



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**ESPECIALIDAD EN GÉNERO, VIOLENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TÍTULO DE PROYECTO TERMINAL**

**“PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE LA INSTANCIA MUNICIPAL DE LAS MUJERES EN VILLA GUERRERO, ESTADO DE MÉXICO”**

**QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE ESPECIALISTA EN**  
**GÉNERO, VIOLENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA**

**L.P ROSA ELIZABETH UZCANGA SOLORZANO**

**TUTORA ACADEMICA**

**DRA. NORMA BACA TAVIRA**

**REVISORA**

**MTRA. SILVIA GARCÍA FAJARDO**

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, ENERO 2015.**

**ESPECIALIDAD EN GÉNERO, VIOLENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**



# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>I. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	6
<b>1.1 La transversalidad del enfoque de género</b> .....	6
1.1.1 Antecedentes .....	6
<b>1.2 ¿Qué significa transversalidad de género?</b> .....	11
1.2.1 Igualdad y equidad de género como principios rectores de la transversalidad..	12
1.2.2 La elaboración de políticas de equidad de género .....	14
<b>1.3 Institucionalización de la perspectiva de género</b> .....	15
<b>1.4 ¿Qué son las Instancia Municipales de las Mujeres?</b> .....	16
<b>II. MARCO JURÍDICO</b> .....	18
<b>2.1 Ámbito Internacional</b> .....	18
<b>2.2 Ámbito Nacional</b> .....	21
<b>2.3 Ámbito Estatal</b> .....	29
<b>2.4 Ámbito Municipal</b> .....	35
<b>III. JUSTIFICACIÓN</b> .....	36
<b>4.1 Objetivos</b> .....	40
<b>4.2 Estrategias</b> .....	41
<b>4.3 Líneas de acción</b> .....	41
<b>4.4 Algunos datos de referencia del municipio</b> .....	45
<b>V. PROPUESTA</b> .....	52
<b>VI. CONCLUSIÓN</b> .....	54
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	56

## **I. INTRODUCCIÓN**

En la actualidad las mujeres han jugado un papel importante dentro de la sociedad mexicana, mismo que se ha visto impulsado en el ámbito político y social. Por tal motivo, el Ayuntamiento de Villa Guerrero tiene la necesidad de desarrollar los mecanismos necesarios para apoyar los siguientes aspectos: Garantizar el compromiso por una sociedad igualitaria y sin discriminación de género, Impulsar la participación política, social y cultural de la mujer, promover acciones afirmativas en favor de las mujeres y sus causas, fomentar la cultura de la no violencia y respeto a los derechos humanos de las mujeres. Resulta importante que el Ayuntamiento de Villa Guerrero impulse el trabajo femenino que día a día realizan amas de casa, profesionistas, jóvenes, madres solteras, indígenas, etc., quienes aportan a la sociedad mexiquense. Actualmente existen 30,698 mujeres en el municipio, lo que representa el 51.17 por ciento de la población (Inegi, 2011) y que algunas de ellas han padecido o padecen problemas de falta de atención médica y oportunidades de empleo, violencia de pareja en el noviazgo, intrafamiliar, institucional, laboral; así como discriminación, acoso sexual, baja autoestima, marginación, falta de oportunidades educativas entre otras.

Por estas razones la presente propuesta pretende promover e impulsar la creación de una instancia municipal para las mujeres en el Ayuntamiento de Villa Guerrero, teniendo como propósito promover la igualdad de género a partir de la cimentación de políticas de equidad de género y estrategias de transversalidad que faciliten el logro de objetivos de igualdad y equidad de género.

La institucionalización de la perspectiva de género es el proceso mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad de género se incluyen en las políticas públicas como un valor u objetivo en las rutinas y normas de las instituciones públicas. Este proceso como tal no es reciente, surge con la primera oleada del feminismo moderno, identificado con el sufragismo en la mitad del siglo XIX (García, 2005). Sin embargo, es con la segunda ola del movimiento feminista en los setenta del siglo XX, que retoma un nuevo aliento y adquiere mayor importancia a partir de los noventa.

A partir de entonces hasta la fecha, se ha venido configurando una corriente política y teórica que no sólo ha cuestionado los términos del desarrollo sino que a su vez ha propuesto enfoques, herramientas y estrategias para construir políticas públicas que equilibren las relaciones desiguales entre los hombres y las mujeres.

En la IV Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Pekín en 1995, se acordó impulsar una estrategia de cambio institucional conocida como *gender mainstreaming* o “transversalidad del género” cuyo propósito es incluir los criterios de la equidad de género en los diversos procesos de formación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Se suponía que con esta estrategia, ambiciosa y compleja, las políticas públicas serían diseñadas, ejecutadas y evaluadas considerando las diferencias entre hombres y mujeres y su impacto potencial en los equilibrios de poder entre ambos sexos. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la tarea no ha resultado sencilla, por el contrario, muchas dificultades han aparecido en el camino como son los problemas relacionados con la asimilación de las demandas de género en la agenda pública de los gobiernos, las dificultades técnicas de la planeación y evaluación, las dificultades políticas para establecer consensos en relación a las demandas de género, etc. (Ugalde, 2007).

El primero de los temas que se aborda es la revisión del enfoque de género, a fin de comprender su significado y algunos de los supuestos teóricos sobre los que se cimienta su desarrollo para incorporar dicho enfoque como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo del Ayuntamiento de Villa Guerrero.

La transversalización de la perspectiva de género es el mecanismo que permite la institucionalización de esta perspectiva de acuerdo a la política nacional y a las recomendaciones internacionales además que representa la oportunidad de abatir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres quienes están presentes en todos los ámbitos de desarrollo; es por ello que resulta necesario abordarlo en el segundo apartado (Inmujeres, 2010).

El problema de la desigualdad social entre mujeres y hombres y la violencia en contra de las mujeres debe contar con una base legal para su combate. Es por ello

que en el tercer apartado se menciona el marco jurídico aplicable y vigente en donde se expone la normatividad internacional, nacional, estatal y municipal que guía el proceso de transversalización del género, para tener una idea concreta de los temas de la agenda pública de equidad de género y el tipo de estrategias que se están implementando.

Es importante distinguir el significado de términos que frecuentemente se utilizan como sinónimos y que forman parte de la jerga de quienes participan de la institucionalización de género:

Equidad es un principio de justicia emparentado con la idea de igualdad sustantiva y el reconocimiento de las diferencias sociales. Ambas dimensiones se conjugan para dar origen a un concepto que define la “equidad” como “una igualdad en las diferencias”, entrelazando la referencia a los imperativos éticos que obligan a una sociedad a ocuparse de circunstancias y los contextos que provocan la desigualdad con el reconocimiento de la diversidad social, de tal forma que las personas puedan realizarse en sus propósitos de vida según sus diferencias (Inmujeres, 2007).

La igualdad es el principio de que todos los seres humanos son iguales y es el fundamento ético y político de una sociedad democrática. Pueden explicarse desde dos enfoques: como igualdad de ciudadanía democrática o como igualdad de condición o expectativas de vida. La primera dimensión se vincula con la idea de que a cada miembro de la sociedad le debe ser asegurado, de modo igualitario, un catálogo de derechos básicos que, al desarrollar su proyecto de vida, le permita ejercer su condición de agente democrático. La segunda dimensión apunta a que una igualdad real que implica necesariamente el establecimiento de un estado de cosas moralmente deseable, que garantice a cada ser humano el goce de un mínimo común de beneficios sociales y económicos (Inmujeres, 2007).

En el cuarto apartado se expone qué es una instancia municipal y cuáles son los principales objetivos con los que debe contar dicha instancia. Esto para tener claro cuáles son los requerimientos que debe de cumplir.

Finalmente, a partir de un diagnóstico realizado en el Ayuntamiento de Villa Guerrero, se expone y fundamenta la propuesta de crear una instancia municipal de

las mujeres en donde se les facilite el acceso a los espacios públicos, a los recursos, conocimientos y oportunidades de desarrollo en el municipio; reconociendo el valor de las necesidades diferenciadas, sus roles, sus características socioculturales, económicas y organizativas.

## **I. MARCO CONCEPTUAL**

### **1.1 La transversalidad del enfoque de género**

#### 1.1.1 Antecedentes

El término “transversalidad del género” (en inglés *gender mainstreaming*) surge en el argumento sobre el papel del Estado en el fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Desde finales de la década de los setenta, las voces críticas del movimiento internacional de mujeres levantaron la voz para denunciar la marginalización de las mujeres en el proceso de desarrollo. Estas denuncias abrieron el debate público sobre las acciones y el tipo de programas que debían implementarse para combatir las desigualdades entre mujeres y hombres” (Ugalde, 2007).

A partir de dichas deliberaciones se presentan distintos enfoques que buscaban atender la deuda de los gobiernos y de las políticas de desarrollo con las mujeres.

1. Enfoque de mujeres y desarrollo: el termino desarrollo se define como el proceso económico, social y político que permite satisfacer las necesidades del ser humano, tanto las primarias (alimento, vivienda, educación, salud) como aquellas relacionadas con la protección, la participación, el disfrute de tiempo libre, la creación la identidad y la libertad.

El desarrollo desde la perspectiva de género supone el análisis de las estructuras sociales, así como los procesos y relaciones que producen e incrementan posición de desventaja de las mujeres en la sociedad. La relevancia de este análisis no consiste en “incorporar” pasivamente a las mujeres en las políticas de desarrollo, sino más bien cuestionar las premisas que sirven de sustento a su elaboración.

Los cuestionamientos feministas a la discusión del desarrollo iniciaron sistemáticamente a partir de la década de los setenta con la publicación del libro *El papel de la mujer en el desarrollo*, cuyos contenidos pusieron en jaque a las políticas de desarrollo en boga al demostrar la importancia de la participación económica de las mujeres y su contribución al desarrollo de las sociedades llamadas “atrasadas”. Su investigación no solo cuestionó los supuestos teóricos de las concepciones tradicionales de desarrollo, sino que también puso en tela de juicio el impacto de las políticas de desarrollo implementadas al desconocer los aportes femeninos. Desde entonces hasta la fecha, la relación entre género y desarrollo ha sido compleja y no exenta de conflictos.

Entre las contribuciones del género al desarrollo se han distinguido tres enfoques principalmente a) el enfoque conocido como “Mujeres en el Desarrollo (MED)”, b) el enfoque denominado Género en el Desarrollo (GED) y c) el enfoque del empoderamiento.

El enfoque MED hace énfasis en dos criterios: eficiencia económica y equidad. El enfoque GED surgió a partir de las nuevas aproximaciones teóricas de género, que hicieron comprender la importancia de las representaciones sociales y la dimensión simbólica en la construcción social de la diferencia sexual y en las relaciones de poder que se establecen entre mujeres y hombres. A partir de una crítica desde una mirada economicista, se diseñaron propuestas que, sin descuidar la dimensión social y material de la construcción de género, llamaron la atención sobre la dimensión simbólica y sobre la manera en que la cultura representa a los géneros y les asigna posiciones diferentes. Finalmente, el enfoque del empoderamiento ponía acento a las transformaciones que los actores sociales –hombres y mujeres– a nivel individual y colectivo pueden realizar para impulsar los cambios y desarrollar los procesos efectivos del poder y control.

2. Género y desarrollo: enfoque basado en el reconocimiento de las relaciones de poder y conflicto que existen entre mujeres y hombres para entender la subordinación de éstas. Sitúa la desventaja de las mujeres no solo en ellas, sino como consecuencia de relaciones sociales inequitativas entre hombres y mujeres,

donde esas últimas se encuentran en una situación de desventaja respecto al acceso y control de los recursos y beneficios del desarrollo.

Este concepto, originado desde el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED), surgió como una respuesta a los proyectos que negaban la posibilidad de crear cambios en el estatus social de las mujeres. El enfoque GED se fundamenta en los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales que determinan la forma en que mujeres y hombres participan, se benefician y controlan los recursos de los proyectos y actividades de manera diferenciada. Este enfoque transfiere la atención sobre las mujeres como grupo potenciador del desarrollo en igualdad de oportunidades que los hombres (Inmujeres, 2007).

3. Género y desarrollo humano: La igualdad entre hombres y mujeres hoy en día se juzga aun como un objetivo a alcanzar, habitamos en un mundo desigual y ciertamente injusto, dentro del cual hay que hacer frente a las relaciones que se presentan en el desarrollo humano en cuestión de desigualdad en conjunto de los derechos económicos, sociales y políticos dando lugar especial al género femenino.

Es por ello que es necesario seguir realizando aportaciones que permitan contribuir a un avance desde el punto de vista de análisis y de intervención. Reconociendo el progreso de las mujeres como el progreso de todos los seres humanos y la igualdad real dejará de ser un discurso, para pasar a ser un hecho, una realidad constatada en la vida cotidiana de las personas y los pueblos. Es en el marco de estos debates y experiencias internacionales que se fue generando la idea del *gender mainstreaming* como el nuevo enfoque de política pública.<sup>1</sup> El término fue acuñado durante la Tercera Conferencia Internacional de la Mujer realizada en Nairobi (1985) al fragor de las críticas del papel asignado a las mujeres en las políticas de atención

---

<sup>1</sup> Durante los años noventa, en el marco de los replanteamientos que se hacían sobre el desarrollo, en el contexto de aplicación de los modelos neoliberales y el cuestionamiento sobre el papel del Estado, en el Sistema de Naciones Unidas se realizaron un conjunto de conferencias internacionales cuyo objetivo era plantear los términos de una agenda común y mínima para garantizar el desarrollo de las naciones. Entre estas conferencias, las de las mujeres fueron relevantes no sólo por el impulso de una agenda feminista sino por las problematizaciones que permitieron realizar en temas como la población, la salud reproductiva, el desarrollo ambiental y la pobreza entre otros (en el siguiente apartado, se hará una descripción más detallada de las conferencias de la mujer realizadas durante esta década).

a la pobreza, cuando las mujeres y expertas participantes señalaron que había que superar las acciones específicas para las mujeres y adoptar un enfoque que modificara el *mainstream*, esto es, la corriente o dirección principal de las políticas de desarrollo. En inglés se usa el término *mainstream* en el lenguaje del *Public Policy Design* para indicar que toda política tiene un cuerpo central de conceptos y supuestos que guían el diseño y las estrategias de intervención específicas. Y que “ese cuerpo” puede y debe ser modificado cuando se quiere trastocar radicalmente este diseño para incorporar un nuevo valor. La apelación de las expertas feministas a incorporar el género al *mainstreaming* era un llamado a una modificación profunda a los supuestos y objetivos de las políticas de desarrollo y una demanda para cambiar las concepciones predominantes de las acciones públicas a favor de las mujeres, colocadas en los márgenes de las políticas dominantes (Ugalde, 2007).

Hay dos aspectos que sin duda constituyen los alcances más importantes de este nuevo enfoque. El primero radica en su propuesta de incorporar el enfoque del género de manera transversal, para remontar la marginalización y parcialización de las acciones a favor de las mujeres. El segundo, su idea de desmontar el androcentrismo de los estándares que marcan a los programas y acciones de política pública, fraguados sobre un espacio social dividido y organizado según las necesidades e intereses del dominio masculino.

En cuanto al primero de estos alcances, la idea de la transversalidad recogía los avances de la reflexión en políticas públicas durante los años noventa, cuando la creciente complejidad social llevó a las organizaciones públicas a buscar nuevos mecanismos de diseño de su acción de gobierno y nuevas formas de organización, que les permitieran ampliar su registro de actuación. En este marco, la transversalidad, la gestión transversal, o en su versión anglosajona, las políticas implementadas como *mainstreaming*, o los *crosscutting issues*, surgen como nuevas formas de trabajo para superar las limitaciones de la estructura organizativa departamental clásica de las organizaciones públicas en la gestión de relaciones con grupos de población y en la implementación de políticas no sectorizables. Recuperando esta propuesta en las políticas públicas de género, se consideró que la planeación debería ser transversal para cruzar las políticas sectoriales y atravesar

el conjunto de los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Así, la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) demandaba a los gobiernos impulsar el *gender mainstreaming* para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en todo el conjunto de las políticas públicas.

La traducción al español, de *gender mainstreaming* como “transversalidad del género”, ha sido ocasión de tropiezo para su comprensión y manejo, la mayoría de las veces porque se produce un traslape entre dos conceptos que apuntan a procedimientos distintos.

Por una parte, *gender mainstream* significa hacer ingresar el género para modificar la corriente principal de las políticas de desarrollo. Lo que refiere a una operación de desmontaje conceptual para terminar con la ceguera de género de las políticas públicas. Mientras que la transversalidad es un método de planeación horizontal que se usa tanto para cuestiones de género como para otros temas en los que se requiere la aplicación de enfoques integrales que rompan la rigidez de las políticas sectoriales, como por ejemplo, la sostenibilidad ambiental o la prevención sanitaria (Ugalde, 2007).

Por ello el término “transversalidad del enfoque de género” entraña el riesgo de confundir el sentido radical del término en inglés y traslapar en un solo sentido el trabajo con el género, que por el contrario implica una doble operación: el desmontaje del androcentrismo (el *man-maistream* establecido en el orden institucional y funcional del estado) y de otra, la operación transversalizada de las políticas a favor de la igualdad de género.

En la definición sobre la transversalidad que se hará a continuación, se empleará una visión amplia que recupere los sentidos originales del concepto y nos permita desarrollar una visión integral sobre lo que significa incorporar el género en las políticas públicas para el desarrollo.

## 1.2 ¿Qué significa transversalidad de género?

En los documentos de la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing, se definió el *gender mainstreaming* como “la integración sistemática de la igualdad de género, en todos los sistemas, estructuras, políticas, programas y procesos del Estado”, intentando señalar que, incorporar el género en las políticas públicas requería poner en marcha un profundo proceso de cambio político, institucional y de procedimientos en el quehacer del Estado (Ugalde, 2007).

Posteriormente el Consejo Europeo en 1996, la definió como: “la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de política pública, con el objetivo de incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización, haciendo que todos los procesos de decisión sean útiles a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”. Destacando el cambio en los procedimientos de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Y en 1998 la OCDE define el enfoque de género en política pública (*gender oriented policy*) como: “tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos y elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes” (Incháustegui, 1999).

De estas aproximaciones destacan dos aspectos: por una parte, la cuestión de la reorganización de los procesos de formulación de las políticas, para incorporar el género a la corriente principal de las mismas. Esto significa introducir la cuestión de la equidad entre los sexos no sólo en los métodos de análisis y de diagnóstico de la realidad social, que sirven de base para la elección y formulación de aquéllas, sino también en los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño global de las mismas. Y lo que es más importante, en los mecanismos institucionales, formales e informales que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los sexos (Reyes de la Cruz, 2009: 5).

Por la otra, la generación de políticas para corregir los desequilibrios existentes. En este sentido, la transversalidad del género, es una estrategia melliza que corre por

dos carriles: las políticas de equidad y el cambio o la reorganización de los procesos de gestión de las políticas públicas, para dar paso al trabajo cruzado o multisectorial a favor de la igualdad de género.

En este sentido amplio, la transversalidad transita por dos carriles paralelos y complementarios que son:

- La elaboración de políticas de equidad de género
- La modificación de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

### 1.2.1 Igualdad y equidad de género como principios rectores de la transversalidad

Las definiciones anteriores utilizan dos conceptos que conviene definir: igualdad y equidad de género. La igualdad se define como un principio jurídico que garantiza el reconocimiento de los mismos derechos de las mujeres y los hombres ante la ley.

Sin embargo el principio de igualdad jurídica no es suficiente para asegurar el acceso real a derechos por parte de grupos de personas<sup>2</sup> que como en el caso de las mujeres, están estructuralmente ubicadas en situaciones de desventaja, razón por la cual requieren que sus derechos sean especificados a su condición y garantizados en su acceso.

Lo equitativo es justo, no según la ley en *stricto sensu*, sino porque es un enderezamiento de lo justo legal. Toda ley es general y no considera ciertos casos; la ley toma en consideración lo que más ordinariamente sucede pero no carece de la posibilidad de error. El error no está en la ley ni en el legislador, sino en la naturaleza del hecho concreto, porque tal es, dice directamente, la materia de las

---

<sup>2</sup> La igualdad ante la ley y las autoridades ha quedado cristalizada como derecho fundamental en cuanto elimina la esclavitud, la servidumbre, las prerrogativas hereditarias y los privilegios de clases. Pero, como ha sido reconocido por Ferrajoli, el principio de igualdad se viola también cuando la ley, sin motivos razonables, trata desigualmente a ciudadanos que se encuentran en situaciones iguales, o, cuando las normas jurídicas existentes sobre igualdad de trato, son insuficientes para eliminar toda forma de desigualdad de hecho. Por ello los gobiernos, las fuerzas sociales y otros organismos afectados deben emprender acciones con vistas a compensar los efectos perjudiciales para las mujeres en la vida activa que se derivan de actitudes, comportamientos y de estructuras de la sociedad que reproducen, mantienen o acrecientan la desigualdad social por el género.

cosas prácticas. En consecuencia, cuando la ley se enfrenta a circunstancias fuera de lo general, la justicia exige que se corrija la omisión. Por tanto, lo equitativo es justicia en grado mayor porque corrige las injusticias provocadas por las omisiones de la ley (Incháustegui, 1999).

La naturaleza de lo equitativo es hacer una rectificación de la ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general. Mientras la igualdad considera a las personas como abstraídas de sus características particulares, haciendo una ecuación que las equipara, es decir, se les trata como “si fueran iguales”; la equidad las mira en un proceso de interacción cotidiana participando en relaciones, redes y estructuras sociales, que no siempre permiten la igualdad de puntos de partida ni de resultados.

La igualdad supone un funcionamiento de la ley independientemente de las circunstancias específicas, es un principio básico del orden público. La igualdad de jure no debe hacer distinciones. La equidad en cambio, debe atender las desventajas que reman en contra de aspectos vitales del desarrollo humano y los derechos, según las diferencias específicas, personales, o contextuales que las generan y que impiden realizar el proyecto de vida de cada persona. La equidad debe concebirse más bien como una característica de las relaciones sociales entre distintos tipos de personas, que como una propiedad de la relación entre los mismos, marcada por la igualdad ante la ley.

La igualdad entre los diferentes supone la especificación de derechos para hacer prevalecer el principio de igualdad de trato. La equidad en tanto, se incorpora como un objetivo correctivo dirigido siempre a mejorar la condición particular de grupos de personas. Ambos conceptos ingresan a la estrategia de la “transversalidad del género”. La igualdad como un principio jurídico y una meta de largo alcance y la equidad como una estrategia de equiparación de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres. Por ello, en términos de políticas públicas es el principio de equidad el que orienta todas las intervenciones públicas destinadas a combatir la exclusión, la discriminación, la segregación y la marginación social desde la perspectiva de género, de etnia, raza, edad, color o cualquier otro elemento de

diferenciación que implique desigualdad. El principio que rige su aplicación parte de reconocer las diferencias y restricciones de partida que impiden que ciertos grupos o personas disfruten de los beneficios de una política pública determinada

### 1.2.2 La elaboración de políticas de equidad de género

Las políticas de equidad de género son estrategias de intervención pública que se aplican para corregir los desequilibrios existentes entre las personas, en razón de su sexo. En este sentido, son acciones de justicia deliberada que buscan compensar las posiciones de desventaja dadas por la discriminación de género que afecta a las mujeres (Domínguez, 2008: 6). De acuerdo con esto, se busca lograr que toda acción pública se defina considerando el impacto potencial que la misma pueda provocar en el equilibrio de poder entre los sexos, sin perder de vista su efecto agregado sobre las estructuras de la desigualdad de género (el orden social de género).

El tipo más frecuente de políticas de equidad ha sido la aplicación de las Acciones Afirmativas, que se definen como: medidas temporales que buscan corregir las brechas de equidad entre mujeres y hombres. Son ejemplo de estas acciones, el sistema de cuotas de representación política, líneas de crédito, capacitación y acceso a la tecnología específicas para mujeres, becas o cupos de ingreso a sistemas escolarizados entre otras (Ugalde, 2007).

Pero las políticas de acción afirmativa no son el único modelo de políticas de equidad existente. De acuerdo a Rees, citada por Ugalde (2007), hay cinco variantes o generaciones de políticas de equidad de género que han evolucionado por sucesión: la igualdad de trato; las acciones afirmativas o políticas de la diferencia; las políticas de la paridad y las políticas de transformación de las relaciones de género o *gender mainstreaming*.

El aspecto más importante en el diseño de políticas de género es la definición del enfoque de equidad o el efecto redistributivo esperado, que se quiere alcanzar con la utilización de las cinco variantes de política disponibles, y en el contexto de las políticas establecidas.

### **1.3 Institucionalización de la perspectiva de género**

La institucionalización de la perspectiva de género es el proceso mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad de género, ingresan en las rutinas y normas de las instituciones públicas. Un primer paso en este proceso es sumar dichas demandas en la agenda pública de los gobiernos. La pregunta es bajo qué condiciones las jerarquías y desigualdades de género, son tema de preocupación social y debate público (Incháustegui y Ugalde, 2004).

El segundo paso consiste en la introducción del principio de igualdad de oportunidades, méritos y recompensas entre los sexos, en los métodos de análisis y de diagnóstico de la realidad social que sirven de base para la elección y formulación de las políticas públicas. En los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño global de las mismas, lo que es más importante, en los mecanismos institucionales, formales e informales, que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los géneros (Ugalde, 2007).

Institucionalizar la perspectiva de género supone, cuestiones técnicas y políticas en la planeación y en la operación rutinaria de las organizaciones públicas. Por una parte se requiere, hacer visible, contable y evaluable, un conjunto de variables sociales y económicas referentes al mundo femenino, buena parte de ellas excluidas actualmente del funcionamiento de las instituciones públicas y de los modelos de política (Incháustegui y Ugalde, 2004).

El principio que orienta la incorporación de la perspectiva de género en las intervenciones del Estado parte de reconocer que:

- ✓ Existen diferencias sustanciales en las vidas de mujeres y hombres en los distintos ámbitos sociales, que deben de ser contempladas en el momento de elegir, diseñar y evaluar las políticas públicas.
- ✓ El género acentúa la vulnerabilidad social en función de otras diferencias estructurales como la raza, la pertenencia étnica, la clase social, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, etc.

- ✓ Es pertinente dirigir políticas a grupos específicos para combatir inequidades de género.

La institucionalización de las políticas de equidad de género, implica reformar y transformar buena parte del aparato público y de la cultura institucional predominante en las organizaciones.

En este sentido se requiere un programa que permita incrementar la capacidad del aparato público para incorporar este nuevo paradigma en el proceso de planeación, en las rutinas y en los valores que norman las culturas institucionales.

La incorporación del enfoque de género en la formulación y en el proceso de ejecución de las políticas públicas, significa:

Tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analizar en cada sociedad y en cada circunstancia, las causas sociales y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos (Inmujeres, 2005: 18).

#### **1.4 ¿Qué son las Instancia Municipales de las Mujeres?**

En México las situaciones de las mujeres son diversas de acuerdo a la cultura, los contextos, historias, condiciones sociales, económicas y políticas en las que se encuentran. De la misma forma sus formas de organización social y política son diversas.

Por eso, las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM), en plural, o Instancia Municipal de la Mujer, en singular; pueden ser nombrados como espacios de organización colectiva (Instancia Municipal de las Mujeres o Casa de la mujer, Casa de las Mujeres Indígenas, entre otros), siempre y cuando sean espacios donde se recojan las necesidades de las mujeres a nivel local y municipal para buscar soluciones conjuntas con las autoridades Municipales (IMO, 2010).

Entonces, se entiende por Instancias Municipales de las Mujeres al espacio colectivo de diálogo para la construcción de ideas, proyectos, demandas y articulación de esfuerzos para disminuir la discriminación, violencia, falta de

oportunidades en educación, alimentación, salud de las mujeres, muerte materna, entre otras; así como también fortalecer los liderazgos locales y municipales de las mujeres con la finalidad de ser reconocidas con voz y voto en la participación política municipal.

El origen de las Instancias Municipales de las Mujeres está fundamentada en las políticas de igualdad del gobierno municipal y nacional, aunque muchas veces no se escucha y se visibiliza dicha política, a través de estas políticas se busca las respuestas a las necesidades, intereses, demandas de las mujeres, jóvenes, niña/os, entre otras.

Las instancias municipales de las mujeres se perciben como el canal mediante el cual los gobiernos municipales pueden y deben cumplir tareas dirigidas hacia este sector de la población; por lo tanto, su existencia constituye un mecanismo para lograr la igualdad en beneficio no sólo de las mujeres, sino de toda la población (LXII Legislatura, Congreso del Estado de Guanajuato, 2014).

Los principales objetivos de las instancias municipales de las mujeres son:

- Aportar los elementos necesarios para que el diseño de los planes y programas del gobierno municipal atienda las necesidades específicas de hombres y mujeres, y propiciar la igualdad de oportunidades.
- Apoyar políticas y programas para lograr el desarrollo económico y social de las mujeres.
- Atender, en coordinación con otras instancias, problemas de discriminación.
- Instrumentar medidas que permitan la participación política y social de las mujeres.
- Promover una cultura de respeto y garantía de sus derechos.
- Promover su desarrollo integral mediante programas de educación y capacitación.

## II. MARCO JURÍDICO

El problema de la desigualdad social entre mujeres y hombres y la violencia en contra de las mujeres debe contar con una base legal para su combate (Saldaña, 2007:17).

A partir de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, se establece que los Estados Miembros deberán contar con un mecanismo nacional para el adelanto de la mujer, orientado, entre otras cosas, a diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que promuevan el adelanto de la mujer.

### 2.1 Ámbito Internacional

Los tratados, pactos, protocolos y convenciones son instrumentos jurídicos internacionales en los cuales los derechos humanos han sido establecidos preponderantemente como obligaciones que los Estados adquieren para garantizar su difusión y protección (Cancado, 2010: 26), México ha firmado y ratificado estos compromisos internacionales. Para el caso del tema que nos ocupa, se consideran como marco normativo internacional fundamental, los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)
- Protocolo facultativo CEDAW
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Declaraciones del Milenio (2000)

En la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (DUDH 1948), se establece que *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*,

además, toda persona tiene todos los derechos y libertades sin distinción alguna, incluida la distinción por razón de sexo.

El instrumento de primera importancia para comprender el tema de la igualdad entre el hombre y la mujer es la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW por sus siglas en inglés), el espíritu de esta Convención tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar el compromiso en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Es un Instrumento jurídico internacional de carácter vinculante enfocado específicamente a la discriminación contra las mujeres. Esta Convención fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Nuestro país la ratificó el 23 de marzo de 1981; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo y entró en vigencia el 13 de septiembre de ese mismo año. A partir de la formalización legislativa en el derecho positivo mexicano, el instrumento en comento se convierte inexorablemente en norma obligatoria para toda la federación y sus entidades.

El **Protocolo Facultativo CEDAW** introduce el derecho de recurso que fortalece los mecanismos de supervisión y vigilancia previstos en la CEDAW, así las personas o grupos de personas podrán presentar denuncias ante el Comité de la CEDAW por violaciones graves o sistemáticas, por un Estado Parte, a los derechos contenidos en la Convención.

En la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995**, se encuentra que la potenciación del papel de la mujer y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y en el acceso al poder, fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz objetivos de la conferencia, y que los gobiernos integrantes deberán asumir las estrategias consideradas y adecuarlas a su región.

La **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, mejor conocida como Convención de Belém do Pará,

adoptada el día 9 de junio de 1994 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, institución dependiente de la Organización de Estados Americanos. Primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en la materia, en cuyo texto se condenan todas las formas de violencia contra la mujer perpetradas tanto por el Estado, como en el hogar o en el mercado laboral. Donde se define a la violencia como Cualquier acción o conducta, basada en el género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

La convención determina algunas características fundamentales que complementan las aportaciones jurídicas derivada de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y al haber sido ratificada por México, su observancia obligatoria y general es inobjetable:

- La violencia contra las mujeres puede ser también infringida por el Estado y por cualquiera de sus agentes, lo cual establece que al no crear espacios de atención o al no promover modificaciones legales para abatir la discriminación, el Estado también viola los derechos humanos.
- La violencia de género ocurre tanto en la familia como en la comunidad, incluyendo las calles y los empleos privados, la violencia de género ocurre en el tráfico de mujeres y en la prostitución forzada, así como en las instituciones de educación, salud y otros espacios.

Dentro del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, se debe citar el Artículo 3 en el que se señala: “Los Estados, parte en el presente Pacto, se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos”. El Artículo 2.1 del mismo Pacto establece el principio de no discriminación por razón de sexo, que también contribuye a reformar el mandato de igualdad entre hombres y mujeres.

En las **Declaraciones del Milenio** se establece, entre sus objetivos, el tercero para ser precisos, de los diez que fueron asumidos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se encuentra vinculado precisamente con la reducción de las desigualdades entre géneros. La brecha de género para el año

2015, se estima fundamental para reducir la pobreza y promover el crecimiento entre los países. Acabar con la desigualdad de género se ha convertido en un asunto esencial para las democracias modernas por el compromiso de acabar con la discriminación y porque esta situación representa un dique al desarrollo de las naciones.

## 2.2 Ámbito nacional

En el H. Congreso de la Unión de nuestro país se han promulgado distintos ordenamientos jurídicos, cuyo contenido normativo armoniza las disposiciones de los instrumentos internacionales e incorpora la perspectiva de género como elemento *sine qua non* para abordar la problemática de las mujeres, tales como:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
- Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Salud, Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres.

En 1974, se reformó la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en su Artículo 4º: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”. Este hecho fue a raíz de que en 1975, se celebró la Primera Conferencia Internacional sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, conocida también como la Conferencia del Año Internacional de la Mujer en nuestro país. Esta Primera Conferencia marcó un piso histórico para la lucha por el avance y reconocimiento de los derechos de las mujeres en el plano internacional. No basta con incorporar el principio de la igualdad de mujeres y hombres en la Constitución, si no se garantiza, mediante leyes

secundarias, la realización práctica de este derecho, entendiendo que se requiere la elaboración y aplicación de programas de protección de estos derechos, asignar recursos apropiados, el acceso a la representación equilibrada, y procurar la debida atención de las políticas con enfoque de género.

También la **Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003. Dispone, en su Artículo 2º la obligación del Estado de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Asimismo, constriñe a los poderes públicos federales a eliminar los obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país promoviendo la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

La propia ley, además dispone en su Artículo 3 que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades. En su Artículo 4, especifica que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

**Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, es una ley marco de la igualdad entre mujeres y hombres ayuda a resolver el asunto del ejercicio de los derechos de las mujeres; no solamente el que se tenga los derechos sino que exista el goce y aplicación de los mismos. Esta ley permite buscar los caminos que nos lleven a la igualdad, con medidas afirmativas, programas y acciones, y generación de otras

leyes que ayuden a frenar las posibles modificaciones de retroceso o que contravengan los instrumentos internacionales sobre lo ya obtenido en materia de igualdad, desarrollo y paz, y derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales.

La Ley de Igualdad está en el centro del proceso democrático, es una ley comprensiva, que sirve de parámetro y referencia no exclusivamente respecto de la no discriminación, sino en los pasos hacia la igualdad misma. Para observar las condiciones de desigualdad desde la perspectiva del orden democrático y potenciar la igualdad sustantiva, propone 47 medidas en diversos campos de la igualdad, como en la vida económica de las mujeres y los hombres, sobre todo en los rubros de empleo, procesos productivos e integración de la perspectiva de género en las políticas económicas (Saldaña, 2007: 13). Su contenido regula y garantiza la igualdad formal entre mujeres y hombres, y propone los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva de las mujeres en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. La ley dispone que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En el Artículo 18, la ley define los instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres, siendo éstos:

- I. El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- II. El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- III. La Observancia en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

De conformidad con el Artículo 20, la ley determina que el Ejecutivo Federal es el encargado de la aplicación del Sistema y el Programa, a través de los órganos correspondientes.

El Artículo 23 define al Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales,

métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el fin de efectuar acciones de común acuerdo, destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

En el Artículo 27, se determina que los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional. Así mismo, planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de igualdad entre mujeres y hombres, procurando su participación programática en el Sistema Nacional.

El Artículo 29 determina que los programas que elaboren los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, con visión de mediano y largo alcance, indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias, tomando en cuenta los criterios e instrumentos de la Política Nacional de igualdad en congruencia con los programas nacionales.

**Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, aprobada el 19 de diciembre de 2006 por el Senado de la República; entró en vigor el 1º de febrero de 2007, tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar, conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2007).

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana. En su Artículo 2º establecen que la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las normas legales y tomarán las medidas

presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano. En su Artículo 4° da a conocer que los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son:

- I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre.
- II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres.
- III. La no discriminación.
- IV. La libertad de las mujeres.

La Integración del Sistema Nacional para Prevenir Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, de acuerdo con el Artículo 35, establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual 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.

Todas las medidas que lleve a cabo el Estado deberán ser realizadas sin discriminación alguna. Por ello, considerará el idioma, edad, condición social, preferencia sexual o cualquier otra condición, para que puedan acceder a las políticas públicas en la materia.

Asimismo, se establece que el Sistema se conformará por las y los titulares de:

- I. La Secretaría de Gobernación, que lo presidirá.
- II. La Secretaría de Desarrollo Social.
- III. La Secretaría de Seguridad Pública.
- IV. La Procuraduría General de la República.
- V. La Secretaría de Educación Pública.

VI. La Secretaría de Salud.

VII. El Instituto Nacional de las Mujeres, que ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema.

VIII. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

IX. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

X. Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

**Del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres** contendrá las acciones con perspectiva de género para:

- I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres.
- II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formal y no formal, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres.
- III. Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres.
- IV. Educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a fin de dotarles de instrumentos que les permitan juzgar con perspectiva de género.
- V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas.

- VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres.
- VII. Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permitan participar plenamente en todos los ámbitos de la vida.
- VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres.
- IX. Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia.
- X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
- XI. Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres.
- XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.
- XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.

**Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** establece en su Artículo 1° que tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, y las bases de coordinación entre éste, las entidades federativas y los municipios, necesarias para su ejecución.

**Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación 12 enero 2001. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República, en materia de equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, en los términos del Artículo 4, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con su Artículo 4 el objeto general del Instituto es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

**Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas**, publicada en el Diario Oficial de la Federación 27 de noviembre de 2007, tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior. Esta Ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal de acuerdo a su artículo primero. Asimismo, establece en su Artículo 2º que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas atribuciones llevarán a cabo o colaborarán en la realización de programas permanentes para prevenir la trata de personas. En su Artículo 12 establece, entre otros, que la Comisión Intersecretarial deberá:

- I. Elaborar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.
- II. Desarrollar campañas de prevención, protección y atención en materia de trata de personas, fundamentadas en la salvaguarda de la dignidad humana y los derechos humanos, con especial referencia a las niñas, niños, adolescentes y mujeres.
- III. Informar y capacitar con perspectiva de género, de derechos humanos y conforme al interés superior de la infancia, sobre los conceptos

fundamentales y las implicaciones de la trata de personas y de los instrumentos internacionales relacionados con la materia al personal de la administración pública federal relacionado con este fenómeno delictivo;

IV. Promover la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres.

**La Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Salud. Violencia familiar, Sexual y contra las Mujeres** permite que el Gobierno de México de cumplimiento a los compromisos adquiridos en los foros internacionales en materia de la eliminación de todas las formas de violencia, especialmente la que ocurre en el seno de la familia y contra la mujer, que se encuentran plasmados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979), Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989), Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará" (OEA, 1994); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

### **2.3 Ámbito Estatal**

El Estado de México cuenta con un marco jurídico que regula su actuación en materia de igualdad, no discriminación, respeto a los derechos humanos y de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Dicho marco se compone de las siguientes leyes y códigos:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

- Ley de Asistencia Social del Estado de México.
- Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México.
- Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar actos de Discriminación en el Estado de México.
- Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México.

Para los efectos de dar a conocer el marco jurídico del Estado de México, que fundamenta la creación del presente modelo integral, se describen brevemente las leyes y preceptos legales correspondientes:

**Ley de Asistencia Social del Estado de México y municipios** a través del artículo primero se determina la obligación de “establecer las bases, objetivos, y procedimientos del Sistema Estatal de Asistencia Social, que promuevan los programas, acciones y prestación de los servicios de asistencia social que establecen los ordenamientos de la materia; así como coordinar el acceso a las mismas...” (Poder Legislativo del Estado de México, 2014).

Artículo 7. Se consideran beneficiarios de los programas, acciones y servicios de asistencia social preferentemente:

I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

- c) Maltrato o abuso,
- e) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación,
- g) ser víctimas de la trata de personas, la pornografía y el comercio sexual,

II. Las mujeres

- b) en situación de violencia en cualquiera de sus modalidades,
- c) en situación de explotación, incluyendo la sexual o trata de personas.

**Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México** en general, toda la ley regula el actuar político de la administración pública del Estado de México, en materia de igualdad de trato, equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la cual en su artículo ocho menciona que los instrumentos de la política Estatal en materia de igualdad entre hombres y mujeres son:

**I. El Sistema Estatal** que es el órgano de planeación, seguimiento, evaluación y monitoreo de las acciones afirmativas y políticas públicas en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

Artículo 10.- El Sistema Estatal tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de esta Ley;
- II. Velar por la igualdad de trato y oportunidad entre mujeres y hombres, en los ámbitos público, social y privado;
- III. Fomentar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres para contribuir al abatimiento de todo tipo de discriminación;
- IV. Contribuir al empoderamiento de las mujeres;
- V. Promover el desarrollo de acciones y programas que fomenten la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres;
- VI. Proponer acciones afirmativas para garantizar un estado de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres;
- VII. Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminen y fomenten la violencia de género;
- VIII. Realizar el seguimiento y evaluación de la aplicación en el Estado y sus municipios, de la Ley, en armonización con los instrumentos internacionales en la materia;

- IX. Impulsar la capacitación en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia;
- X. Establecer mecanismos para la cooperación y los intercambios de información sobre los derechos humanos y de igualdad entre hombres y mujeres, con organizaciones e instituciones nacionales o internacionales;
- XI. Impulsar las reformas legislativas y políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la desigualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, en los ámbitos público y privado;
- XII. Promover la aplicación de los instrumentos internacionales, leyes federales y estatales, vinculadas con la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres;
- XIII. Recibir información sobre medidas y actividades que ponga en marcha la administración pública estatal y municipal, en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres;
- XIV. Evaluar el impacto en la sociedad, de las políticas y acciones en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres;
- XV. Proponer la realización de estudios, informes técnicos y diagnósticos sobre la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la Entidad;
- XVI. Expedir las disposiciones reglamentarias relativas a su funcionamiento;
- XVII. Difundir información sobre los diversos aspectos relacionados con la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres;
- XVIII. Proponer los lineamientos generales en materia de igualdad al Ejecutivo, para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo; y
- XIX. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Por otra parte, el artículo once destaca la integración del Sistema Estatal que está conformado por todas las secretarías, dependencias, el CEMyBS, órganos desconcentrados y descentralizados, la Universidad Autónoma del Estado de

México (UAEM), organismos autónomos y dos mujeres representantes de ONG, especialistas en derechos humanos de las mujeres y dos representantes mujeres de instituciones de investigación especializadas en equidad de género.

**II. Los Sistemas Municipales** deberán coordinarse con el Sistema Estatal, con la finalidad de definir las bases para el seguimiento y evaluación del Programa Integral.

**III. El Programa Integral** es el mecanismo que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los integrantes del Sistema Estatal, en el corto, mediano y largo plazo, tomando en cuenta las necesidades y particularidades específicas de la desigualdad en los ámbitos público y privado, así como en las zonas rurales y urbanas con el propósito de erradicarla dicho programa deberá ser elaborado por el Sistema Estatal y coordinado por el Ejecutivo Estatal, a través del CEMyBS, señalando los objetivos y estrategias para alcanzar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, en términos de lo previsto por esta Ley, por lo que deberá:

- I. Establecer las líneas de acción prioritarias y metas para lograr la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres; y
- II. Promover la inclusión del principio de transversalidad en los programas sectoriales, regionales, municipales y en su caso, especiales.

#### **IV. El Modelo de Equidad de Género del Estado**

Artículo 35.- Será el CEMyBS quien propondrá el modelo que contenga los mecanismos de ejecución para impulsar la certificación, para lo que deberá:

- I. Definir los lineamientos de gestión con perspectiva de género; y
- II. Establecer las bases para el asesoramiento, adecuación y capacitación por parte de las instancias externas a la administración pública que en su caso validen los conocimientos con perspectiva de género.

#### **Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México:**

Artículo 8. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a adoptar las medidas positivas y compensatorias que tiendan a favorecer condiciones de

equidad e igualdad real de oportunidades y de trato, así como para prevenir y eliminar toda forma de discriminación de las personas.

Artículo 9. Para los efectos del artículo anterior, las autoridades estatales... adoptarán las medidas siguientes:

I. Para fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres (LPCEADEM).

**Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar en el Estado de México** establece medidas concretas de protección integral con la finalidad de salvaguardar la vida, la libertad, la integridad física, psicológica, sexual y patrimonial de los miembros de la familia.

**Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México** plantea la obligación del gobierno del Estado y los gobiernos municipales de garantizar a las mujeres víctimas de la violencia de género, así como, de sus hijas e hijos, el acceso al cumplimiento de los siguientes derechos:

- Contar con una protección institucional especializada.
- Ser tratadas con respeto a su integridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.
- Contar con medidas de protección de emergencia y/o preventivas inmediatas y efectivas por parte de las autoridades cuando se encuentre en riesgo su seguridad.
- Recibir información que les permita decidir sobre las opciones de atención.
- Contar con asesoría y representación jurídica gratuita especializada.
- Recibir información, atención y acompañamiento médico y psicológico.
- Acudir y ser recibidas con sus hijas e hijos, en los casos de violencia familiar, en los Centros de Refugio, cuya ubicación será secreta.
- Acceder a procedimientos expeditos, imparciales y accesibles de procuración y administración de justicia.

- Favorecer la recuperación y la construcción del pleno goce de los derechos humanos de las mujeres y las niñas víctimas de violencia de género.
- La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de México, reconoce como tipos de violencia (artículo 6) la violencia psicológica, la violencia física, la violencia patrimonial, la violencia económica, la violencia sexual, y cualquier forma análoga.
- De igual manera, define las modalidades o ámbitos en los que se manifiestan estas violencias, siendo éstas: violencia familiar, violencia laboral, violencia docente, violencia en la comunidad, violencia institucional y violencia feminicida.
- La propia ley establece que se deben brindar servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales con calidad y calidez para el empoderamiento y desarrollo integral de las potencialidades de las mujeres víctimas de violencia.

## **2.4 Ámbito municipal**

Este ámbito, también cuenta con avances en su marco jurídico que permite la potenciación de las mujeres como ámbito de convivencia directa con la ciudadanía. A continuación se presenta:

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2010.
- Bando Municipal para el año 2014
- Plan de Desarrollo Municipal

**Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2010.** Art. 31: Son atribuciones de los ayuntamientos:

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

**Bando Municipal para el año 2014.** Artículo 2º: Fomentar y favorecer la equidad de género, para que el trato y las oportunidades de desarrollo personal, humano y profesional sean equitativas para mujeres y hombres, garantizando el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Asimismo Defender y preservar los derechos de personas con capacidades diferentes, niños, niñas, adolescentes, mujeres y demás integrantes de grupos vulnerables para asegurar su accesibilidad a cualquier servicio público que requieran, así como la protección de su vida e integridad física con acciones que tiendan a la erradicación de la violencia. Además dispone Implementar las actividades necesarias para el desarrollo de una cultura de respeto a los derechos humanos y el reconocimiento a las libertades fundamentales, y que promuevan en la población una conciencia solidaria y altruista con un sentido de igualdad. Impulsar entre la población la paz, la tolerancia y el respeto recíproco entre los habitantes del municipio, sin distinción de raza, género, ideología o creencia.

### **III. JUSTIFICACIÓN**

Las desigualdades entre hombres y mujeres han existido durante mucho tiempo en la mayor parte de las sociedades alrededor del mundo. Las características biológicas de los individuos como el sexo, se han utilizado con base para atribuirles ciertos comportamientos, actitudes, roles, capacidades y posiciones en la sociedad. Es decir, se han construido géneros, masculino y femenino, que implican las formas diferenciadas de vivir para los hombres y las mujeres. Estas atribuciones y formas diferenciadas de vivir se han llegado a justificar como “naturales” aunque en realidad no lo son. Esto ha originado que muchas sociedades se construyan de manera jerárquica y basadas en las creencias sobre la superioridad de un sexo y la inferioridad del otro, sociedades en donde las relaciones de poder son sumamente desiguales entre hombres y mujeres y donde los hombres la mayor parte de las veces han ocupado una posición dominante.

Estas desigualdades han propiciado que las mujeres ocupen un papel de subordinación, desvalorización y opresión.

La discriminación y violencia contra las mujeres por el simple hecho de ser mujeres son formas en las que se presentan las desigualdades de género.

Las situaciones de discriminación y violencia de las que han sido objeto las mujeres han originado el surgimiento de movimientos alrededor del mundo que han buscado otórgales igualdad de derechos en relación con los hombres.

Las mujeres participan en la vida comunitaria a partir de sus necesidades como ciudadanas y también como cuidadoras del hogar y de las y los hijos. Son portavoces de reivindicaciones de derechos fundamentales a la alimentación, la educación, el acceso al agua potable, etcétera, y son activas participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas con los que se enfrentan en el ejercicio de tales derechos.

Como un contrasentido, las mujeres casi nunca participan en el ejercicio del poder y toma de decisiones en el ámbito municipal. Esa falta de acceso al poder en los municipios tiene una dimensión particularmente grave, porque se excluye a quienes conocen con claridad cuáles son las respuestas gubernamentales idóneas para resolver los problemas sociales y económicos, y porque actualmente sus actos y sus esfuerzos por lograr una vida cotidiana mejor y el respeto de sus derechos humanos, resultan mucho menos fructíferos de lo que debieran (Inmujeres, 2005).

Es necesario que la participación de las mujeres sea reconocida institucionalmente ya que no está contemplada en las leyes ni se percibe en las políticas públicas; de esa manera, se les proporcionará el poder de decisión.

La equidad consiste en una igualdad compleja e implica la creación de una diversidad de criterios distributivos de bienes sociales tales como la seguridad, el bienestar, la posibilidad de obtener recursos, mercancías, cargos, tomar decisiones, aprovechar oportunidades, disfrutar de tiempo libre, recibir educación, tener poder político o beneficiarse de la justicia.

Solamente si se utilizan tales criterios se puede asegurar que las personas, a pesar de las diferencias que tienen entre sí, aprovechen de manera igualitaria los bienes sociales; únicamente así se puede contrarrestar la inequidad que pesa sobre ciertas

personas porque pertenecen a una raza, un sexo, una edad determinadas, profesan cierto credo o tienen alguna discapacidad.

#### **IV. DIAGNÓSTICO**

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

La metodología utilizada para la realización de este proyecto consistió en primer lugar en identificar si existe o no una instancia para la mujer en el Ayuntamiento de Villa Guerrero, Estado de México. Para ello, se estableció contacto con los funcionarios del presente ayuntamiento.

Posteriormente, al encontrarse que no existe ninguna instancia se seleccionaron los programas específicos para las mujeres, que se encuentran implícitos en el SMDIF. Por otra parte, se entrevistó a las directoras de dichos programas y algunas personas beneficiarias de dichos programas. Esta información se complementó con la búsqueda de bibliografía y datos de estadísticos.

De acuerdo a esto el plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 (Ayuntamiento de Villa Guerrero, Estado de México) en el apartado 5. Temas de Desarrollo, 5.1 Pilar Temático. Gobierno Solidario en el tema 5.1.2 Tema. Grupos Vulnerables: Subtema: Mujeres.

La población femenina es considerada como un grupo vulnerable debido a que enfrenta problemas de violencia de género, económicos, educación etc., además de que en muchos casos, se hacen cargo de familias al asumir el papel de jefas de familia con las responsabilidades que eso representa así como por la maternidad en las mujeres a muy temprana edad sobre todo de comunidades marginadas exponiéndose a riesgos de salud tanto para ellas como para su producto.

Al consultar los acuerdos y actas de reuniones oficiales del Ayuntamiento de Villa Guerrero 2013-2015 se encuentra que el día 10 de marzo del 2013 se le autoriza al Presidente Municipal suscribir convenios específicos con el INMUJERES, así mismo se autoriza crear el departamento de IMM el cual deberá permanecer a a Regiduría de Desarrollo Social. Cabe señalar que a pesar de existir dicho acuerdo y acta en el aspecto administrativo, cuando se realizaron las entrevistas a las

funcionarias encargadas del “Programa de Atención a la Mujer y Perspectiva de Género” así como el “Programa de Atención a Víctimas por Maltrato y Abuso” del SMDIF, ambas personas responsables desconocen dicha instancia y por ende los acuerdos y convenios establecidos con el INMUJERES. Es decir no existe el fortalecimiento de redes con agencias gubernamentales ni con las privadas.

En la actual administración del Ayuntamiento de Villa Guerrero (2013-2015) se implementaron distintos programas sociales que operan dentro del Sistema Municipal DIF, entre ellos Atención a Víctimas por Maltrato y Abuso dirigido por la Lic. Elizabeth Estrada Zamora y el programa Atención a la Mujer Y Perspectiva De Género dirigido por la C. Ma. Del Carmen Reza Guadarrama.

De acuerdo al Programa Triannual de Asistencia Social del SMDIF (2013-2015) dichos programas tienen las siguientes funciones:

- **Programa de Atención a la Mujer y Perspectiva de Género:**

Incluir acciones enfocadas a la ejecución de programas dirigidos a las madres adolescentes, en un marco de salud integral y formación para el trabajo, abordando temas educativos, de instrucción en educación sexual, salud reproductiva, servicios asistenciales y capacitación laboral, para coadyuvar a mejorar su calidad de vida.

- **Atención a Víctimas por Maltrato y Abuso:**

Incluye las acciones para brindar atención integral a menores, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres y hombres que hayan sido víctimas y/o generadores de maltrato, así como a sus familias, a través de un grupo de profesionales en el área médica, psicológica, jurídica y social.

#### **4.1 Objetivos**

- Incrementar e impulsar el desarrollo de la mujer.
- Mejorar la atención de las demandas de la mujer para su desarrollo activo en la sociedad.
- Mejorar la atención y apoyo a las madres solteras jóvenes del municipio y/o víctimas de violencia.

## **4.2 Estrategias**

- Brindar atención integral a la población femenina.
- Generar medios para que las mujeres de municipio se empleen.
- Generar espacios destinados a los niños de madres trabajadoras (guardería).
- Gestionar apoyos ante el Instituto de la Mujer del Estado de México.
- Incrementar el apoyo a la mujer para que se active económicamente.
- Mejorar la atención en el Consejo Municipal de la Mujer y Bienestar Social.
- Brindar información sobre sus derechos y cuidados propios de este género.

## **4.3 Líneas de acción**

- Establecer un área propicia para la atención femenina en sus problemas y necesidades.
- Implementar proyectos sobre cultivos atendidos por mujeres (huertos familiares).
- Implementar proyectos sobre preparación y conservación de alimentos para la venta de éstos.
- Gestionar el apoyo alimentario y económico a madres solteras, desamparadas y/o de escasos recursos ante el instituto de la mujer de Estado de México.
- Crear centros de atención infantil (guarderías).
- Gestionar ante el Gobierno del Estado espacios para que las mujeres se capaciten y se empleen realizando diferentes oficios sin necesidad de descuidar a su familia.
- Implementar campañas para la identificación de las principales mujeres maltratadas en el municipio.
- Implementar campañas y programas dirigidos a mujeres jóvenes sobre prevención de embarazos y/o de cuidados maternos entre mujeres jóvenes.
- Implementar campañas sobre prevención y atención de enfermedades peligrosas que afectan hoy en día a las mujeres.

Por otra parte, según el organigrama del SMDIF de Villa Guerrero cuenta con los siguientes programas:

- Fomento a la Integración de la familia
- Servicios jurídico-asistenciales a la familia
- Prevención del alcoholismo y farmacodependencia
- Orientación y atención psicológica a la familia. Servicios para el desarrollo comunitario
- Apoyo a la salud
- Desayunos escolares
- Atención a personas con discapacidad
- Apoyo a los adultos mayores
- Atención a la juventud
- Orientación y apoyo para la nutrición y alimentación
- Presidenta del SMDIF de Villa Guerrero
- Directora del SMDIF de Villa Guerrero

El SMDIF de Villa Guerrero cuenta con las siguientes áreas para la Atención de la Violencia Familiar:

- Trabajo social
- Atención psicológica
- Atención medica
- Apoyo jurídico

La capacitación en materia de violencia contra las mujeres con perspectiva de género no ha sido especializada debido a que el personal no ha asistido a ningún curso- taller de sensibilización y aplicación de protocolos, mucho menos con perspectiva de género.

Entre los problemas que enfrenta el SMDIF está la falta de personal, espacios físicos inadecuados, el área de trabajo es muy reducida, las oficinas resultan inadecuadas para realizar el trabajo, el personal no está capacitado, equipamiento inadecuado, falta de sensibilización, falta reconocimiento de la problemática de la

violencia, falta de recursos financieros, limitada profesionalización con la que se atiende la problemática, la perspectiva de género no está presente en los discursos de las funcionarias del DIF, falta de compromiso institucional.

El Programa Operativo Anual (POA) del SMDIF, constituye su instrumento anual de planificación. Permite concretizar los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo en proyectos y actividades que se ejecutarán en el período de un año, por lo que tiene una relación directa con el Presupuesto Municipal. El sistema presupuesto por programas, divide su estructura en funciones, programas, y proyectos, siendo en esta última clasificación donde surge la conceptualización del Programa Operativo Anual (POA).

Dicho programa en concreto de acción de corto plazo, que emerge del plan de largo plazo, y contiene los elementos (objetivo, estrategia, meta y acción) que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico.

El SMDIF (Desarrollo Integral de la Familia) es una instancia que se encarga de conducir políticas públicas en materia de asistencia social que promuevan la integración de la familia. También, promueve las acciones encaminadas para mejorar la situación vulnerable de niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad. En este caso se propone la creación de una instancia especial para las Mujeres víctimas de Violencia en donde se les atienda con una perspectiva de género y no solo sea un Programa del SMDIF, para que tenga mayores funciones, recursos, infraestructura y toma de decisiones.

Es necesario que la participación de las mujeres sea reconocida institucionalmente ya que no está contemplada en las leyes ni se percibe en las políticas públicas; de esa manera, se les proporcionará el poder de decisión.

La equidad consiste en una igualdad compleja e implica la creación de una diversidad de criterios distributivos de bienes sociales tales como la seguridad, el bienestar, la posibilidad de obtener recursos, mercancías, cargos, tomar decisiones, aprovechar oportunidades, disfrutar de tiempo libre, recibir educación, tener poder político o beneficiarse de la justicia.

Solamente si se utilizan tales criterios se puede asegurar que las personas, a pesar de las diferencias que tienen entre sí, aprovechen de manera igualitaria los bienes sociales; únicamente así se puede contrarrestar la inequidad que pesa sobre ciertas personas porque pertenecen a una raza, un sexo, una edad determinadas, profesan cierto credo o tienen alguna discapacidad.

El sexo es una de las diferencias que provoca más inequidad. Las mujeres tienen reacciones biológicas diferentes a las de los hombres y no son atendidas con la debida prioridad, no se toman en cuenta los peligros a los que particularmente se ven expuestas y por ello no son tratadas como ciudadanas plenas, a pesar de que en la Constitución las reconoce como tales, sin distinciones en razón de su sexo.

Resulta importante conocer algunos datos estadísticos que permiten evaluar, la importancia de que el municipio atienda de manera inmediata las necesidades de las mujeres.

Algunos datos del nivel nacional, son:

La falta de desarrollo de capacidades de las mujeres y la pobreza son fenómenos estrechamente vinculados. De acuerdo con cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se ha observado una reducción significativa en el porcentaje de hogares que padecen condiciones de pobreza a nivel nacional. Sin embargo, en el caso de los hogares con jefatura femenina el ritmo de reducción ha sido más lento, particularmente en las zonas urbanas, con una reducción de sólo un punto porcentual desde el año 2000 (CIM, 2008).

La igualdad en la remuneración, en las condiciones de trabajo de mujeres y hombres y la reducción en la segregación en las ocupaciones y puestos por motivos de sexo, constituyen los mecanismos para la construcción de una economía competitiva. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, la tasa de participación económica femenina asciende a 40.7 por ciento y la masculina a 78.7 por ciento (Inegi, 2010: 59).

El promedio de horas dedicadas al trabajo doméstico es muy desigual entre los sexos; la información más reciente en el país señala que las mujeres dedican en

promedio 51.18 horas a la semana a estas actividades, mientras que los hombres sólo 8.54 horas (Inegi, 2010: 59).

El acceso de las mujeres a la toma de decisiones se refleja en diversos ámbitos de participación. En la Administración Pública Federal, las mujeres representan 27.4 por ciento en los puestos de mandos medios y superiores, en cargos de elección popular la representación de las mujeres es escasa, con 17 por ciento en la Cámara de Senadores y 23 por ciento en la Cámara de Diputados (Inegi, 2010).

La desigualdad de género en sus manifestaciones más extremas genera violencia de género, que se expresa en el ámbito público y en la vida social, pero también en el espacio privado de convivencia. De acuerdo con los resultados de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*, 56.9 por ciento de las mujeres ha recibido agresiones de algún tipo por parte de su pareja actual o por su última pareja.

#### **4.4 Algunos datos de referencia del municipio**

##### **Población**

La dinámica demográfica con base en los datos del Censo General de Población y Vivienda 2010, el municipio de Villa Guerrero tiene una población de 59,991 habitantes, de los cuales 29,293 son hombres(48.3 por ciento) y 30,698 corresponden a la población femenina (51.7 por ciento). En cuanto a la distribución de la población en el territorio municipal, se registra una densidad de población de 194 personas por kilómetro cuadrado.

Según el Censo General de Población y Vivienda (Inegi, 2010). En Villa Guerrero existen 13,852 hogares el mismo número de viviendas particulares habitadas, de estas 11,307 disponen de drenaje y de los servicios básicos.

El municipio de Villa Guerrero por su ubicación geográfica, al situarse en el centro del país, específicamente en el sur del Estado de México, a una distancia de 50 kilómetros de la ciudad de Toluca, capital de la entidad y a 100 kilómetros de la ciudad de México, Distrito Federal, con vías de comunicaciones apropiadas para el

traslado vehicular, cuenta con el beneficio de una accesibilidad de las personas y con el ingreso de recursos materiales.

Las características físicas del municipio de Villa Guerrero, como la estructura de su superficie, las propiedades del suelo, sus recursos hidráulicos y su clima, entre los principales factores, lo hace único y lo distingue de todos los municipios, constituyéndole además como líder de la producción florícola nacional. Por otra parte se le reconoce por el humanismo de la población, sus costumbres y tradiciones propias, muy particulares.

### **Distribución poblacional**

Cuenta con 38 localidades rurales, y en ellas residen 34,280 habitantes, que representan 57.14 por ciento del total de la población del municipio, 25,711 habitantes residen en localidades urbanas, 42.86 por ciento.

Las localidades con mayor número de población son: Villa Guerrero (9,509), Zacango (3,586), Santiago Oxtotitlán (3,853), entre otras, sin embargo hay localidades de caserío disperso con poca población, como es el caso de Potrero del Moral (65), Loma del Capulín (50), Loma de Zacango (24) y Rancho los Oyameles (5).

El municipio de Villa Guerrero en los últimos 60 años presenta el siguiente crecimiento demográfico: de 1950 al año 2010 el incremento poblacional es de 46,325 habitantes y su tasa de crecimiento en el período 2000-2010 es de 1.62.

Con base en los datos del COESPO 2010, el municipio de Villa Guerrero tiene una población de 59,991 habitantes de los cuales 29,293 son hombres que representa el 48.2 por ciento de la población total. Mientras que 30,698 corresponden a la población femenina, que representa el 51.8 por ciento de la población restante.

### **Estructura de la población**

Existen tres grupos de edad en los que se han dividido a los habitantes, para explicar el comportamiento poblacional que presenta el municipio de Villa Guerrero, mismos que en seguida se enuncian:

#### De 0 a 14 años de edad

La población dentro de este rango de edad, es de 21,390 habitantes, de los cuales 10,737 son hombres y 10,653 mujeres, existe una relación de 99.22 mujeres por cada 100 hombres. Del total de la población de este grupo de edad, 59.54 por ciento radica en localidades rurales.

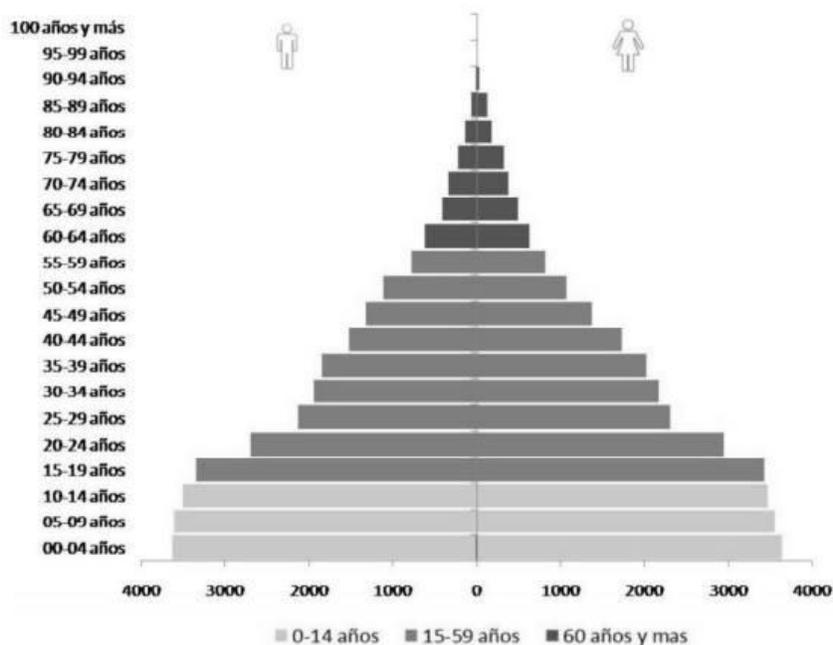
#### De 15 a 59 años de edad

La mayor parte de la población del municipio se encuentra en este rango de edad, 34, 529 habitantes y representa 57.6 por ciento, de los cuales 16,688 (48.3 por ciento) son hombres y 17,841 (51.7 por ciento) mujeres. Del total de esta población 56 por ciento radica en localidades rurales.

#### De 60 y más años de edad

La población de la tercera edad al año 2010, asciende a 3,959 habitantes, la población masculina es de 1,808 habitantes, y la femenina de 2,151, existe una relación de 84.05 hombres por cada 100 mujeres. Del total de esta población 53.8 por ciento radica en localidades rurales.

### **Gráfica 2. Población por grupos quinquenales de edad por sexo, 2010**



Fuente: Coespo (2010)

Como se observa en la gráfica, la base de la pirámide es principalmente de población infantil y joven, se destaca la infantil de 0 a 4 años que indica un descenso en la tasa de crecimiento, esto con motivo de la fecundidad en el último periodo. Actualmente la edad mediana es de 21 años en el municipio.

### Fecundidad

En el municipio de Villa Guerrero al año 2010, la mujeres en edad fértil son 15,959, cifra que representa el 26.6 por ciento del total de la población.

La fecundidad en el municipio ha presentado cambios a través de los últimos años de acuerdo a los censos de 1990, 2000 y 2010:

En 1990 las mujeres en edad reproductiva de 15 a 49 años tenían en promedio 3.5 hijos nacidos vivos, cifra que en el año 2000, fue de 3.18, hasta llegar a 2.15 en el año 2010.

En cuanto a las mujeres que han terminado su ciclo reproductivo (45 a 49 años) el promedio de hijos nacidos vivos para el año de 1990 fue de 7.52 hijos, al año 2000 de 6.24 hijos y para el año 2010 es de 4.74 hijos por mujer.

## Mortalidad

El comportamiento de la mortalidad se ve reflejado en el promedio de hijos fallecidos en la población femenina de 12 años y más, para el año 2000 fue de 14.49 y para el año 2010 es de 11.31.

## Migración

Villa Guerrero cuenta con una población total de 59, 991 habitantes, de los cuales 1,659 (2.8 por ciento), nacieron en otra entidad, 435 (0.7 por ciento) en Estados Unidos, 19 personas nacieron en otro país (0.03 por ciento), y 278 habitantes (0.5 por ciento) no especificaron su lugar de nacimiento.

## Población Económicamente Activa

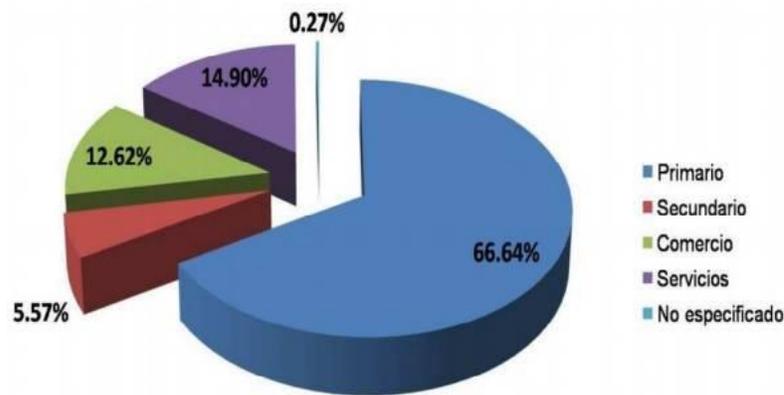
De la población de 12 años y más, 24,860 (58.3 por ciento), es económicamente activa, y de acuerdo a su condición de actividad, 98.6 por ciento está ocupada y 1.4 por ciento desocupada.

La participación de las mujeres en el sector económico, ha presentado un aumento paulatino en la última década, para el año 2010, se identificó a 7,464 mujeres económicamente activas, por cada 100 hombres económicamente activos, hay 42.9 mujeres.

El municipio cuenta con 17,514 personas de 12 años y más económicamente inactivas, 64.8 por ciento se dedican a los quehaceres de hogar y 28.6 por ciento a estudiar.

En el municipio, las actividades que se desarrollan en el sector primario, representan la principal concentración de población ocupada, seguido por el sector servicios y el sector comercio.

### **Gráfica 3. Población por sector de actividad**



Fuente: Coespo, 2010

El municipio de Villa Guerrero cuenta con una población de 24,860 habitantes económicamente activos, 84.5 por ciento son hombres y 33.8 por ciento mujeres.

En el Estado de México, 56.4 por ciento de la población de 12 años y más es económicamente activa.

Según el censo de población y vivienda 2010, en el municipio de Villa Guerrero hay 40,975 personas derechohabientes a algún servicio de salud, de estos 19,197 son hombres y 21,778 son mujeres.

Referente al equipamiento del sector salud, en el municipio de Villa Guerrero existe un clínica de Salud, que se localiza en la Cabecera Municipal, el cual presta servicio a otras comunidades como Buenavista, Cruz Vidriada, La Finca, El Islote, Jesús Carranza, San Felipe, San Francisco, San Lucas, Santa María Aránzazu, Coxacoaco, La Joya, Los Arroyos, Potrerillos, San Martín y El Venturero de Santa María Aránzazu. En el municipio, también se encuentran siete Centros de Salud Rural, éstos se localizan en las localidades de: Ejido de la Finca, San José, San Bartolomé, Santiago Oxtotitlán, Totolmajac, Zacango y Porfirio Díaz. El personal que labora en estos Centros está compuesto por once médicos, tres odontólogos, siete enfermeras y seis técnicos en atención primaria, además se tienen registradas 14 camas censales.

## Porcentaje de hogares con jefatura femenina

Al año 2010 se identificaron 13,852 hogares, de los cuales 12,850 son familiares (92.8 por ciento) y 983 no familiares, los cuales representan 7.1 por ciento. Del total de hogares, 79.7 por ciento cuentan con jefatura masculina y 20.3 por ciento femenina.

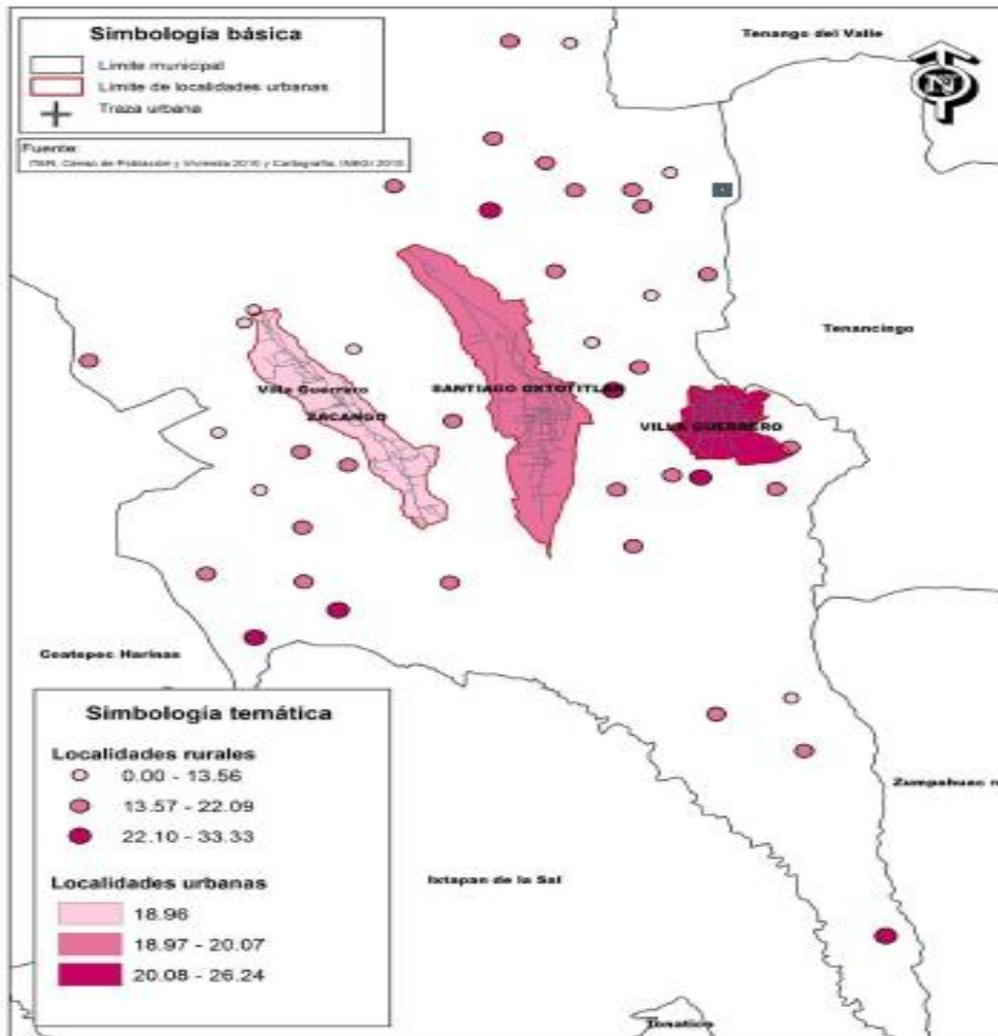
El porcentaje de hogares que están encabezados por una mujer ha aumentado, ya que en el municipio de Villa Guerrero es de 20.3 por ciento, a nivel estatal este porcentaje corresponde a un 23 por ciento.

**Tabla 1. Localidades urbanas y rurales con mayor y menor porcentaje de hogares con jefatura femenina, 2010.**

Mayor		Menor	
Urbana	Rural	Urbana	Rural
Villa Guerrero (26.24%)	El Izote (33.33%)	Zacango (18.96%)	Los Ranchos de San José (9.02%)
Santiago Oxtotitlán (20.07%)	Ejido de San Mateo Coapexco (30.97%)	San Mateo Coapexco (18.06%)	El Peñón (8.33%)
San Francisco (19.16%)	El Carmen (28.50%)	Santa María Aranzazú (13.56%)	Loma del Capulín (6.67%)

Fuente: COESPO, con base en información de Inegi, Censo de Población y Vivienda, 2010. ITER

## Mapa1. Porcentaje de hogares con jefatura femenina



Fuente: Coespo, 2010

## V. PROPUESTA

Partiendo de la noción, que las desigualdades entre hombres y mujeres se mantiene y fomenta por influencia de patrones culturales, sociales, familiares individuales y que han permeado en mayor o menor medida la ideología de los individuos de nuestra sociedad, la manifestación más extrema y común de las desigualdades es el ejercicio de la violencia hacia las mujeres dentro del ámbito familiar, cobrando amplias y graves consecuencias para la sociedad y para las mujeres violentadas.

Se propone la creación de una instancia cuyo principal objetivo sea fortalecer el papel de las mujeres mediante el adelanto de su participación, en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad y la eliminación de todas las formas de discriminación a fin de que alcancen un desarrollo humano con calidad y equidad.

- Visibilizar la brecha de género existente en el municipio e incorporar la perspectiva de género.
- Introducir la perspectiva de género en todas las áreas, programas y planes de desarrollo municipal del H. Ayuntamiento de Villa Guerrero.
- Incidir en los espacios de toma de decisiones, para promover el desarrollo integral de las mujeres en el municipio.
- Identificar todas las áreas de oportunidad para la incorporación de la perspectiva de género para que se atiendan los problemas y necesidades de las mujeres del municipio.
- Definir necesidades de capacitación y profesionalización, tanto para servidoras y servidores públicos del municipio.
- Fortalecer mecanismo de relación con el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social y con el propio Inmujeres.
- Establecer alianzas con los congresos estatales, comisiones de equidad género.
- Definir temas prioritarios y áreas de oportunidad que se deban fomentar para garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres del municipio.
- Aunque existen programas para el combate de la desigualdad de género, aún falta mucho por hacer, de ahí la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas para la transformación en el diseño, ejecución y evaluación de las mismas. Con la generación de políticas públicas con perspectiva de género se busca garantizar la participación plena de hombres y mujeres en las diferentes esferas de la vida pública y privada, intentando el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral, en el educativo, en la participación política, en el uso del tiempo y

finalmente, para construir una vida sin violencia mediante acciones que la prevengan y atiendan a sus víctimas.

- Se propone la generación de indicadores de género y sistemas de desarrollo informáticos ya que de acuerdo a la CEPAL, permiten mostrar las transformaciones institucionales entre las que hay que destacar la creciente preocupación gubernamental por medir el impacto de las políticas públicas, las demandas sociales de rendición de cuentas, transparencia y control ciudadano, la descentralización y participación ciudadana que reclama evidencia sobre los resultados de las políticas trascendiendo los datos promedio y requiriendo niveles de desagregación territorial y poblacional que visibilicen los resultados diferenciados de las políticas públicas, que den cuenta de la eliminación de las brechas de desigualdad.
- Proporcionar estadísticas desagregadas, por sexo es fundamental dado que permiten documentar la magnitud de la desigualdad entre mujeres y hombres y facilitar el diagnóstico de los factores que provocan la discriminación y la violencia de género.

## **VI. CONCLUSIÓN**

Las políticas de género son el medio por el cual el municipio puede eliminar las desventajas de las mujeres, centrándose en garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y ser tomadas en cuenta reconociendo sus problemáticas diferenciadas para asegurar igualdad de oportunidades.

Es de suma importancia incorporar la perspectiva de género en el Ayuntamiento de Villa Guerrero para abordar los problemas así como la búsqueda de alternativas y soluciones.

La institucionalización de la perspectiva de género pretende que los servidoras y servidores públicos del Ayuntamiento de Villa Guerrero promuevan y participen en la construcción de una cultura de equidad.

La institucionalización de la perspectiva de género involucra una transformación total del ejercicio institucional y la transversalidad modifica la racionalidad de las instituciones y la forma en que se abordan los problemas sociales de las mujeres.

Se debe incorporar en los planes de desarrollo municipal y programas sectoriales la perspectiva de género, para lograr la transversalidad.

Para las IMM significa un proceso de sensibilización y aprendizaje acerca de la realidad diversa y compleja de la situación de las mujeres de sus municipios.

Mediante las instancias municipales para las mujeres se fomenta el empoderamiento y la formación de liderazgos femeninos para impulsar el acceso de las mujeres a espacios de tomas de decisiones.

Es importante tener en el Ayuntamiento de Villa Guerrero una IMM principalmente para dar atención y apoyo directo en los casos de violencia de género que se presentan en el municipio.

Es necesario hacer políticas públicas con perspectiva de género, que efectivamente estén orientadas al adelanto de las mujeres, a cerrar las brechas de género.

Se debe promover la igualdad y la equidad de género en la agenda municipal y en el marco del desarrollo local.

Para impulsar la institucionalización de la perspectiva de género a través de políticas públicas es necesario establecer vínculos y redes sociales, impulsar la conformación de comités ciudadanos. Asimismo, establecer una vinculación estrecha e integral entre la sociedad y el gobierno.

Las IMM están enmarcadas en una estrategia global de atención a las mujeres de los municipios y tienen como tarea fundamental promover la institucionalización de forma transversal la perspectiva de género en las políticas públicas municipales.

Las IMM son una acción afirmativa que constituye una oportunidad para apuntalar la coordinación interinstitucional en los ámbitos municipal, estatal y federal.

Las IMM son una experiencia de suma importancia, atiende de forma estratégica el adelanto de las mujeres en los municipios y promueve políticas de igualdad.

Las IMM son el mecanismo que debe incidir en los municipios, con la coordinación estrecha con el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, para lograr la igualdad de oportunidades.

## **BIBLIOGRAFIA**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007), *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, Diario Oficial de la Federación: México. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf> (Consultado el 15 de mayo 2014).

Cancado Trindade, Antonio (2010), “Reflexiones sobre la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en la protección de los derechos humanos”, documento en línea. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/113/5.pdf>

CIM (Comisión Interamericana de Mujeres) (2008), *XXXIV Asamblea de delegadas. Informe de México*, realizado del 10 al 12 de noviembre, Organización de Estados Americanos (OEA) / CIM: Santiago de Chile.

Consejo de Europa (1996), “Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias”. Informe de la Comisión sobre el seguimiento de la comunicación. En: (<http://www.coe.int>)

D’Elia y Maingon (2004), *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y la diversidad. Documentos para la discusión*,

- De Beauvoir, Simone (2001), *El segundo Sexo*, Catedra: Madrid.
- Domínguez, Judith (2008), *Análisis de la equidad de género en las formas de acceso a programas productivos y de gestión ambiental. Informe final*, El Colegio de México / Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales: México.
- García, María de Lourdes (2005), *Los presupuestos pro equidad de género en la Cámara de Diputados*, Mimeo: México.
- Gomáriz, Enrique (1992), “Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas” en *Revista Ediciones de las mujeres*; núm.17, Isis Internacional: Santiago de Chile.
- Huacuz Elías, Guadalupe (2010), *La bifurcación del caos. Reflexiones interdisciplinarias sobre violencia falocéntrica*, Universidad Autónoma Metropolitana / Itaca: México.
- Incháustegui Romero, Teresa (1999), “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, en *Revista La Ventana*, núm. 10, Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara: México.
- Incháustegui Romero, Teresa y Yamileth Ugalde (2004), *Material y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, Gobierno del Distrito Federal: México.
- IMO (Instituto de la mujer Oaxaqueña) (2010), *Documento metodológico para la operación de instancias municipales*, IMO: Oaxaca.
- Inegi (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010*, Inegi: Aguascalientes.
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) (2010), *Política nacional de igualdad entre mujeres y hombres. Balance y perspectivas*, Inmujeres: México.
- Inmujeres (2007), *Glosario de género*, Inmujeres: México. En: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100904.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf)

- Inmujeres (2006), *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006*. PROEQUIDAD, Inmujeres: México.
- Inmujeres (2005), *Guía para fortalecer una instancia municipal de la mujer*, Inmujeres: México.
- Lamas, Martha (1997), *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Porrúa: México.
- LXII Legislatura. Congreso del Estado de Guanajuato (2014), “Emite la LXII Legislatura dos exhortos para que autoridades municipales integren políticas y acciones a favor de las mujeres”, *Boletín de prensa 1202*, publicado el 16 de diciembre. En: <http://www.congresogto.gob.mx/comunicados/emite-la-lxii-legislatura-dos-exhortos-para-que-autoridades-municipales-integren-politicas-y-acciones-en-favor-de-las-mujeres>
- Naciones Unidas (2002), *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing con la Declaración Política y el Documento Final* , Beijing+5, Naciones Unidas: Nueva York.
- ONUMUJERES e INMUJERES (2012), *Reunión técnica de especialistas en estadísticas de violencia de género para analizar los hallazgos y las propuestas del proyecto. Detección de fortalezas y debilidades en los registros administrativos en materia de violencia contra las mujeres y propuestas de mejoras, para el impulso de políticas públicas y la aplicabilidad de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, ONUMUJERES / INMUJERES: México.
- Poder Legislativo del Estado de México (2014), *Ley de asistencia social del estado de México y municipios*, LVII Legislatura del Estado de México: Toluca.
- Reyes de la Cruz, Concepción (2009), “La institucionalización de la perspectiva de Género”, en *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, núm. 41, año 15, enero-abril, Tabasco.

Saldaña, Lucero (2007), *Género, Poder y Derecho. Igualdad entre hombres y mujeres en México*, CNDH: México.

Ugalde, Yamileth (2007), *Guía metodológica para institucionalizar la perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno del Estado de Hidalgo*, Instituto Hidalguense de las Mujeres: Pachuca.