

Sin embargo, cuando se diseñan políticas sin distinguir la realidad de las mujeres de la de los hombres ni cuestionar las relaciones de género, se termina favoreciendo a los hombres y ocultando las circunstancias, necesidades e intereses de las mujeres, y por tanto se las sigue excluyendo como beneficiarias de las políticas públicas y sus logros.

Los objetivos de la igualdad y equidad género tienen que retomarse en toda acción pública, esto es, que cada uno de los órganos de gobierno, cada área, cada persona, adopte el enfoque de transversalidad de género en toda acción normativa política y administrativa, y cree las condiciones básicas para la igualdad entre mujeres y hombres.

Si las desigualdades de género no se visibilizan, las condiciones que propician y ahondan la discriminación y la exclusión hacia las mujeres seguirán reproduciéndose. Si se desconocen los hechos y los efectos de las decisiones, difícilmente podrá enfrentarse y modificarse tales condiciones.

Un desarrollo más equitativo y democrático del conjunto de la sociedad requiere la eliminación de tratos discriminatorios contra cualquier grupo. En el caso de las mujeres, una necesidad impostergable de los gobiernos en los ámbitos federal, estatal y municipal, es el diseño de políticas que tomen en cuenta las condicionantes culturales, económicas y sociopolíticas que originan y reproducen la discriminación hacia las mujeres.

Intentar superar o revertir la brecha de género con acciones asistenciales concentradas en alguno que otro programa o instancia de gobierno dirigido a aliviar o dar paliativos a situaciones específicas de las mujeres es desdeñable, toda vez que son acciones aisladas y poco articuladas con la visión integral de desarrollo, que fortalezca las capacidades y oportunidades de las mujeres.

Si la mitad de la población es marginada de los beneficios del “desarrollo”, este desarrollo es ficticio.

Las políticas con perspectiva de género actúan en dos campos: en el de la eliminación de las desventajas existentes mediante acciones afirmativas y en el de la igualdad de oportunidades de trato y de resultados por medio de la transversalidad. En este último, el de la igualdad de oportunidades, los poderes públicos deben elaborar políticas articuladas que consideren a las mujeres como sujetos de pleno derecho en todos los ámbitos de la vida social, superando las políticas centradas sólo en su “protección” con programas de acciones afirmativas. En ello radica el principal argumento de transversalizar la perspectiva de género y sus planteamientos en todas y en cada una de las áreas de la administración pública y de sus políticas.⁴⁹

⁴⁹ “El INMUJERES ha definido un conjunto de acciones prioritarias [...] de cualquier estrategia de transversalidad [...] a) Los diagnósticos con perspectiva de género, b) La desagregación de estadísticas por sexo, c) La construcción de indicadores de equidad de género, d) La planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas con perspectiva de género, e) Los presupuestos sensibles al género, f) La transparencia y rendición de cuentas de las políticas de equidad, g) Las acciones afirmativas, h) La armonización legislativa, i) La capacitación y profesionalización de las/los servidoras/es públicas/os, j) La inclusión de acciones afirmativas en la cultura organizacional, k) El monitoreo y la evaluación con perspectiva de género”. Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, p. 127.

La transversalidad de la perspectiva de género tiene como propósito la promoción de la igualdad y justicia de género como un fin del Estado y del derecho. Lo anterior implica dar prioridad a los objetivos de igualdad de género; reorientar los paradigmas de las políticas existentes; revisar los fines tradicionales de las políticas públicas y transformar los procesos de toma de decisiones.

ANA RUBIO

La institucionalización de la perspectiva de género busca reorganizar las prácticas sociales e institucionales en función de los principios de igualdad jurídica y equidad de género. Comprende un proceso sistemático de integración de un nuevo valor en las rutinas de una organización, que origina prácticas y reglas sancionadas y mantenidas por la voluntad general de la sociedad.

INMUJERES

Los compromisos gubernamentales en materia de igualdad de género tienen que acompañarse de una clara y precisa definición presupuestal y de personal sensibilizado y calificado para promover, diseñar y evaluar el sentido y la coherencia de las políticas de género, particularmente en el ámbito de lo local, es decir, en los municipios, que es el entorno y la realidad inmediata de cada mujer y hombre.

Cuando las instituciones públicas asumen la responsabilidad de estudiar la condición y situación de las mujeres y de poner en marcha políticas destinadas a su transformación, actúan a favor de la democracia.

La integración de la perspectiva de género en las políticas públicas contempla la realización de un diagnóstico que permita observar el impacto diferenciado de cualquier iniciativa –sean leyes, programas y políticas–, y área o nivel, en la vida de mujeres y hombres.

Se trata de una estrategia para integrar los intereses, preocupaciones y experiencias de las mujeres y de los hombres en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que la desigualdad no se vea reproducida ni perpetuada.

Entre las tareas a seguir en el proceso de institucionalización⁵⁰ de la perspectiva de género en la estructura de las instituciones públicas están:⁵¹

- Modificar leyes, normas, políticas y presupuestos.
- Transformar los métodos de interpretación y análisis de los problemas sociales, la cultura organizacional, así como las estructuras organizativas y los procedimientos operativos en los tres poderes del Estado y en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal.

⁵⁰ La institucionalización en sentido amplio refiere al proceso sistemático de integración de un nuevo valor en las rutinas del quehacer de una organización, dando por resultado la generación de prácticas y reglas sancionadas y mantenidas por la voluntad general de la sociedad. Con respecto a la institucionalización de la perspectiva de género se busca reorganizar las prácticas sociales e institucionales en función de los principios de igualdad jurídica y equidad de género". *Ibid.*, p. 86.

⁵¹ Ana María Rubio, *op. cit.*

La **institucionalización** de la perspectiva de género consiste en una transformación total del ejercicio público y la **transversalidad** modifica la racionalidad de las instituciones y la forma como éstas abordan los problemas sociales de las mujeres.

Las políticas pueden expresarse en su formalidad inherente, como en leyes o reglamentos, decretos magnos o presidenciales o de altas/os ejecutivas/os del gobierno, declaraciones formales específicas de política, planes, presupuestos, normativas especiales y/o proyectos aprobados.

- Incorporar, sistemática y regularmente, la dimensión de género en todas las prácticas y actividades del Estado mexicano.
- Mantener un compromiso político que desde la pluralidad impulse la justicia social.
- Construir compromisos. Se expresa en reglas, normas, procedimientos operativos, rutinas y estructuras estándar que definen y dan sentido a valores, intereses, identidades y creencias.
- Conocer el sustento teórico, conceptual, metodológico y operativo para la construcción de indicadores, el desarrollo de instrumentos y mecanismos de gestión, incluidos los de gestión financiera.
- El compromiso de servidoras y servidores públicos para participar en la construcción de una cultura de equidad.

Generalmente las políticas públicas surgen en la sociedad, en los espacios públicos donde se perciben los problemas y prioridades que deben ser atendidos por las autoridades. Antes de incorporar un tema en las agendas institucionales, se registra un proceso de debate y construcción en el que pueden darse presiones para incluir o excluir un tema en la agenda municipal. Como los resultados dependen de la correlación de fuerzas, es importante la participación ciudadana y el seguimiento a las medidas adoptadas en torno a la institucionalización de la perspectiva de género.⁵²

⁵² Virginia Guzmán, "El proceso de construcción de la institucionalización de género", en *Memoria del primer seminario latinoamericano de metodologías de capacitación en género*, 2002.

El desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género en el largo plazo comprende desde cambios estructurales de las organizaciones, incorporación y transversalización del enfoque de género en todas las acciones de gobierno hasta la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública.

En el corto plazo, es necesario transformar la forma como se conciben los problemas y se incluyen en la agenda de gobierno, rediseñar la estructura de la administración pública y realizar cambios en la cultura institucional. Adicionalmente, se deben diseñar políticas de acciones compensatorias, para impulsar el desarrollo de las mujeres, y herramientas que permitan a quienes elaboran las políticas, comprender su efecto diferenciado en mujeres y hombres y crear políticas que desalienten la continuidad de la inequidad de género.

Para García Prince,⁵³ son tres las condiciones que apuntalan el éxito en las iniciativas de política:

- Disponer de un marco o fundamento teórico-histórico que abarque un conocimiento y manejo suficiente de temas fundamentales, como:
 - el desarrollo de la teoría de género
 - las diversas metodologías del análisis de género que permitan determinar brechas y sesgos de políticas
 - las teorías, metodologías y aspectos técnicos vinculados a la formación y al análisis de las políticas públicas de género
 - los fundamentos sobre el principio de igualdad, derechos y ciudadanía

- el desarrollo alcanzado en materia de políticas de igualdad y *gender mainstreaming*
- el cambio institucional
- Disponer de herramientas operativas concretas (mandatos explícitos y claros; procedimientos gerenciales y administrativos configurados para dar viabilidad al proceso; instrumentos, metodologías, capacidades institucionales y organizacionales, de personal y tecnologías específicas).
- Detectar las resistencias estratégicamente y afrontarlas de forma adecuada.

Aunado a lo anterior, García Prince sugiere evitar solapamientos y contradicciones, sobre todo en los procesos de gestión, y que pueden ser contradictorios con las políticas de igualdad, por ejemplo, con las medidas asistencialistas o en la focalización para la atención de la pobreza.

Una política pública:

- Representa los principios, normas y objetivos.
- Expresa un curso de acción respecto a un problema o tema.
- Se formula explícitamente en un documento
- Es sancionada por el Estado.
- Orienta el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana.

⁵³ Evangelina García Prince, *Marco conceptual...*, pp. 15-16.

Las principales fuentes de las políticas públicas son:

- Las demandas externas de las y los actores no gubernamentales y de la ciudadanía.
- El conocimiento que se acumula sobre determinados hechos o fenómenos.
- La razón de Estado.

El origen y las fuentes de las políticas públicas, en general, y de las políticas de igualdad, en particular, conducen a la agenda. El primer paso en el proceso de formación de las políticas públicas es que el tema o problema sobre el que éste se focaliza, quede incluido en la agenda pública, de tal forma que las/los actoras/es públicas/os con poder de decisión lo identifiquen.

Existen dos vías para insertarlos: la interna y la externa. La primera es por iniciativa de los partidos políticos u organismos que conforman el Estado, esto es, los actores del sistema político. La segunda es por medio de organizaciones de la sociedad civil.⁵⁴

En relación con la agenda, existen las sistémicas y las institucionales o políticas. Las primeras representan los asuntos que están en la atención de la sociedad y sobre los que gravitan las condiciones básicas de gobernabilidad, y las segundas en torno a los temas de interés inmediato de las/los actoras/es estatales con poder de decisión.

Igualdad y equidad de género

En las discusiones sobre derechos humanos de las mujeres persiste un debate acerca de la igualdad. Hay quienes insisten en se-

⁵⁴ *Loc. cit.*

ñalar que mujeres y hombres no pueden ser iguales porque son diferentes por naturaleza; pero el debate acerca de la igualdad no pretende ignorar las diferencias entre mujeres y hombres, ni siquiera entre mujeres.

La perspectiva de género reconoce como iguales a las personas en tanto seres humanos y diferentes en tanto sexos. Marta Lamas plantea un dilema: “Cuando se ignora la diferencia se da paso a una falsa neutralidad, y cuando se le toma en cuenta se puede acentuar su estigma. Tanto destacar como ignorar la diferencia implican el riesgo de recrearla...”⁵⁵

Para Luigi Ferrajoli cuando igualdad y diferencia se plantean en forma dicotómica, se presenta una falsa disyuntiva: “Somos iguales precisamente porque lo somos en todos los derechos que tienen qué ver con nuestras diferentes identidades, o sea, en los derechos fundamentales”. Y aclara que “no existe contradicción entre diferencia e igualdad el término que se opone a diferencia no es igualdad, sino desigualdad”.⁵⁶

Son los valores de la igualdad y libertad los que permiten construir un pensamiento crítico que supere la protesta por la condición social de las mujeres y reivindique, para todas, sus derechos como seres humanos y la misma capacidad de autonomía que la aceptada para los hombres.⁵⁷

⁵⁵ Marta Lamas, “Género”, en *Mujeres al timón en la función pública. Manual de liderazgo social*.

⁵⁶ Luigi Ferrajoli, “Igualdad y diferencia”, en *Igualdad y diferencia de género*, p. 24.

⁵⁷ Estela Serret, *Discriminación de género. Las inconsecuencias de la democracia*, p. 29.

La igualdad consiste en que más allá de las diferencias, especificidades e incluso desigualdades físicas o intelectuales, todos, en tanto individuos, son libres. Y esta libertad es entendida como la capacidad de regirse a sí mismo y trazar la propia definición. Lo que es posible gracias a la racionalidad, al discernimiento, tanto moral como cognitivo.

El concepto de igualdad, entonces, no tiene la pretensión de borrar las diferencias. La “acepción de la igualdad tiene claramente el sentido de equiparar en potencia moral o civil a las personas, con independencia de cuáles sean sus peculiaridades y, en este sentido, incluso sus relativas ventajas o desventajas (naturales, no civiles) frente a otros. El concepto de igualdad es el mejor aliado de quienes quieren defender sus diferencias”.⁵⁸

La igualdad por la que se lucha es la igualdad de derechos, sobre la base de la ya considerada equivalencia humana de las personas.

Evangelina García explica al respecto: “Mujeres y hombres son iguales en el sentido de que son humanamente equivalentes, es decir, de igual valor humano. La equipotencia (capacidades) y la equifonía (autonomía) son potencialidades ligadas a la

equivalencia humana en términos de poder, capacidades (equipotencia) y voz propia y autónoma (equifonía) que aún no encuentra realización en la sociedad que discrimina a las mujeres, pero que son condiciones exigibles a una situación de plena igualdad.”⁵⁹

La igualdad puede servir también de impulsor para exigir la construcción de garantías positivas, que permitan y tutelen

las diferencias. Como señala García: “[...] Ya que en México se ha difundido una visión según la cual defender la igualdad sería tanto como pretender terminar con las diferencias: por el contrario, son las desigualdades las que no permiten la expresión y convivencia pacíficas de las diferencias”.⁶⁰

En una sociedad que no está estructurada sobre la paridad de género, las condiciones de mujeres y hombres y las situaciones vitales (oportunidades, recursos, bienes y servicios) son desiguales e inequitativas, impidiéndoles desarrollar y fortalecer sus capacidades en las esferas sociales, además de asumir sus responsabilidades, obligaciones, y el reconocimiento y respeto a sus derechos.

Ferrajoli propone que “la diferencia de sexo debería justificar tratamientos diferenciados en todas las ocasiones en que un tratamiento igual penaliza [castigara] al género femenino en contraste con los derechos de autodeterminación de las mujeres y con intereses específicos ligados a la identidad femenina”.⁶¹

La administración pública debería orientar sus tareas a la satisfacción de las capacidades fundamentales; dedicarse más que a la ampliación asistencial de los beneficios, a la creación de instrumentos, espacios, lugares y ámbitos de vida que den autodeterminación a los sujetos individuales y sociales, concebidos unos y otros como sujetos activos, a cuyas capacidades de opción, iniciativa, experimentación, expresión, interacción, socialización y control están dirigidas las instituciones públicas.

⁵⁸ *Loc. cit.*, p. 33.

⁵⁹ Evangelina García Prince, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁰ Miguel Carbonell, “La igualdad entre el hombre y la mujer. Apuntes en torno al ensayo de Luigi Ferrajoli”, en *Igualdad y diferencia de género*, 2005, p. 68.

⁶¹ *Op. cit.*, p. 68.

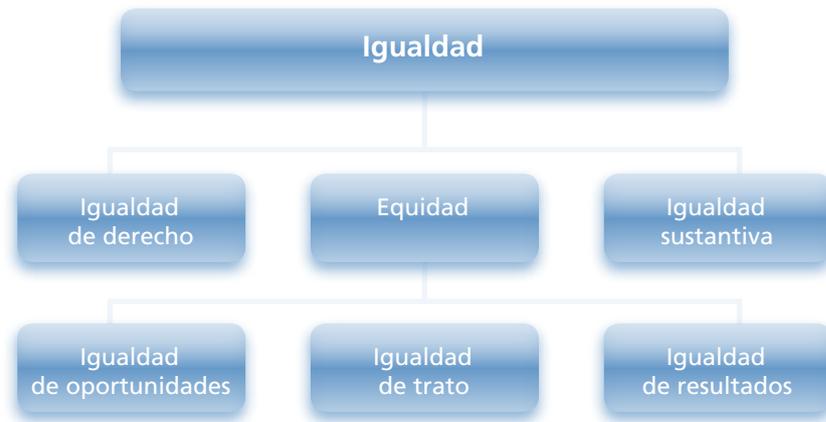


FIGURA 22. IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO*

En oposición al término igualdad está el de discriminación, que significa separar, distinguir, diferenciar con la intención de que una de las partes se beneficie más que la otra.

Actuar por igual con mujeres y hombres para transformar las condiciones de desigualdad no cambia nada y sí las ahonda, porque el punto de partida de unos y otras no es el mismo. Esta premisa sirve de fundamento de la equidad de género, que busca lograr la igualdad de oportunidades con el reconocimiento de las diferencias, creando las condiciones para que puedan participar de forma equitativa en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural, familiar. Así surgen las políticas de igualdad de oportunidades.

Para que la igualdad formal sea efectiva y se convierta en igualdad real, desde las políticas públicas se desarrollan medidas y se ponen en marcha mecanismos y recursos que se promueven e impulsan en la sociedad.

La equidad es un principio de justicia conforme al cual mujeres y hombres acceden al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad en igualdad de condiciones.

Tiene como propósito último contribuir a lograr la igualdad, por encima de las diferencias y el trato diferenciado, es el instrumento que posibilita la equidad.

Es un principio complementario de la igualdad y tiene respecto a ella un carácter instrumental, ya que contribuye a su logro y permite invalidar o anular las desventajas derivadas de las desigualdades creadas socialmente a partir de diferencias que la sociedad llega a valorar jerárquicamente.

* Elaborado con base en Evangelina García Prince, *op. cit.*, p. 39.

Enfoques de participación y políticas públicas

El cuestionamiento de la participación de las mujeres en los asuntos del desarrollo se ha realizado principalmente desde dos enfoques: MED, Mujeres en el Desarrollo, y el Género en Desarrollo (GED).

En los años setenta, se comenzó a visualizar la posición clave de las mujeres en el desarrollo. Se reconoció, por ejemplo, que habían sido marginadas del mismo y que su trabajo debería tomarse en cuenta para que el desarrollo tuviera éxito y fuera sostenible.

El enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) tiene como objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo predeterminada. Su diagnóstico se basa en considerar que las mujeres son un recurso para el desarrollo, que se han quedado al margen, y es necesario sumarlas. Para ello, enfatiza el papel productivo de las mujeres y explica su subordinación por su exclusión del mercado. Tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas. Estas acciones han estado mayoritariamente enmarcadas en enfoques tradicionales, que refuerzan sus roles genéricos sin cuestionar la división social del trabajo.

El enfoque MED se compone de tres vertientes: equidad, anti-pobreza y eficiencia.

- La visión de la equidad se focaliza en el logro de la igualdad, específicamente en el orden legal.
- El enfoque antipobreza concentra su atención en estimular la capacidad productiva de las mujeres en una visión “micro”, de subsistencia.

- La eficiencia, en el marco de las políticas de ajuste estructural de la década de los ochenta, asigna a las mujeres una función para aliviar las consecuencias de los ajustes, a través del incremento de la eficiencia de sus funciones en la familia, la producción y la participación en los asuntos de la comunidad.

Los signos relevantes de estos enfoques fueron:

- Concentración de su acción en las mujeres, como una categoría incluyente, medida que se ha considerado unilateral.
- Su propósito de integrar a la mujer en el proceso de desarrollo.
- Intervenciones en las que la lucha contra la exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo, daba mayor peso a las necesidades prácticas de género y a los roles productivos de las mujeres, manteniendo la vigencia de sus roles reproductivos.
- El resultado que se esperaba era más eficiencia y efectividad de las iniciativas y los procesos de desarrollo.

El enfoque MED contribuyó a visibilizar las potencialidades de las mujeres, diferentes a las reproductivas, a colocar en la agenda de las políticas su papel en el desarrollo, a puntualizar la situación de exclusión de las mujeres, como un verdadero obstáculo para el crecimiento.

Género en el Desarrollo (GED)

A finales de los años setenta se cuestiona el enfoque centrado en las mujeres exclusivamente, y en el debate se incorpora la importancia de las relaciones de poder, del conflicto y las relaciones de género para entender la subordinación de las mujeres. Esta discusión hizo posible transitar paulatinamente de una

concepción de mujeres en el desarrollo a la de género en el desarrollo, en la que el tema a discutir ahora ya no son las mujeres sino las relaciones de género.

El enfoque de género, que se formalizó hacia los años ochenta, fue en gran medida producto del esfuerzo de las feministas. Su progresiva ampliación y consolidación estuvo dinamizada por el empuje de la categoría género como paradigma analítico para interpretar, como construcciones históricas, las diferencias y desigualdades en los comportamientos y en las posiciones sociales de mujeres y hombres.

El planteamiento intelectual, filosófico y científico del enfoque de género dio fundamento a las aspiraciones de igualdad:⁶²

- Al cambiar la manera de identificar el problema, cambiaron las propuestas de atención y las alternativas de solución.
- Parte del reconocimiento de la relación subordinada de las mujeres como consecuencia del análisis de género en situaciones determinadas, vinculándolas a las características como grupo social, étnico, edad, etcétera.
- Promueve la equidad en las políticas, proyectos y programas de desarrollo; que las necesidades de las mujeres se estudien como parte integrante de un análisis de las relaciones de género en los hogares, en la comunidad y en las instituciones.
- Busca el empoderamiento de las mujeres y de los colectivos en desventaja, incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica.
- Cuestiona el modelo de desarrollo dominante, reclamando un desarrollo humano, sustentable y equitativo.
- Considera que tanto mujeres como hombres deben participar en la construcción de una visión de desarrollo alternativa y en la superación de los problemas de género.

⁶² Evangelina García Prince, *op. cit.*, pp. 14-15.

Políticas para la igualdad

El impulso de las políticas de igualdad en México se origina por la acción decidida de mujeres y hombres de la sociedad civil, la academia, la política y la administración pública, dirigida a asegurar el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres y el ejercicio de sus derechos humanos, a visibilizar su papel en la sociedad y a fortalecer su inclusión en las políticas de desarrollo y en los procesos democráticos del país.

El Estado mexicano ha firmado acuerdos y tratados derivados de las conferencias y eventos internacionales, en los que ha asumido el compromiso de mejorar las condiciones de vida de las mujeres y concretar los medios políticos, jurídicos, institucionales, programáticos y presupuestarios para hacerlo.

La aplicación de las disposiciones de los instrumentos internacionales es una obligación jurídica para los países firmantes. Toda vez que dichas obligaciones se establecen en el marco del derecho internacional, el seguimiento se somete a una vigilancia multilateral. Son varios los acontecimientos y referencias acerca de la construcción de las políticas de igualdad. Entre otros, puede mencionarse la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, suceso que originó la reforma al Artículo 4° de nuestra Constitución Política, para establecer la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, y la integración del Programa Nacional del Año Internacional de la Mujer. En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo y en 1985 se instaló la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) para coordinar acciones en favor de las mujeres y preparar la III Conferencia Internacional sobre la Mujer. En 1993 se formó el Comité Nacional Coordinador en torno a la celebración de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer; se formuló el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 (PRONAM), la Alianza para la Igualdad y en 1998 se configuró la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) para la instrumentación del PRONAM.⁶³

⁶³ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2000-2006 (PROEQUIDAD), Instituto Nacional de las Mujeres, México.

En 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), que tiene como objeto promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas, federalismo en el desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios y el fortalecimiento de vínculos con los poderes legislativo y judicial, federal y estatal.⁶⁴

El INMUJERES instrumentó en el año 2000 el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), con el propósito de introducir de manera transversal el enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

De esa fecha hasta ahora, el INMUJERES ha llevado a cabo acciones del más diverso carácter, siendo las de tipo jurídico una de los más sobresalientes con la promulgación de dos leyes: la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) establece que el desarrollo humano sustentable es la premisa básica para el desarrollo integral del país y su principio rector. Considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades, como

la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.⁶⁵

En el PND se afirma que el desarrollo humano sustentable significa asegurar la satisfacción de las necesidades fundamentales de las/los mexicanas/os, como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos, así como ampliar las oportunidades para las generaciones actuales y futuras.

El PND delinea cinco ejes de política complementarios para avanzar integralmente hacia el desarrollo humano sustentable y para resolver los problemas de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos:

1. Estado de derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

En el eje Estado de derecho y seguridad, destaca el objetivo de asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos conforme a los instrumentos internacionales, pugnar por su promoción y defensa, así como establecer un programa en la Administración Pública Federal en esta materia.

En el apartado 3.5 *Igualdad entre Mujeres y Hombres, del Eje Igualdad de Oportunidades*, se reconoce que es una injusticia “que las mujeres sigan sufriendo desigualdad, discriminación, violencia y maltrato” y remarca que “es necesario que sociedad y gobierno asuman la obligación de terminar con esta situación y lograr la igualdad efectiva entre los géneros” para que realmente pueda lograrse una sociedad humanizada.

⁶⁴ Capítulo 1, artículo 4 de la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, 2001.

⁶⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 2007, p. 23.

El objetivo 16 del eje 3.5 plantea eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual. Para ello, sugiere estrategias de difusión y divulgación sobre la igualdad de género, la eliminación de estereotipos –establecidos en función del género– y de prácticas discriminatorias. El propósito es crear una nueva cultura que otorgue el mismo valor a las mujeres y a los hombres y que, desde la infancia, niñas y niños aprendan que tienen los mismos derechos, capacidades y obligaciones.

En relación con las acciones dirigidas a facilitar que las mujeres puedan hacerse de un patrimonio propio, la estrategia 16.8 señala que será mediante una estrecha vinculación entre los programas para la erradicación de la pobreza y los dedicados a la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer. “Se dará preferencia a las mujeres en todos los programas contra la pobreza y en favor de la igualdad de oportunidades” [...] “Se adoptarán medidas para que las mujeres reciban un poco más que los varones, con el fin de acelerar la eliminación de disparidades en el acceso a servicios públicos”.⁶⁶

La estrategia 16.9 versa sobre promover la participación política de la mujer. “Si bien las mujeres han elevado su participación po-

En el PND se fija el compromiso del gobierno mexicano de “promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad. [...] El gobierno instrumentará políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas. Es bajo esta inteligencia que se incorpora la perspectiva de género de manera transversal en cada uno de los ejes que conforman el presente Plan”.

lítica, sobre todo en la gestoría de obras y servicios para sus localidades, muchos espacios de decisión siguen acaparados por los hombres. Para la realización de esta estrategia, se propondrán mecanismos de operación en las instituciones públicas que permitan a las mujeres participar en condiciones de igualdad con los hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas”.⁶⁷

Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Como una muestra de voluntad política para aplicar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, promulgada en 2006, los gobiernos estatales y municipales se sumaron a la convocatoria del gobierno federal para firmar en marzo de 2007 el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el cual asumen, entre otros compromisos:

- Ser partícipes de la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres, como eje rector del PND, y estrechar los vínculos con los planes estatales y municipales de desarrollo.
- Considerar el principio de igualdad entre mujeres y hombres como eje rector de los planes, programas, proyectos y acciones que se realicen en sus ámbitos de competencia, tanto institucional como en el de ejecución de la política pública, así como tomar en consideración los recursos necesarios para su ejecución.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 214.

⁶⁷ *Loc. cit.*

- Promover la creación de los mecanismos institucionales necesarios para la atención de los temas de género en el ámbito de sus competencias.
- Implantar un programa de institucionalización de la perspectiva de género, que establezca metas específicas y cuantificables en el corto, mediano y largo plazos, y presentar un informe anual de los resultados obtenidos.

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012, PROIGUALDAD

Conforme al marco normativo vigente, nacional e internacional, a los principios democráticos y a las necesidades que demandan el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, el INMUJERES presentó el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD), con los siguientes objetivos estratégicos:

- Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la administración pública federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órganos de gobierno y en el sector privado.
- Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación en el marco del Estado de derecho.
- Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.
- Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.

- Potenciar la agencia económica de las mujeres a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.
- Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.

En su carácter de programa especial, el PROIGUALDAD es coordinado por el INMUJERES, pero la responsabilidad de avanzar en el cumplimiento de sus objetivos descansa en el sector público en su conjunto y en la acción interinstitucional.

Las políticas para lograr la igualdad sólo pueden traducirse en la vida cotidiana de las mujeres, que es el espacio local. Como ya se ha dicho, el gobierno municipal es la entidad en la que es deseable y posible enriquecer y concretar las medidas de política que hasta ahora se han vislumbrado en esta materia. Ésta constituye la principal razón del esfuerzo coordinado entre la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y el INMUJERES para impulsar acciones como la creación del FODEIMM, dirigido a fortalecer los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

Criterios para las políticas públicas locales con perspectiva de género

Las políticas con perspectiva de género actúan en dos campos: en el de la eliminación de las desventajas existentes, producto de la discriminación histórica hacia las mujeres –vía las acciones afirmativas– y en el de la igualdad de oportunidades –por medio de la transversalidad–.

La perspectiva de género debe articular los temas de reconocimiento con los de redistribución, es decir, trascender la atención que se da a la identidad de las mujeres y vincularla con la lucha por el reconocimiento de las diferencias entre mujeres y hombres ubicando sus características, como clase social, etnia o región a la que pertenecen.

Los asuntos relacionados con la redistribución son fundamentales para transformar las relaciones de género y la subordinación de las mujeres. El acceso a la propiedad, por ejemplo, constituye un punto de partida en la lucha por la autonomía económica y el poder de negociación de las mujeres, ya sea un terreno, una casa, medios de producción, activos en general que les permita romper o aligerar la dependencia hacia los hombres de su familia y de su comunidad.

Es, asimismo, un nivel de empoderamiento de las mujeres relacionado con el acceso y el control de un recurso, que le brinde formas de afrontar las necesidades y las adversidades que conlleva la pobreza o las prolongadas crisis económicas, sobre todo cuando se observa un crecimiento importante en el número de mujeres que aportan ingresos al hogar o que son jefas de familia. Hasta ahora, las pautas jurídicas, políticas y prácticas que abren esta posibilidad a las mujeres son insuficientes, lo que las deja

en una posición de mayor vulnerabilidad ante la violencia, la pobreza y las desigualdades económicas existentes, que se ven multiplicadas por las desigualdades de género.

Lograr la igualdad entre hombres y mujeres exige una transformación en el acceso de las mujeres tanto a la propiedad como al poder, que a la vez depende de un proceso de empoderamiento que modifique las relaciones de género.⁶⁸

La capacidad de una persona para satisfacer sus necesidades de subsistencia fuera del hogar determina su poder de negociación, por lo que se llama posición de resguardo. Esta capacidad se determina por el acceso a:

- La propiedad y a la toma de decisiones de los bienes económicos.
- El empleo y a la capacidad de generación de ingresos suficientes mediante proyectos productivos, economía doméstica.
- Recursos comunitarios, servicios, recursos naturales, materiales y organizativos.
- Los sistemas tradicionales de apoyo social, redes sociales familiares o comunitarias.
- Los programas gubernamentales creados desde el enfoque de género, al apoyo estatal o de las organizaciones de la sociedad civil⁶⁹ en el fortalecimiento de capacidades.

⁶⁸ Carmen Diana Deere y Magdalena León, "Derechos de propiedad, herencia de las esposas e igualdad de género: aspectos comparativos entre Brasil e Hispanoamérica", en *Estudios feministas*, p. 438.

⁶⁹ Con base en Carmen Deere y Magdalena León, *op. cit.*, pp. 440-442.

Las acciones del Estado se plasman, entre otros mecanismos, en el diseño y aplicación de las políticas públicas. Una política pública supone poner en práctica una acción sistemática, intencionada, que tiene consecuencias sobre un sector específico de la población, si bien también puede influir de manera indirecta en otros sectores. Por ejemplo, para mantener la estabilidad macroeconómica del país, se exige al Estado que disminuya el gasto social, que suele aplicarse en la reducción de los servicios de salud y, por tanto, en el cierre de clínicas.

Esta política, que aparentemente afecta a toda la población de usuarias/os, perjudica de manera particular a las mujeres, porque son ellas quienes tradicionalmente se han hecho cargo del cuidado de la salud de su familia. Así, menor cantidad de servicios puede significar esperas más largas para recibir atención, o bien que alguien de la propia familia –la madre, la hija o la hermana– se haga cargo de la persona enferma.

En este sentido, el Estado deberá incorporar la perspectiva de género y pugnar, precisamente, porque se tomen en cuenta las consecuencias de una política pública, con el propósito de que podamos entender si una política alcanza (beneficia) o retrasa (limita) la situación de las mujeres.

Un referente importante en las consideraciones de este análisis son las formas de ver una política:

Políticas neutrales. Las políticas neutrales al género hacen caso omiso de las relaciones de género, de sus causas y consecuen-

Ofrecer igualdad de oportunidades implica la articulación –por parte de los poderes públicos– de políticas que consideran a las mujeres como sujetos de pleno derecho en todos los ámbitos de la vida social, superando las políticas centradas sólo en la “protección” de las mujeres, mediante programas de acciones afirmativas.

cias. Las políticas, programas, proyectos y presupuestos no se dirigen explícitamente a las mujeres porque se argumenta que las acciones van dirigidas a toda la población, o a determinada población objetivo, independientemente de su sexo. Lo que en realidad ocurre es que se oculta la situación, necesidades e intereses de

las mujeres suponiendo que son idénticos a los de los hombres. Tampoco se establece la importancia de ubicar los posibles impactos de dichas acciones diferenciándolos por sexo.

En realidad lo que ocurre es que se da igual trato a las personas que tienen necesidades diferenciadas por sexo, pero al actuar así, sólo se profundizan las desigualdades. Un trato igual a quienes requieren cosas diferentes, profundiza la desigualdad porque prolonga las causas que la generan.

Políticas específicas. El reconocimiento de las necesidades específicas, especiales de las mujeres, conduce a políticas que favorecen actividades y recursos de los que éstas pueden beneficiarse, pero sin cuestionar sus roles tradicionales ni posición de género. Las políticas específicas que se sustentan en un enfoque de mujeres en el desarrollo sirven, por ejemplo, para aprovechar el potencial productivo de las mujeres.

Políticas redistributivas. Buscan democratizar las relaciones de género mediante la redistribución de recursos, responsabilidades y de poder entre mujeres y hombres.

Los proyectos derivados de esta política tienen el objetivo de impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

como participantes y beneficiarias/os, garantizando el acceso y control de los recursos y beneficios y satisfaciendo las necesidades detectadas de manera que empoderen a las mujeres y no refuercen su dependencia.

En estas políticas caben proyectos que proporcionen oportunidades y recursos a las mujeres, fortalecimiento organizativo, autonomía económica, desarrollo de habilidades, manejo de recursos naturales, etc., considerando en todo momento el rol de género y la posibilidad de transformarlo, reorganizando cargas de trabajo, posición social, toma de decisiones, situaciones en general que favorezcan el empoderamiento de las mujeres. Es importante señalar que los proyectos aislados difícilmente constituyen políticas redistributivas, por lo que esta noción se vincula directamente con la de transversalidad.

Acciones afirmativas. Las acciones afirmativas son medidas concretas para responder a la desigualdad y que se dirigen a equilibrar los beneficios entre la población. Se trata de prácticas cuya finalidad es elaborar y poner en marcha políticas de apoyo a las mujeres, para que en la cotidianidad puedan afrontar la desigualdad, la inequidad y la injusticia que condicionan sus vidas.

En situaciones de rezago las acciones afirmativas son útiles porque dan ciertas ventajas temporales a las mujeres para ayudarlas a salvar los obstáculos originados en la desigualdad y redistribuir las oportunidades y beneficios.

Las acciones afirmativas están destinadas a incidir en las vidas de las mujeres como medidas de empoderamiento y como mecanismos positivos en la construcción de la democracia genérica. Repercuten también en las vidas de los hombres porque con ellas se reducen los privilegios de la inequidad, y por lo tanto contribuyen al cambio de las relaciones sociales en su conjunto.

Desde la visión del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés),⁷⁰ el grado de integración de la perspectiva de género en un proyecto puede ser concebido a partir de un continuo:

⁷⁰ La creación del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer fue uno de los resultados inmediatos derivados de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer.

TABLA 3. POLÍTICAS RELATIVAS AL GÉNERO.

Negativo al Género	Neutro al Género	Sensible al Género	Positivo al Género	Transformador del género
<p>Las desigualdades de género son reforzadas para lograr las metas de desarrollo establecidas.</p> <p>Usa normas, roles y estereotipos que refuerzan las desigualdades de género.</p>	<p>No se considera que el género sea relevante para el logro de los objetivos de desarrollo.</p> <p>Las normas, roles y estereotipos de género no se ven empeoradas ni mejoradas, aunque la omisión reproduce las causas de la desigualdad.</p>	<p>El género constituye un medio para el logro de los objetivos de desarrollo.</p> <p>Trabaja con las normas y roles de género y el acceso a los recursos en la medida que sea útil para el logro de los objetivos.</p>	<p>El género es central para el logro de objetivos de desarrollo positivos.</p> <p>El cambio de las normas y roles y del acceso a los recursos es un componente importante para el logro de los objetivos.</p>	<p>El género es central para la promoción de la igualdad de género y para el logro de objetivos de desarrollo, la transformación de relaciones desiguales de género para promover que se comparta el poder, el control de los recursos, la toma de decisiones y el apoyo al proceso de empoderamiento de las mujeres.</p>

Las instancias municipales de las mujeres (IMM)

Para facilitar la institucionalización y la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas, es necesario fortalecer las estructuras y procedimientos administrativos municipales que apuntalen el proceso de gestión para la igualdad entre mujeres y hombres en el espacio local. Y ante todo, tener claro que este reto es del gobierno municipal en su conjunto y no sólo de las IMM que se han ido conformando en este proceso.

La Plataforma de Acción comprometida en Beijing consta de acuerdos para crear y fortalecer a los institutos de las mujeres, responsables de formular planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de monitorear su cumplimiento y de institucionalizar la perspectiva de género. En el ámbito municipal, la tarea de las instancias de las mujeres consiste en facilitar la realización de este compromiso gubernamental mediante acciones de coordinación y gestión municipal, así como su seguimiento.

Los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres se conciben como organismos de coordinación, asesoría y gestión para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas municipales, apoyando a las diferentes áreas de la administración municipal y el ayuntamiento.

En comparación con los hombres, las mujeres tienen menos acceso a la participación en el ejercicio del poder y a la toma de decisiones en el ámbito municipal, excluyéndolas de los espacios y mecanismos que les permitan proponer alternativas e implementar acciones para el desarrollo local. Un comienzo para cambiar la desigualdad de género en este renglón, consiste en reconocer y promover su participación consignándolo tanto en preceptos legales como en las políticas públicas.

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

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

Objetivos

- Alentar la incorporación transversal e institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales.
- Realizar gestiones para incidir en el proceso de la transversalidad de la perspectiva de género en los planes de desarrollo municipal y en los programas sectoriales del municipio.
- Formular el programa municipal para la igualdad entre mujeres y hombres, como un programa de carácter especial que convoque la coordinación de políticas, acciones, esfuerzos y recursos de las diferentes áreas de la administración pública municipal y del ayuntamiento.
- Promover reformas al marco normativo del municipio, como los bandos de policía y gobierno y los reglamentos correspondientes, para integrar la perspectiva de género en los principios de política municipal, en las comisiones edilicias y en los comités de participación ciudadana, y reglamentar el funcionamiento de la instancia municipal de las mujeres.

- Contribuir a colocar los asuntos de la igualdad y la equidad de género en la agenda municipal y ciudadana en el marco del desarrollo local.

Funciones

Introducir un enfoque de género en las políticas de desarrollo en el municipio que promueva la equidad y nuevas identidades y reduzca o elimine las causas y los efectos de la discriminación por género. Además, las instancias municipales deberán realizar labores de asesoramiento, gestión y coordinación, así como:⁷¹

- Propiciar y coordinar la elaboración de diagnósticos con perspectiva de género, con información desagregada por sexo y en el que se ubiquen las manifestaciones, causas y efectos de las brechas de género.
- Impulsar políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género.
- Incorporar la perspectiva de género en la visión del desarrollo local, y con base en esta óptica, abordar los problemas, la búsqueda de alternativas y soluciones.
- Apoyar el proceso de formulación de las políticas públicas locales, en los planes, programas y proyectos, a partir del reconocimiento de la diversidad económica, cultural y territorial del municipio, y en particular de la brecha de género y la discriminación hacia las mujeres.
- Acompañar el fortalecimiento de la construcción ciudadana de las mujeres en los procesos de toma de decisiones vinculados al desarrollo local, aportando información y brindando asesoría y acompañamiento.

⁷¹ Instituto Nacional de las Mujeres, *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres*.

- Generar la información y el conocimiento necesarios para tomar, monitorear e incrementar la capacidad de decisión política de quienes las ejecutan y de los grupos de interés en torno a la problemática de género en el desarrollo de las localidades.
- Establecer y fortalecer la voluntad política necesaria para lograr la igualdad y la equidad de género a nivel local, nacional, regional y global.
- Integrar la perspectiva de género en todas las etapas del ciclo de planeación sectorial, incluyendo el análisis inicial, desarrollo, diagnóstico, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos.
- Coordinar esfuerzos con los mecanismos para el adelanto de las mujeres de los diferentes órdenes de gobierno.
- Proporcionar herramientas y capacitación en sensibilidad de género, análisis de género y planeación de género a tomadores y tomadoras de decisiones, gerentes y otros/as actores locales.

Conformación

Para que las instancias municipales de las mujeres cumplan su objetivo, es indispensable que⁷²:

- Se constituyan formalmente, por acuerdo de cabildo. El paso siguiente y muy importante es trabajar en la reglamentación de sus atribuciones y funcionamiento para incluirlo en el Bando de Policía y Gobierno Municipal, de forma que sea parte de la cultura institucional municipal.
- El nombramiento de la titular sea posterior a la creación de la instancia (aun cuando coincida con el mismo día del acuerdo de la creación de la instancia, el nombramiento debe ser después y así debe constar en el Acta de sesión de cabildo).

⁷² *Ibid.*

¿Cuál es el papel de las IMM en el reto del desarrollo local?

Promover la igualdad y la equidad de género en la visión del desarrollo local.

Avanzar en las gestiones orientadas a la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas municipales.

Desarrollar estrategias para lograr la institucionalización de la perspectiva de género en el municipio.

Impulsar la introducción de la perspectiva de género en todas las áreas y programas del municipio y en los planes de desarrollo municipal.

Hacer los arreglos institucionales necesarios para incluir en las decisiones del municipio, las medidas encaminadas hacia el adelanto de las mujeres y cerrar las brechas de género.

¿Cuáles son las funciones de las IMM en el municipio?

Asesorar al ayuntamiento para diseñar políticas públicas, programas y presupuestos con perspectiva de género.

Gestionar la realización del diagnóstico con perspectiva de género para la definición de líneas estratégicas.

Acompañar a las autoridades municipales en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones con perspectiva de género.

Promover la transversalidad de la perspectiva de género en la agenda municipal y en los instrumentos normativos del municipio.

Organizar y conducir los procesos de sensibilización y capacitación en materia de género a actoras/es institucionales y sociales del municipio.

Establecer alianzas y mecanismos de vinculación con la sociedad civil, academia y diversos actoras/es municipales.

- Cuenten con recursos económicos y personal de apoyo suficientes y propios, que le permitan asegurar la realización de sus acciones. Para ello, deberá trabajarse en la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.
- Formulen un programa de trabajo que sea de corto y mediano plazos, es decir, que vislumbre lo que puede lograr en el primer, segundo y tercer año de funciones, para mejores resultados.
- Se comprometan en todo momento con los principios de la equidad y la igualdad de oportunidades y oriente su trabajo hacia el adelanto de las mujeres.
- Desarrollen capacidad de gestión y conocimiento de la realidad local para incidir efectivamente en la toma de decisiones del gobierno municipal a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.
- Establezcan mecanismos de coordinación permanente con las mujeres del municipio y ciudadanía en general, representantes de las localidades y organismos de la sociedad civil que le brinden respaldo y den seguimiento a las acciones que emprenda.

Balance y perspectivas de las instancias municipales de las mujeres

En el Cuadro 4 se muestran las características de las instancias municipales de las mujeres en los municipios, sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Este análisis parte del supuesto de que las debilidades pueden convertirse en fortalezas, siempre y cuando se sigan las estrategias adecuadas, y que las amenazas pueden neutralizarse y convertirse en oportunidades si se avizoran oportunamente. La realidad de las instancias municipales de las mujeres es

diversa debido a las circunstancias que prevalecen en los municipios y las regiones geográficas y sociopolíticas en las que se ubican.

Las titulares de las instancias municipales de la mujer (IMM) se han capacitado sobre cómo incorporar y transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, con la idea de generar una estrategia estatal en esta materia y aplicarla en sus municipios. Con base en este objetivo, las integrantes de las IMM deben desarrollar la capacidad de gestión para reforzar la coordinación interinstitucional, lograr que los principios de la igualdad de género estén presentes en las acciones municipales, así como trabajar en el fortalecimiento de la ciudadanía por medio de la formación de una masa crítica, que asegure la inclusión, permanencia y enriquecimiento de los asuntos de género en la agenda institucional y política del municipio.

En el marco de las reuniones que ha llevado a cabo el INMUJERES con las instancias municipales de las mujeres, las propuestas que han surgido en torno a su fortalecimiento y consolidación son:

Redes

- Buscar el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil.
- Formar y fortalecer arraigo en la ciudadanía.
- Participar en redes institucionales.
- Fortalecer los mecanismos de relación con el INMUJERES y con las instancias estatales.
- Establecer alianzas con los congresos estatales y comisiones de equidad y género.

TABLA 4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS INSTANCIAS MUNICIPALES DE LAS MUJERES

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Están enmarcadas en una estrategia global de atención a las mujeres y política de género de los gobiernos municipales. Tienen como tarea fundamental promover la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas. • Configuran una acción afirmativa y una oportunidad para apuntalar la coordinación interinstitucional en el ámbito municipal. • Las titulares tienen claridad de sus objetivos y funciones y cuentan con instrumentos de planeación y gestión para llevarlas al cabo, por ejemplo, programas de trabajo y presupuestos para las instancias. • Tienen acceso al desarrollo de capacidades administrativas y técnicas para el cumplimiento de sus objetivos, por parte de organismos gubernamentales y académicos. • Cuentan con herramientas de planeación con perspectiva de género. • Pueden gestionar apoyo ante las instancias estatales de las mujeres para fortalecer sus capacidades. • Impulsan programas de sensibilización y capacitación para servidoras/res públicas/os. • Atienden de forma estratégica el adelanto de las mujeres en los municipios y promueve políticas de igualdad. • Son el mecanismo que debe incidir en los municipios y establecer coordinación estrecha entre los institutos estatales y el INMUJERES, para apuntalar estrategias en favor de igualdad de oportunidades. • Establecen una relación directa con cada responsable de área en el ayuntamiento con la finalidad de incidir en las políticas, proyectos y programas de los municipios en beneficio del adelanto de las mujeres. • Han desencadenado procesos de gestión en cada una de las áreas que componen la administración pública municipal para ejecutar programas y proyectos con perspectiva de género • Participan activamente en los órganos de planeación municipal, como el comité de Planeación Municipal y los Consejos de Desarrollo Municipal Sustentable. • Aprovechan las demandas de las mujeres para involucrar a servidoras y servidores públicos en la definición de alternativas con perspectiva de género. • Las IMM promueven la difusión de los derechos humanos de las mujeres. • Las IMM se han hecho presentes en los municipios dando atención y canalizando las demandas de las mujeres a la administración pública municipal. • Establecen estrecha coordinación con actoras/es de la sociedad civil y la política para la promoción de la perspectiva de género y su definición en la agenda municipal. • Existe un proceso de empoderamiento de las titulares de las IMM, lo que aumenta su capacidad de incidir en el adelanto de las mujeres. • Inciden en la formación de liderazgos políticos femeninos para impulsar el acceso de las mujeres a espacios de tomas de decisiones. • Establecen alianzas y procesos de coordinación con otras instancias municipales de las mujeres en el ámbito regional para apuntalar los procesos de transversalidad de la perspectiva de género. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las titulares de las IMM son nombradas en su cargo con desconocimiento de los objetivos de la instancias y de la perspectiva de género. • Falta claridad acerca de su función principal, no se visualizan como mecanismo estratégico para la institucionalización transversal de la perspectiva de género en los municipios. • En muchos casos, tienen bajo perfil de gestión ante las diferentes áreas de la administración pública municipal. • No diferencian las funciones prácticas y estratégicas, que les corresponde planear y ejecutar para la institucionalización de la perspectiva de género a favor del adelanto de las mujeres. • En muchos casos, no han instrumentado mecanismos que les permita coordinar con eficiencia el trabajo al interior del ayuntamiento y disponer de información oportuna y eficaz, como directorios o bases de información, y que fragmenta la visión oportuna para la institucionalización de la perspectiva de género. • No cuentan con recursos, instalaciones, equipo y personal necesarios frente a las cargas de trabajo y la dificultad del proceso • El trabajo es realizado bajo presión y es descalificado o poco reconocimiento, pese a que se ha dado respuesta a las necesidades de las mujeres de los municipios, y en algunos casos, se ha incidido en los programas municipales. • El personal es insuficiente para operar las IMM y cumplir con más funciones. • La movilidad constante del personal de las instancias. • Desconocimiento del personal sobre la estructura y reglamentación municipal. • Falta de personal especializado en materia de género. • Falta de infraestructura. • Falta de presupuesto etiquetado para las IMM. • Salarios bajos de las titulares de las IMM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ayuntamientos y administración pública se han sensibilizado en materia de género. • La operación de las IMM ha contado con el respaldo y apoyo sistemático del INMUJERES y de los institutos estatales, hecho fundamental en los procesos de gestión, aprendizaje y acompañamiento en el desempeño de sus funciones en los municipios. • Presupuestos etiquetados para las IMM y para los programas con perspectiva de género. • Cuentan con procesos de sensibilización, capacitación y profesionalización para enfrentar de forma responsable y profesional las condiciones y necesidades de las mujeres de sus municipios. • Cuentan con la asesoría y acompañamiento de las coordinadoras regionales, designadas por los institutos estatales, quienes les han dado respaldo y confianza para incidir en los procesos de gestión ante las autoridades municipales. • Las autoridades municipales identifican la necesidad de dar atención a los asuntos de las mujeres y de la igualdad de género. • Para muchos municipios, la institucionalización de la perspectiva de género ha significado un aprendizaje importante. • Los procesos de capacitación han sido importantes para introducir un lenguaje que, en muchos casos, nunca se había empleado, y para cuestionar su quehacer institucional y el enfoque desde el que se realiza su desempeño. • Los procesos de gestión han sido una oportunidad importante para fortalecer las capacidades de las titulares y sus aprendizajes. • La promoción y permanencia de programas, como el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM) y Fondo de Transversalidad que las incluyen como beneficiarias directas o indirectas de acciones estratégicas. • En los municipios se han generado expectativas con la creación y fortalecimiento de las instancias municipales de las mujeres y de los fondos que por este medio ingresan al municipio. • Legislación municipal sensible al género: ley orgánica municipal que prevé la creación de los IMM, armonización de las leyes para la igualdad y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de creación y fortalecimiento de las Instancias Municipales de las Mujeres se han desarrollado con serias resistencias de algunos integrantes del ayuntamiento y de la administración pública municipal. • La creación de las IMM responde más al interés de obtener recursos por medio del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres que al interés de incluir la perspectiva de género. • La existencia y funcionamiento de las IMM dependen de la voluntad política de las autoridades municipales, y no de la normatividad municipal. • La relación entre autoridades municipales y las IMM reproduce una relación patriarcal y excluyente. • Las limitaciones presupuestarias de los municipios inciden en las debilidades en infraestructura y equipo y en la formación de las integrantes de las instancias y del gobierno municipal. • Los recursos mínimos necesarios para el desempeño de sus funciones. Sin embargo, en algunos casos cuando llegan a obtener un poco más, resultan insuficientes ante la cantidad y complejidad de las funciones a desarrollar. • Las autoridades municipales no respaldan a la mayoría de las IMM, y se les imponen tareas de corte asistencial. • No se diferencian las funciones entre las instancias municipales de las mujeres y el Sistema DIF municipal, incluso con regidurías en equidad de género. • No son respaldadas de manera institucional, persiste la idea de ser un área sin importancia ni trascendencia en las actividades del municipio. • Constantemente se ven descalificadas y hasta amenazadas por autoridades y personas en general, por mantener un sistema de creencias patriarcal (machista). • Persiste desconocimiento inicial y resistencia constante del ayuntamiento respecto a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. • La resistencia de quienes toman decisiones respecto a los temas que afectan a las mujeres. • Que se utilicen para proselitismo de los partidos, dejando de lado los principios de la igualdad de género y la situación de rezago en que viven las mujeres. • Falta de apoyo de la ciudadanía y actoras/es políticas/os. • Las políticas de austeridad y ajustes estructurales afectan la condición y posición de las mujeres.

Nota. La información de este cuadro se obtuvo del análisis realizado en diferentes talleres y encuentros de las titulares de los IMM. En el ejemplo, se consideran circunstancias diferenciadas de la posición que guardan las IMM, por esta razón no aparecen como una situación homogénea, como sería en un caso específico.

Fortalecimiento

- De la autonomía y capacidad de decisión (figura jurídica de las instancias).
- Trabajar por la institucionalización de las instancias de las mujeres.
- Convenir presupuestos etiquetados.
- Proponer la modificación de bandos de policía y gobierno.
- Promover la homologación y armonización de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Formación para el desarrollo de capacidades

- Definir necesidades de capacitación.
- Alentar la formación en liderazgo.
- Impulsar el desarrollo de habilidades administrativas.
- Fomentar el conocimiento de la estructura municipal.
- Proponer proyectos que fortalezcan su posición y razón de ser.
- Diversificar fuentes de financiamiento al FODEIMM.

Proyectos

- Fortalecer las capacidades de las integrantes de las instancias municipales de las mujeres y para los gobiernos municipales.
- Formular programas para la igualdad en los municipios.
- Incluir gradualmente la perspectiva de género en planes, programas, proyectos y acciones municipales.
- Definir la agenda municipal con perspectiva de género.
- Realizar y actualizar diagnósticos con perspectiva de género, definir líneas de base.
- Incluir la creación de sistemas municipales de indicadores con perspectiva de género.
- Impulsar la modificación de los bandos de policía y gobierno.
- Propiciar el desarrollo humano integral y buscar el adelanto de las mujeres, como una estrategia para las brechas de género.
- Generar políticas públicas con perspectiva de género.
- Integrar presupuestos con perspectiva de género.

Fundamentación jurídica

Tratados y convenciones internacionales

La incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas tiene sus orígenes, fundamentos y avances en un largo proceso social y político que discurre en varios escenarios, a nivel internacional y nacional, y con la participación de distintos actores, mujeres y hombres, de la política, la administración pública y la sociedad civil.

En el marco de los acuerdos y tratados internacionales, desde la década de los años setenta diversos organismos han emitido recomendaciones dirigidas a aumentar el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y acrecentar sus oportunidades en diferentes esferas, destacando las relacionadas con la instrumentación. En México, los compromisos para institucionalizar la perspectiva de género de manera transversal en las políticas públicas en todos los órdenes de gobierno, se han definido y previsto en diferentes modificaciones jurídicas y administrativas.

Este largo recorrido comienza en 1974, veintidós años después de la firma de la Convención a favor de los Derechos Políticos de la Mujer (1952), fecha en la que se firmó la Declaración del Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional con el propósito de corregir la creciente brecha entre países desarrollados y países en desarrollo, fijando un precedente para la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en México en 1975: el establecimiento del Año Internacional de la Mujer y del Decenio de la Mujer.⁷³

En la Primera Conferencia Mundial de la Mujer se determinaron tres objetivos:

- La igualdad de género y la eliminación de la discriminación
- La integración y plena participación de las mujeres en el desarrollo
- Una mayor contribución de las mujeres en el fortalecimiento de la paz mundial

⁷³ Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995: Una perspectiva histórica, Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para examinar la Plataforma de Acción de Beijing, Nueva York, junio de 2000. www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.

Junto con estos objetivos, se definieron metas que debían cumplirse en 1980, algunas de ellas fueron: acceso equitativo de la mujer a la educación, empleo, participación política, servicios de salud, vivienda, nutrición y planificación familiar. Los resultados inmediatos derivados de la Conferencia fueron la creación del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Aunado a lo anterior, la movilización de diversos sectores de la población, la preparación de informes, la generación y difusión de información sobre la situación de las mujeres y el establecimiento de compromisos por parte de los gobiernos, ayudaron a visibilizar las condiciones de opresión, subordinación, segregación y discriminación de las mujeres, y colocaron en la agenda pública la exigencia de transformar esta situación que las excluía en razón de su sexo de los avances del desarrollo y de la democracia.⁷⁴

La trascendencia de este movimiento fue creciendo, ya que el 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas suscribió la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la cual entró en vigor como tratado internacional en 1981.

Los Estados se comprometen a condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas; convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer en todas las esferas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, y garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Entre sus preceptos sobresale el referente a la Declaración Universal de Derechos Humanos que reafirma el principio de la no discriminación, que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar los derechos y libertades proclamados en ella, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo. Asimismo, puntualiza que los Estados Partes, en los pactos internacionales de derechos humanos, tienen la obligación de garantizar a la mujer y al hombre la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Este instrumento internacional es muy importante, en principio, por ser el primero de carácter vinculatorio⁷⁵ dirigido a erradicar la discriminación, entendida, como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.⁷⁶

Establece también el acuerdo para la adopción de medidas especiales de carácter temporal, es decir, ac-

⁷⁴ Instituto Nacional de las Mujeres, *Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres 2000-2006*, Inmujeres, p. 21.

⁷⁵ Es decir, que se crean compromisos y obligaciones específicas para los Estados Partes.

⁷⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

ciones afirmativas, encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* (de hecho) entre la mujer y el hombre, y para modificar patrones socioculturales y eliminar prejuicios y prácticas sexistas. En el año 2004, se emitió la Recomendación General del Comité de la CEDAW acerca de las medidas especiales de carácter temporal en donde determina que los Estados Partes tienen la obligación jurídica de respetar, proteger, promover y cumplir este derecho de no discriminación de la mujer y asegurar su desarrollo y adelanto, a fin de mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad, tanto *de jure* como *de facto* (de dicho como de hecho), respecto del hombre, para:

- Garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y en los ámbitos público y privado.
- Mejorar su situación *de facto* adoptando políticas y programas concretos y eficaces. Afrontar la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales, sino en las leyes, estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

En 1980, con la definición del Programa de Acción de Copenhague, en lo que se denomina también como la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer, se asume que los problemas de las mujeres deben vincularse a los del desarrollo y se reconoce que las políticas nacionales tienen consecuencias en sus vidas. Si bien las perspectivas de desarrollo a principios de los años ochenta se valoraban como positivas, también se encontraron muchas inadecuaciones, entre ellas, la falta de participación de los hombres en el mejoramiento de la situación de las mujeres, la voluntad política insuficiente y la escasez de mujeres en puestos de decisión.

En la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Nueva York, 1980), se retoma la importancia de incluir la agenda de las mujeres en las políticas públicas, con objeto de reducir las disparidades y dependencia entre países, lograr la eliminación de la pobreza, promover la dignidad humana y mejorar sustancialmente la condición de la mujer. Para ello, se advierte en dicho documento que habrán de adoptarse medidas apropiadas para suprimir los desequilibrios estructurales que agravan y perpetúan las desventajas de las mujeres; persistir en el objetivo de que éstas participen en pie de igualdad, como agentes y como beneficiarias del proceso de desarrollo, incluyendo las actividades de análisis, planificación, adopción de decisiones, ejecución y evaluación; y fortalecer los mecanismos institucionales y administrativos para el logro de estos objetivos.

En la Convención Americana de Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969), conocida como Pacto de San José, cuya vinculación y adhesión en México se ratifica en 1981, los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de etnia, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, señalando que estos derechos sólo están limitados por los derechos de terceros y por las justas exigencias del bien común.

En la Segunda Conferencia, los Estados aceptaron alcanzar tres grandes metas:

- Igualdad de acceso a la educación
- Oportunidades de empleo
- Servicios adecuados de atención a la salud

Como resultado de la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, en Nairobi, los países retoman el compromiso de impulsar el avance de las mujeres y de eliminar su discriminación, indicando que “la discriminación de hecho y la desigual situación de la mujer con respecto al hombre deriva de factores sociales, económicos, políticos y culturales más amplios, justificados hasta entonces sobre la base de diferencias fisiológicas”. Era indiscutible que los objetivos del Decenio de la Mujer –igualdad, desarrollo y paz– no se habían alcanzado, por tanto, la Conferencia de Nairobi recibió el mandato de buscar nuevas propuestas para superar los obstáculos. Ante tales circunstancias, se comenzó por reconocer que la igualdad de las mujeres incluye todas las esferas de la sociedad y que era necesario impulsar medidas para lograr la igualdad en el empleo, la salud, la educación, los servicios sociales, la industria, la ciencia, las comunicaciones y el medio ambiente.

En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en 1986, la Asamblea de las Naciones Unidas reitera que los Estados Partes deben adoptar en el plano nacional todas las medidas necesarias para garantizar el derecho al desarrollo y a la igualdad de oportunidades y para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo, además de erradicar las injusticias sociales.

En el contexto de un decenio con profundos cambios en la dinámica internacional y en la perspectiva económica de los países, la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990, establece como meta el desarrollo acelerado en los países en desarrollo y la cooperación internacional. El reto consiste en mejorar la condición humana en los países en desarrollo, reducir la separación entre países ricos y pobres y aumentar

la participación de mujeres y hombres en la vida política y económica. Las esferas prioritarias son: erradicar la pobreza y el hambre y el desarrollo de recursos humanos e institucionales, entre otros. Se reconoce, asimismo, la necesidad de establecer relaciones de estímulo recíproco entre el rápido crecimiento económico y los objetivos sociales.

En 1992, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, se vinculan al desarrollo sustentable la agenda de las mujeres, a los retos del desarrollo social y económico y a la protección al medio ambiente.

En 1993 se celebra en Viena la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, desde donde se insta a los gobiernos a que intensifiquen sus esfuerzos a favor de la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres, posicionándolos como elemento central en la agenda global y considerándolos derechos humanos innatos, universales, inalienables e indivisibles.

En la Declaración de Viena se reconocen los derechos humanos de las mujeres afirmando que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. Asimismo, se definió como objetivo prioritario de la comunidad internacional la plena participación en condiciones de igualdad de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural, y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo.

La ONU señala que el principio de igualdad entre mujeres y hombres no sólo requiere de acciones protectoras, sino de promoción. El Estado debe adoptar medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a las mujeres de forma efectiva e igualitaria. La Conferencia declaró que los derechos humanos de las mujeres aplican –por supuesto– en el ámbito privado, en la vida familiar y en las prácticas tradicionales y religiosas. Hace referencia a los instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –ratificado por México en 1981–⁷⁷, que dispone que los Estados Partes se comprometen a garantizar a mujeres y hombres la igualdad en el goce de todos sus derechos civiles y políticos, además establece el principio de no discriminación por razón de sexo. La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe ser parte integrante de las actividades de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos relacionados con este tema.

En 1994, en El Cairo, se celebra la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, que se propone fortalecer el poder de las mujeres y mejorar sus condiciones de vida para lograr su pleno desarrollo económico, social y político. En esta Confe-

⁷⁷ Los instrumentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos que establecen comités para vigilar la implementación de los mismos son los siguientes: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (CESCR), 23 marzo 81. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (CCPR), 23 marzo 1981. *Protocolo Facultativo del CCPR* (CCPR-OP1), 15 marzo 2002; *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés), 23 marzo 81. *Protocolo Facultativo de la CEDAW* (CEDAW-OP), 15 marzo 81. Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos.

En 1966 se convino el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en 1966. Destaca que los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a asegurar a mujeres y hombres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en dicho pacto.

rencia, se proclamaron los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, estableciendo la libre determinación para la maternidad, el número de hijas/os, la elección de pareja y el momento de ser madres.

La Cumbre Mundial de Desarrollo de Copenhague en 1995 establece que el empoderamiento de las mujeres es vital en la resolución de problemas económicos, sociales y ambientales. Reconoce que no se puede lograr un desarrollo social y económico sostenible sin la plena participación de las mujeres y que su igualdad y equidad respecto al hombre constituye una prioridad para la comunidad internacional y, como tal, debe ser un elemento fundamental del desarrollo económico y social.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, adoptada en Belem do Pará, Brasil, por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1994, expresa como objetivo que debe entenderse por violencia contra la mujer, cualquier acción o conducta, basada en su género, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado y en cualquier relación interpersonal, en la familia o unidad doméstica, en la comunidad y dondequiera que ésta ocurra.

En este sentido, precisa que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales en esta materia. Estos derechos comprenden, entre otros: el derecho a que se respete su vida y su integridad física, psíquica y moral; a la libertad y a la seguridad personales; a no ser sometida a torturas; a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;

Belem do Pará

Los Estados condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados, medidas concretas para eliminar la discriminación contra las mujeres. Asimismo, se abstendrán de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velarán por que sus autoridades, funcionarios, personal, agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; actuarán con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, al decir que se tomen todas las medidas necesarias, incluidas las de carácter legislativo y administrativo.

Esferas de la Plataforma de Acción de Beijing: derechos humanos, pobreza, educación, salud, violencia contra la mujer, conflictos armados, oportunidades económicas, acceso a todos los niveles de toma de decisión en las esferas pública, privada y social; mecanismos para promover el adelanto de la mujer, medios de comunicación, medio ambiente y discriminación contra la niña.

La Plataforma de Acción incluye acuerdos para crear y fortalecer los institutos de las mujeres encargados de formular planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de monitorear su cumplimiento y de institucionalizar la perspectiva de género.

Los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer se conciben como los organismos centrales de coordinación. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en todas las esferas políticas y en todos los ámbitos de gobierno. Para que funcionen, se conmina a que se les considere entre las instancias más altas de gobierno posible, con recursos presupuestarios, capacidad profesional y oportunidades para influir en la formulación de todas las políticas gubernamentales.

a igualdad de protección ante la ley; a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; a la libertad de asociación; a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer⁷⁸ (Beijing 1995) encuadra en la Plataforma de acción, el marco normativo y directrices de las políticas de los países participantes, que comprende un conjunto de acciones prioritarias, agrupadas en 12 esferas.

La Plataforma de Acción pide también la adopción de medidas inmediatas y concertadas por todos para crear un mundo pacífico, justo, humano y equitativo, basado en los derechos humanos y las libertades fundamentales, con inclusión del principio de igualdad para todas las personas, independientemente de su edad o situación de vida. Con ese fin, reconoce que se necesita un crecimiento económico amplio y sostenido en el contexto del desarrollo sostenible para impulsar el desarrollo social y la justicia social.

La Plataforma de Acción de Beijing acordó, entre otras medidas:

- Integrar la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales, cuidando que antes de tomar decisiones, se analicen sus posibles efectos en mujeres y hombres, se revise su ejecución periódicamente a fin de garantizar que las mujeres sean las beneficiarias directas del desarrollo y que toda su contribución, tanto

⁷⁸ *IV Conferencia Mundial de la Mujer. Declaración de Beijing. Plataforma de Acción.* CONMUJER/UNICEF/Milenio Feminista, México, 1998.

remunerada como no remunerada, se tenga en cuenta en la política y la planificación económica.

- Promover estrategias y objetivos nacionales relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres a fin de eliminar los obstáculos para el ejercicio de los derechos de la mujer y erradicar cualquier forma de discriminación.
- Encomendar a todos los ministerios el mandato de estudiar la política y los programas desde el punto de vista del género y teniendo en cuenta la Plataforma de Acción, así como establecer o reforzar una estructura de coordinación interministerial para cumplir ese mandato, vigilar los progresos hechos y mantener el enlace con los mecanismos pertinentes.
- Elaborar estrategias y metodologías adecuadas y promover la coordinación y la cooperación dentro del gobierno central a fin de conseguir que una perspectiva de género se incorpore normalmente en todos los procesos de formulación de políticas.⁷⁹
- Se consideró que el cambio de la situación de las mujeres hacia la igualdad no puede tratarse de forma sectorial, sino integrada en todas las políticas a través de la práctica del *mainstreaming*.⁸⁰
- Los gobiernos que firmaron la Declaración se comprometen a incluir la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas públicas, planificación y toma de decisiones, es decir, se comprometieron a la transversali-

zación de género. En esta conferencia se empezó a hablar también de manera más clara sobre el empoderamiento de las mujeres.

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II (Estambul, 1996), se constató que las mujeres tienen menor acceso a la propiedad, crédito, capacitación y tecnología, lo que disminuye su calidad de vida y la de sus hijas/os. Se propone revertir esta situación.

Derivado de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago, 1998) la OEA adoptó la resolución que invita a la Comisión Interamericana de la Mujer a que desarrolle diversas actividades, entre las que figuran la elaboración del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, el cual plantea los objetivos específicos de promover la equidad e igualdad de género y los derechos humanos de la mujer, afianzando e impulsando la igualdad jurídica, real y formal de la mujer; su acceso pleno e igualitario a los beneficios del desarrollo económico, social, político y cultural, al trabajo y a los recursos productivos; a la vida política del país; a todos los niveles educativos y disciplinas de estudio; a servicios de atención médica durante todo su ciclo de vida, que abarquen la salud física, emocional y mental; a una vida libre de abuso y violencia en todas sus manifestaciones; a la eliminación de patrones culturales y estereotipos que denigran su imagen.

En Beijing+5 (Nueva York, 2000), Naciones Unidas convocó a un periodo extraordinario de sesiones para evaluar los logros de la Plataforma de Beijing. En la resolución aprobada por la Asamblea General, basada en el informe del Comité Especial Plenario del XXIII Periodo Extraordinario de Sesiones, emite la Declaración Política (junio de 2000), en la que

⁷⁹ IV Conferencia Mundial de la Mujer. Declaración de Beijing. Plataforma de Acción.

⁸⁰ La estrategia del *mainstreaming* fue asumida por la Plataforma de Acción que se adoptó al final de la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas (Pekín, 1995), al afirmar en repetidas ocasiones que "los gobiernos y otros actores deberían promocionar una política activa y visible del género en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente".

los gobiernos reafirman el compromiso de lograr las metas y objetivos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y las Estrategias de Nairobi, orientadas al adelanto de las mujeres, así como el compromiso de aplicar las doce esferas y a continuar las gestiones a favor de la plena aplicación de la Plataforma de Beijing.

La Declaración renueva la promesa de superar los obstáculos surgidos en su aplicación. Se seguirán adoptando medidas como la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas, la promoción de la plena participación de la mujer y la potenciación de su papel en la sociedad. Asimismo, redunda en la importancia de incorporar la perspectiva de género en el proceso de aplicación de los resultados de otras conferencias y cumbres de Naciones Unidas, haciendo hincapié en que los hombres deben participar en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y compartir esa responsabilidad.

En la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (Madrid, 2000), se analizó el proceso de envejecimiento de la población y cómo afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres, poniéndolas en desventaja en relación con su participación en la sociedad, la educación, el mercado laboral, el desarrollo rural y los sistemas de seguridad social, entre otros. Por ello, se acordó incorporar la perspectiva de género en la legislación y las políticas públicas al respecto.

Los acuerdos de la Cumbre del Milenio se engloban en los llamados Objetivos del Milenio:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los sexos y autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo y garantizar asistencia oficial para el desarrollo, acceso a los mercados y sostenibilidad de la deuda

En el año 2000 se llevó a cabo la Cumbre del Milenio. En ella, los países participantes emitieron una declaración en la que convinieron emprender acciones encaminadas a reducir la pobreza antes de 2015 y lograr un desarrollo sustentable.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo efectuada en Monterrey, México, el año de 2002, se planteó que los Estados firmantes asumieran la perspectiva de género en el diseño e implementación de los presupuestos públicos.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable, llevada al cabo en 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica, aceptada como Río +10, se emitió la declaración política en la que se proclama la indivisibilidad de la dignidad humana y la resolución para aumentar el acceso de las personas al agua limpia, al saneamiento, la vivienda adecuada, la energía, la salud pública, la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad.

En cuanto a la pobreza, la equidad y el ambiente, se analizó la importancia de empoderar a las mujeres pobres para que participen en el proceso de desarrollo humano sostenible, la necesidad de establecer políticas de equidad de género en el sector ambiental y la obligación de asegurar los derechos de las mujeres al uso sostenible de los recursos naturales.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) realizó su IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable

Los países se comprometen a asegurar que el fortalecimiento de las mujeres y la emancipación y la igualdad de género estén integradas en todas las actividades comprendidas dentro de la Agenda 21, las Metas de Desarrollo del Milenio y el Plan de Implementación de Johannesburgo.

Caribe en México 2004, con objeto de preparar su informe rumbo a Beijing+10. Dicha reunión dio como resultado el documento Consenso de México, en el que los gobiernos se comprometen a realizar esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas mediante la aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación, garantizando la transparencia en la gestión pública, con el fin de institucionalizar la rendición de cuentas y la difusión de información sobre el progreso y cumplimiento de las metas y la real participación ciudadana de las mujeres. Además se estableció el compromiso de promover la participación plena e igualitaria de mujeres y hombres en todos los niveles de toma de decisiones en el Estado, la sociedad y el mercado y fomentar la participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en los procesos de adopción de decisiones en los ámbitos local, nacional, regional y global a fin de avanzar en la construcción y ejercicio de la ciudadanía plena de todas las mujeres de la región.

En el Consenso de México, se plantea asegurar la inclusión de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de los planes nacionales de desarrollo y de las políticas y programas públicos en todos los ámbitos de la acción del Estado, así como en los presupuestos destinados a financiarlos. Garantizar a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer los recursos financieros

y humanos y reforzar su capacidad política y la consolidación de su rango institucional al más alto nivel, para que puedan cumplir sus mandatos con eficacia y eficiencia.

En BEIJING+10 (Nueva York, 2005), celebrada en el marco de la sesión 49 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, se evaluó el avance de la Plataforma de Acción de Beijing.

La conclusión destaca que existe un consenso mundial en torno a que la potenciación de la mujer es el instrumento más poderoso para alcanzar el desarrollo y reducir la pobreza, y que los obstáculos que aún subsisten para lograr la igualdad entre mujeres y hombres pueden superarse.

De la Cumbre Mundial 2005, emanó un documento en el que se reafirma que la igualdad de género y la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, son esenciales para promover el desarrollo, la paz y la seguridad. Se entiende que el progreso de la mujer implica el progreso de todos, por tanto se reafirma que el logro de los objetivos y metas de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, los resultados de Beijing +5, son una condición sin la cual no se alcanzarán los objetivos de desarrollo. Se resuelve promover la igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por motivos de género.

Se reconoce que la incorporación de la perspectiva de género en la actividad general es el instrumento para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres. Con ese fin, se comprometen a promover activamente dicho enfoque en la elaboración, aplicación, vigilancia y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales.

En agosto de 2007, se celebró la X Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, conocida como Consenso de Quito. Los gobiernos acordaron en esta reunión adoptar medidas en todos los ámbitos necesarios, incluidas las legislativas, presupuestarias y reformas constitucionales, para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto, a fin de que puedan cumplir sus mandatos, tales como garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política y así alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local.

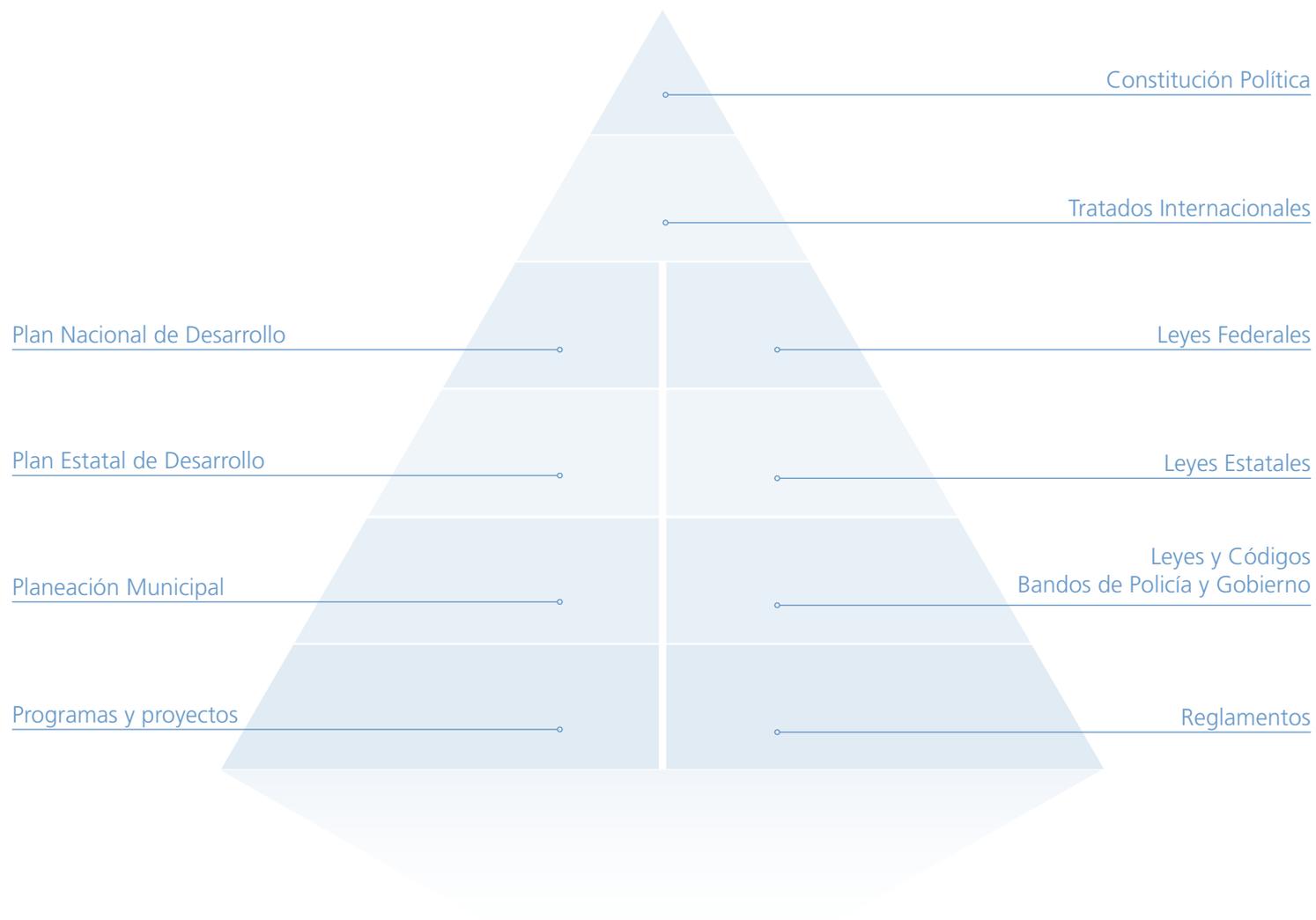
Los pronunciamientos abarcan la adopción de medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.

Legislación nacional

Los derechos humanos ya no son asunto interno de los Estados. Hoy día estos derechos no podrían sustentarse sin los convenios u órganos supranacionales que los propios Estados han signado, ratificado y creado. En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye, conforme a la reforma al Artículo 102, la protección de los derechos humanos consagrados en los ordenamientos internacionales.⁸¹

En materia de derechos humanos de las mujeres, la incorporación de la perspectiva de género es más que una demanda de grupos aislados, un deber jurídico que tiene su principal fundamento en preceptos legales nacionales e internacionales, en leyes federales y en diversos ordenamientos normativos y programáticos.

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, <https://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/a/103.htm?s=>



El Artículo 133 constitucional señala que la Constitución Política, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Por tanto, las leyes de cada estado se alinearán con la Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en su constitución o en otras leyes estatales.⁸²

En febrero de 2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ratificó el criterio de que los tratados internacionales ocupan un lugar jerárquico inmediatamente inferior al de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y un lugar superior al de las leyes federales y estatales.⁸³

En la Constitución Política, las preocupaciones y compromisos para superar las desigualdades y la discriminación quedan plasmadas en el capítulo relacionado con las garantías individuales. Estas garantías son derechos públicos subjetivos, que sólo encuentran su límite en las disposiciones propias de la Constitución. En este sentido, todas las autoridades tienen el deber de

abstenerse de emitir, ordenar y ejecutar, cualquier acto de gobierno que viole las garantías de las/los gobernadas/os.

En el Artículo 1º claramente se establece que queda prohibida toda discriminación entre otras causas, por el género o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Este artículo otorga el goce y ejercicio de las garantías individuales a toda persona sin distinción.

Este planteamiento filtra en el Artículo 2º constitucional en el que se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; sin dejar de observar que la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, se debe sujetar a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

⁸² *Ibid.*

⁸³ El Pleno de la SCJN se ha pronunciado sobre la jerarquía normativa de los tratados internacionales en dos ocasiones anteriores. En 1992, determinó que los tratados internacionales y las leyes federales tienen la misma jerarquía y ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución. Sin embargo, ante nuevos debates sobre situaciones legales específicas, en 1999 el Pleno abandonó explícitamente dicho criterio y afirmó que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local. En el año 2007 se da una decisión que confirma la anterior, proporcionando mayores argumentos para sustentar la jerarquía de los tratados frente a las leyes federales en el orden jurídico mexicano, Jerarquía normativa de los tratados internacionales en México: importancia en materia de derechos humanos. Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 13 de febrero de 2007. En www.sre.gob.mx. Boletín informativo, mayo de 2007.

El Artículo 2º constitucional establece que los pueblos y las comunidades indígenas, al elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

El Artículo 4° constitucional establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Este enunciado se ha convertido en el fundamento por excelencia de todos los programas, proyectos y acciones para la promoción de la perspectiva de género. Este párrafo fue agregado a la Constitución en 1974, a propósito de la celebración de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer que se

realizó al año siguiente. Cabe señalar que el Pacto San José solicitó a los Estados elevar a rango constitucional la igualdad de derechos y libertades a todas las personas.⁸⁴

El ARTÍCULO 4° CONSTITUCIONAL afirma que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

En materia de leyes federales destacan la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su Artículo 1° explica que su objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, incluyendo el género, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

En su Artículo 2° puntualiza que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. En este reto corresponde a los po-

⁸⁴ Art. 1. Los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. Art. 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Pacto de San José Costa Rica. Convención Americana de Derechos Humanos. OEA 1969. Adoptada por México en 1981.

deres públicos federales eliminar los obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio y promover la participación de los demás órdenes de gobierno y de particulares.

El Artículo 3° señala que cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, por separado y coordinadamente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en los ordenamientos legales nacionales e internacionales de los que México sea parte.

La Ley hace la aclaración de que no se consideran conductas discriminatorias las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que, sin afectar derechos de terceros, establezcan tratos diferenciados con objeto de promover la igualdad real de oportunidades.

La lucha por la igualdad ha sumado voces y esfuerzos de los más diversos sectores de nuestra sociedad; en este contexto se emite la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, promulgada en 2006, creada con el fin de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la eliminación de toda forma de discriminación.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres prevé

La Ley General para la Igualdad define la promoción de seis ejes en las políticas de igualdad entre mujeres y hombres: la vida económica; la participación y la representación política equilibrada; el acceso y el disfrute de los derechos sociales; la vida civil; la diversificación de roles y la eliminación de estereotipos; y el derecho a la información y la participación social.

A los gobiernos estatales corresponde:

- Conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
- Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias responsables del adelanto de las mujeres en los estados.
- Elaborar las políticas públicas locales, con una proyección de mediano y largo alcance, debidamente armonizadas con los programas nacionales, dando cabal cumplimiento a la Ley.
- Promover, en coordinación con las dependencias de la administración pública federal, la aplicación de esta Ley.

que su trasgresión será sancionada conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, por las leyes aplicables de las entidades federativas, que regulen esta materia.

La Ley General para la Igualdad mandata que los Congresos de los Estados expidan las disposiciones legales necesarias para pro-

Corresponde a los municipios:

- Implementar la política municipal en materia de igualdad en concordancia con las políticas nacional y locales.
- Coadyuvar con el gobierno federal y estatal en la consolidación de los programas en materia de igualdad.
- Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo con la región.

mover los principios, políticas y objetivos que sobre la esta materia prevén la Constitución Política y esta Ley.

Los gobiernos de los estados coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Asimismo, planearán, organizarán y desarrollarán sistemas estatales de igualdad entre mujeres y hombres, procurando su participación programática en el Sistema Nacional.

Las mujeres y los hombres son, en principio, iguales en el tratamiento que reciben en la ley, pero la igualdad jurídica se materializa en severas desigualdades de hecho. En el caso de las mujeres, esto significa que están relegadas en muchos ámbitos no porque la ley les prohíba ingresar en ellos, sino porque las formas de convivencia social y los prejuicios se los impiden. Por tanto, además de prohibir cualquier forma de discriminación mediante la igualdad formal, la Ley pretende incidir en las relaciones sociales desde los ideales de justicia. El derecho se plantea hacernos más iguales, conseguir la igualdad reconociendo la desigualdad.

En el concepto de igualdad sustancial, la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, ya que no sería justo tratar como iguales a quienes no lo son, y que no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria.

En 2007 se promulga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ordenamiento que es complementario de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en la estrategia integral para el adelanto de las mujeres. Su objeto es establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En ella, se describen los principios y modalidades para garantizar a las mujeres su acceso a una vida libre de violencia, que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, de la democracia, el desarrollo integral y sustentable, los cuales, en su conjunto, son los que fortalecen la soberanía y el régimen democrático establecidos en nuestra Constitución Política.

La Ley General de Acceso tipifica como violencia contra las mujeres cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público. Además caracteriza los tipos de violencia (física, sexual, psicológica, patrimonial y económica), así como las modalidades o ámbitos en la que ésta ocurre: familiar, laboral y docente, en la comunidad, e institucional.

La violencia institucional es definida como los actos u omisiones de las/los servidoras/es públicas/os de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin, dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Los principios rectores que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son:

- Igualdad jurídica entre la mujer y el hombre
- Respeto a la dignidad humana de las mujeres
- No discriminación y la libertad de las mujeres

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia está orientada a la protección de los derechos de las mujeres frente a la violencia perpetrada en su contra por ser mujeres. Dicha violencia es resultado de una construcción social, de expresión extrema de la discriminación y subordinación de las mujeres, y evidencia del uso y abuso de la fuerza y el poder para imponer una voluntad.

Bibliografía

- Amartya Sen, *El desarrollo como libertad*, Gaceta INE, 2007.
- Astearra Bonomi, Judith, *Buenas prácticas y auditoría de género. Instrumentos para políticas locales*, Proyecto Transnacional Olympia de Gouges y Oficina Técnica para la Igualdad de la Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003.
- Carbonell, Miguel, *La igualdad entre el hombre y la mujer. Apuntes en torno al ensayo de Luigi Ferrajoli*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, col. Miradas, núm. 2, México, 2006.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, *La participación política de las mujeres en el ámbito municipal*, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2008.
- Centro de información-Organización de las Naciones Unidas, *Temas de interés* [en línea]. Centro de Información-Organización de las Naciones Unidas México, Cuba y República Dominicana [fecha de actualización: 5 de octubre de 2009]. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer.htm>
- Consejo Nacional de Población, "Anexo b, índice de marginación por municipio, 2005", en *Índices de marginación 2005* [en línea]. 1ª edición, México, Consejo Nacional de Población, 2009 [fecha de consulta: abril 2009]. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/IMU2005/presentacion.pdf>
- _____, *Sistema Urbano Nacional 2000* [en línea], en Consejo Nacional de Población, México. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=3%3Asistema-urbano-nacional-2000-2005&catid=25%3Aque-es-conapo&Itemid=1
- _____, *Delimitación de zonas metropolitanas de México, 2005* [en línea] en Consejo Nacional de Población/INEGI, México. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=133&Itemid=212
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León, "Derechos de propiedad, herencia de las esposas e igualdad de género: aspectos comparativos entre Brasil e Hispanoamérica", en *Estudios feministas*, año 9, segundo semestre, México, 2001.
- García Prince, Evangelina, *Marco conceptual ¿de qué estamos hablando?: políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, 2008.
- Ferrajoli, Luigi, *Igualdad y diferencia*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Col. Miradas 2, México, 2005.
- Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres, *Documento de trabajo*, Dirección de Institucionalización de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios-Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2008.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-Presidencia de la República, México, 2007.
- Guzmán, Virginia, "El proceso de construcción de la institucionalización de género", en *Memoria del primer seminario latinoamericano de metodologías de capacitación en género*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2002.

- _____. (2004), "Sentidos y alcances del concepto de gobernabilidad" en *Revista digital Gobernabilidad democrática y género* núm. 1 [en línea] CEPAL-División de asuntos de género. Disponible en: www.eclac.org/mujer/revista/antiores/n1
- INEGI, *Regiones socioeconómicas de México*, en Información estadística-Sistemas de consulta [en línea]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/regsoc/default.asp?s=est&c=11723>
- Instituto Nacional de las Mujeres, *El reto de la equidad*, Fondo de Cultura Económica, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2006.
- _____. *Glosario de género*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2007.
- _____. *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2005.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, *Del presidente municipal. Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, Inafed-Segob, México, 2008.
- _____. *Agenda Desde lo Local, descentralización estratégica para el desarrollo de lo local* [en línea] Inafed-Segob. Disponible en: www.inafed.gob.mx
- _____. *Información básica sobre administración y gobierno municipal*, Inafed-Secretaría de Gobernación, México, 2000.
- INSTRAW, *Los mecanismos de adelanto de las mujeres nacionales y regionales y sus posibilidades de incidencia en políticas públicas de género en los gobiernos municipales* [en línea] en INSTRAW, Documento de políticas 2. Disponible en: <http://www.un-instraw.org/jdata/images/files/prigep/Mecanismosgenero.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, "Jerarquía normativa de los tratados internacionales en México: importancia en materia de derechos humanos" en *Boletín informativo Derechos humanos: Agenda Internacional de México, 22 de mayo de 2007* [en línea] Dirección General de Derechos Humanos y Democracia-SRE. Disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/uruguay/pdf/boletinDGDH6.pdf>
- Lagarde y de los Ríos, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Horas y horas, col. Cuadernos inacabados núm. 25, 3ª edición, 2001.
- _____. *Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, serie Estudios básicos de derechos humanos, Tomo IV, 1996.
- Lamas, Marta, "Género", en *Mujeres al timón en la función pública. Manual de liderazgo social*, Indesol/Instituto para el liderazgo Simone de Beauvoir, México.
- Longwe, S. H. y R. Clarke, *Women's Equality and Empowerment Framework*, Unicef, Nueva York. Edición en castellano: "El marco conceptual de igualdad y empoderamiento de las mujeres", en M. León (comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1997.
- Rico, Nieves, *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*, CEPAL, Serie Mujer y desarrollo núm. 25, Santiago de Chile, 1998.
- Rubio Castro, Ana, "Ciudadanía y sociedad civil: avanzar en la igualdad desde la política", en *Lo público y lo privado en el contexto de la globalización*, Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 2006.
- _____. *Evolución histórica de la igualdad de género. Del consenso internacional a la responsabilidad estatal*. Ensayo presentado en las Jornadas sobre violencia basada en el género, Universidad de Granada, 2007, consultado en <http://igualdad3000.blogspot.com/2007/12/igualdad-de-gnero-un-poco-de-historia.html>
- _____. *Las políticas de igualdad: de la igualdad formal al mainstreaming*, Universidad de Granada.
- Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2005.
- Secretaría de Gobernación, *La planeación del desarrollo municipal, Guía técnica 4* [en línea], Secretaría de Gobernación, México. Disponible en http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Guias_y_Manuales93
- Serret, Estela, *Discriminación de género. Las inconsecuencias de la democracia*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Cuadernos de la Igualdad núm. 6, México, 2006.
- Stiegler, Bárbara, *Género, poder y política. Diez preguntas y respuestas sobre el concepto de "gender mainstreaming"* [en línea], Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2003. Disponible en: <http://library.fes.de/fulltext/iez/01658toc.htm>
- Volio Monge, Roxana, *Género y cultura en la planificación del desarrollo*, Fundación Canaria para el Desarrollo Social, Canarias, 2008.

El libro **Guía Conceptual, Volumen I. Desarrollo Local con Igualdad de Género** se imprimió en el mes de octubre de 2009, en los talleres de Impresora y Encuadernadora PROGRESO, San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa, México, D.F., C.P. 09830.

El tiraje consta de mil ejemplares