

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



MUNICIPIO E IGUALDAD DE GÉNERO: UN ANÁLISIS JURÍDICO-
INSTITUCIONAL

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta

JOSÉ LUIS SALAZAR MARTÍNEZ

Asesor: Dr. Alberto Arellano Ríos

Tlaquepaque, Jal., Agosto de 2014

ÍNDICE

Introducción.....	p.6
Planteamiento del problema.....	20
Metodología.....	27
Desarrollo y análisis del problema.....	33
1. La igualdad de género: el marco normativo y las políticas públicas locales.....	33
1.1. Los tratados internacionales y el marco normativo nacional..	34
1.2. Políticas públicas locales con perspectiva de género.....	44
2. El marco institucional del municipio para impulsar la igualdad de género.....	52
2.1. El marco constitucional del municipio.....	53
2.1.1. Los servicios públicos municipales.....	57
2.1.2. Otros mecanismos institucionales.....	63
2.2. Los municipios en las Leyes de Igualdad y Violencia.....	67
2.2.1. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.....	68
2.2.2. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.....	70

2.3.	La perspectiva de género en los reglamentos municipales....	72
3.	Los instrumentos que tienen los ayuntamientos para impulsar la igualdad de género	79
3.1.	El Instituto Nacional de las Mujeres y el Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres.....	80
3.2.	Los municipios y el Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres.....	85
	CONCLUSIONES.....	100
	REFERENCIAS.....	107
	ANEXOS.....	111

Agradecimientos:

Agradezco a mi familia que me apoyó en la elaboración de este documento, por su paciencia, su generosidad para regalarme su tiempo, y al Dr. Alberto Arellano Ríos por su puntual asistencia en las dudas que tuve.

Introducción

El documento que se presenta es el resultado de un trabajo de investigación que se hizo para el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), dentro de la serie denominada *desarrollo local con igualdad de género*; en virtud a los conocimientos adquiridos en la maestría y la experiencia profesional en mi trabajo con los municipios. Cabe precisar que ante el INMUJERES se presentaron varias propuestas de otros colegas y organizaciones para desarrollar el presente trabajo de investigación, las cuales y al momento de ser evaluarlas, la dependencia se inclinó por esta propuesta. Este trabajo no sólo se ajustó a los objetivos que persigue el programa gubernamental y la institución aludida, como lo son lograr la igualdad entre mujeres y hombres¹, a través de institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el ámbito local², sino que, entre otras cosas, la razón por la que fue elegido consistió en proponerse como objetivo principal el de proporcionar a las autoridades municipales mexicanas (presidentes municipales, regidores y síndicos³, que toman decisiones en dicho ámbito, tales como la

1

El objetivo del programa gubernamental PROIGUALDAD, coordinado por el INMUJERES.

² El principal objetivo del “Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM)”.

³ Artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

construcción de políticas públicas, creación de ordenamientos municipales) una guía de conocimientos conceptuales no sólo del marco institucional sino de una base mínima del enfoque de políticas públicas, el desarrollo humano e igualdad de género, conceptos que serán desarrollados con amplitud en el trabajo, y de los cuales se considera de suma importancia que sean aplicados en el ámbito municipal.

El objetivo general del trabajo, conforme lo señaló la propia dependencia fue *“Dar continuidad a la elaboración de la Serie Desarrollo Local con Igualdad de Género para proponer modelos de intervención que fortalezcan los conocimientos y habilidades de gestión de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y de servidoras/es públicos de los gobiernos municipales para incorporar de manera transversal la perspectiva de género en los procesos de diagnóstico y de planeación de políticas públicas locales y contribuya a lograr la igualdad entre mujeres y hombres”*⁴.

Las actividades a desarrolladas fueron las siguientes:

- Identificación de aprendizajes de los mecanismos para el adelanto de las mujeres con respecto a la gestión de la incorporación de la perspectiva de género en la normativa de la administración pública municipal.

⁴ *Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 1. Guía Conceptual.* 2009. México: INMUJERES.

- Análisis de información generada en los proyectos presentados al Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) durante 2008, 2009 y 2010, vinculados con la propuesta de bandos de gobierno municipal y reglamentos con perspectiva de género.
- Diseño de un modelo de bando de policía y gobierno municipal para la transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género en los gobiernos municipales del país, con base en necesidades formativas y de gestión de las IMM y de la administración pública municipal, que definan en coherencia con los volúmenes presentados, los contenidos metodológicos, temáticos y didácticos del volumen 5 de la *Serie Desarrollo Local con Igualdad de Género*.⁵

De la misma forma los productos que se comprometieron a entregar fueron cuatro, divididos en dos etapas, en la primera etapa se entregó el diseño de la guía, el marco conceptual de la normatividad con perspectiva de género y la estructura de la guía, propuesta de capítulos (temas y *abstrac* o resumen del contenido que se desarrollará en cada capítulo del volumen); en la segunda etapa se entregó el desarrollo de los capítulos propuestos en la primera etapa, que incluyen las consideraciones normativas, metodológicas, teóricas, temáticas,

⁵ Ibid.

procedimiento y de gestión necesarias para modificar los bandos de policía y gobierno municipal y sus reglamentos con perspectiva de género.

Para la elaboración del trabajo se desarrolló el siguiente proceso:

1. *Etapa previa*: Reunión de trabajo con la *dirección de institucionalización y promoción de la perspectiva de género en estados y municipios*, dependiente del INMUJERES.
2. *Primera etapa*: I. Diseño de la guía (estrategia metodológica); II. El marco conceptual de la normatividad con perspectiva de género; III. La estructura de la guía (propuesta de capítulos); y IV. Observaciones.
3. *Segunda etapa*: I. Desarrollo de los capítulos; II. Observaciones.
4. *Edición*: Observaciones.

En una etapa previa al desarrollo del trabajo se acordó llevar cabo una reunión de trabajo con la dirección de institucionalización y promoción de la perspectiva de género en estados y municipios, dependiente del INMUJERES; en dicha reunión se discutieron las prioridades de la dependencia federal respecto a lo que se tenía que potenciar en el documento, entre otras cosas: el uso de un lenguaje incluyente no sexista; el manejo de una redacción clara y entendible para las autoridades municipales; que el documento sirviera como una guía para que las autoridades municipales pudieran elaborar sus reglamentos con perspectiva de género; en la parte conceptual que estuviera precedido del volumen 1 de la serie

que presenta conceptos clave del desarrollo humano y local sustentable; además se acordó que el volumen sea una guía normativa construida desde el enfoque de las políticas públicas, que incluyera la perspectiva de género en todas sus etapas de diagnóstico, diseño y aplicación; también se propuso cómo concretar los tratados internacionales, la normativa federal y local, en la normativa municipal; finalmente el realizar un análisis de los esfuerzos del INMUJERES, como agencia federal que promueve la igualdad de género en los municipios mexicanos.

En la primera etapa se diseñó la estrategia metodológica para la elaboración del documento, en la cual se definió el objetivo del trabajo, la metodología, y el enfoque analítico, entre otros apartados, que en un esfuerzo por resumir al menos estos tres componentes se presentaron de la siguiente forma: el objetivo del trabajo se definió como *incorporar la perspectiva de género en los instrumentos normativos del municipio para contribuir a su institucionalización*; la metodología señala como técnicas de investigación que se utilizaron principalmente de fuentes documentales de información dada la naturaleza del trabajo, de la misma forma se estableció que el alcance del proyecto es prescriptivo en virtud a que su finalidad es que las autoridades municipales incluyan la perspectiva de género en sus instrumentos normativos; por último que el enfoque analítico que se desarrollará girará en torno a cuatro aspectos: jurídico, análisis de género, desarrollo humano y cambio institucional.

En esta primera etapa se recibieron y solventaron observaciones relativas a: I. Mayor detalle del marco internacional y nacional de la perspectiva de género; II. Profundidad de los conceptos de género y desarrollo local; III. Señalar la importancia del proceso de la institucionalización de las políticas públicas con perspectiva de género; IV. Incluir de forma clara la cultura institucional incluyente; y V. Potenciar la participación ciudadana en la generación de los diagnósticos.

Para la *segunda etapa*, se entregó el desarrollo del documento preponderando en cada apartado lo siguiente: a) El recorrido que ha tenido el reconocimiento de la igualdad de género primero en los tratados internacionales de los cuales México forma parte, la adecuación de la normatividad federal y local en concordancia con dichos tratados internacionales, y la obligatoriedad manifiesta de los gobiernos municipales para que elaboren sus reglamentos con perspectiva de género que ayuden a la igualdad de mujeres y hombres; b) El enfoque de políticas públicas con perspectiva de género donde se garantice la participación de las mujeres y hombres del municipio ; c) Las potestades y atribuciones con que cuenta el gobierno municipal, para incluir la perspectiva de género en sus instrumentos como en este caso el de la normativa municipal; d) Finalmente el análisis de lo que ya se ha hecho en los municipios mexicanos que han participado en el *Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM)* señalados en el desarrollo del documento,

con todo este andamiaje jurídico y de programas y políticas con igualdad de género, y que han creado sus propios instrumentos jurídicos.

Para la consecución del trabajo de investigación, se hicieron y solventaron las siguientes observaciones: i) Hacer un ejercicio de análisis – síntesis, procurando no citar tanto en el documento, es decir, parafrasear y evitar las citas textuales de autores; ii) Acotar la introducción, solo señalando la organización de los capítulos y la importancia del documento; iii) ;Verificar el lenguaje incluyente; iv) Otorgar más secuencia lógica al documento; v) Armonizar la normatividad internacional, federal, local y municipal; vi) Desarrollar más a profundidad conceptos básicos de derechos humanos, igualdad y equidad; vii) Clarificar el procedimiento formal para elaborar los reglamentos municipales; y viii) Otorgarle importancia a las instancias municipales de la mujer como agente precursor de las políticas públicas con perspectiva de género.

En cuanto al marco conceptual el desarrollo humano sustentable constituye el principio rector de los objetivos de la política nacional y la estrategia integral de las políticas públicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).⁶ 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. En este

⁶ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, p. 18.

sentido, 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.⁷

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 que existen, es decir, la desigualdad entre mujeres y hombres de las regiones y municipios del país, originadas por la discriminación que ha puesto en desventaja a las mujeres respecto al acceso a los recursos materiales como inmuebles, muebles, y no materiales como autoridad, redes, entre otros⁸, y al ejercicio de los derechos humanos por el sólo hecho de ser mujeres. De persistir la exclusión en la mitad de la población, los beneficios que el progreso genera en la sociedad y lo que se espera obtener de él, el desarrollo humano seguirá siendo una cuenta pendiente.

⁷ *Ibid.*, pp. 23-24.

⁸ *Glosario de Género*. Noviembre de 2007. México: INMUJERES, p.115.

Ante este reto, en el PND se explicita el compromiso de promover activamente “la igualdad efectiva entre los géneros” y “la implantación de políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas”,⁹ destaca en este punto que cada uno de los ejes de política de dicho plan “incorporan la perspectiva de género de manera transversal”.¹⁰ 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 a través de la equidad de género.

Por supuesto que lograr reducir la brecha entre las mujeres y hombres 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 ahí la importancia de que los municipios cuenten con unidades administrativas que funcionen como mecanismos gubernamentales para el adelanto¹¹ de las mujeres y trabajen en estrecha coordinación y colaboración con

⁹ *Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007*, p. 211.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Término que se utiliza una vez que se reconoce que existe desventaja de las mujeres con relación a los hombres al acceso de los derechos, recursos y oportunidades.

el gobierno municipal y con el conjunto de servidoras/es públicas/os así como con la ciudadanía para orientar la formulación efectiva de políticas para la igualdad entre mujeres y hombres.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) ha apoyado estos esfuerzos por diferentes vías, como: I, 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 Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM), para respaldar la creación, fortalecimiento y consolidación de estas instancias, que tienen un lugar en la administración pública local así como alentar el compromiso y la incorporación transversal e institucional de la perspectiva de género.

Una vertiente de este proyecto fue la serie *Desarrollo Local con Igualdad de Género*, el cual constó de siete volúmenes. Los temas giraron 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 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 fue 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, como el plan municipal de desarrollo, el presupuesto de gasto y la normatividad municipal, que en su aplicación se puedan hacer visibles a las mujeres y hombres a quienes afectan. 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 Municipios¹².

¹² La serie se compone de siete apartados generales que a la vez serán los volúmenes a publicar: 1) una guía conceptual, en la que se detallan los conceptos claves del desarrollo humano y local sustentable, así como los componentes principales de la perspectiva de género; 2) un apartado sobre el diagnóstico municipal en el que se analiza la situación de género y se aportan elementos para la definición de la agenda de igualdad; 3) un apartado dedicado a la planeación, con el que se aportarán elementos para la introducción transversal de políticas para igualdad en los instrumentos de la planeación del desarrollo (planes municipales de desarrollo); 4) un apartado sobre presupuestos, en el que se ofrecen herramientas para la programación y distribución de recursos a favor de la igualdad; 5) un apartado sobre el marco normativo, con el que se pretende incorporar los principios de la igualdad de género en los instrumentos normativos municipales para favorecer la institucionalización de la perspectiva; 6) un apartado denominado agenda local para la igualdad de género con el que se pretende construir un modelo de indicadores con perspectiva de género para valorar la gestión municipal; y, 7) un apartado sobre participación ciudadana y liderazgo, con el que se pretende fortalecer la participación de las mujeres en la construcción y seguimiento de la agenda. En fin, la serie en su conjunto, intenta ofrecer un cúmulo de herramientas teóricas y aplicadas para la implantación de un modelo de gestión con perspectiva de género.

El de *Desarrollo Local con Igualdad de Género*, que es el volumen que sirve de punto de partida y base conceptual de los demás, 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.

En el denominado *Bando de Policía y Gobierno Municipal y sus reglamentos*, que es el volumen que ahora nos ocupa, 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 esta tesitura, el documento que se elaboró es una guía temática que compendia diversas leyes y documentos que los gobiernos municipales tienen para enmarcar e incrustar la perspectiva de género en la acción gubernamental. De tal modo que este documento busca ofrecer a los gobiernos municipales herramientas conceptuales así como experiencias útiles para implantar políticas públicas con la perspectiva de igualdad de género.

En un sentido más específico el trabajo buscó que en los instrumentos institucionales del municipio se incorpore la perspectiva de género como la base jurídica, normativa y/o reglamentaría que contribuya al desarrollo y fortalecimiento institucional, así como que las mejores prácticas contribuyan a la igualdad entre hombres y mujeres.

Dada la naturaleza de este reporte, la evidencia empírica que la sustenta es principalmente jurídica y documental. Vale la pena tener en consideración que el régimen constitucional de los municipios mexicanos es homogéneo, pues el artículo 115 constitucional lo regula pormenorizadamente y lo que hacen las constituciones locales y las leyes secundarias es seguir las grandes directrices de la Constitución federal. En este marco nacional cada gobierno municipal posee características y atributos sociales, económicos, políticos y culturales propios, lo que representa un elevado nivel de complejidad.

No obstante, este trabajo tuvo un matiz prescriptivo, pues la finalidad es ofrecer elementos que permitan a los gobiernos municipales la incorporación de la perspectiva de género en los instrumentos normativos con los que cuenta y genera.

Un aspecto que se debe considerar en el momento de trazar el marco normativo en el que se tiene contemplada la perspectiva de género es que éste debe permitir al menos: 1) visualizar cómo el marco jurídico regula y contribuye a

la planeación del desarrollo local; 2) qué instrumentos normativos regulan la existencia de las instancias municipales de las mujeres; 3) dónde está implicada la armonización del marco normativo municipal con los instrumentos jurídicos estatales, nacionales e internacionales; y 4) cuál es el conjunto de ordenamientos jurídicos emanados de los gobiernos municipales.

El punto general de partida para decir que en México la igualdad de género existe y se contempla en lo que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 4 al señalar que el varón y la mujer son iguales ante la ley. No obstante, en este simple reconocimiento hay procesos internacionales previos o procesos nacionales simultáneos que denunciaron que la igualdad no se ha dado y el reto es hacerla realidad. De este modo, la perspectiva de género aplicada a las políticas de equidad se ha definido como el tratamiento deliberado hacia situaciones de justicia dirigido a personas o grupos humanos que están sometidos a desigualdades por motivo de su sexo biológico (Paredes, 2006: 743). La situación anterior obligó a ofrecer elementos metodológicos, experiencias e ideas sobre prácticas de innovación que ayuden a los ayuntamientos a coadyuvar en el impulso a la igualdad de género y el resultado fue la publicación de un cuadernillo. Este documento retoma buena parte de aquel producto final, pero ahora se presenta como reporte de experiencia profesional y se contextualiza la experiencia en sus aspectos metodológicos, profesionales e institucionales.

Planteamiento del problema

En el país existen tres órdenes de gobierno el federal, estatal y municipal, cada uno de ellos cuenta con diversas competencias ya sean directas, concurrentes entre ellos, o coadyuvantes con otros; para el caso de los municipios estos cuentan con competencias directas como los servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales está el agua, alumbrado, mercados, etc.; además tiene competencias concurrentes con los gobiernos federal y estatal, como es el caso de la materia ecológica, donde existen competencias de los tres órdenes de gobierno, pero que se encuentran debidamente distribuidas en las leyes y reglamentos; y finalmente los municipios en algunas ocasiones coadyuvan con el gobierno federal o estatal en asuntos que por la urgencia y necesidad, aquellos no pueden atender suficientemente, como el caso de la educación y la salud.

Dichas competencias se encuentran definidas por la normatividad mexicana y atienden a diversas materias en la solución de la problemática, también cada orden de gobierno construye sus políticas públicas y define sus ordenamientos; para el caso de los gobiernos municipales ante la diversidad de los mismos (más de dos mil municipios en el país), resulta complejo definir políticas públicas

generales que atiendan la problemática de género según sus competencias definidas en el artículo 115 Constitucional.

Si acaso se pueden construir algunas herramientas para el diseño y aplicación de las políticas públicas municipales y la normatividad local con equidad de género, para resolver las problemáticas que se presentan en este tema, algunos datos internacionales:

- *Las mujeres realizan 52 por ciento de las horas trabajadas en el mundo, pero sólo es pagado un tercio de estas horas.*
- *Las mujeres constituyen dos terceras partes de los 960 millones de personas que no saben leer ni escribir.*
- *Las mujeres son dueñas de sólo 10 por ciento del dinero que circula y del uno por ciento de la tierra cultivada en el planeta.*
- *Dos terceras partes de los mil 300 millones de personas pobres en el mundo son mujeres.*¹³

Según el Instituto Nacional de Geografía e Informática (2007):

- *Aunque las mujeres llevan a cabo actividades productivas, siguen siendo responsables del trabajo doméstico y del cuidado de la familia.*

¹³ ABC de Género en la Administración Pública. Noviembre de 2007. México: INMUJERES. P. 10, 11, 12 y 13.

- *Según datos de 2007, las mujeres dedican, en promedio, entre nueve y 12 horas semanales al trabajo doméstico en comparación con los hombres.*
- *Respecto al rol productivo, existe una división entre los empleos que generalmente realizan los hombres y los que se les ofrecen a las mujeres. Casi en su totalidad, los trabajos que hacen las mujeres suponen menor remuneración y prestaciones laborales más restringidas que los hombres.*
- *Aun en los casos en que las mujeres llevan a cabo trabajo igual o de igual valor, éstas reciben en promedio 8.3 por ciento de ingreso menor que los varones.*
- *De hecho, hay actividades laborales en las que las mujeres ganan hasta 40 por ciento menos que los hombres por realizar el mismo trabajo.*
- *El porcentaje de mujeres en puestos de dirección y en cargos de representación popular es bajo: en el sector público sólo dos de cada 10 funcionarios en puestos de dirección son mujeres.*
- *El porcentaje de jefas de hogar sin instrucción casi duplica al de jefes hombres en esa condición: 16.3 y 9.5 por ciento, respectivamente.¹⁴*

En comparación a los datos de 2007, según el mismo Instituto Nacional de Geografía e Informática (2013), los datos son los siguientes:

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Instituto Nacional de las Mujeres, *Mujeres y Hombres en México 2007, 2007..*

- *En todas aquellas actividades que pueden clasificarse como labores domésticas (o del hogar) la proporción de mujeres que se dedican a ellas es mayor que la de hombres, llegando a una relación de 9 a 1 en el caso de las actividades de cuidado de niños, enfermos y ancianos.*
- *Analizando el promedio de horas que le dedican las personas ocupadas (empleadas) al trabajo total por grupo de edad, se observa que en todas las mujeres dedican más horas que los hombres, es decir, ellas trabajan alrededor de 10 a 12 horas más a la semana que los varones en el trabajo total. Esto es reflejo de la doble jornada femenina, que se realiza tanto fuera como dentro del hogar.*
- *En relación con los ingresos que recibe la población que participa en el trabajo remunerado, los hombres tienen mayores ingresos que las mujeres.*
- *La mediana del ingreso por hora de la población que participa en el trabajo remunerado se incrementa a medida que la población tiene mayor escolaridad. Sin embargo, en todos los niveles de escolaridad las mujeres tienen un menor ingreso respecto al de los hombres.*
- *La contribución de horas a la semana al trabajo total según situación conyugal, es mayor tanto en hombres como en mujeres cuando son casados o unidos y se reduce cuando son solteros. Sin embargo, en la población femenina es en quien recae la carga del trabajo total,*

independientemente de su situación conyugal. En promedio ellas trabajan entre 35 a 53 horas a la semana y los hombres entre 31 a 47.

- *En 72% de los hogares el propietario de la vivienda es el o la jefe del hogar y en el 16.8% la propiedad está a nombre de la pareja. En el caso hogares con jefe hombre el 91.3% ellos son dueños, mientras que en las de jefaturas femeninas 42.3% de los hogares las mujeres son propietarias de una vivienda y el 41.5% el dueño es su pareja.*
- *En 2005 la representación femenina en el Senado de la República fue de 21.1%, se incrementó a 23.4% en 2010 y llegó a 33.6% en 2013. En el Congreso de la Unión las cifras correspondientes fueron 23.6%, 27% y 36.8 por ciento respectivamente. Superando actualmente el porcentaje recomendado internacionalmente, que es de 30%.*
- *La distribución de las personas empleadas en la Administración Pública Federal está todavía masculinizada, pues en cuanto al ejercicio de los puestos de mando en las diferentes instituciones en la clasificación de estos siete cargos graficados, el dominio de los hombres es evidente: no hay ninguno cercano al equilibrio. La mayor participación femenina se da en las direcciones de área, donde de cada 100 titulares, 34 son mujeres. En todas las demás la proporción de los varones es más alta todavía, desde 75 de*

cada 100 encabezando alguna Dirección General Adjunta u otra entidad, hasta 86 titulares o jefes de unidad.

- *Actualmente cerca de la cuarta parte de los hogares mexicanos tienen como jefa a una mujer.*
- *Las tasas de analfabetismo para la población de 15 años y más muestran una tendencia a la baja conforme disminuye la edad de las personas. La brecha entre mujeres y hombres es más grande en los grupos de mayor edad, con niveles de analfabetismo más altos para las mujeres. En el grupo de edad de 15 a 29 años los hombres presentan una tasa de analfabetismo superior que las mujeres.*
- *En el país nacen más niños que niñas pero también mueren más hombres que mujeres. Del total de defunciones 56.2% corresponde a hombres. Este factor influye para que en el total de la población predominen las mujeres*

Los datos son contundentes y la encomienda se ve difícil, reducir la brecha entre mujeres y hombres con un enfoque de desarrollo humano, ya que no solo se necesita contar con políticas públicas y normatividad con equidad de género, sino que dichas propuestas sean diseñadas, aplicadas y apropiadas por las mujeres y hombres; para lograr esta encomienda se debe tomar en cuenta el *paradigma político*, que implica que *a través de la política obtenemos las reglas y los*

*reglamentos, que garantiza el acceso a las oportunidades*¹⁵, pero también la posibilidad de incidir en el cambio institucional a través no solo de la modificación del marco normativo (reglas formales) en sí mismo, sino también de la modificación de las conductas, creencias y valores (reglas informales) (Douglas North, 1996) para que haya efectividad en su aplicación.

Ante esta problemática se propone abordarla desde los siguientes apartados analíticos: marco institucional y normativo de los municipios mexicanos.

¹⁵ Lynn, Naombi y Wildavsky, Aaron. Administración Pública: el estado actual de la disciplina. Fondo de Cultura Económica. 1999. México. Pág. 279 y 280.

Metodología

Dada la naturaleza jurídica de este proyecto, las técnicas de investigación que se utilizaron requieren principalmente de fuentes documentales de información. Ya que la finalidad es incorporar la perspectiva de género en los instrumentos normativos municipales, debido a ello el método principal será la *comparación*.

El alcance de este proyecto será prescriptivo, pues la finalidad principal es ofrecer elementos que permitan a los gobiernos municipales la incorporación de la perspectiva de género en los instrumentos normativos. En ese sentido, vale la pena tener presente que a pesar de que el régimen constitucional de los municipios es homogéneo, en la realidad cada gobierno municipal posee características y atributos sociales, económicos, políticos y culturales propios, lo que representa un elevado nivel de complejidad analítica. Por lo tanto, los resultados de este proyecto ofrecerán una visión general respecto de los retos y oportunidades que se presenten en el contexto municipal para la incorporación de la perspectiva de género en sus instrumentos normativos.

Enfoque analítico

A partir del conjunto de técnicas y métodos analíticos que se señalan en la sección anterior, se pretende obtener información para cuatro aspectos fundamentales: 1) los instrumentos normativos que regulan la planeación del desarrollo, 2) los instrumentos normativos que regulan la existencia de las instancias municipales de la mujer (IMM), 3) los elementos de armonización legislativa del marco normativo municipal con los instrumentos jurídicos estatales, nacionales, e internacionales; y , 4) el conjunto de ordenamientos jurídicos emanados de los gobiernos municipales. Por otro lado, el marco conceptual que se usará para el desarrollo de este *Volumen 5. Normatividad municipal para la igualdad de género*, consiste en los siguientes enfoques:

1) Jurídico (potestad normativa del municipio);

2) Análisis de género (perspectiva de género);

3) Desarrollo humano;

4) Cambio institucional.

El análisis de género se realiza tomando en consideración que el presente trabajo se elabora en seguimiento al volumen 1, *Desarrollo local con igualdad de género*, que establece que el marco normativo con perspectiva de género es uno de los elementos de la serie que aportará la incorporación de los principios de igualdad entre mujeres y hombres para su institucionalización; dicho análisis se efectúa desde el enfoque del desarrollo humano con el fin de garantizar el acceso de las mujeres a las libertades, oportunidades, derechos y recursos, que abonen a la reducción de la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

Para el análisis del marco normativo municipal con perspectiva de género, se tomarán en cuenta tres componentes y la forma en interactúan entre sí (Alda Facio 1992) dentro del proceso de reglamentación municipal: 1) el componente formal-normativo, 2) el componente estructural, 3) el componente político cultural. Teniendo como eje de análisis el enfoque de género.

En los compromisos mundiales y en las distintas declaraciones rectoras nacionales e internacionales se destacan valores fundamentales indispensables para el desarrollo humano sostenible: la igualdad, la solidaridad, la libertad, la responsabilidad común, la tolerancia y el respeto a la naturaleza. El eje rector propuesto por PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), es el paradigma del desarrollo humano tendiente a un desarrollo sostenible, en el que

establece un marco incluyente para las acciones que se tomen en beneficio de la persona, entendiendo a ésta como la principal riqueza de las naciones. La prioridad se centra en estimular la creación de un entorno que permita el desarrollo del potencial de mujeres y hombres, para que lleven vidas productivas y creativas de acuerdo a sus necesidades e intereses; como lo señala Amartya Sen, el desarrollo humano se le puede concebir como el “proceso por el que la gente mejora sus condiciones de vida, a través, de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos”. En otras palabras, es un proceso en el cual se amplían las opciones de la sociedad, aumentando las funciones y las capacidades humanas.

Se requiere de apoyar a los gobiernos municipales en el establecimiento de las condiciones para el desarrollo de las capacidades de la ciudadanía a condiciones de igualdad, a través de la normatividad municipal, eliminando los obstáculos y la discriminación que histórica y culturalmente han limitado a las mujeres. Parafraseando otra vez a Amartya Sen: “Un gobierno tiene que ser juzgado en función de las capacidades concretas de sus ciudadanos”. De ahí la importancia de que las autoridades realicen acciones específicas y tendientes a mejorar las capacidades de la sociedad.

A través de los años las decisiones, los recursos y el reconocimiento social se concentra en los hombres, como cabeza del Estado, de la sociedad, de la comunidad y de la familia; aunque en muchos de los casos solo sea en teoría, pues, es la mujer quien tiene diversidad de funciones dentro y fuera de las casa; por eso es un sistema que debe ser superado, construyendo relaciones de igualdad entre géneros y qué mejor que éstas partan desde el amparo de la ley.

Es una necesidad impostergable la de superar una desigualdad respecto a la participación en los procesos de desarrollo local que ha llevado a generar estrategias, a abrir caminos que contribuyan a superar esta situación que afecta a las mujeres de todas las edades, de todas las culturas y de todas las regiones del país. La estrategia de adecuar la normatividad municipal aplicable, permitirá que desde el punto de vista legal se reconozcan y protejan los derechos de las mujeres.

El enfoque de género en el desarrollo local, tiene que ver con que las mujeres son protagonistas de los procesos, la participación activa en los espacios de toma de decisiones como ciudadanas de pleno derecho. Estos procesos deben ser impulsados activamente, con voluntad política y un gran compromiso social.

En el año 2000, en el encuentro celebrado en la sede de las Naciones Unidas, mediante la Declaración de Beijing y dando seguimiento a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se pone énfasis en este trabajo conjunto para

lograr la equidad entre hombres y mujeres: “Los procesos de formulación de políticas para la equidad de género requieren de la cooperación de mujeres y hombres en todos los niveles”.

Desarrollo y análisis

1. La igualdad de género: el marco normativo y las políticas públicas locales

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas 2012, las mujeres desempeñan dos tercios del trabajo mundial, obtienen sólo 10 por ciento de los ingresos y poseen menos del 1% de las propiedades en el mundo. Además de que se encuentran excluidas de la mayoría de los proyectos sociales y de la toma de decisiones de gobierno. En México esta situación no es la excepción, en amplias regiones del país los problemas de desigualdad son similares/comparten algunas características iguales y mayores como los que se presentan en naciones que son reconocidas ampliamente como marginadas en el concierto internacional.

Por lo que toca al ámbito internacional se puede decir que ha habido movimientos sociales en los que poco a poco las mujeres han luchado porque se reconozcan sus derechos y los gobiernos nacionales los suscriban en diferentes convenciones y tratados. Con estos instrumentos, y considerando que en el ámbito nacional las mujeres mexicanas también han luchado políticamente por sus derechos, a los gobiernos del país se les ha exigido que diseñen e implementen un marco institucional en donde la perspectiva de género se haga presente e

impregne a la función pública. El reclamo es que el Estado haga realidad tales derechos.

1.1. Los tratados internacionales y el marco normativo nacional

El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres está reconocido en diversos documentos internacionales, pero al final este derecho sólo se hará efectivo si hay políticas públicas y programas sociales que contribuyan a ello. No obstante, la travesía porque fueran reconocidos por los gobiernos tiene valor en sí debido al contexto en el que las mujeres, principalmente, lucharon por el reconocimiento de tales derechos.

La reforma de gran envergadura en materia de derechos humanos fue la que reconoció la no discriminación de persona alguna motivada por género o preferencias sexuales, como un factor determinante en el goce de los derechos humanos. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 10 de junio de 2011 y trajo como consecuencia la obligatoriedad del Estado mexicano para que buscara su cabal cumplimiento y fuera acorde con los compromisos en la materia que previamente se habían firmado en diversos tratados internacionales. La reforma obligó a que los tres órdenes de gobierno la

observaran así como que implementaran políticas públicas nacionales, estatales y municipales.

De acuerdo al anexo 1, el itinerario en el que los gobiernos nacionales reconocieron y firmaron como derecho la igualdad entre hombres y mujeres inicia en diciembre de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta declaración es la base internacional primigenia de la perspectiva de género en las agendas públicas y la acción gubernamental. En la declaración se reconocieron los derechos fundamentales entre los hombres, los cuales se basan en la dignidad y el valor de la persona humana, y quedó asentada la igualdad de derechos de hombres y mujeres para promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Poco tiempo después, en marzo de 1953, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer reconoció que toda persona tenía derechos a participar en el gobierno de su país. En la generalidad de este derecho no sólo se denunció la exclusión de las mujeres en la vida política y pública de muchos países sino que se señaló la desigualdad por razón del sexo biológico. La convención si bien reconocía que las mujeres podrían participar directamente o por conducto de sus representantes libremente escogidos en la vida política, abogó por que hubiera oportunidades de ingreso en el servicio público de los países que lo firmaban.

Una década después, en diciembre 1966, diversos gobiernos nacionales firmaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo. Con este instrumento y conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas (libertad, justicia y paz), se reconoció la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. De igual modo, se estableció que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana y que no podría realizarse el ideal del ser humano libre sin que se abatiera el temor y la miseria a menos que se crearán condiciones que permitieran a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

La travesía en la demanda de la igualdad de la mujer con respecto a los hombres se hace más fuerte cuando en diciembre de 1979 se llevó a cabo la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). Poco tiempo después, en septiembre de 1981, entró en vigor su protocolo facultativo. Con ambos instrumentos se intentó, al menos jurídicamente, que los compromisos adquiridos por los gobiernos fueran vinculantes; además de contener un abanico de los derechos más amplio, completo a la vez que específicos con respecto a los documentos internacionales previamente creados. La convención denunció la discriminación y privación de

derechos hacia las mujeres por lo que se establecieron principios y medidas universales para que gozaran de igualdad de derechos y garantías.

En esta dirección el hemisferio americano hizo lo propio cuando en abril de 1948 se llevó a cabo la Convención Interamericana intitulada “Concesión sobre los derechos civiles a la mujer”. La convención entró en vigor en julio de 1954, y en ella la mayoría de las repúblicas americanas, inspiradas en los principios de la justicia, concedieron derechos civiles a la mujer. Poco tiempo después, y posteriormente al reconocimiento de los derechos civiles, los países americanos reconocieron que la mujer tenía derecho a un tratamiento político igual que el del hombre en la Convención Interamericana “Concesión sobre los derechos políticos de la mujer”.

Las cuatro conferencias mundiales de la mujer fueron los foros internacionales y los documentos que de ellas se desprendieron donde se trataron los temas relacionados con las desigualdades que sufrían las mujeres. La primera se llevó a cabo en México en 1975; la segunda en Copenhague en 1980; la tercera en Nairobi en 1985; y la cuarta en Beijing en 1995. La más relevante fue la Beijing pues en ella se buscó la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales en las legislaciones nacionales y estatales, así como velar por su debido cumplimiento. También en esta convención surgió la

necesidad de incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, presupuestos y gestión de instituciones públicas.¹⁶

Se tiene así que diversos tratados y documentos internacionales se firmaron antes del desarrollo de las conferencias mundiales sobre la mujer. Estas conferencias son el hito internacional de donde se desprende la perspectiva de género. En América se realizó el “Pacto de San José Costa Rica” en 1969. En la idea de reconocer los derechos humanos, por igual se reconoció la igualdad de derechos entre todas las personas. El mismo sentido tuvo la “Convención Interamericana, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” en 1994 celebrada en la ciudad de Belem, Brasil. En ella se afirmó que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales que limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y la libertad. De ahí que la eliminación de la violencia contra la mujer sea una condición indispensable para un desarrollo individual y social así como la plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.

En el marco de los documentos e instrumentos internacionales anteriores, y en particular del *Pacto de San José de Costa Rica*,¹⁷ a través del compromiso de

¹⁶ De entonces a la fecha ha habido otros documentos o tratados internacionales que si bien retoman lo de la convención de Beijing son más específicos o son de carácter regional. Un ejemplo del primero es “Metas de milenio” de septiembre del año 2000 donde se establecieron 8 metas, entre las que destacó la que se refería a promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Las metas estaban propuestas para alcanzarse en el 2015.

respetar los derechos y libertades de dicha convención sin discriminación por motivos de sexo; de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*¹⁸, para garantizar el respeto el derecho a votar, el establecimiento de un comité en la materia, rendir informes, entre otros compromisos; y de la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (BELÉM DO PARÁ)*¹⁹, en la que se fincó el compromiso de garantizar el derecho a la mujer a una vida libre de violencia, México se comprometió a garantizar la igualdad de los derechos de la mujer y del hombre en la vida política, económica, social, cultural y civil. Con el reconocimiento de tales derechos el Estado mexicano y sus gobiernos buscan garantizar el desarrollo pleno de mujeres y hombres y de ser necesario modificar las leyes y normas que contravenga los compromisos adquiridos. Igualmente tiene el compromiso de tomar medidas legislativas y administrativas que propicien el cambio de costumbres y prácticas que contribuyan a la desigualdad por razón del sexo. También el reconocimiento de los documentos y tratados internacionales obligan a los gobiernos de México a impulsar y garantizar el pleno desarrollo de la mujer que al amparo de la ley acceda a las mismas oportunidades que los varones, además de que son leyes (según la Constitución Política de los Estados

¹⁷ Publicado el día 22 de noviembre de 1969 en el diario oficial de la federación.

¹⁸ Publicado el día 12 de mayo de 1981 en el diario oficial de la federación.

¹⁹ Publicado el día 9 de junio de 1994 en el diario oficial de la federación.

Unidos Mexicanos), y por lo tanto es necesario considerarlos en la acción estatal y municipal.

Ante tal panorama es necesario recordar que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4 la igualdad entre los hombres y las mujeres, así como que el gobierno federal ha suscrito los derechos y garantías reconocidas en tratados y convenciones internacionales, éstos requieren de leyes secundarias, instituciones e instrumentos programáticos para hacerlos efectivos.

En este sentido, el 2 de agosto de 2006 se creó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres cuyo objetivo es garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad en los ámbitos público y privado promoviendo el empoderamiento de las mujeres²⁰.

También en el Artículo 15 de la ley se estableció que los congresos de los estados expedirán las disposiciones legales que promuevan los principios, políticas y objetivos sobre la igualdad entre mujeres y hombres. En el caso particular, la misma ley en su artículo 16 señala que corresponde a los municipios la creación e implementación de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres, lo que invariablemente los obliga a crear el andamiaje jurídico que

²⁰ El término empoderamiento se refiere a la necesidad de que las mujeres ganen poder, según el *Glosario de Género*. Noviembre de 2007. México: INMUJERES, p.58.

sustente dichas políticas públicas, como es el caso de los bandos de policía y gobierno.

Otra ley importante en el reconocimiento de la problemática de las mujeres es la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, publicada el 1º de febrero de 2007 en el DOF, que tiene como objetivo la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; en este sentido el artículo 49 de la ley señala que las entidades federativas deberán implementar políticas públicas en la materia y ejercer su facultad reglamentaria para la aplicación de esta ley. Para el caso de los municipios el artículo 50 de la ley establece que deberán crear e implementar la política pública acorde a los programas nacionales y estatales en la materia, orientada a erradicar la violencia en contra de las mujeres.

En este contexto de ordenamientos jurídicos en la materia, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres se creó el 12 de enero de 2001, y tuvo como objetivo la creación del Instituto Nacional de las Mujeres para promover y fomentar las condiciones que posibilitaran la no-discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país con criterios de transversalidad de género en políticas públicas, programas y acciones gubernamentales. La ley al ser programática, es

decir que se encarga de la implementación y ejecución de programas de gobierno en la materia, y el Instituto Nacional de las Mujeres al inscribirse como una dependencia y organismo dentro del enfoque de las políticas públicas, tiene como finalidad fortalecer a las dependencias de la administración pública federal para incorporar la equidad de género en ellas y fortalecer los vínculos entre los tres poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este contexto el INMUJERES tuvo en más de una ocasión el papel de negociar con los congresos locales temas como la creación, figura y asignación de un porcentaje del presupuesto municipal a los institutos estatales y municipales de las mujeres, con atribuciones claramente diferenciadas de las unidades administrativas, y reiterar que deben ser encabezadas por mujeres; lo anterior en virtud a que no es suficiente que la equidad de género se quede en las leyes y normas municipales, sino que es necesario que se aplique con los instrumentos con que cuentan los gobiernos municipales y estatales, como la asignación de una partida presupuestal específica dentro del presupuesto de gasto por ejemplo. Además de plantear los retos, desafíos o tareas de los congresos locales para plasmar en las leyes orgánicas municipales o las leyes de la administración pública municipal diversas inquietudes, como la obligación de contar con planes municipales de desarrollo con perspectiva de género, el principio de igualdad entre

mujeres y hombres, presupuestos y programas en este mismo sentido, cuotas de género en los espacios públicos, entre otros.

Desde luego un marco normativo así contemplado y el INMUJERES inmerso en el enfoque de género en la agenda pública, condicionaría que la acción gubernamental se concretizara en leyes, líneas y programas específicos (véase el anexo 2).

Pero quizá la acción más importante fue la creación del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2009), publicado en el diario oficial de la federación de fecha 18 de agosto de 2009, que le da operatividad y aplicabilidad a los ordenamientos jurídicos, toda vez que al contar con acciones específicas actualiza los preceptos señalados en la normatividad. El programa buscó garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para su fortalecimiento económico a favor de generar mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo; promover la igualdad de oportunidades; eliminar cualquier discriminación por motivos de género y que mujeres y hombres ejerzan sus derechos; lo anterior a través de siete objetivos estratégicos: *Objetivo estratégico 1: Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los*

órdenes de gobierno y en el sector privado. Objetivo estratégico 2: Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho. Objetivo estratégico 3: Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil. Objetivo estratégico 4: Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Objetivo estratégico 5: Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género. Objetivo estratégico 6: Potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. Y; Objetivo estratégico 7: Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.

Objetivos estratégicos que cuentan con sus respectivas estrategias y líneas de acción que le dan operatividad y aplicabilidad.

1.2. Políticas públicas locales con perspectiva de género

A partir de la década de 1980 en México se instauró en el lenguaje político y académico el término de políticas públicas. Se insertó en un contexto de democratización política y el término contribuyó a renovar el discurso político y gubernamental (Aguilar, 2005), al mismo tiempo se convirtió en un marco para el

análisis de la función pública (Parsons, 2007). Pero el *enfoque de políticas públicas* supone la existencia de un sistema político democrático en el cual las soluciones difícilmente pueden ser impuestas de forma unilateral.

De ahí que la política pública y la forma que adopta la acción gubernamental: sus decisiones y programas, sean un factor en el que se deba observar cómo los gobiernos procesan las múltiples demandas e interactúan con una constelación de instituciones y actores/as políticos, sociales y económicos. Desde tales consideraciones, el asunto de la equidad de género, con sus elementos constitutivos y normativos, se vuelve fundamental en las organizaciones públicas porque el cometido es impulsar y promover la igualdad entre hombres y mujeres.

Surge así una veta que es discursiva y analítica: las políticas públicas con perspectiva de género. De ahí que el sentido imperativo es que el Estado, y su acción gubernamental y los diversos programas con los que se manifiesta hacia la sociedad, sean incrustados transversalmente de la noción que busca promover y garantizar la igualdad de género.

Pero en el complejo entramado institucional estatal qué papel o función podrían tener los gobiernos municipales. Un punto de partida sería decir que lo harían participando y formulando políticas con equidad de género. Empero, antes de ello no se deben perder de vista el marco institucional y normativo con el que

cuentan. Ya se vio que los gobiernos municipales tienen un marco internacional que ofrece, además de ser ley, elementos conceptuales donde se asienta el derecho a la igualdad de las mujeres con respecto a los hombres. También cuentan con un marco programático que intenta hacer factibles y prácticos estos derechos, y desde luego un marco constitucional que más adelante será descrito.

Si bien es cierto que las políticas de género exitosas son aquellas que cuentan con la participación de las mujeres y hombres del municipio²¹, y que son el medio por el cual el Estado puede eliminar la desventaja para las mujeres, (en virtud a que le dan aplicabilidad a los conceptos y normas en la materia), además de diseñarse leyes y programas que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos, esto no será posible si los institutos o instancias de las mujeres en México (federal, estatales y municipales) no identifican y precisan los problemas de inequidad de las mujeres en la administración pública y el entorno local donde se asienta el municipio respectivo.

En este sentido, el papel y la función de las instancias gubernamentales, principalmente las de las mujeres, inicialmente, es diagnosticar los problemas de la mujer a partir de los signos que ésta presenta. Se tiene así el punto inicial para

²¹ Se ha encontrado en estudios de caso que en la formulación de políticas públicas de género la denominada “gestión municipal participativa”, es la mejor manera de aplicarlas para que sean efectivas, según *“El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Compiladoras: Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo. Julio de 2003. México: INMUJERES.p. 16 y 17.*

definir el problema y buscar soluciones desde un enfoque de políticas públicas y una perspectiva de género.

Un diagnóstico de los problemas públicos con perspectiva de género, permitirá comparar las percepciones que se tienen como resultado de las desigualdades de género que se presenten en una sociedad. El objetivo de dicho diagnóstico es ofrecer información que contribuya a comprender las necesidades e intereses de género y atenderlas en la agenda municipal para avanzar en los procesos locales de institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.

Por tratarse de un diagnóstico, su finalidad es estrictamente instrumental y descriptiva. Su utilidad principal es impulsar el enfoque de género en el diseño e implementación de las políticas públicas municipales. Un diagnóstico es un ejercicio de investigación y tiene que cumplir con tres elementos metodológicos esenciales: un enfoque analítico, un conjunto de técnicas de investigación y un conjunto de fuentes de información.

Dada la complejidad cultural que los problemas de desigualdad como consecuencia del género pudieran tener, el enfoque de investigación para el desarrollo de un diagnóstico tendría que ser mixto, es decir que utilice equilibradamente tanto aspectos de investigación cuantitativa como cualitativa. La razón principal es que las problemáticas de género para cualquiera dimensión

temática (económica, social y política) difícilmente serían observables a partir de un enfoque de investigación simple.²²

El uso combinado de técnicas cualitativas y cuantitativas permitirá obtener resultados integrales, y por lo tanto un potencial descriptivo para diagnosticar problemas públicos.²³ Dada a la naturaleza de los estudios de tipo diagnóstico, su alcance es exploratorio en cuanto la delimitación de la situación de las mujeres en el municipio determinado, y descriptivo en cuanto a la delimitación del contexto en el que se inscribe. Un entorno analítico de las características anteriores, hará más fácil y/o pertinente la incorporación del enfoque de género en la gestión municipal, la cual se entiende como:

...la formulación de planes y políticas e implementación de programas, proyectos y obras que incluyan las demandas comunes y específicas de mujeres y hombres en su diversidad. De esa manera se busca revertir situaciones de inequidad e injusticia, tomando en cuenta la condición de género, las socioeconómicas y culturales de las personas, así como sus necesidades respecto al territorio y los servicios, tanto para desarrollar sus actividades como sus aspiraciones personales (véase Derechos Humanos de las Mujeres, 2004).

²² Vale la pena tener en cuenta que la investigación con enfoque de género todavía es muy joven en el caso de México, y mucha de la información de fuentes indirectas existente carece de una desagregación entre hombres y mujeres, que permita apreciar las diferencias de género que prevalecen en la sociedad.

²³ A pesar de la facilidad con la que se pueden obtener datos estadísticos censales a nivel municipal en México, es recomendable que se utilicen equilibradamente *técnicas de recolección de datos* que capten información de fuentes indirectas, sin dejar de lado la recolección de información de fuentes directas. Las fuentes de información indirecta pueden aportar elementos de carácter cuantitativo o cualitativo que se tendrían que balancear con la aplicación de técnicas de investigación directa igualmente equilibradas: como son las encuestas y las técnicas cualitativas.

Como se puede observar la perspectiva de género en las políticas públicas conduce a formular y/o evaluar programas sociales, medidas legislativas o simplemente propuestas que busquen hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres. También permite que una política se emprenda tomando en cuenta las diferencias de género, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y hombres, sus diferentes realidades sociales, sus expectativas de vida y sus circunstancias económicas.

El fin es conformar políticas públicas locales con una perspectiva de género y adecuar las normas y programas para que sean redistributivos y focalizados. Para desarrollar este tipo de políticas se requieren múltiples acciones que incluyen en el largo plazo cambios estructurales en las organizaciones, la incorporación y transversalización del enfoque de género en todas las acciones de gobierno, y por último la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública.

En el corto plazo se hace necesario transformar la forma como se conciben los problemas, rediseñar la estructura de la administración pública, realizar cambios institucionales. Adicionalmente, se deben diseñar políticas de acciones compensatorias para impulsar el desarrollo de las mujeres, además de herramientas que permitan a los generadores de las políticas lograr esta encomienda.

En suma, en el municipio se pueden diseñar e implementar diferentes instrumentos normativos y políticas públicas que se conviertan en facilitadores de la equidad de género y/o de los procesos como: a) la prevención de la delincuencia y la seguridad ciudadana; b) contra la violencia de género; c) de salud sexual y reproductiva; d) la generación de ingresos; y e) en temas de agua y el saneamiento.

Esto es necesario y urgente porque sociológicamente la discriminación y desigualdad de la mujer es estructural, por lo que el papel de los gobiernos en interrelación con un conglomerado de actores/as individuales y colectivos, así como diversas instituciones podría modificar esta realidad. De tal modo que los gobiernos municipales por medio de sus atribuciones normativas y reglamentarias pueden cimentar bases de acción afirmativa que contribuyan a combatir la desigualdad. La acción de los gobiernos municipales es enriquecer el marco normativo al estar más atentos a las demandas sociales, las necesidades y obstáculos que dificultan la participación activa de las mujeres en todos los ámbitos del quehacer humano. Luego entonces el papel institucional del municipio es coadyuvar al pleno ejercicio de la igualdad de derechos, oportunidades, recursos y libertades.

Para el cumplimiento de la normatividad con perspectiva de género, no puede dejarse a un lado las políticas públicas que le otorgan aplicabilidad a las

mismas, por lo que conviene sentar algunas consideraciones generales de cómo los ayuntamientos pueden formular políticas locales con perspectiva de género.

2.El marco institucional del municipio para impulsar la igualdad de género

Por equidad de género se entiende generalmente el principio de justicia e igualdad sustantiva que reconoce las diferencias sociales. También la perspectiva de género es una herramienta metodológica que ayuda a detectar y analizar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres de las políticas y acciones gubernamentales, o de las organizaciones no gubernamentales.

Aunque cabe decir que en la perspectiva de género no se deben perder de vista las diferencias que existen entre los distintos grupos de mujeres: edad, estado civil, etnia, raza, clase social, así como las diferencias geográficas y regionales, entre otros. Lo que hace la perspectiva de género es ayudar a identificar y analizar las condiciones y posiciones sociales de mujeres y hombres. Si se hace una buena lectura y se aprovechan las capacidades institucionales y de innovación que permite el Artículo 115 constitucional a los municipios mexicanos, pueden existir acciones y experiencias que podrían ser el inicio y la base para impulsar un cambio. El marco constitucional en combinación y cómo se ilustró previamente, la perspectiva de género y el enfoque de políticas públicas ofrecerían herramientas para impulsar la igualdad de género. En este sentido, este capítulo

delinea el marco jurídico del municipio mexicano y proporciona algunas luces para la innovación institucional.

2.1. El marco constitucional del municipio

En cuanto al marco constitucional, el Artículo 115 constitucional señala que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa (Fracción I). Con este mandato no sólo se reconoce al municipio como un orden de gobierno sino que la función de gobernar implica contar con el mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos a las personas y por lo tanto, ser una instancia competente para impulsar el desarrollo local a través del sistema de planeación. Con esta plataforma las políticas públicas y las acciones de gobierno encuentran instrumentos específicos que además de incluirse en la planeación estratégica y el desarrollo local, deben tener la perspectiva de género. Un ejemplo es el Plan Municipal de Desarrollo; la creación de programas especiales de Igualdad entre mujeres y hombres, programas especiales de cultura institucional y los Programas Operativos Anuales (Poas) o Programas Anuales de Resultados (PAR) encaminados a resolver problemáticas específicas como la violencia contra las mujeres, por citar un ejemplo; la creación

de estancias infantiles para las madres que trabajan o jefas de familia; orientación jurídica; promoción y desarrollo de habilidades, entre otras.

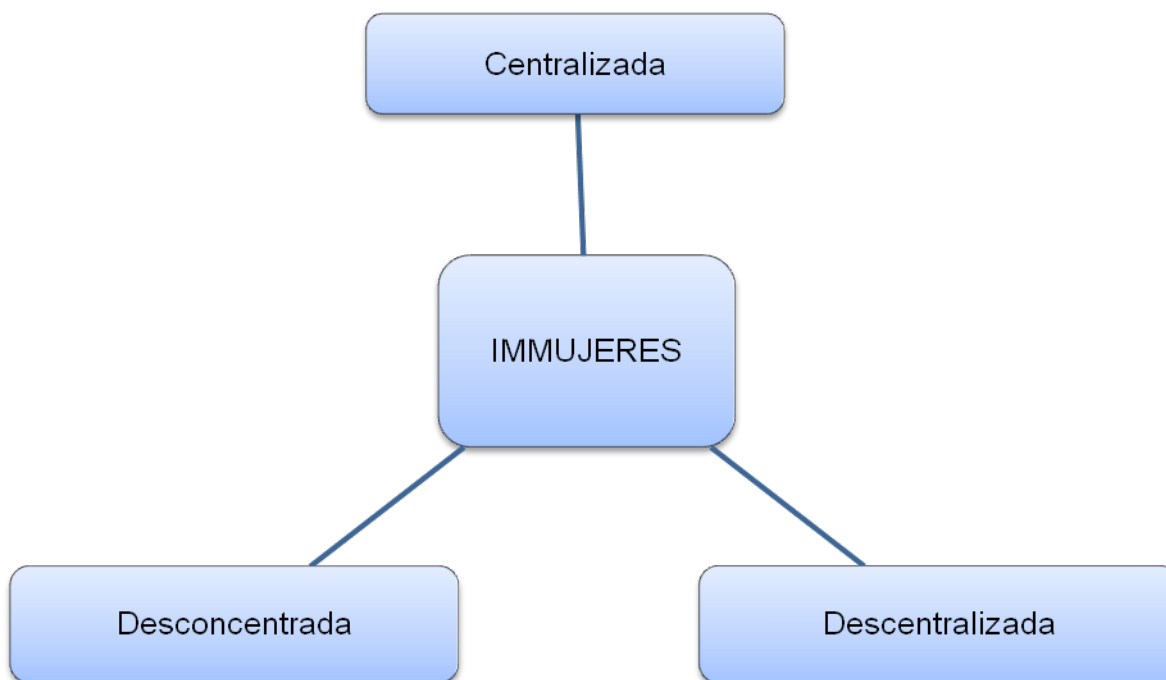
La Carta Magna es enfática cuando dice (Artículo 115) que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (Fracción II). De esta disposición constitucional se desprende que el municipio, y en tanto orden de gobierno, tiene facultades exclusivas para la creación de Reglamentos Municipales y demás ordenamientos jurídicos que normen al gobierno, sus funciones y servicios, así como las relaciones entre sus habitantes y para con el gobierno mismo. Además de que es competente para aprobar un reglamento del gobierno municipal que norme sus relaciones internas, la función pública y los servicios, sus relaciones para con los habitantes del municipio mujeres y hombres en igualdad de derechos, así como para las personas en tránsito por la municipalidad.

De tal modo que cada municipio del país cuenta con un “marco jurídico municipal” que debería estar impregnado de la perspectiva de género y orientarse con el enfoque de políticas públicas y el desarrollo local. Se tiene entonces que el marco jurídico municipal y con una perspectiva de género, podría asegurar y garantizar la base institucional para que desde el gobierno se impulse el respeto a los derechos de las mujeres.

Desde su capacidad reglamentaria los municipios son competentes para organizar su administración, de acuerdo a sus propias especificidades y presupuesto. De igual forma, los ayuntamientos están facultados para crear reglamentos sobre los derechos y obligaciones de las mujeres y los hombres que laboran en la administración pública, así como regular las condiciones generales de trabajo de las servidoras y servidores públicos.

Pero con mayor claridad, están facultados constitucionalmente para aprobar reglamentos que organicen la administración pública municipal para poder crear Instancias o dependencias que tengan como objetivo atender y empoderar la mujer en la municipalidad. La figura jurídico-administrativa podrá variar en el sentido de si es centralizada, desconcentrada o descentralizada. Eso dependerá de las características de cada municipio: de sus recursos disponibles, su estructura administrativa y sobre todo de las problemáticas identificadas de género; a saber cada una de las figuras tiene atributos se puede decir que: a) la *centralizada* se encuentra sujeta a las decisiones del ayuntamiento, no tiene capacidad de obligarse y contratarse, de organizarse por sí sola, de crear sus propios programas y de gestionar sus propios recursos; b) la *desconcentrada* no puede hacer todo lo anterior con excepción de crear sus propios programas; y c) la *descentralizada* puede ejercer todas las atribuciones anteriores, y solo responder a una política general y subsidio del ayuntamiento.

Ilustración 1. Figuras jurídicas de los institutos o instancias municipales de la mujer



También los gobiernos municipales son competentes para aprobar reglamentos municipales que regulen la prestación de los servicios públicos, esto es, las atribuciones de la autoridad para el suministro y los derechos y obligaciones de los habitantes para con los servicios públicos. En este contexto,

se podría reglamentar el acceso a los servicios y al control de recursos que combatan la desigualdad que sufren las mujeres en la sociedad.

En la misma dirección se inserta la reglamentación que garantice e impulse la participación ciudadana en igualdad de circunstancias para las mujeres y los hombres. La creación de consejos, comités y comisiones para la consulta y/o toma de decisiones, la planeación del desarrollo local y/o la obra pública en los mecanismos e instancias que se impregnen de la perspectiva de género.

2.1.1. Los servicios públicos municipales

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos da luces de la forma en cómo institucionalmente el ayuntamiento puede impulsar la igualdad de género con programas y acciones concretas, toda vez que las competencias del municipio resultan muy concretas en la atención con las mujeres y hombres de su territorio, es decir este ámbito se convierte en el gobierno de los vecinos/as cuando atiende cosas tan puntuales como los servicios públicos de agua potable, alumbrado, calles, parques, y en la función pública de ordenar el territorio y la ecología de su territorio (véase anexo 3).

Por ejemplo, la Fracción II, Inciso a del Artículo 115 establece las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento

administrativo. En él se mencionan los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración y los/as particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. De esta disposición se podría decir que los gobiernos municipales están facultados para crear instancias municipales que se orienten a la promoción de la justicia de género a través de la creación de Juzgados Municipales como es el caso del Estado de Jalisco. El papel o la función de estas instancias sería la de conocer, calificar e imponer sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones a los ordenamientos municipales; conciliar a los vecinos/as en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades; brindar atención jurídica gratuita y promover programas para la difusión de los conocimientos básicos sobre derechos de las mujeres y sus procedimientos legales de mayor interés para las mujeres; y crear programas de mediación familiar.

Una lectura atenta y puntual del Artículo 115 constitucional seguiría ofreciendo fulguras institucionales para la acción gubernamental municipal. En la Fracción III, incisos a, b, c, d, e, f, g y h están las bases y el marco institucional con las cuales los gobiernos municipales podrían impulsar políticas y programas municipales con la perspectiva de género.

La Fracción III señala con claridad que los municipios tienen a su cargo funciones y servicios públicos específicos como el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; el alumbrado público; la limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; los mercados y centrales de abasto; los panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento; así como la seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución federal señalando que la policía municipal es preventiva y/o de tránsito. Esta cartera de servicios públicos municipales son entonces un conjunto de bienes tangibles e intangibles que los ayuntamientos están obligados constitucionalmente a proporcionar sin distingo de sexo, religión o cualquier otra conducta discriminatoria.

Ilustración 2. Los servicios públicos según el artículo 115 constitucional



Con mayor precisión los ayuntamientos podrían hacer, por ejemplo, en temas de agua potable, alcantarillado y disposición de sus aguas residuales, acciones en las que la prestación de los servicios públicos esté destinada a la satisfacción de las necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de la población. La prestación del servicio y su reglamentación podría originar programas que se dirijan a familias y las comunidades donde la condición de la mujer implique situaciones de desigualdad y marginalidad.²⁴

²⁴ El suministro del agua potable en la municipalidad es un componente básico de la vida y elemento determinante para conocer la situación de las mujeres dentro de la comunidad.

En cuanto al alumbrado público, si bien es una actividad técnica, el servicio está destinado a satisfacer una necesidad en la que la iluminación podría desfavorecer la comisión de delitos, violencia o agresiones contra las mujeres.

La aseveración de que el servicio de recolección de residuos es una actividad técnica y medioambiental, su importancia, y desde una perspectiva de género, radica en que el aseo de calles y lugares públicos implica una cuestión de salud para los integrantes del hogar y para las madres jefas de familia. La eficiencia y eficacia de la autoridad municipal en la prestación de este servicio impacta directamente en la calidad de vida de las mujeres y hombres.

En la cartera de servicios públicos que son facultad o atribución de los municipios también está la de los mercados y centrales de abasto. Este servicio que podría ser concebido desde el punto de vista técnico como aquel destinado a satisfacer el aprovisionamiento de productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, podría generar programas y apoyos a mujeres.

En el servicio de panteones los ayuntamientos pueden diseñar mecanismos jurídico-administrativos a efecto de facilitar los trámites mortuorios a las cónyuges supervivientes, muy en especial cuando las madres de familia quedan al frente de los hogares. El acceso al consumo de productos básicos debe ser una de las preocupaciones fundamentales del municipio. Sobre todo, generar condiciones

que faciliten el acceso de las mujeres dueñas de casa (trabajo doméstico) y la dinámica del cuidado de hijos/as y dependientes. La implementación de políticas públicas municipales para el acceso a la adquisición de vivienda para las mujeres en situación de vulnerabilidad y considerando que muchas de ellas no pueden tener acceso a esto debido a que no cuentan con trabajos formales con prestaciones. Así como facilitar el acceso con horarios, cercanía y seguridad adecuada para mujeres que trabajan.

De mantenimiento de calles, parques y jardines y su equipamiento, e insertados en la noción de rescate y uso de espacios públicos, son determinantes para que las mujeres puedan acceder a estos servicios públicos con la garantía de que serán respetadas en sus derechos y con ello en su integridad física y moral.

Finalmente, el servicio de seguridad pública el cual es una función a cargo de los órdenes de gobierno, es uno de los pilares para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas. En América Latina, uno de los desafíos más importantes de la seguridad es la violencia de género, expresada no sólo en el ámbito de lo privado y lo doméstico, sino también en la vida pública y en la ciudad, atentando directamente contra la integridad de las mujeres y la igualdad de oportunidades (ONU-HABITAT, 2009: 26).

De ahí que para enfrentar la violencia de género y la violencia familiar, la acción del gobierno municipal sea indispensable, pues a través de planes

municipales, acciones y reformas a los reglamentos municipales se daría un paso para erradicar la violencia contra las mujeres, las niñas, los niños, los discapacitados/as y adultos/as mayores. En el ámbito local se podrían hacer acciones que aborden los temas como la violencia contra la mujer, centros de atención, programas de reeducación de agresores, refugios para víctimas, y coordinación con organizaciones de la sociedad civil (ONU-HABITAT, 2009: 26).

2.1.2. Otros mecanismos institucionales

A la cartera de servicios municipales que por disposición constitucional los ayuntamientos deben proporcionar a la población, hay otros mecanismos institucionales en los que se puede aprovechar la perspectiva de género y el enfoque de políticas públicas para impulsar la igualdad entre las personas.

Uno de ellos es el que se desprende, previo acuerdo entre los ayuntamientos, de la capacidad de coordinarse y asociarse los municipios para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos (véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, Fracción III, Inciso c). Esta posibilidad se desprende ante

el fenómeno de que un ayuntamiento por sí sólo no puede atender las demandas en el suministro de los servicios por las limitaciones presupuestales de los gobiernos municipales. Con esta figura jurídica se fortalece la capacidad institucional para que los gobiernos municipales se asocien mediante estrategias de cooperación y coordinación a efecto de responder de forma más efectiva a las demandas sociales.

Sin embargo además de que se tengan que asociar, también es necesario formalizar e institucionalizar esos acuerdos, procesos y procedimientos, para que en el futuro las decisiones particulares no acaben con ellos; ya que si bien es cierto existen algunos esfuerzos en materia de resolver la problemática a través del asociacionismo, también es cierto que esos esfuerzos aislados no rinden frutos a futuro al no dárseles la continuidad necesaria y la formalización de dichos esfuerzos.²⁵

A la capacidad reglamentaria, la de prestar algunos servicios y la capacidad de coordinarse y asociarse, los municipios tienen por mandato constitucional administrar libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los

²⁵ En el contexto metropolitano existe una integración regional de distintas municipalidades, incluso de diferentes estados (como es el caso de los municipios de Gómez Palacio y Lerdo, Durango y, Torreón, Coahuila, así como Puerto Vallarta, Jalisco y, Bahía de Banderas, Nayarit). En ellos la Trata de Personas, la violencia intrafamiliar y la violencia contra las mujeres en particular, exigen ser enfrentadas por todos los gobiernos municipales a través de políticas públicas integrales que incluyan la prevención, protección y seguridad de las víctimas, la provisión de diversos servicios directos a las mismas, la prevención de la violencia en todos los niveles y la sanción a los agresores junto con su rehabilitación y reeducación.

bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, Fracción IV). De este mandato constitucional, los presupuestos de egresos e ingresos disponibles son fundamentales, pues los gobiernos municipales son competentes para estructurarlos, aprobarlos y ejercerlos. Lo anterior cobra importancia cuando para muchos municipios del país la aplicación de los recursos presupuestales no sólo significa que los proyectos municipales se lleven a cabo, sino que los recursos públicos municipales son una fuente importante o fundamental en la dinámica económica de la comunidad.

En este contexto y, desde la perspectiva de género, el presupuesto podría ser producto de un análisis cuyo diagnóstico parta de un enfoque de género, además de soportar los objetivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo con Igualdad de Género que fije el monto de recursos destinado al empoderamiento de las mujeres, etiquetando recursos dedicados al avance de las mujeres en todos los ámbitos de la gestión pública.

En todo caso la estructuración del presupuesto municipal es una de las acciones de la gestión pública con mayor opacidad, pues si bien los presupuestos se aprueban por el ayuntamiento la realidad es que el ejercicio del recurso es muy discrecional. Así, que una propuesta podría ser que se elaboren presupuestos no sólo participativos sino con perspectiva de género; de tal forma que mujeres y

hombres participen, incluyan sus propuestas en igualdad de circunstancias, y la comunidad vigile el uso del recurso.

Finalmente, los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, fracción V). En este rubro la gestión del territorio es competencia constitucional del gobierno municipal al contar con las atribuciones para aprobar los reglamentos municipales, crear instancias administrativas e implementar políticas para planear, controlar y vigilar el uso del suelo y, con ello, impulsar el desarrollo sostenible de su municipalidad.

Cabe decir que la falta de reglas formales para el ordenamiento del territorio impacta directamente en la calidad de vida de las mujeres y de los hombres de una localidad y de sus generaciones por venir. Así, determinar el lugar para la creación de nuevas colonias, la infraestructura para el suministro de los servicios como el agua, el alumbrado público, pasando por el otorgamiento de licencias para construir, hasta el cuidado y protección de áreas verdes y zonas de reserva, resulta de vital importancia para la sana convivencia de mujeres y hombres; en sí misma la planeación y gestión urbana es muy compleja por la dinámica económica que genera la demanda de vivienda y, los intereses políticos y de control sobre el uso del suelo, de tal forma que la inexistencia de reglas formales como los planes

de ordenamiento territorial y sus respectivos planes parciales de zona²⁶, contribuye a la discrecionalidad del municipio en el manejo del territorio y deja al ciudadano(a) en un estado de indefensión.

Luego entonces estos temas cobran relevancia para la situación de las mujeres en la municipalidad por lo que obliga a la existencia de un gobierno municipal que regule eficazmente el uso y control del suelo; impulse la creación de reservas urbanas; promueva programas de vivienda; y diseñe programas para la regularización de asentamientos humanos irregulares con instancias municipales fortalecidas, ordenamientos ecológicos, planes de desarrollo urbano y reglamentos municipales; es decir, con políticas de planeación que son fundamentales para incidir en la calidad de vida y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

2.2. Los municipios en las Leyes de Igualdad y Violencia

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), fueron publicadas el dos de agosto de 2006 y el primero de febrero de 2007, respectivamente. Ambos instrumentos son de reciente creación y como

²⁶ Para el caso de Jalisco, el Código Urbano establece como instrumentos normativos municipales el denominado Programa Municipal de Desarrollo Urbano, planes de desarrollo urbano de centro de población y planes parciales de desarrollo urbano.

instrumentos jurídicos intentan responder de forma específica a las problemáticas de desigualdad y violencia en contra de las mujeres. Las dos leyes consideran de forma precisa la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, las figuras y procedimientos para la atención de estos dos fenómenos; no obstante de que son leyes federales, al ser de carácter general deben ser de observancia también de los municipios de ahí la necesidad de considerarlas y trazarlas en el siguiente apartado. Por lo tanto los párrafos siguientes analizaran las atribuciones específicas que tienen los municipios para atacar estos dos temas de la vida actual del país.

2.2.1. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

El objeto de la LGIMH como ya se comentó es regular y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres a través de los lineamientos y mecanismos institucionales y el empoderamiento de las mujeres (Artículo 1 de la LGIMH). En esta norma se toma en consideración cómo el municipio participa al crear y diseñar mecanismos institucionales y ser parte del sistema nacional para la igualdad entre hombres y mujeres y el programa nacional para la igualdad entre mujeres y hombres (Artículo 18 de la LGIMH).

En este sentido se debe decir que el sistema nacional para la igualdad entre hombres y mujeres es el conjunto de *estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos* (Artículo 23 de la LGIMH). En dicho consejo se establecen las relaciones de las autoridades federales con los demás ámbitos de gobierno entre ellos el municipal; a su vez el programa nacional para la igualdad entre mujeres y hombres es elaborado por el INMUJERES que toma en consideración las necesidades de la materia de los municipios del país (Artículo 29 de la LGIMH). La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, además establece los lineamientos y mecanismos institucionales que orientan a los diferentes gobiernos e instituciones del Estado para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, y eliminar los estereotipos de género que fomentan la discriminación.

De este importante instrumento jurídico, y particularmente dirigido a los municipios de México, a éstos les corresponde en el ámbito de sus competencias implementar la política municipal de igualdad entre hombres y mujeres. Dicha política deberá tomar en cuenta en todo momento la política nacional y estatal. Para ello el municipio debe adecuar su marco normativo para, entre otras cosas, incluir esta garantía de igualdad de género, proponer una cuota de género en los puestos de la administración municipal, garantizar la participación de las mujeres en la elaboración y aplicación de los planes, programas y presupuestos, y garantizar a las mujeres el acceso a derechos que su propia normatividad prevé.

2.2.2. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Como ya se ha dicho el objeto de la LGAMVLV consiste en establecer la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Artículo 1 de la LGAMVLV). En particular la ley contemplan dos instrumentos institucionales para el combate de la violencia en contra de las mujeres: el sistema nacional de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, y el programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

El sistema nacional de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, tiene por objeto la conjunción de *esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones* interinstitucionales para la *prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres* (Artículo 35 de la LGAMVLV). Dentro de estos lineamientos el municipio se debe coordinar con las autoridades estatales y federales. En cuanto al programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, éste tiene como propósito fomentar el respeto a los derechos humanos de las mujeres, transformar modelos socioculturales que fomentan la violencia en contra de las mujeres y la atención a las víctimas de violencia en contra de las mujeres

(Artículo 38 de la LGAMVLV). Desde luego en este propósito los ayuntamientos deben coadyuvar y son fundamentales.

Se debe reiterar que dentro de la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres, y conforme a sus propias competencias, corresponde a los municipios instrumentar y articular la política municipal para erradicar la violencia en contra de las mujeres, que en cualquier caso deberá estar en consonancia con la política estatal y federal (Artículo 50 de la LGAMVLV). En este sentido, el municipio puede entre otras cosas modificar su marco normativo con el objetivo de establecer procedimientos especiales de intervención en casos de violencia en contra de las mujeres cuando se está cometiendo una falta o delito en flagrancia. Aunque en algunos municipios lo hacen, en algunos otros se debe tomar en cuenta, por ejemplo, la protección de las víctimas en todo momento a través de refugios temporales, atención médica inmediata, atención psicológica y jurídica, con funcionarios/as públicos municipales que estén capacitados en el tema de género además del conocimiento de su propia materia. Otro aspecto que se puede normar será la posibilidad de implementar programas de prevención de delitos en contra de las mujeres, previamente diagnosticados y focalizados en territorios específicos.

2.3. La perspectiva de género en los reglamentos municipales

Como se puede apreciar, los gobiernos municipales podrían incidir en la igualdad de género. Esto es así porque cuenta con las herramientas conceptuales y normativas para ello. Sin embargo, la perspectiva de género está ausente en la práctica gubernamental y política porque hay resistencia sociocultural, al cambio institucional y/o no se cuenta con la experiencia o ejemplos concretos que ilustren cómo se puede impulsar la igualdad de género desde el municipio. Para lograr dicho cambio institucional es necesario primero que los/as ediles estén convencidos de ello, sin embargo por el desconocimiento del tema, la falta de sensibilidad, la visión a corto plazo, hace que no se implementen los instrumentos, aunado a que la burocracia tampoco le interesa, es decir como ya se ha planteado en líneas anteriores, no basta con crear instrumentos que impulsen la equidad de género, sino que deben de existir recursos económicos y materiales para hacerlo, y personal que cuente con el conocimiento en la materia.

Se constató a través del desarrollo del apartado 1 que los gobiernos cuentan con mecanismos institucionales y normativos para incluir la perspectiva de género en la acción gubernamental; y para ello se señalaron diversos convenios internacionales y ordenamientos normativos. Se recordó que se pueden

formular políticas públicas, programas, crear instancias, reglamentar o prestar los servicios municipales con la perspectiva de equidad de género; sin embargo, la capacidad reglamentaria con la que cuentan los municipios no ha sido valorada y puesto sobre la mesa su capacidad para incentivar cambios institucionales de corto, mediano y largo plazo.

Las fases que contempla el proceso reglamentario municipal: Iniciativa, dictamen, discusión, votación y aprobación, publicación, vigencia y difusión; y concretamente el profundo diagnóstico que implica (véase anexo 4) ayudaría a comprender la importancia del gobierno municipal en el impulso de la igualdad de género. Para ello se debe partir de la premisa de que los cambios o creación de ordenamientos municipales, y en tanto cuerpos normativos, pueden accionar en beneficio de la igualdad entre mujeres y hombres. Al menos el hecho de que constitucionalmente el artículo 115 contemple como atribución municipal la competencia reglamentaria es porque puede incidir en el entorno sociocultural y por lo tanto puede incidir en el cambio institucional.

El ayuntamiento debe centrarse en el Reglamento Interno u Orgánico del Gobierno Municipal, este reglamento es el punto de inicio y llegada en la acción gubernamental de la administración municipal mediante el impulso de políticas con perspectiva de género.

Tal como se observa en el anexo 4 en cual se instruye del proceso reglamentario del municipio de manera detallada y técnica, cabe recalcar la importancia de sus principales fases: en la primera fase se tiene que hacer un diagnóstico; la justificación de la igualdad de género en la normatividad municipal debe comenzar a través de la elaboración de un profundo análisis en el que se haga visible la desigualdad de las mujeres con relación a los hombres dentro de la organización y el entorno municipal. La información debe segmentarse y aglutinarse en temas, áreas y/o dependencias que den cuenta de las necesidades y problemáticas de las mujeres y hombres del municipio. La planeación democrática y la participación de mujeres y hombres del municipio son necesarias para este fin.

La segunda fase es de diseño. En esta fase la creación de los temas de interés deben ser normados en los ordenamientos municipales. Las funcionarias/os municipales y asesoras(es) de las(os) ediles deben de estar capacitadas(os) en el tema de género y contar con los espacios y herramientas teórico–metodológicas que soporten el diseño de propuestas.

La tercera fase es de aplicación. En ella se debe atender la normatividad para procurar la igualdad entre mujeres y hombres, de las funcionarias/os municipales de todas las dependencias desde mandos directivos hasta los operativos. Además de estar formados en el tema de género y conocer los

alcances de aplicar correctamente estos preceptos. De la misma forma cada dependencia municipal debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos para cumplir con los mandatos normativos para la igualdad de género, sino de nada serviría contar con ellos. Se tiene así el inicio de una cultura institucional incluyente que haría viable su aplicación.

Ilustración 3. Fases de políticas locales con perspectiva de género



En la capacidad reglamentaria del ayuntamiento para incluir la perspectiva de género se debe atender los siguiente puntos: 1. Un lenguaje incluyente; 2. La creación y atención de las instancias municipales de las Mujeres para que emitan su posición o pronunciamiento en lo que hagan otras dependencias municipales; 3. Contengan acciones positivas de igualdad entre hombres y mujeres; 4. Se obligue e incorpore en los ordenamientos normativos la equidad de género; 5. Se prevean las necesidades presupuestales para planes y programas de igualdad; 6.

Se incentive la igualdad de hombres y mujeres en empleos del gobierno municipal; 7. Se estipulen porcentajes mínimos de incorporación de mujeres dentro del gobierno municipal; y 8. Se elimine en la reglamentación un lenguaje sexista y estereotipado.

En suma, los ayuntamientos deben crear instancias municipales de las mujeres y generar su reglamento respectivo (véase también el anexo 5). A manera de guía dicho reglamento tendría la siguiente estructura y contenidos:

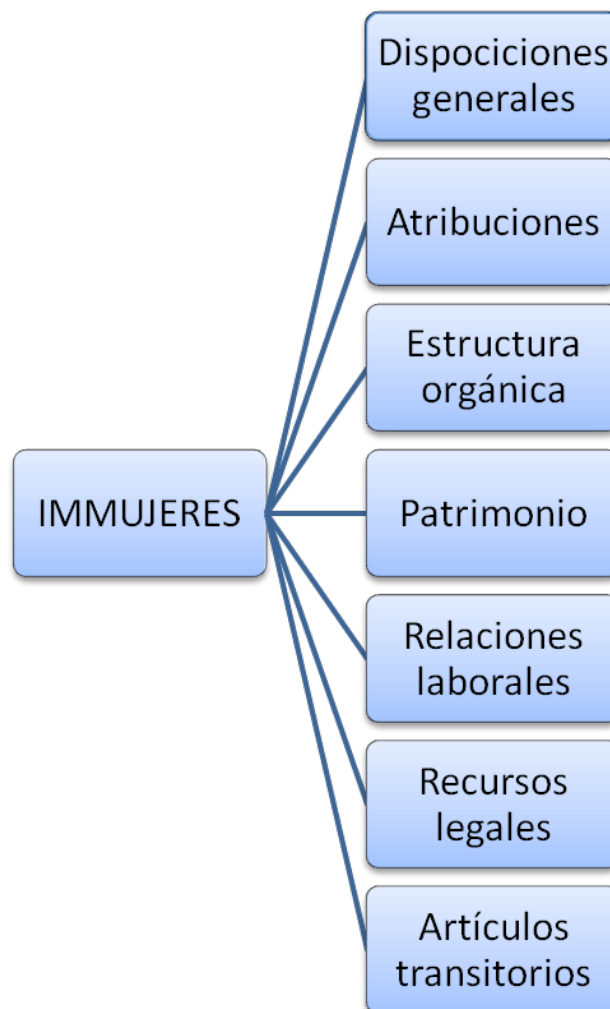
1. Un apartado de disposiciones generales. En él se debe señalar que el ordenamiento es de orden público, interés social y se limitará al municipio respectivo. Debe precisar la personalidad jurídica en la que operará dicho organismo, recomendándose sea un organismo público descentralizado. También el objetivo del reglamento por lo que se sugiere: promover, evaluar, elaborar, apoyar e impulsar la aplicación de políticas, estrategias y acciones dirigidas al desarrollo de las mujeres del municipio, a fin de lograr su plena participación en los ámbitos económico, político, social, cultural, salud, laboral y educativo, y mejorar las condiciones sociales de éstas, en un marco de igualdad entre los géneros. Finalmente, las siglas que se referirán a lo largo del reglamento.
2. Luego seguirá el capítulo de atribuciones del organismo que van desde promover la perspectiva de género, mediante la participación de las

mujeres en el diseño de los planes y programas del gobierno municipal hasta el diseñar los mecanismos para el cumplimiento y vigilancia de las políticas de apoyo a la participación ciudadana de las mujeres en los diversos ámbitos del desarrollo municipal.

3. El reglamento debe establecer la estructura orgánica del organismo municipal de las mujeres pues con este diseño institucional y organizativo la instancia municipal podrán cumplir sus objetivos.
4. Debe contar con un apartado en el que se mencione el patrimonio del organismo. Se deberá estipular cómo se integran los haberes muebles e inmuebles de la Instancia, determinar la partida presupuestal de la que se erogará el gasto. Así mismo, si existirá alguna forma de allegarse de otros recursos, como: acciones, fondos, fideicomisos, donaciones, legados, aportaciones, bienes, servicios o aprovechamientos, que autorice la ley;
5. Establecer que las relaciones laborales entre las(os) trabajadoras(es) y el Instituto Municipal de la Mujer se regirán por el mismo reglamento y las leyes en la materia.
6. Se deben mencionar los recursos legales del organismo municipal. Con estos recursos se evita que los derechos sean vulnerados, la procedencia del recurso, su tramitación, plazos para resolver y sanciones; y

7. Un apartado de artículos transitorios con los cuales, además de decir cuando entra en vigor el reglamento, indicar los aspectos y mecanismos que faciliten su implementación.

Ilustración 4. La estructura de un Reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres



3. Los instrumentos que tienen los ayuntamientos para impulsar la igualdad de género

Los problemas de desigualdad de la mujer con respecto a los hombres son complejos y estructurales. Desde una perspectiva política y de las luchas ciudadanas, las mujeres han sido quienes impulsaron sus derechos al reivindicarlos y obtenido, por un lado, la adquisición formal de éstos y, por el otro, seguir luchando para hacerlos efectivos en la práctica social. No obstante, la participación y movilización de las mujeres y después de cincuenta años de la obtención de su derecho, en México aún se está lejos para que las mujeres tengan los espacios que le corresponden.

Uno de los factores más claros de estos desequilibrios es la relación que las mujeres tienen al ocupar cargos políticos y gubernamentales con respecto a los hombres. La distancia es evidente y su presencia demográfica no corresponde al número de representantes y cargos en el régimen político. En este aspecto, Verónica Vázquez (2010: 113 y 119) nos muestra con claridad las dimensiones del problema. Señala que las mujeres mexicanas participan ampliamente en la política informal, pero de manera coyuntural, indirecta y anónima. Y con sólida evidencia empírica demuestra que en sólo dos décadas (1986-2006) el número de presidentas municipales ha aumentado únicamente un 1%: de 2.9% en 1986 a

3.8% en 2006. También que entre 1995 y 2001 el promedio de participación de mujeres como síndicas del ayuntamiento fue de 4.9% y 14.8% de regidoras.

Enfática Vázquez (2010: 114 y 115) plantea que la participación de las mujeres en movimiento sociales ha sido central para coadyuvar a construir una cultura ciudadana con las instancias políticas correspondientes, pero al mismo tiempo la participación femenina en la estructura de gobierno implica un gran cambio cultural en el sentido que contribuiría a construir nuevos horizontes de igualdad ante los obstáculos que en la práctica enfrenta.

En este marco político la perspectiva de equidad de género busca ser una forma de vida que beneficie no sólo a las mujeres sino al conjunto de la sociedad. La inclusión de esta perspectiva en la acción gubernamental, no sólo como consecuencia de los compromisos asumidos por el gobierno mexicano, sino que busca la construcción de condiciones más igualitarias entre mujeres y hombres que al final de cuentas benefician a toda la sociedad.

3.1. El Instituto Nacional de las Mujeres y el Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres

Como se pudo apreciar a lo largo de este documento, la perspectiva de género comienza a aparecer en una serie de documentos, planes y programas en México, pero con mayor fuerza inicia en el año de 2001 cuando se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); y antes de valorar el papel que tendrían los institutos municipales de la mujer en los municipios del país, convendría recordar que el INMUJERES, en el uso del Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM), es la instancia normativa que se encarga de definir los criterios, mecánica de funcionamiento y la entrega de recursos a instancias municipales de las mujeres.

De este modo, los gobiernos municipales, a través de sus respectivos institutos, son las instancias que inciden en los procesos de formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas locales encaminadas a lograr la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo municipal. Esto en el marco de la igualdad de género (véase el objetivo de PROIGUALDAD ²⁷).

En cuanto al papel y función de INMUJERES cabe resaltar que este organismo en coordinación con las dependencias de la administración pública federal, es el organismo responsable del seguimiento y evaluación del Programa PROIGUALDAD, el cual tiene como objetivo:

²⁷ Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012. Diario Oficial de la Federación. 18 de agosto de 2009. México.

Lograr la igualdad entre mujeres y hombres, a través de sus 7 objetivos estratégicos, y particularmente a través del objetivo estratégico 5 que señala: “Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género”. (Véase Programa PROIGUALDAD).

Además, el Instituto Nacional de las Mujeres, en tanto institución y dependencia gubernamental, colocó en la función gubernamental la urgente necesidad de impulsar acciones de intercambio y formación de redes estratégicas con diversas instancias. En esta oleada, las entidades federativas y diversos municipios crearon instancias similares, por lo que se consideró necesario establecer redes estratégicas que se orientaran a eliminar la discriminación y asegurar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en todas las localidades de la nación (Espinosa, 2003).

No obstante, los alcances de las convenciones y los ajustes que a nivel nacional y estatal se han efectuado, la promoción y la aplicación efectiva de sus principios muchas regiones y localidades del país aún están ajenas a esta tendencia. Esto es así porque hay una fuerte resistencia al avance de las mujeres y a la transformación de roles de género en la administración pública, en virtud a los roles ya establecidos de participación de los hombres y la idea pre concebida de que los hombres hacen mejor su trabajo. De acuerdo con Verónica Vázquez (2010) se puede sostener que hay una contradicción sociológica porque más de la

mitad de la población: las mujeres, tienen reducidos espacios políticos y de gobierno.

En esta tesitura, y con el objeto de apoyar a las instancias municipales de las mujeres constituidas, INMUJERES creó en el año de 2005 el “Fondo de Inicio y Fortalecimiento para las Instancias Municipales de las Mujeres”, mismo que en 2008 se constituyó en el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM) y en el año 2011 se convirtió en el Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres. El propósito de este programa es incentivar e institucionalizar los programas y acciones de creación y desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres.

El FODEIMM es un importante instrumento federal mediante el cual se trabaja con los gobiernos municipales de México para:

...institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el ámbito local, favoreciendo el desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) para fortalecer su capacidad de incidencia en los procesos de formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas locales encaminadas a lograr el adelanto de las mujeres impulsando su participación en todos los ámbitos del desarrollo municipal,

en el marco de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres... (Véase el FODEIM²⁸).

Con mayor especificidad el FODEIMM (2011) se plantea:

1. Fortalecer el desarrollo de capacidades teóricas y metodológicas de funcionarias y funcionarios públicos municipales, para formular y gestionar propuestas que transformen el marco normativo y programático del municipio, orientado a la transversalidad y la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas locales.
2. Promover la adopción de una cultura de igualdad y de respeto a los derechos humanos de las mujeres dentro de la administración pública municipal a través del diseño e implementación de programas de cultura institucional municipales.
3. Implementar modelos de intervención participativos, interinstitucionales e intersectoriales que den respuesta a problemas, necesidades e intereses estratégicos de las mujeres identificados como prioritarios para cerrar las brechas de género.
4. Incentivar la utilización de los diagnósticos participativos, agendas ciudadanas, bandos de policía y gobierno con perspectiva de género, programas de cultura institucional, programas y planes de trabajo de igualdad municipales generados de las anteriores emisiones del FODEIMM, entre los gobiernos municipales a fin de que se aprovechen como herramientas que permitan concretar y enriquecer las propuestas de política pública municipales que contribuyan a la igualdad de género y en general toda la normatividad inherente al municipio.
5. Apoyar a las Instancias municipales de las mujeres a concretar las propuestas de política pública que promuevan la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en los gobiernos municipales (FODEIMM).

²⁸ *REGLAS de Operación del Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM), para el ejercicio fiscal 2011. Diario Oficial de la Federación. México. 30 de diciembre de 2010.*

Como se puede percibir el marco institucional, junto con el enfoque de políticas públicas con perspectiva de género y las acciones que desde el nivel federal se están impulsando vía el INMUJERES, los ayuntamientos del país comienzan a tener una plataforma, metodologías e instrumentos de apoyo institucional para desde sus respectivos espacios contribuir a la igualdad de género. Desde el punto de vista institucional el compromiso de los gobiernos con políticas encaminadas hacia la igualdad inicia con la creación de organismos de mujeres y recursos para que incentiven e impregnen a la administración pública de la perspectiva de género.

3.2. Los municipios y el Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres

El FODEIMM es un medio para la creación de organismos de este tipo a nivel municipal. También acompaña al ayuntamiento en la adecuación de la normatividad de la perspectiva de género y los asesora en la creación de proyectos y programas de equidad de género. En el anexo 6 se observa el número de municipios apoyados por el FODEIMM en cada estado, en total ha apoyado en

2007 y 2008, a 88 institutos municipales de las mujeres de 20 estados de la República. En 2009 fueron 24 institutos y en 2010 a 64²⁹.

Particularmente a los siguientes estados y municipios:

1. En el Estado de México a los municipios de Acambay, Atlacomulco, Atlautla, Juchitepec, Metepec, Ozumba, Temamatla, Tenancingo, Tlamanalco, y Valle de Chalco Solidaridad.
2. En Jalisco a los municipios de Puerto Vallarta, Tenamaxtlán, Tonalá, Yahualica de González Gallo, Zapopan, Amacueca, Jocotepec y San Diego Alejandría.
3. En Michoacán los municipios de Álvaro Obregón, Numaran, Taretán Charo, Hidalgo, La Huacana, La Piedad y Queréndaro.
4. En Puebla a los municipios de Huehuetla, Puebla, Atlixco, Huauchinango, San José Chiapa, Soltepec y Tepeaca.
5. En Hidalgo a los municipios de Calnali, Ixmiquilpan, Juárez Hidalgo, Tecozautla, Tepetitlán, Tezontepec y Zempoala.
6. En Veracruz a los municipios de Chocaman, Acajete, Coatepec, Coatzintla, Tatahuicapan de Juárez y Xalapa.
7. En Guanajuato a los municipios de Comonfort, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, Pénjamo y San Miguel de Allende.

²⁹ Información aportada por el INMUJERES para los años de 2009 y 2010, los municipios señalados en este apartado fueron los que solicitaron el apoyo.

8. En Morelos los municipios de Emiliano Zapata, Cuautla, Cuernavaca, Jojutla, Tlalquitenango y Yecapixtla.
9. En Chihuahua a los municipios de Bocoyna, Chihuahua, La Cruz, López y Matachi.
10. En Tlaxcala los municipios de Zacatelco, Atlangatepec, El Carmen Tequexquitla, Hueyotiplan y San Pablo del Monte.
11. En Aguascalientes a los municipios de Aguascalientes, Asientos, El Llano y Jesús María.
12. En Oaxaca a los municipios de Asunción Ixtaltepec, Heroica Ciudad de Huajapan de León y Santa Cruz Xoxocotlán
13. En Chiapas a los municipios de Coapilla, La Trinitaria y Tuxtla Gutiérrez.
14. En Sinaloa a los municipios de Culiacán y Salvador Alvarado.
15. En Colima a los municipios de Cuauhtémoc y Villa de Álvarez.
16. En Guerrero a los municipios de Ajuchitan del Progreso y Pungarabato.
17. En Zacatecas al municipio de Zacatecas.
18. En Durango al municipio de Gómez Palacio.
19. En Quintana Roo al municipio de Isla Mujeres; y
20. En San Luis Potosí al municipio de Guadalcázar.

El FODEIMM considera que las reformas al bando de policía y reglamento orgánico municipal con perspectiva de género son fundamentales, así como el

diseño e implementación de diversos proyectos y programas con estas inquietudes. Si bien los resultados con relación a la dimensión nacional del problema pueden ser pocos y limitados, también son alentadores porque estas iniciativas han surgido desde los municipios y porque la perspectiva de género se ha incorporado en los ordenamientos municipales y la acción gubernamental de algunos de ellos. En la utilización de este fondo existen las propuestas de algunos de los municipios presentadas en los proyectos del FODEIMM (2009-2010); los casos son presentados para tener en cuenta las experiencias de algunos ayuntamientos del país en el uso y apoyo que recibieron del FODEIMM (anexo 7). De las experiencias en los 18 municipios que se describen, se encontró lo siguiente:

1. En Amacueca, Jalisco, se capacitó en el tema de género al personal del juzgado municipal y la policía; se crearon espacios adecuados y atención a mujeres víctimas de violencia; se aseguró la participación de las mujeres en la definición de los problemas del municipio; se prohibió el arresto a mujeres embarazadas; y se trabajó en la prevención de la discriminación a mujeres y hombres.
2. En Atlautla, Estado de México, se incluyó el principio de igualdad de hombres y mujeres; se atendió y tomaron acciones preventivas contra la

violencia y discriminación en contra de las mujeres; se crearon: el Instituto Municipal de la Mujer; la comisión de género; un programa de igualdad, un programa especial de proyectos productivos con enfoque de género; el programa de salud para la mujer y el programa de participación de las mujeres, así como la Defensoría Municipal de los Derechos Humanos; se diseñó: un presupuesto con enfoque de género y la política de desarrollo social con perspectiva de género.

3. En Coatzintla, Veracruz, se prohibió la discriminación en contra de las mujeres; se promovió la igualdad entre mujeres y hombres; se motivó la participación de la mujer en la vida pública y privada; se reconocieron los derechos humanos de las mujeres; se planeó con enfoque de género; se crearon: el programa para prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres; el programa especial de igualdad y el programas de desarrollo urbano con perspectiva de género; el Instituto Municipal de las Mujeres; se capacitó a las personas que atienden la violencia contra de mujeres en el tema de género; se implementaron acciones, obras y servicios con perspectiva de género; la planeación municipal se hizo con la perspectiva de género; y se prohibió la publicidad de la mujer como objeto sexual.
4. En Cuautla, Morelos, se reconocieron los derechos humanos de las mujeres; se crearon: el Instituto Municipal de las Mujeres; el consejo

municipal para la equidad de género; el programa contra la violencia de las mujeres; el programa ambiental con perspectiva de género; la planeación se hizo con la perspectiva de género; el comité de obras públicas y el consejo municipal de protección ambiental se determinó que fuera integrado por mujeres y hombres; se capacitó: en el tema de género a la policía y en perspectiva de género al personal del área ambiental; se incluyó el principio de igualdad de mujeres y hombres; y se previeron necesidades presupuestales para la igualdad.

5. En Hueyotlipan, Tlaxcala, se incluyó el principio de igualdad de hombres y mujeres; se determinó el derecho a una vida libre de violencia en contra de las mujeres; se crearon: un programa educativo con género; y el Instituto Municipal de las Mujeres.
6. En Jocotepec, Jalisco, se incluyó el principio de Igualdad de hombres y mujeres; se crearon: la comisión de género; el programa de igualdad y el programa contra la violencia de las mujeres; se construyeron centros de refugio para mujeres víctimas de violencia; se capacitó a la policía para tratar la violencia contra las mujeres; y se trató especialmente a mujeres embarazadas.
7. En Jojutla, Morelos, se incluyó el derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres; se implementaron acciones de igualdad entre hombres

y mujeres; se reconocieron los derechos humanos de las mujeres; se crearon: el Instituto Municipal de las Mujeres; el consejo municipal para la igualdad de hombres y mujeres; el programa en contra de la violencia de las mujeres; se capacitó a la policía en el tema de violencia en contra de las mujeres; a personal de Desarrollo Integral de la Familia del municipio (DIF) en temas de género; se fomentó el uso del tiempo familiar; la participación de las mujeres; y se previeron las necesidades presupuestales en planes y programas de igualdad.

8. En Juchitepec, Estado de México, se incluyó el principio de Igualdad de hombres y mujeres; se promovió: la erradicación de la violencia en contra de las mujeres; la ingesta de ácido fólico y la aplicación del toxoide tetánico en el embarazo, así como exámenes para detectar enfermedades de la mujer; y se asesoró a las mujeres en sus derechos.
9. En La Cruz, Chihuahua se incluyó el principio de Igualdad de hombres y mujeres; se crearon: el programa de prevención de la violencia en contra de las mujeres; el Instituto Municipal de las Mujeres; el programa de comunicación social en contra de la violencia de las mujeres y equidad de género.
10. En La Huacana, Michoacán, se incluyeron la Igualdad de hombres y mujeres en empleos del gobierno municipal; en programas educativos para

una vida libre de violencia y discriminación en contra de las mujeres; se creó el Instituto Municipal de las Mujeres; se promovió a mujeres productoras; se asesoró jurídica y psicológicamente a las mujeres.

11. En La Trinitaria, Chiapas, se determinó: integrar el 30% de mujeres en el ayuntamiento; la igualdad para mujeres y hombres en la prestación de servicios públicos, salarios, prestaciones y capacitación; que la coordinación de derechos humanos sea encabezada por una mujer; se crearon: el Instituto Municipal de las Mujeres; los consejos de participación social por mujeres y hombres; se atendieron a enfermedades de las mujeres; se promovió la erradicación de la violencia en contra de las mujeres; se incluyó el principio de Igualdad de hombres y mujeres; se asesoró y atendió psicológicamente a víctimas de acoso sexual; y se previó en el presupuesto los programas de género.

12. En Metepec, Estado de México, se promovió: la equidad de género; se estableció la obligatoriedad: de incorporar en los ordenamientos normativos la equidad de género; para que haya personal femenino en la cárcel municipal; se determinó: la equidad de género en la elección de autoridades auxiliares; la participación ciudadana, la planeación y la prestación de servicios públicos con perspectiva de género; que el Consejo Municipal de protección civil estaría integrado con perspectiva de género; se crearon: el

Instituto Municipal de las Mujeres; programas de obra pública con equidad de género y el programa municipal de la mujer; programas artísticos y culturales con equidad de género; se atendieron las demandas diferenciadas de mujeres y hombres; se exhortó a promotores de desarrollos inmobiliarios para que incorporen a sus proyectos la perspectiva de género; se impulsó el equipamiento urbano con perspectiva de género; se propusieron planes de vialidad, comunicaciones, transporte y servicios públicos municipales con perspectiva de género; se prohibió en la publicidad lenguaje sexista y estereotipado; y se dio atención médica a la mujer;

13. En Temamatla, Estado de México, se crearon: un programa educativo con equidad de género; el Consejo Municipal de equidad de género; se procuró la igualdad de oportunidades de empleo público y privado para mujeres y hombres; erradicar la violencia y discriminación en contra de las mujeres; se construyeron espacios adecuados para mujeres en la cárcel municipal; se atendió psicológica y físicamente a la mujer; y se prohibió el acoso sexual a la mujer.

14. En Tepetitlán, Hidalgo, se garantizó la igualdad de mujeres y hombres; se protegieron los derechos de las mujeres embarazadas; se propuso prevenir, atender y erradicar la violencia en contra de las mujeres; se diseñó un

presupuesto con enfoque de género; se crearon: el Instituto Municipal de las Mujeres; el programa de salud para la mujer; la comisión de igualdad y género; se promovieron los derechos humanos de la mujer; se capacitó a funcionarias/os municipales y población en general en el tema de género; y se atendió psicológica y jurídicamente a mujeres víctimas de violencia.

15. En Tlalmanango, México, se crearon normas municipales con perspectiva de género; se integraron de forma paritaria entre mujeres y hombres los órganos auxiliares; en la detección de necesidades se tomó en cuenta a las mujeres; se determinó que el servicio público y la política social cuenten con la perspectiva de género; que se contrate personal en una paridad mujeres y hombres; se fomenta una educación sin estereotipos; se capacitó a los servidoras/os públicos con la perspectiva de equidad de género; también se logró que las justas deportivas estuvieran libres de estereotipos; se prohibió solicitar el certificado de embarazo para la contratación de personal y que se denuncie la discriminación contra las mujeres; se combatió el acoso sexual y espectáculos de mujeres; se capacitó en la perspectiva de género a la policía y a las mujeres de la población en temas no estereotipados.

16. En Villa de Álvarez, Colima, se diseñó una política contra la violencia hacia las mujeres; se aseguró la participación de las mujeres en los programas de

asistencia social; se crearon fondos económicos para apoyar a grupos de mujeres para microempresas, artesanos/as, granjas y huertos; un programa de derechos humanos de las mujeres; comités, patronatos y consejos ciudadanos con perspectiva de género; se establecieron espacios adecuados para mujeres víctimas de violencia; y se prohibió el arresto en contra de mujeres embarazadas.

17. En el municipio de Yecapixtla, Morelos, se garantiza a las mujeres a una vida libre de violencia; se diseñaron políticas públicas con perspectiva de género; planes y programas de igualdad; se promovieron los derechos humanos de las mujeres; se determinó la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres, se incluyó el principio de Igualdad de mujeres y hombres; se creó el Instituto Municipal de las Mujeres; se impulsaron campañas de salud, educación y seguridad para la mujer; se previó en el presupuesto la creación del Instituto Municipal de las Mujeres; y se fomentaron proyectos productivos y microempresas para mujeres.

Las anteriores descripciones ayudan a comprender como actualizar los ordenamientos municipales para que sirva de ejemplo a otros ayuntamientos.

Finalmente, a partir de un análisis de los ordenamientos municipales modificados, sólo algunos de los casos armonizaron sus reglamentos con las leyes nacionales, como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre

de Violencia, ya que cumplen con lo mandatado en dicha ley. De los municipios en cuestión, por ejemplo, el de Aguascalientes modificó otros ordenamientos con perspectiva de género, además del bando como el reglamento municipal de igualdad, el reglamento municipal en contra de la violencia, el reglamento municipal de deportes, entre otros.

Pero, los municipios que presentaron los proyectos más consistentes jurídicamente, fueron Aguascalientes y Asientos del estado de Aguascalientes; los municipios de Coatzintla, Veracruz; Cuautla, Morelos; y Tenamaxtán, Jalisco.

En la justificación o exposición de motivos de los ordenamientos que se presentaron, los más completos y elocuentes fueron entre otros el proyecto del municipio de Aguascalientes, donde justifica la inclusión de la perspectiva de género en los ordenamientos municipales mencionando que: “Ante la problemática social que significa la violencia hacia las mujeres, las reformas a la reglamentación municipal, tienen como eje principal la prevención, manejo y atención de la violencia de género”.

A su vez la exposición de motivos de la reforma con la noción de “Buen Gobierno” en el municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, se incluyó la perspectiva de género en el punto IV argumentado lo siguiente:

...la formulación del proyecto, la aprobación y la aplicación del presente bando para el buen gobierno constituye un esfuerzo institucional para armonizar las disposiciones vigentes en materia de derechos humanos, para procurar la igualdad de género y remediar el profundo problema que se concreta en la violencia contra

las mujeres; este trabajo se formula en el marco de la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, creada en el ámbito federal en 2007, y la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del estado de Jalisco de 2008. En este instrumento jurídico normativo administrativo se reconocen los derechos inherentes en torno al fenómeno de la violencia contra las mujeres; la intención es facilitar su aplicación y detalla la manera en que deberán ser respetados los derechos de las mujeres y los hombres que se encuentren en el territorio del municipio de Tenamaxtlan, Jalisco, y en cómo se ha de dar cumplimiento a lo que el reglamento establece.

Por su parte la exposición de motivos del proyecto de Coatzintla, Veracruz señala que:

En lo referente a la armonización legislativa en materia de género, en nuestro país se deben hacer compatibles las disposiciones federales y estatales, según corresponda, con los tratados internacionales de derechos humanos de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos y dotar de eficacia a éstos últimos.

También la exposición de motivos del municipio de Cuautla, Morelos, determina que:

En este ordenamiento se cumple con lo postulado en nuestro Plan Municipal de Desarrollo, que busca satisfacer las necesidades prioritarias de este Municipio y proyectarlo hacia un futuro bien definido, para lo cual su Presidente y los integrantes de su Gobierno se han comprometido a actuar con institucionalidad, orden, honestidad, transparencia, lealtad, responsabilidad y perseverancia, emprendiendo siempre acciones tendientes al desarrollo integral del individuo y del municipio, respetando la equidad de género y buscando siempre la igualdad de oportunidades, para generar así un equilibrio entre los diversos grupos sociales, tal y como lo establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Instrumentos Internacionales a favor de la igualdad de género y las Leyes Estatales....

De los casos que se presentaron, las temáticas que más abordaron los municipios para tratar de atender sus problemas a través de sus instrumentos

normativos fueron en primer lugar: los programas de atención a mujeres víctimas de violencia; en orden importancia le siguió el de establecer en la norma municipal el principio de igualdad entre hombres y mujeres; después la creación de la instancia municipal de la mujer; en seguida la de incluir la perspectiva de género en los planes, programas y presupuestos; y en menor presencia los temas de desarrollo urbano, acceso a la cultura, salud, educación medio ambiente y proyectos productivos.

Es de resaltar que los gobiernos municipales hayan abordado más la atención del problema de la violencia en contra de las mujeres, lo que refleja de alguna forma la gravedad del problema; en segundo término abordan incluir el principio de igualdad entre mujeres y hombres, que aunque resulta subjetivo, es importante que se establezca en los ordenamientos municipales para que sea visible el mandato; y en tercer lugar se ubicó la creación de las instancias municipales de las mujeres, que como acción afirmativa, resulta necesaria para promover e implementar las políticas públicas municipales de equidad de género

Las temáticas que se establecieron en los ordenamientos normativos municipales y las exposiciones de motivos que se muestran, solo sirven como ejemplo para que otros gobiernos municipales puedan tomar algunas ideas respecto a que normar, sin embargo una de las propuestas fundamentales de este

ejercicio es que los gobiernos municipales construyan sus ordenamientos conforme a las temáticas que resulten de un diagnóstico participativo.

CONCLUSIONES

Es importante enfatizar que este trabajo fue resultado y posible en gran parte a los conocimientos adquiridos en la Maestría en Política y Gestión Pública. Mención especial merecen adquirir y tener claridad conceptual e identificar y enfoques de política pública aprehendidos, así como la noción el desarrollo humano, la naturaleza de la administración pública, entre otros; los cuales fueron indispensables para el desarrollo de este trabajo como requerimiento de la dependencia federal. En este sentido el concepto clave que se tomó como eje del trabajo fue el de *desarrollo humano*, en virtud a ser el principio rector de la política pública federal de la cual forma parte el INMUJERES (según el requerimiento de la propia dependencia), ya que sin lugar a dudas el documento pone en el centro de la toma de decisiones a la persona humana (mujeres y hombres) y su desarrollo, teniendo como herramienta de trabajo el proceso de las políticas públicas, delimitadas por el marco institucional del municipio. Los hallazgos en este caso en particular y teniendo en cuenta una formación de un analista de políticas públicas se pueden reportar lo siguiente:

Del proceso. El proceso que se llevó a cabo para desarrollar el trabajo tuvo sus puntos de tensión con la dependencia federal, sobre todo en la etapa previa, cuando en el análisis conceptual del trabajo por un lado, la dependencia federal

trae una inercia institucional y administrativa para abarcar con el enfoque de género la vida de las mujeres y hombres; y por otro, lo que le alcanza abarcar al municipio conforme a su marco institucional; este punto de reflexión entre enfoque de género – marco institucional del municipio mexicano, dejó largas jornadas de trabajo conjunto entre ambas partes, dejando de manifiesto que una cosa no desplaza a la otra, sino que en un punto de convergencia se complementan a través del diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas municipales con enfoque de género, dicho en otras palabras la participación de las mujeres y hombres en el centro de la toma de decisiones que le tocan al municipio mexicano, como el orden de gobierno más cercano y tangible a través de los servicios públicos que presta.

Con relación a la primera etapa del desarrollo del trabajo que tiene que ver con el diseño de la estrategia metodológica, se tuvieron divergencias en el análisis teórico -conceptual- metodológico del trabajo, como ya se comentó en líneas anteriores, el análisis del marco institucional del municipio *abarcaba* relativamente poco en el desarrollo de las mujeres y hombres del municipio, por ejemplo con temas como la educación y la salud que son competencia de otros órdenes de gobierno y que el gobierno municipal solo coopera; en este sentido se analizó cómo el enfoque de género podía ser eje transversal de las herramientas jurídicas con que cuenta el municipio mexicano como lo son sus ordenamientos

municipales, y que la propuesta teórica – conceptual giraría en torno al concepto del desarrollo humano, con la aportación del análisis jurídico del municipio y el cambio institucional para lograr el enfoque de género en dichas herramientas normativas.

También en el diseño de la estrategia metodológica se acotaron con la dependencia federal los alcances del documento a entregar, ya que por ser un documento general y para todos los municipios del país, resultaba difícil ser tan específico en la propuesta, pero también era complicado que fuera un documento ambiguo y poco aplicable o práctico; por tal razón se acordó que fuera un documento prescriptivo, desarrollado a través de evidencia documental y jurídica que aportara una guía a los municipios mexicanos para darles luz respecto a cómo diseñar sus ordenamientos municipales con enfoque de género.

La segunda etapa o desarrollo de los capítulos del documento, fue más fluida y de mejor entendimiento entre las partes, se hicieron observaciones en lo general y éstas fueron atendidas, algunas de ellas consistieron en hacer un documento menos denso y más claro y entendible, tomando en consideración a quien va dirigido, es decir, funcionarias y funcionarios municipales de los más de dos mil municipios del país, entre las/os cuales hay una diversidad de perfiles.

En la etapa de la edición se dieron observaciones muy puntuales y fueron rápidamente atendidas, que sin ningún problema se aprobaron; finalmente se

acordó realizar un evento protocolario para presentar el trabajo, pero dado que hubo cambio de gobierno federal, los tiempos no dieron y se tuvo que prescindir de este evento que pudo haber dado promoción a este esfuerzo que se hace para los municipios del país, quedando solo como un acervo en los anales de la dependencia.

Porqué el enfoque de género. La desigualdad de género es evidente y es un problema que tiene tintes globales como ya se corroboró con la serie de tratados internacionales que la combaten, y en el caso de México no fue insensible al adecuar su normatividad en este sentido; sin embargo la cosa no queda ahí, todos los órdenes de gobierno, además del federal, están obligados a cumplir con la armonización normativa como parte del Estado mexicano, el municipio no es la excepción y aunque acotado a las competencias que señala el artículo 115 Constitucional tiene trabajo pendiente en este tema, como es el caso de su normatividad municipal a través de la obligación del diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de género, como se plantea en este documento.

Políticas públicas para qué. El enfoque de políticas públicas resulta un elemento innovador para la construcción y análisis de las problemáticas de desigualdad y en especial de las mujeres, que permiten construir herramientas normativas locales con perspectiva de género, incidir en todas y cada una de las fases de la política

pública desde el diseño, aprobación, implementación y evaluación, para que se hagan con enfoque de género, no solamente en quien las haga, sino que quien las realice tenga la infraestructura necesaria para que lo haga con enfoque de género, en suma se tiene que pensar y actuar con perspectiva de género no solamente de quienes elaboran los ordenamientos municipales, sino quienes las aprueban y las aplican, además contar con la infraestructura con perspectiva de género para que funcione así (recursos materiales y financieros acordes al enfoque de género).

Sobre el municipio. Sin embargo para la consecución del trabajo fue de relevante importancia delimitar el marco institucional municipal, que como objeto de estudio permite identificar temas y problemáticas en las que el gobierno municipal puede normar con perspectiva de género; como es el caso de los servicios públicos, la coordinación entre municipios, la hacienda municipal, la participación ciudadana, el desarrollo urbano, el medio ambiente, entre otros. En este sentido el artículo 115 constitucional y las leyes de igualdad y contra la violencia, otorgan a los municipios espacios de coordinación que puede y en todo caso debe intervenir como ya se estableció, todo conforme sus competencias. El marco institucional puede parecer insuficiente pero impacta directamente en la vida de las personas por ejemplo con la participación ciudadana y la prestación de los servicios

públicos, que otorgan a las personas el derecho a participar en las acciones del municipio.

Papel del INMUJERES. El INMUJERES ha sido una agencia gubernamental que ha aportado grandes avances en la promoción e impulso de la igualdad de género, y un ejemplo claro es este trabajo. Además con su promoción el programa que maneja ha dejado en no pocos municipios ya herramientas normativas con perspectiva de género que abonarán al combate a la desigualdad, como se muestra en este trabajo con los municipios y sus resultados obtenidos.

Retos y oportunidades. Por lo tanto, los resultados de este proyecto ofrecerán una visión general respecto de los retos y oportunidades que se presenten en el contexto municipal para la incorporación de la perspectiva de género en sus instrumentos normativos. Los retos parecen difíciles pero se puede lograr algo en algunos de los más de dos mil municipios, la propuesta analítica ofrece elementos para abordar el tema pero señala las dificultades que esto conlleva, por ejemplo el que los/as ediles asuman la perspectiva de género como prioridad, que reconozcan que la desigualdad entre mujeres y hombres es necesaria reducirla, para lograr un mejor desarrollo humano.

El estudio del cambio institucional trae consigo el reconocimiento de un nuevo paradigma, y eso es complicado de lograr, ya que incidir en las creencias y

valores de las personas, es una empresa que se logra a mediano y largo plazo, y ciertamente la planeación no se les da con facilidad a los gobierno municipales en virtud a sus problemas inmediatos y el reducido tiempo de su gestión, que es de tres años.

Sin embargo las oportunidades son alentadoras, una problemática que debe ser atendida y que obliga a los/as ediles a tomar cartas en el asunto, como es el caso de la violencia en contra de las mujeres, o el aumento significativo de las mujeres en la vida productiva de un municipio; otra oportunidad será el impulso que desde el instituto nacional de las mujeres le ha dado a los programas de atención a los gobiernos municipales, que como ya observamos si han funcionado.

Finalmente la oportunidad más importante es que los propios hombres y mujeres de los municipios asuman su responsabilidad ante la desigualdad que existe, la problemática que cada vez se presenta más, que solo se logra con educación e incentivos positivos o negativos que la misma sociedad en su conjunto implemente.

REFERENCIAS

ABC de Género en la Administración Pública. Noviembre de 2007. México: INMUJERES.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2005). "Las políticas públicas: su aporte". Adrián Acosta (coord.). *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. Guadalajara: CUCEA-Universidad de Guadalajara, pp. 19-31.

Cabrero Mendoza, Enrique. "Gerencia Pública Municipal, Conceptos básicos y estudios de caso". CIDE-Miguel ángel Porrúa. México 1999.

Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derechos Humanos de las Mujeres. Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México (2004). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. México: Mundi-Prensa.

Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 1. Guía Conceptual. 2009. México: INMUJERES.

El Marco Jurídico Institucional de la Participación Política de las Mujeres en México. Diciembre de 2003. México: INMUJERES.

El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Compiladoras: Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo. Julio de 2003.

México: INMUJERES.

Espinosa Torres, Patricia (2003). *El municipio un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.* México: INMUJERES.

Evaluación en materia de diseño del programa: Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres. Julio 2010. México: INMUJERES.

Facio Montejo, Alda (1992). *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal).* San José: ILANUD.

Fernández Ruiz, Jorge. *Servicios Públicos Municipales.* UNAM-INAP, México 2002.

Glosario de Género. Noviembre de 2007. México: INMUJERES.

Guía para la Prevención Local, Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana (2009). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)-Cooperación con la Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Instituto Nacional de las Mujeres, *Mujeres y Hombres en México 2007*, 2007.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Instituto Nacional de las Mujeres, *Mujeres y Hombres en México 2013*, 2014.

Lynn, Naombi y Wildavsky, Aaron. *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. Fondo de Cultura Económica. 1999. México.

Núñez Vera, Miriam Aide (2008). "Desafíos de las políticas públicas para mujeres rurales". *Economía y Sociedad*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, vol. XIV, núm. 21, enero-junio, pp. 77-97.

Paredes, Rosa (2006). "Políticas públicas, pobreza y equidad de género". *Espacio Abierto*. Maracaibo: Asociación Venezolana de Sociología, vol. 15, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 741-757.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-Mino y Dávila editores.

Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM). Desarrollo local con las mujeres.

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012. Diario Oficial de la Federación. 18 de agosto de 2009. México.

REGLAS de Operación del Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM), para el ejercicio fiscal 2011. Diario Oficial de la Federación. México. 30 de diciembre de 2010.

Vázquez García, Verónica (2010). "Mujeres y gobierno municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta por saber". *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, vol. XIX, núm. 1, pp. 111-154.

ANEXOS

1. Convenios y tratados internacionales

Título del instrumento	Fecha de creación	Objetivo
Declaración Universal de los derechos humanos	10 de diciembre de 1948	Los derechos fundamentales del hombre se basan en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, se declaran resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.
Convención sobre los derechos políticos de la mujer	31 de marzo de 1953	Reconoce que toda persona tiene derechos a participar en el gobierno de su país, directamente o por conducto de sus representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país; y desea igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y su protocolo facultativo	19 de diciembre de 1966	Conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Reconoce que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana. No puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación	18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 03 de septiembre	Este instrumento jurídicamente vinculante es el más completo, universal y específico que existe hasta hoy en materia de no discriminación y derechos de las mujeres. Se establecen principios y medidas aceptados universalmente para que la mujer goce de igualdad de derechos y esa misma

de la mujer (CEDAW) y su protocolo facultativo	de 1981	garantía ante la ley; asimismo, detalla las medidas a considerar para eliminar la discriminación contra la mujer en los ámbitos de la vida política y pública, la nacionalidad, la educación, el empleo, la salud, el matrimonio y la familia. Asume el compromiso de modificar o derogar los instrumentos normativos que constituyeran cualquier clase de discriminación hacia la mujer y atender con su pleno desarrollo.
Convención Interamericana "concesión sobre los derechos civiles a la mujer"	30 de abril de 1948. Entró en vigor el 9 de julio de 1954	La mayoría de las repúblicas americanas inspiradas en elevados principios de justicia, conceden los derechos civiles a la mujer; aspiración de la comunidad americana de equiparar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos civiles; reconoce que la mujer tiene derecho a la igualdad con el hombre en el orden civil.
Convención Interamericana "concesión sobre los derechos políticos de la mujer"	2 de mayo de 1948. Publicado DOF el 29 abril 1981	Que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre.
Convención Americana sobre derechos humanos "Pacto de San José Costa Rica"	22 de noviembre de 1969. Publicada DOF el 7 de mayo de 1981	Igualdad de derechos entre todas las personas.
Convención Interamericana, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará)	9 de junio de 1994. Publicado DOF el 19 de enero 1999	Se afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.
Cuatro conferencias	México, D.F. (1975)	Todas estas conferencias tratan los temas relacionados con las desigualdades que sufren las

mundiales de la mujer	Copenhague (1980) Nairobi (1985) Beijing (1995)	mujeres. Siendo la más relevante la de Beijing, que busca promover la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales en la legislación nacional y estatal y su debido cumplimiento. Incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, presupuestos y gestión de instituciones públicas.
Metas del Milenio	Septiembre de 2000	De entre las 8 metas, destaca la que se refiere a promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Estas metas están propuestas para alcanzarse en el 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes documentales consultadas.
DOF: Diario Oficial de la Federación.

2. Los instrumentos legales nacionales

Título del instrumento legal	Fecha de creación	Objetivo
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2 de agosto de 2006	Garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	1 de febrero de 2007	Establece la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	12 de enero de 2001	El objeto de la ley se refiere a la creación del INMUJERES, para promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no-discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país con criterios de transversalidad de género en políticas públicas, programas y acciones con la finalidad de fortalecer a las dependencias responsables de la equidad de género en los órganos de gobierno y fortalecer los vínculos entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Programa Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres (Proigualdad)	2007-2012 Busca garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para su fortalecimiento económico, a favor de generar mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo, promover la igualdad de oportunidades, eliminar cualquier discriminación por motivos de género, así como alcancen mujeres y hombres su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	10 de junio de 2011 En el artículo primero se señala claramente la prohibición de toda discriminación motivada por el género y las preferencias sexuales.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes documentales consultadas.

3. Competencias municipales según el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa,...

II. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar..., los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...,

II. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar..., los reglamentos.... que organicen la administración pública municipal...

II. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar..., los reglamentos..., que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia...

II. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar..., los reglamentos.., que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles,...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

.....

4. El proceso de reglamentación municipal³⁰

Fases: a) Iniciativa, b) dictamen, c) discusión, d) votación y aprobación, e) publicación, f) vigencia y g) difusión.

Iniciativa. Es la facultad o el derecho que se otorga y reconoce a cada una/o de las integrantes del ayuntamiento o a un número determinado de ciudadana/os para iniciar, el procedimiento de creación de reglamentos municipales ante el Ayuntamiento en cabildo. Por regla general, se le concede dicha atribución a la presidenta/e municipal y los regidoras/es integrantes del ayuntamiento, y excepcionalmente a la ciudadanía.

Para la elaboración de una iniciativa de reglamento se sugiere atender a las siguientes recomendaciones:

1. Analizar el marco legal que rige en el territorio donde se pretende reglamentar alguna materia, ya que la ley otorga esta facultad únicamente a ciertas autoridades y delimita la materia susceptible de reglamentación.
2. Estudiar las necesidades y problemas de fondo existentes que requieren la atención de las autoridades y la posibilidad de satisfacer las necesidades y solucionar los problemas para no crear normas de imposible aplicación.
3. Fijar los límites del posible reglamento para que no contravenga normas de orden público o jerárquicamente superiores o para que no pretenda regular materias que no le correspondan a los Ayuntamientos.
4. Realizar un proyecto de reglamento que sea claro, preciso, congruente con la situación actual y adaptable a los cambios que vive la comunidad.

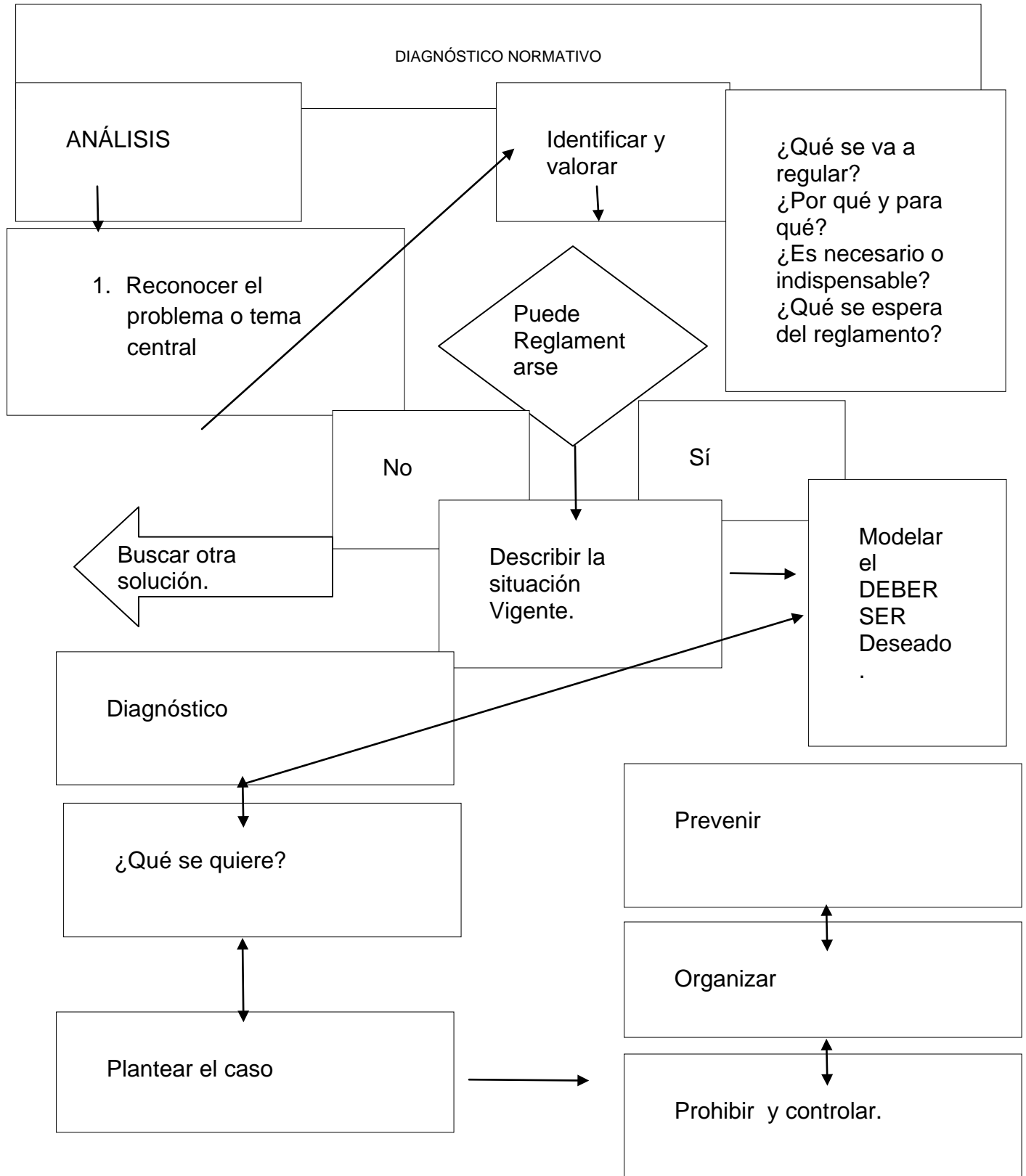
30

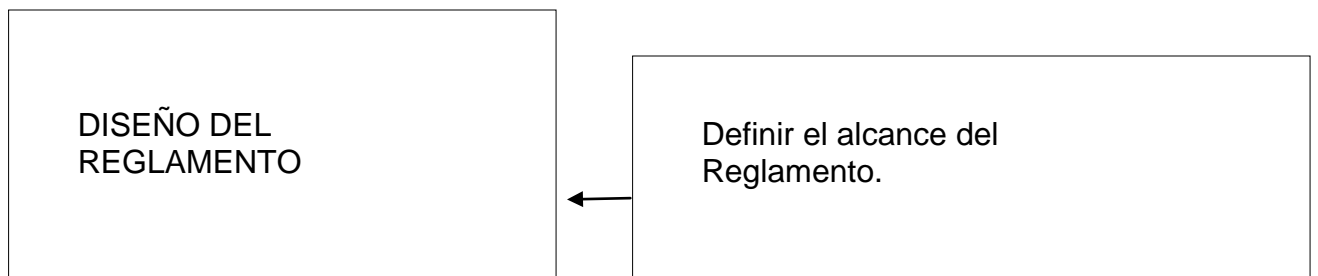
5. Es importante señalar que los reglamentos municipales, como toda norma jurídica, es susceptible de ser mejorada o adecuada conforme a las necesidades especiales de cada municipio, de ahí que este proceso también aplica para la modificación de los reglamentos que se encuentren existentes. Es importante que el ayuntamiento entrante haga una revisión de la reglamentación existente para detectar aquellos reglamentos que deban ser modificados total o parcialmente, o actualizados con base en el análisis que se haga de la situación municipal y el procedimiento para ello es el mismo que para su elaboración.

6. La justificación de la igualdad de género en la normatividad municipal, debe comenzar a través de la elaboración de un diagnóstico, en el que se haga visible la desigualdad de las mujeres con relación a los hombres, a través de información de cada uno de los temas del gobierno municipal; para la construcción de los temas se deben tomar en cuenta las necesidades y problemáticas de las mujeres y hombres del municipio, a través del proceso de planeación democrática, donde se garantice la participación de las mujeres y los hombres del municipio; el proceso de elaboración del diagnóstico debe llevarse a cabo por funcionarias/os municipales que hayan sido capacitadas/os en el tema de género y de planeación participativa, que sean sensibles al tema de género y que además tengan herramientas metodológicas para este trabajo; también el gobierno municipal debe contar con espacios adecuados para el desarrollo de los talleres, sesiones de trabajo u otra técnica que se necesite para lograr los objetivos planteados para el diagnóstico, así como la normatividad municipal adecuada para soportar legalmente este proceso.

7. Para la creación de los temas de interés que deben ser normados en los ordenamientos municipales, las funcionarias/os municipales, asesoras/es de las/os ediles, deben estar capacitadas/os en el tema de género y contar con los espacios y herramientas técnicas – metodológicas, que soporten el trabajo de diseño de propuestas, a través de sesiones de trabajo con las/os

propias/os ediles. Se debe garantizar la participación de todas las dependencias de la organización.





Dictamen. La palabra dictamen tiene su origen en el vocablo latino "dictamen" que significa opinión, parecer, juicio, acerca de alguna cosa que emite alguna persona o corporación. El mismo tiene su origen a partir de las comisiones del ayuntamiento, y es ofrecido como un documento que fue analizado, razonado y estudiado por los miembros integrantes del mismo. No obstante ello, no siempre se cuenta con una infraestructura suficiente que permita tener un órgano técnico que ayude en el dictamen, por lo que se podrán auxiliar de otras áreas como la jurídica.

Dado lo anterior, los reglamentos deberán contar en todo tiempo con ciertos requisitos que les hagan jurídicamente posibles, entre los que se cuenta:

- Flexibilidad y adaptabilidad. Se debe prever la posibilidad de que el reglamento se adapte a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, para resolver de manera pronta y expedita los requerimientos de la comunidad.
- Agilidad. Para su correcta y eficiente aplicación, el reglamento debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su lenguaje.
- Simplificación. Debe ser conciso, atendiendo únicamente al tema que trate el reglamento.
- Justificación jurídica. La reglamentación municipal solamente debe referirse a las materias permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Federales y Estatales que de ella emanen.

En el documento que presenta la comisión dictaminadora, se pueden expresar:

- La justificación del tiempo empleado por la comisión, desde la recepción del proyecto de iniciativa hasta la fecha de emisión de su dictamen;
- Una relación sucinta de los trabajos y actividades realizadas para cumplir con las instrucciones recibidas;
- El resultado del análisis llevado a cabo sobre las razones, argumentos y planteamientos de diverso orden que se contienen en el cuerpo de la Iniciativa;
- La exposición de los criterios de apreciación que mantenga el órgano dictaminador sobre las conclusiones que se presentan en el documento estudiado;
- La opinión jurídica sobre la necesidad de aprobar, reformar o rechazar la propuesta y su viabilidad o inviabilidad constitucional;
- El juicio sobre el valor, utilidad y necesidad de las proposiciones jurídicas planteadas;
- La conformidad sobre cada uno de los textos que componen la iniciativa;
- En su caso, las supresiones, reformas, adiciones a los artículos que la compongan o las proposiciones de nuevos textos, los cuales a juicio de la autoridad normativa y dictaminadora, que tiene como facultad la Comisión o Comisiones Unidas, deben comprenderse para la eficaz adecuación de la futura norma con los diversos órdenes del sistema jurídico vigente.

Discusión. En relación a la discusión de un reglamento municipal, se deben tener en cuenta los ordenamientos municipales que dispongan la Organización interna de las sesiones de ayuntamiento, que por regla, es presidida por la Presidenta/e Municipal, quien establecerá el orden a seguir dentro de las sesiones, otorgando el uso de la voz a los/as miembros del Ayuntamiento o cabildo, en donde se

expresen las ventajas y desventajas del dictamen propuesto, solicitando las aclaraciones que estimen sean las prudentes.

Votación y aprobación. Esta etapa representa la expresión de voluntad de las/os miembros del cabildo o ayuntamiento para aprobar o desaprobar el dictamen que se haya puesto a su consideración, el cual de conformidad a la legislación que les rija y el tipo de reglamento de que se trate, podrá ser aprobado por mayoría simple o calificada.

Publicación. Es el acto mediante el cual se da a conocer el contenido de lo aprobado, que en este caso, es el reglamento Municipal, mismo que puede darse a conocer por medio de los órganos de difusión oficiales con que cuente el municipio, o en su caso, por medio del periódico oficial que circule en el Estado y que esté a cargo de la administración pública estatal. Cabe señalar que normalmente, es función de la Secretaria/o General de ayuntamiento, el de realizar las correspondientes publicaciones, así como de aprobar el contenido del Reglamento con su firma.

Vigencia. Es el período legal en que las normas reglamentarias tienen validez jurídica.

Se equipara también a la validez del Derecho, por lo que al entrar en vigor el reglamento se está extendiendo todo el marco normativo del Estado.

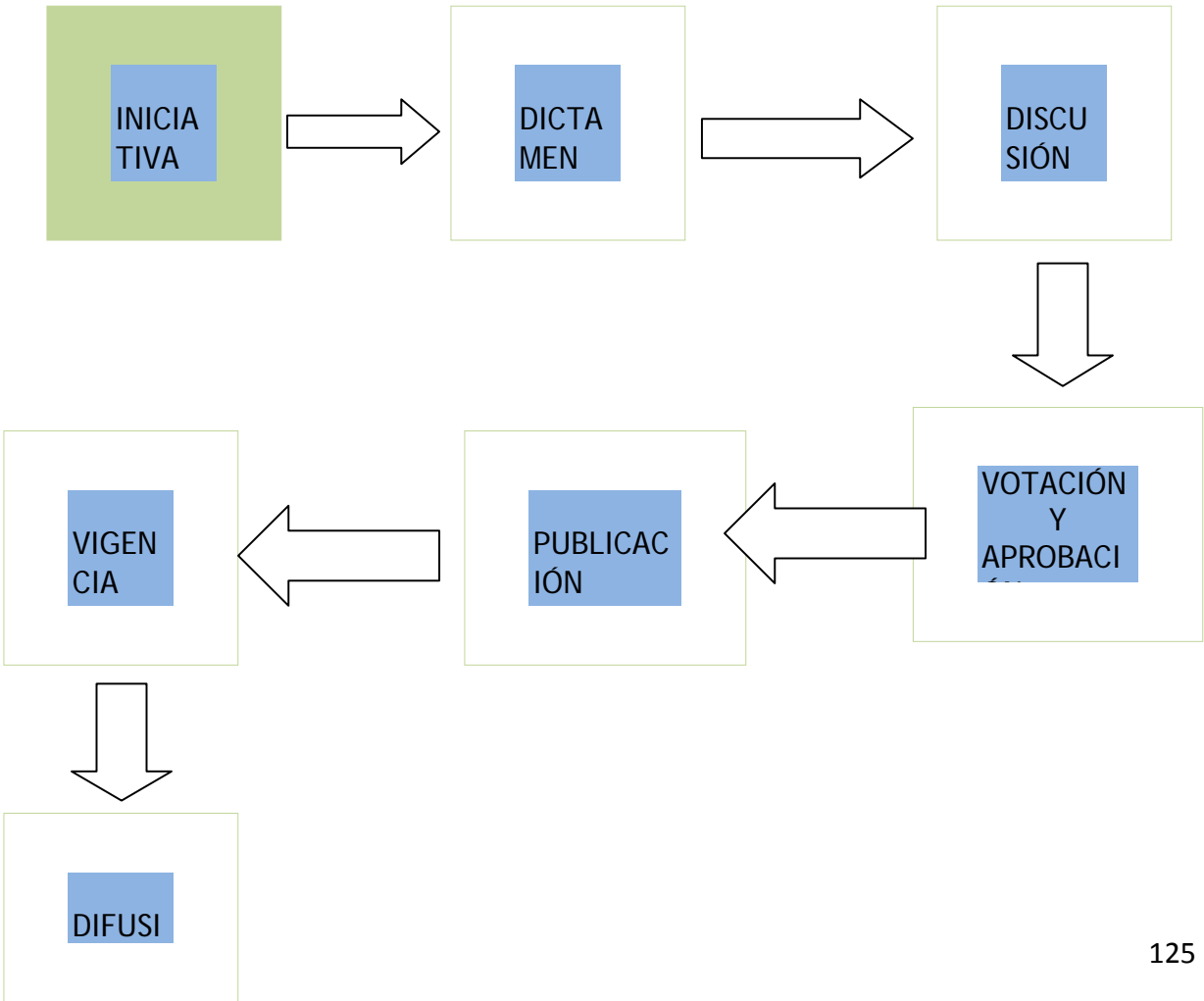
La vigencia implica además de tiempo el acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada, prohibida y/o autorizada.

Difusión. Es el conjunto de actividades de promoción y disseminación de los contenidos reglamentarios entre los miembros de la comunidad, a efecto de que conozcan y apliquen los reglamentos expedidos por el Ayuntamiento.

Lo anterior puede ser cumplido mediante la difusión de los contenidos en la gaceta municipal o en los estrados que se tengan en las oficinas públicas del municipio.

Es importante que se cumpla con todas la formalidades del proceso reglamentario establecidas en su reglamento interior de gobierno, pues en caso de no hacerlo, puede suceder que el reglamento se considere que no tiene validez jurídica. De la misma forma para la aplicación de la normatividad de igualdad entre mujeres y hombres, las funcionarias/os municipales de todas las dependencias desde mandos directivos hasta los operativos, también deben estar formados/as en el tema de género y conocer los alcances de aplicar correctamente estos preceptos; de la misma forma que cada dependencia municipal cuente con los recursos humanos, materiales y económicos para cumplir con los mandatos normativos para la igualdad de género, sino de nada serviría contar con ellos.

De esta manera podemos observar el proceso antes descrito de manera gráfica y de la siguiente forma:



Los reglamentos municipales no tienen que cubrir ciertos requisitos en su estructura y forma, aunque en algunas leyes locales se establece que contengan aspectos como:

1. Materia que regulan.
2. Fundamento jurídico.
3. Objeto y fines.
4. Atribuciones de las autoridades, mismas que no deben exceder de las previstas por las disposiciones legales aplicables.
5. Derechos y obligaciones de los administrados/as.
6. Faltas e infracciones.
7. Sanciones.
8. Vigencia.

También es necesaria la participación ciudadana en la creación de los reglamentos. Pero desde el punto de vista técnico se debe tener en cuenta que un texto legislativo no sólo debe estar bien planeado y estructurado, sino también gramaticalmente bien escrito y lingüísticamente comprensible para facilitar la comunicación idiomática entre los usuarios/as de una misma lengua, de ahí que se sugiere tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

Idioma: Las normas deben redactarse en español y/o en la lengua indígena predominante en el municipio. Se debe evitar utilizar expresiones de idiomas extranjeros. Asimismo, no se deben introducir palabras nuevas (no consagradas por el uso o los diccionarios), con excepción de palabras sumamente técnicas.

Ortografía y sintaxis: La redacción de las normas debe observar las reglas de ortografía y sintaxis. La primera nos enseña a escribir correctamente las palabras y utilizar adecuadamente los signos ortográficos. La segunda nos muestra cuál debe ser la correcta coordinación y unión entre las palabras para formar las oraciones y expresar conceptos. El uso de estas dos disciplinas permitirá crear normas sencillas, claras, lógicas y coherentes. Cabe mencionar que, en las normas, se prohíbe el empleo de palabras entre paréntesis y de notas al pie de página.

Estilo: En la redacción de una disposición normativa se debe procurar transmitir con claridad una idea normativa. Esto permitirá evitar problemas de interpretación que den lugar a discusiones o incorrectas interpretaciones. Finalmente, no se deben repetir las disposiciones de una norma.

Normatividad: Una norma es una disposición impero-atributiva. Así, las disposiciones normativas tienen por objeto ordenar, prohibir, facultar, establecer derechos y obligaciones, y no justificar el porqué de una obligación. Por esto, se debe evitar establecer disposiciones sin contenido normativo.

Concisión: Las normas deben ser redactadas con el menor número de palabras posible. Las oraciones deben ser cortas y contener una sola idea. Los párrafos no deben ser muy extensos. Esto contribuirá a facilitar la comprensión de las normas.

Una regla por artículo: Para efectos de claridad y fácil comprensión, es recomendable no poner más de una regla por artículo.

Léxico jurídico y técnico: Existe un conjunto de palabras jurídicas y técnicas que tienen significados precisos, lo que permite evitar futuros problemas de interpretación. Sin embargo, hay que recordar que la ley debe ser comprensible para todo ciudadano/a interesado/a, lo que significa que no se debe abusar de estos tecnicismos.

Siglas y abreviaturas: En las normas no se deben emplear ni siglas ni abreviaturas. Cuando en una disposición normativa se hace referencia

reiteradamente a otras normas, instituciones o dependencias, se puede evitar su repetición precisando en el artículo dedicado a las definiciones la denominación corta que sustituye al nombre completo.

Brevedad: Utilice el número necesario de expresiones lingüísticas, si bien la precisión y la claridad son igualmente importantes. Suprima los textos que no agreguen algo necesario o que oscurezcan el mensaje.

Claridad: La claridad es fundamental para lograr una adecuada comprensión de las leyes entre todos los destinatarios/as.

Precisión: El derecho tiende a construir y utilizar un lenguaje especial, técnico, por tanto, es necesario usar los términos propios del derecho para lograr precisión.

Estilo: El lenguaje legal no es lenguaje literario o poético. No usar giros lingüísticos o expresiones innecesarias. El uso repetido de términos es preferible frente a la utilización de sinónimos, sin demérito de la construcción correcta y completa de los enunciados jurídicos.

Sujetos: Precisar claramente los sujetos a los cuales se refiere la prescripción normativa. Evitar el uso de pronombres.

Tener cuidado con ciertos usos:

- Evitar en lo posible el uso de expresiones ambiguas. Tipos de ambigüedades: semánticas, contextuales y sintácticas:
- Semánticas: términos con más de un significado.
- Contextuales: pluralidad de posibles interpretaciones de textos completos (por ejemplo, que contenga contradicciones).
- Sintácticas: resultado del uso de expresiones como “y”, “o”, “a menos que”.
- No utilizar ejemplos, a menos que favorezcan la comprensión del texto sin disminuir su generalidad.

- No usar sinónimos. Todos los términos deben corresponder a los mismos conceptos.
- No usar términos extranjeros o neologismos. En caso de uso común de extranjerismos, incorporar una definición.
- Evitar la doble negación.
- No incorporar razonamientos

Tipos de términos en derecho

a) Términos técnico-jurídicos:

- Si la materia cuenta con términos técnico-jurídicos, éstos deben utilizarse.
- Identificar las definiciones para los términos técnico-jurídicos aportadas por el propio legislador/a, por la jurisprudencia y por la doctrina.

En caso necesario, definir un término si se pretende que tenga un significado diferente al de uso común.

b) Términos técnico-no jurídicos:

- Utilizar los términos técnicos aportados desde otros saberes técnicos o científicos de manera apropiada.

c) Términos de uso común

Usar siempre que sea posible términos de uso común.

Definiciones

- Definir un término si se quiere un significado distinto al común o incluso a otro significado ya aceptado por el derecho en otros textos normativos, o si adolece de ambigüedad o vaguedad, o si se acuña un término nuevo que no se usa en lenguaje natural.

- Las definiciones jurídicas son estipulativas, porque imponen un significado, no lo explican o dan cuenta del uso de un término.
- Al definir un término debe usarse éste y no un sinónimo o la expresión definida.
- Puede incorporarse un artículo que contenga varias definiciones.

Tiempos verbales

Existen ciertas recomendaciones dispersas y generales que se deben tener en cuenta en el momento de redactar el cuerpo normativo de la disposición jurídica, las cuales se señalan a continuación:

- Las disposiciones de observancia obligatoria deben escribirse, por regla general, en presente de indicativo.

Ejemplo:

Artículo... Las disposiciones del presente reglamento son de orden e interés público y regula la participación ciudadana de las mujeres en el plan municipal de desarrollo del municipio de...

- Debe evitarse el uso del gerundio.

Ejemplo:

Artículo... Siendo que las disposiciones del presente reglamento son de orden e interés público, las mismas estarán regulando la participación ciudadana de las mujeres en el plan municipal de desarrollo del municipio de...

- Cuando un artículo se divida en fracciones, éstas deben iniciar con un verbo en modo infinitivo o un sustantivo. En las fracciones también se debe evitar en su inicio la repetición de la conjunción copulativa “que” y de la

preposición “por”. Basta con incluir aparte del artículo la palabra que sea necesaria, para no tener que repetirla.

- Cuando en un artículo se haga referencia a requisitos, éstos deben escribirse en presente de indicativo.

Ejemplo:

Artículo... Para efectos de obtener los beneficios a que se refiere el presente capítulo, la solicitante deberá presentar:

- I. Copia autentica de su acta de nacimiento;*
- II. Comprobante de domicilio, e*
- III. Identificación oficial con fotografía.*

- Las sanciones se deben escribir en futuro de indicativo, ya que éstos son los castigos a los que se hará acreedor/a quien cometa un acto ilícito.

Ejemplo:

Artículo... A los infractores del presente Reglamento se les impondrán las sanciones siguientes:

- I. Si se trata de servidores públicos, se aplicará las que determine la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;*
- II. A los demás se le impondrán las sanciones que prevén los reglamentos municipales y demás ordenamientos legales aplicables sin perjuicio, en su caso, de las responsabilidades civil y/o penal que pudieran existir, y*
- III. Las demás establecidas por la Ley y la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado.*

- Por regla general, en las disposiciones normativas se debe evitar el uso de los tiempos compuestos de los verbos (p. ej. antepresente, ante futuro, etc.), y sustituirlo por la forma simple, lo que contribuye a una mayor claridad del texto.

Ejemplo:

Artículo... Los actos o resoluciones que hayan emanado de una autoridad administrativa en el desempeño de sus atribuciones, que los interesados hubieren estimado antijurídicos, infundados o faltos de motivación, habrán de ser impugnados mediante el recurso de revisión, que debe hacer valer por escrito dentro de los veinte días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación o del que han tenido conocimiento del acto o resolución de que se trate....

Debe ser:

Artículo 45. Los actos o resoluciones que emanen de una autoridad administrativa en el desempeño de sus atribuciones, que los interesados estimen antijurídicos, infundados o faltos de motivación, pueden ser impugnados mediante el recurso de revisión, que debe hacer valer por escrito dentro de los veinte días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación o del que tengan conocimiento del acto o resolución de que se trate...

- En las disposiciones transitorias, sin embargo, para hacer referencia a hechos sucedidos con anterioridad a la entrada en vigor de una ley, puede ser necesario el empleo de los verbos en sus tiempos compuestos.

Ejemplo:

Artículo... Si para la fecha de entrada en vigencia de este Reglamento, el municipio hubiere ya concluido su plan de desarrollo sin haber incorporado el sentir de las mujeres, se procederá a escuchar a las mujeres e incorporar a dichos planes las aportaciones en su caso.

5. Estructura del reglamento de una instancia municipal para la mujer

CAPÍTULO I, DISPOSICIONES GENERALES

El reglamento será siempre de orden público, y de interés social y se limitará a un territorio determinado.

La personalidad jurídica bajo la que operará: Se recomienda que sea un organismo público descentralizado.

Objetivo del reglamento, se sugiere: promover, evaluar, elaborar, apoyar e impulsar la aplicación de políticas, estrategias y acciones dirigidas al desarrollo de las mujeres del municipio, a fin de lograr su plena participación en los ámbitos económico, político, social, cultural, de salud, laboral y educativo, y mejorar las condiciones sociales de éstas, en un marco de equidad entre los géneros.

Siglas que se referirán a lo largo del reglamento.

CAPÍTULO II, ATRIBUCIONES

En este capítulo se enumeraran los encargos que tendrá la IMM, por ejemplo:

“ I. Promover la perspectiva de género, mediante la participación de las mujeres en el diseño de los planes y programas del Gobierno Municipal;

II. Coadyuvar con el Municipio, para diseñar el programa operativo anual, en el apartado relativo a las acciones gubernamentales a favor de las mujeres, el cual deberá contemplar sus necesidades básicas en materia de trabajo, salud, educación, cultura, participación política, desarrollo y todas aquellas en las cuales se deba lograr una participación efectiva;

III. Fungir como órgano de apoyo del Ayuntamiento en lo referente a las mujeres y la equidad de género;

IV. Apoyar a las y los representantes del Municipio ante las autoridades estatales, para tratar todo lo referente a los programas dirigidos a las mujeres;

V. Aplicar las acciones contenidas en el Programa Estatal de la Mujer que correspondan al ámbito municipal;

VI. Promover la celebración de convenios con perspectiva de género entre el Ayuntamiento y otras autoridades, que coadyuven en el logro de sus objetivos;

VII. Promover y concertar acciones de colaboración con los sectores social y privado, en particular con organizaciones de la sociedad civil, con el fin de unir esfuerzos participativos a favor de una política de igualdad de género entre mujeres y hombres;

VIII. Coordinar entre el Municipio y el Gobierno del Estado, la elaboración de estudios y diagnósticos sobre la mujer, a fin de intercambiar datos, estadísticas y registros;

IX. Instrumentar acciones tendientes a abatir las inequidades en las condiciones en que se encuentran las mujeres;

X. Promover la capacitación y actualización de servidores/as públicos manuales de emitir las políticas públicas de cada

CAPITULO III,
ESTRUCTURA
ORGÁNICA

Este capítulo deberá contener la forma como se organizará internamente la Instancia Municipal de la Mujer, para realizar sus objetivos.

CAPITULO IV,
PATRIMONIO

En este apartado se deberá estipular como se integran los haberes muebles e inmuebles de la Instancia, determinará la partida presupuestal de la que se erogará el gasto. Así mismo, si existirá alguna forma de allegarse de otros recursos, como: acciones, fondos, fideicomisos, donaciones, legados, aportaciones, bienes, servicios o aprovechamientos, que autorice la ley.

CAPITULO V,
RELACIONES
LABORALES

Establecerá que reglamento o ley regirá las relaciones entre las y los trabajadores del IMM y el patrón/a.

CAPITULO VI, RECURSO Se relaciona con los recursos legales que puede hacer valer aquella persona que sienta vulnerados sus derechos, la procedencia del recurso, su tramitación, plazos para resolver y sanciones.

TRANSITORIOS

Entrada en vigor del reglamento.

Fuente: Reglamento del Instituto Municipal de Aguascalientes.

6. Municipios que han recibido apoyos del FODEIMM para modificar su normatividad

Estado	Municipios apoyados en 2009	Municipios apoyados en 2010	Municipios apoyados por entidad federativa
Estado de México	Acambay	Atlacomulco, Atlautla, Juchitepec, Metepec, Ozumba, Temamatla, Tenancingo, Tlamanalco, Valle de Chalco Solidaridad	10
Jalisco	Puerto Vallarta, Tenamaxtlan, Tonalá, Yahualica de González Gallo, Zapopan	Amacueca, Jocotepec, San Diego de Alejandría	8
Michoacán	Álvaro Obregón, Numaran, Taretán	Charo, Hidalgo, La Huacana, La Piedad, Queréndaro	8
Puebla	Huehuetla, Puebla	Atlixco, Huauchinango, San José Chiapa, Soltepec, Tepeaca	7
Hidalgo		Calnali, Ixmiquilpan, Juárez Hidalgo, Tecozautla, Tepetitlán, Tezontepec, Zempoala	7
Veracruz	Chocaman	Acajete, Coatepec, Coatzintla, Tatahuicapan de Juárez, Xalapa	6

Guanajuato		Comonfort, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, Pénjamo, San Miguel de Allende	6
Morelos	Emiliano Zapata	Cuatla, Cuernavaca, Jojutla, Tlalquitenango, Yecapixtla	6
Chihuahua	Bocoyna, Chihuahua	La Cruz, López, Matachi	5
Tlaxcala	Zacatelco	Atlangatepec, El Carmen Tequexquitla, Hueyotiplan, San Pablo del Monte	5
Aguascalientes	Aguascalientes, Asientos	El Llano, Jesús María	4
Oaxaca	Asunción Ixtaltepec	Heroica Ciudad de Huajapan de León, Santa Cruz Xoxocotlán	3
Chiapas		Coapilla, La Trinitaria, Tuxtla Gutiérrez	3
Sinaloa	Culiacán	Salvador Alvarado	2
Colima	Cuauhtémoc	Villa de Álvarez	2
Guerrero		Ajuchitan del Progreso, Pungarabato	2
Zacatecas	Zacatecas		1
Durango	Gómez Palacio		1

Quintana Roo	Isla Mujeres			1
San Luis Potosí			Guadalcázar	1
Total de municipios apoyados por año	24		64	88

Fuente: elaboración propia a partir de los registros de municipios apoyados por el FODEIMM (2011).

7. Propuestas presentadas en los proyectos del FODEIMM (2009-2010)

Municipio	Propuestas
Amacueca, Jalisco	<p>Capacitación en el tema de género a personal del juzgado municipal y la policía.</p> <p>Espacios adecuados y atención a mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Asegurar la participación de las mujeres en la definición de los problemas del municipio.</p> <p>Prohibición del arresto a mujeres embarazadas.</p> <p>Prevención de la discriminación a mujeres y hombres.</p>
Atlautla, Estado de México	<p>Principio de igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Atención y prevención de la violencia y discriminación en contra de las mujeres.</p> <p>Comisión de género.</p> <p>Obligación de presupuesto con enfoque de género.</p> <p>Programa de igualdad.</p> <p>Creación de la IMM.</p> <p>Programa especial de proyectos productivos con enfoque de género.</p> <p>Política de desarrollo social con perspectiva de género.</p> <p>Programa de salud para la mujer.</p> <p>Programa de participación de las mujeres.</p> <p>Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.</p>

Coatzintla,
Veracruz

Prohibición de la discriminación en contra de las mujeres.

Promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Motivar la participación de la mujer en la vida pública y privada.

Reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.

Planeación con enfoque de género.

Programa para prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres.

Capacitación a personas que atienden la violencia contra de mujeres, en el tema de género.

Acciones, obras y servicios con perspectiva de género.

Planeación municipal con perspectiva de género.

Programa especial de igualdad.

Programas de desarrollo urbano con perspectiva de género.

Creación del IMM.

Prohibición de la publicidad de la mujer como objeto sexual.

Cuautla, Morelos	<p>Reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Consejo municipal para la equidad de género.</p> <p>Planeación con perspectiva de género.</p> <p>Comité de obras públicas y consejo municipal de protección ambiental integrado por mujeres y hombres.</p> <p>Programa contra la violencia de las mujeres.</p> <p>Capacitación en el tema de género a la policía.</p> <p>Capacitación en género a personal del área ambiental.</p> <p>Programa ambiental con perspectiva de género.</p> <p>Principio de igualdad de mujeres y hombres.</p> <p>Prever necesidades presupuestales para la igualdad.</p> <p>Creación de la IMM.</p>
Hueyotlipan, Tlaxcala	<p>Principio de igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Derecho a una vida libre de violencia en contra de las mujeres.</p> <p>Programa educativo con género.</p> <p>Creación del IMM.</p>
Jocotepec, Jalisco	<p>Principio de Igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Creación de la comisión de género.</p> <p>Programa de igualdad.</p> <p>Programa contra la violencia de las mujeres.</p> <p>Centros de refugio para mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Capacitación a la policía para tratar la violencia contra las mujeres.</p> <p>Trato especial a mujeres embarazadas.</p>

Jojutla, Morelos	<p>Derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres.</p> <p>Acciones de igualdad entre hombres y mujeres.</p> <p>Reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Creación del consejo municipal para la igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Programa en contra de la violencia de las mujeres.</p> <p>Capacitación a la policía en el tema de violencia en contra de las mujeres.</p> <p>Fomentar el uso del tiempo familiar.</p> <p>Capacitación a personal del DIF en género.</p> <p>Creación de la IMM.</p> <p>Fomentar la participación de las mujeres.</p> <p>Prever las necesidades presupuestales para planes y programas de igualdad.</p>
Juchitepec, México	<p>Principio de Igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Promover la erradicación de la violencia en contra de las mujeres.</p> <p>Promover la ingesta de ácido fólico y la aplicación del toxoide tetánico en el embarazo.</p> <p>Promover exámenes para detectar enfermedades de la mujer.</p> <p>Asesorar a las mujeres en sus derechos.</p>
La Cruz, Chihuahua	<p>Principio de Igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Prevención de la violencia en contra de las mujeres.</p> <p>Creación de la IMM.</p> <p>Programas de comunicación social en contra de la violencia de las mujeres y equidad de género.</p>

La Huacana, Michoacán	<p>Igualdad de hombres y mujeres en empleos del gobierno municipal.</p> <p>Derecho y programas educativos para una vida libre de violencia y discriminación en contra de las mujeres.</p> <p>Creación de la IMM.</p> <p>Promoción de mujeres productoras.</p> <p>Asesoría jurídica y psicológica a mujeres.</p>
La Trinitaria, Chiapas	<p>Obligación de la integración del 30% de mujeres en el ayuntamiento.</p> <p>Creación de la IMM.</p> <p>Igualdad para hombres y mujeres en la prestación de servicios públicos, salarios, prestaciones y capacitación.</p> <p>Consejos de participación social integrados por hombres y mujeres.</p> <p>Atención de las enfermedades de las mujeres.</p> <p>Promover la erradicación de la violencia en contra de las mujeres.</p> <p>La obligación de que la coordinación de derechos humanos sea encabezada por una mujer.</p> <p>Principio de Igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Asesoría y atención psicológica a víctimas de acoso sexual.</p> <p>Prever en el presupuesto los programas de género.</p>

Meteppec,
México

Promover la equidad de género.

Obligatoriedad de incorporar en los ordenamientos normativos la equidad de género.

Equidad de género en la elección de autoridades auxiliares.

Creación del IMM.

Participación ciudadana con perspectiva de género.

Planeación con perspectiva de género.

Prestación de servicios públicos con perspectiva de género.

Atender demandas diferenciadas de hombres y mujeres.

Consejo Municipal de protección civil integrado con perspectiva de género.

Obligación de personal femenino en la cárcel municipal.

Exhorto a promotores de desarrollos inmobiliarios para que incorporen a sus proyectos la perspectiva de género.

Impulsar el equipamiento urbano con perspectiva de género.

Proponer planes de vialidad, comunicaciones, transporte y servicios públicos municipales con perspectiva de género.

Prohibir en la publicidad lenguaje sexista y estereotipado.

Programas de obra pública con equidad de género.

Programa municipal de la mujer.

Atención médica a la mujer.

Programas artísticos y culturales con equidad de género.

Temamatla, México	<p>Procurar programa educativo con equidad de género.</p> <p>Procurar la igualdad de oportunidades de empleo público y privado para hombres y mujeres.</p> <p>Procurar erradicar la violencia y discriminación en contra de las mujeres.</p> <p>Consejo Municipal de equidad de género.</p> <p>Espacios adecuados para mujeres en la cárcel municipal.</p> <p>Atención sicofísica de la mujer.</p> <p>Prohibición del acoso sexual a la mujer.</p>
Tepeaca, Puebla	<p>Garantizar igualdad de hombres y mujeres.</p>
Tepetitlán, Hidalgo	<p>Garantizar la igualdad de hombres y mujeres.</p> <p>Proteger los derechos de las mujeres embarazadas.</p> <p>Prevenir, atender y erradicar la violencia en contra de las mujeres.</p> <p>Presupuesto con enfoque de género.</p> <p>Creación del IMM.</p> <p>Promover los derechos humanos de la mujer.</p> <p>Programa de salud para la mujer.</p> <p>Creación de la comisión de igualdad y género.</p> <p>Capacitación a funcionarias/os municipales y población en general en el tema de género.</p> <p>Atención psicológica y jurídica a mujeres víctimas de violencia.</p>

Tlalmanango, México Obligación de creación de normas municipales con perspectiva de género.

Integración paritaria de hombres y mujeres de los órganos auxiliares.

En la detección de necesidades tomar en cuenta las mujeres.

Servicio público con perspectiva de género.

Política social con perspectiva de género.

Educación sin estereotipos.

Capacitación de servidores/as públicos equidad de género.

Justas deportivas libres de estereotipos.

Prohibición de solicitar el certificado de embarazo para la contratación de personal.

Denunciar la discriminación contra las mujeres.

Contratación del personal con paridad hombres y mujeres.

Capacitación en género a policía.

Capacitación a mujeres de población en temas no estereotipados.

Prohibición de acoso sexual y espectáculos de mujeres.

Villa de Álvarez, Colima Política contra la violencia de las mujeres.

Asegurar la participación de las mujeres en los programas de asistencia social.

Fondos económicos para apoyar a grupos de mujeres para microempresas, artesanos/as, granjas y huertos.

Programa de derechos humanos de las mujeres.

Espacio adecuado para mujeres víctimas de violencia.

Prohibición de arresto en contra de mujeres embarazadas.

Comités, patronatos y concejos ciudadanos, con perspectiva de género.

Yecapixtla,
Morelos.

Garantizar a las mujeres a una vida libre de violencia.

Políticas públicas con perspectiva de género.

Promover los derechos humanos de las mujeres.

Igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.

Principio de Igualdad de hombres y mujeres.

La no discriminación.

Creación de la IMM.

Planes y programas de igualdad.

Campañas para la mujer de salud, educación y seguridad.

Prever en el presupuesto la creación de la IMM.

Fomentar proyectos productivos y microempresas para mujeres.

Fuente: elaboración propia a partir de los registros de municipios apoyados por el FODEIMM (2011).