

# Acuerdos operativos y capacidades de los organismos de la mujer. La institucionalización del género en los municipios mexiquenses

## Operational arrangements and capacities of women's bodies. The institutionalization of gender in the municipalities of the State of Mexico

GLORIA JOVITA GUADARRAMA-SÁNCHEZ\*

### *Abstract*

*The article examines the institutionalization of gender policies in the municipalities of the State of Mexico and a profile of abilities of women's bodies for consolidation. The analysis incorporates the notion of gender as a model that is reconfigured in resistance and local governments. It is considered that progress in institutionalizing the formal rules has been made and obstacles found in the informal differences result in different capacities for the adoption of the model. The institutional response is explained by rules called standard operating procedures that identify the role of the actors, either if they are unwritten rules. The results highlight the role of local dynamics in policy implementation.*

**Keywords:** *public policies, standard operating agreements, gender, women's municipal agencies, State of Mexico.*

### **Resumen**

En este artículo se examina la institucionalización de las políticas de género en municipios del Estado de México y se traza un perfil de las capacidades de los organismos dedicados a temas de la mujer para que éstos se consoliden. El análisis incorpora la noción de género como un modelo que encuentra resistencias y se reconfigura en los gobiernos locales. Se considera que la institucionalización ha logrado avances en las reglas formales pero encuentra obstáculos en las informales; diferencias que se traducen en capacidades distintas para adoptar el modelo. La respuesta institucional se explica por reglas denominadas *procedimientos de operación estándar* que identifican las que siguen los actores, independientemente de que sean reglas no escritas. Los resultados destacan el papel de las dinámicas locales en la instrumentación de las políticas.

**Palabras clave:** políticas públicas, acuerdos operativos estándar, perspectiva de género, organismos municipales de la mujer, Estado de México.

\* El Colegio Mexiquense, A.C., México. Correo-e: gguadarr@cmq.edu.mx.

## Introducción

En México se ha incrementado la investigación académica sobre la condición de las mujeres; sin embargo, pocos estudios se orientan a explicar cómo se articula la perspectiva de género en las políticas públicas municipales.<sup>1</sup> Entre ellos se pueden identificar, por un lado, los dirigidos a describir e informar sobre las condiciones de las mujeres en aspectos demográficos, educativos, familiares, trabajo, participación política y salud reproductiva; y por otro, los orientados a examinar los efectos de las políticas públicas.<sup>2</sup> Aquí se intenta poner la mirada en las características asumidas en el proceso de institucionalización de las políticas públicas con perspectiva de género, para examinar si los patrones de su configuración han sido determinantes en las potencialidades y obstáculos para su consolidación. En particular, se destacan las diferencias entre el modelo normativo generado por el gobierno federal y los acuerdos instrumentales puestos en operación en el ámbito municipal. El examen de la institucionalización de estas políticas constituye un problema relevante para el desarrollo del país, por las condiciones de inequidad y discriminación que afectan a las mujeres. El análisis se centra en los organismos municipales de la mujer del Estado de México, unidades político-administrativas que institucionalizan la perspectiva. La información proviene de una encuesta realizada a los responsables de la operación de programas de la mujer en los municipios; su aplicación se realizó con el valioso apoyo del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México.<sup>3</sup> La investigación también se apoyó en una extensa revisión de los documentos, informes y programas de esa dependencia; las líneas analíticas se dirigieron a mostrar la complejidad de los procesos que articulan la política pública y a explorar las capacidades político-administrativas de los organismos; pero sin la intención de evaluar o medir sus resultados.

<sup>1</sup> En el ámbito de la institucionalización de las políticas se han realizado investigaciones diversas: Kusnir (1994), Inchaústegui (1999), Barrera y Massolo (1998), Massolo (2004), Inchaústegui y Ugalde (2006), Barquet y Méndez (2001), Zaremberg (2007), Tarrés (2007), Tepichin (2009, 2010) y Barrera (2011) que han contribuido con importantes distinciones conceptuales sobre el género y examinan algunas de las pautas que ha seguido su institucionalización en los programas gubernamentales. Acerca de las instancias municipales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2009) realizó un estudio diagnóstico por regiones.

<sup>2</sup> Este tipo de estudios evalúa el efecto de las políticas mediante indicadores de mejoramiento en la situación y posición de las mujeres en diversos aspectos de la vida económica, política y social del país.

<sup>3</sup> El cuestionario "Capacidades municipales para el desarrollo de las políticas con perspectiva de género" se aplicó durante los meses de octubre de 2009 a marzo de 2010 y se contó con el apoyo del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México a través de sus delegaciones regionales. La captura y procesamiento de la información se realizó con el apoyo de Carolina Martínez, Flor Gómez y César Salazar, becarios de El Colegio Mexiquense.

La posición que se asume acerca de la institucionalización de las políticas reconoce que las instituciones se crean y desarrollan siguiendo ciertas fases; al seguir las etapas de su desarrollo, se pueden identificar niveles y formas de institucionalización. Se toma en cuenta que dichas fases se pueden examinar con criterios que incluyen el reconocimiento del asunto, su adopción e incorporación en patrones estables de comportamiento. En otros ángulos, se integran enfoques que advierten que los procesos de consolidación, a través de la sustentabilidad y continuidad de las políticas públicas, son influidos por el entorno en que se encuentran, y asimismo determinados por la organización, los actores y los recursos que en ellos se combinan como arreglos institucionales que construyen las capacidades de intervención del Estado. La construcción de capacidades constituye un aspecto fundamental para que las organizaciones públicas desempeñen con eficacia y eficiencia las tareas que les son propias (Hilderbrand y Grindle, 1994).

El seguimiento de los procesos de institucionalización tiene dos vertientes: el establecimiento de las reglas formales y la conformación de reglas informales.<sup>4</sup> Se considera que las acciones de institucionalización han logrado avances en las reglas formales, pero han encontrado obstáculos en las informales y las prácticas. Asimismo, dado que las reglas informales pueden incluir un amplio espectro de conductas individuales que incidan en los resultados de las políticas, el análisis se plantea de acuerdo con la propuesta de Rothstein (1996: 146), quien considera los *procedimientos de operación estándar* para identificar aquéllas que establecen y siguen los actores involucrados, independientemente de que sean reglas no escritas.<sup>5</sup> Los procedimientos de operación explican el tipo de respuesta institucional que restringe o facilita la transferencia del modelo normativo y los precarios resultados políticos.

Para esos propósitos se presenta primero la secuencia de incorporación de los problemas de género a la agenda de gobierno y la participación gradual de los gobiernos municipales en su atención; enseguida se examina la constitución de los organismos municipales de la mujer en el Estado de México y las características de su inserción en la organización. La institucionalización del género se analiza mediante sus diferencias con el

<sup>4</sup> Guillermo O'Donnell y Douglas North sostienen que las instituciones informales –reglas y procedimientos creados, comunicados y reforzados fuera de los canales oficiales– con frecuencia son tan importantes como las instituciones formales, al estructurar las *reglas del juego* (O'Donnell, 1996; North, 1993). Helmke y Levitsky (2006: 6) advierten que es común que este tipo de reglas sean reforzadas (no de manera oficial) por los actores y las instituciones dentro del propio Estado.

<sup>5</sup> De acuerdo con Elder y Cobb (1996), existe una limitada capacidad del gobierno para atender todos los asuntos que son demandados, por lo que las oportunidades a elegir están limitadas por obligaciones previas y por un cúmulo de demandas contradictorias. Así, para que un asunto se incorpore a la agenda, se requiere la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección; cada uno de esos elementos es potencialmente incierto.

modelo nacional, a través de explorar los activos y las capacidades de gestión de los organismos y la brecha entre las normas formales e informales.

Los resultados evidencian la constitución de ámbitos discrecionales, donde los actores pueden elaborar interpretaciones particulares de la perspectiva, expresadas en reglas informales (rutinas, costumbres, estilos de decisión y acuerdos operacionales) opuestos, en muchos casos, a los principios formales que orientan las acciones gubernamentales. En este sentido, las reglas informales articulan la visión de las políticas de género dentro de esquemas normativos acordados, tácita o implícitamente, por los actores, apartándose del modelo que permita alcanzar mejores resultados. A su vez, la exploración de las unidades operativas y del contenido de los programas desarrollados en los organismos dedicados a la mujer posibilita asociar los acuerdos procedimentales con formas convencionales de atención de los problemas de las mujeres. Tales acuerdos también son estrategias de política pública. Por último, el estudio permite notar que los gobiernos municipales no cuentan con las capacidades mínimas para alcanzar los propósitos y metas que las políticas implican. Esencialmente, el perfil de la institucionalización muestra la debilidad de las organizaciones públicas y la existencia de divergencias internas para asumir una visión moderna, congruente y sostenida de los problemas que, en el largo plazo, permita consolidar la perspectiva.

*La agenda de gobierno y las mujeres.* En las sociedades existen numerosos problemas que afectan la vida y el bienestar de los ciudadanos; no obstante, no todos obtienen la atención del gobierno y llegan a ser incorporados como asuntos de política pública. La agenda de gobierno incluye las cuestiones que la comunidad social y política consideran objeto de la atención pública.<sup>6</sup> En ese sentido, aun cuando los reclamos de mayor bienestar para las mujeres y sus demandas de igualdad de derechos habían estado presentes desde la segunda mitad del siglo xx, no se habían considerado en términos de los mecanismos de exclusión, discriminación y desigualdad que articulan a la sociedad en función de la diferenciación hombres-mujeres. Es hasta principios de los años setenta que las condiciones desiguales de las mujeres mexicanas empiezan a tener mayor presencia y a generar procesos de movilización que aluden a formas históricas de discriminación radicadas en las estructuras sociales. Entonces se comenzó a elaborar una reflexión crítica sobre los problemas de género y acerca de la necesidad de producir cambios en las relaciones sociales, que

<sup>6</sup> De acuerdo con Elder y Cobb (1996), existe una limitada capacidad del gobierno para atender todos los asuntos que son demandados, por lo que las oportunidades a elegir están limitadas por obligaciones previas y por un cúmulo de demandas contradictorias. Así, para que un asunto se incorpore a la agenda, se requiere la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección; cada uno de esos elementos es potencialmente incierto.

destacó la importancia de que el Estado se involucrara en la atención de esos problemas.

La secuencia trazada es útil para introducir otro de los aspectos importantes para el seguimiento de la intervención gubernamental, ya que la perspectiva de género en las políticas públicas incorpora conceptos instrumentales que reflejan el consenso de los países para encontrar una terminología común que permitiera identificar las estrategias necesarias para reconocer y atender la situación de inequidad de las mujeres en el mundo contemporáneo.<sup>7</sup> Así, como resultado de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995), la perspectiva de género en las políticas públicas se articuló como “La integración sistemática de la igualdad entre géneros, en todos los sistemas, estructuras, políticas, programas y procesos del Estado”.<sup>8</sup>

Al asumir alguna responsabilidad en la solución de los problemas que afectaban a las mujeres, implícitamente se reconocía que las condiciones de desigualdad también se podían atribuir a las características del sistema político; pero habría que esperar hasta finales de los años noventa para que en México se diera paso a la intervención directa del gobierno con políticas públicas, que fueran orientadas expresamente a examinar y atender las condiciones estructurales reproductoras de la desigualdad, en función de las relaciones establecidas entre hombres y mujeres. Esas intervenciones fueron configurando patrones para institucionalizar una perspectiva de género en la agenda de gobierno y su formalización en dependencias administrativas responsables de su ejecución.

La institucionalización del género en las estructuras de gobierno intentó establecer patrones y normas para la gestión pública basados en el reconocimiento que desde las características del gobierno y la organización de la gestión pública, en lo concerniente a la condición de las mujeres,

<sup>7</sup> Inchaústegui y Ugalde (2006: 204) refieren que el concepto proviene de la Cuarta Conferencia Internacional Sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995; los términos se retoman en diversos documentos y estudios sobre mujer y género; se puede afirmar que la definición la comparten los organismos y foros nacionales e internacionales que discuten y conceptúan las intervenciones necesarias para atender los problemas de las mujeres. De la Conferencia derivó una plataforma de acción prescriptiva para los países que es seguida en su cumplimiento por la ONU (1998).

<sup>8</sup> El consenso y compromiso de los países se expresó en los siguientes términos: “Reconocemos también que el crecimiento económico sostenido, de base amplia en el contexto del desarrollo sostenible, es necesario para apoyar el desarrollo social y la justicia social. El éxito de la plataforma de acción también requerirá una movilización adecuada de recursos a nivel nacional e internacional y recursos nuevos y adicionales para países en desarrollo procedentes de todos los mecanismos de financiación disponibles, incluidas las fuentes multilaterales, bilaterales y privadas para el adelanto de la mujer; recursos financieros para fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales, regionales, subregionales e internacionales; el compromiso de lograr la igualdad de derechos, igualdad de responsabilidades, así como la igualdad de participación de las mujeres y los hombres en todos los órganos y procesos de determinación de políticas a nivel nacional, regional e internacional; el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos en todos los niveles para rendir cuentas a las mujeres del mundo” (Declaración de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer”, extracto).

era posible redoblar inequidades al asignar recursos, dar oportunidades, reconocer capacidades y distribuir poderes (Espinosa, 2006: 45).<sup>9</sup> Asimismo, el cambio de posición significó que se transitara desde una perspectiva de políticas centradas en los problemas de las mujeres, hacia una visión centrada en los problemas de género. En ésta se privilegia examinar la situación y condición de las mujeres en el panorama social en relación con las otras estructuras de la sociedad que las condicionan y determinan.

La integración del género a la estructura y funciones del Estado implican, a su vez, adoptar los conceptos de *transversalidad* y/o de *transversalidad del género*. En la visión de Teresa Inchaústegui y Yamileth Ugalde (2006: 204), la transversalidad es una estrategia de cambio institucional que cruza de forma horizontal la estructura vertical o jerárquica de una organización para incorporar el género a la corriente principal que guía los fines de la organización *gender mainstreaming*.<sup>10</sup> La legislación mexicana para la igualdad entre mujeres y hombres define la transversalidad como “el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas”.<sup>11</sup> Desde esos ángulos, la perspectiva de género estaría dirigida, sustantivamente, a producir cambios estructurales en las formas de gobierno y gestión pública. En otras palabras, la forma de definir la perspectiva precisa la orientación, delimita su campo de acción; es decir, marca el modelo de política pública.

Con esos elementos, la perspectiva de género se entiende, para los propósitos de este análisis, como un esfuerzo intencional del Estado mexicano para cambiar la estructura y los procesos del sector público que inciden en la posición de subordinación y exclusión de las mujeres, y obstaculizan su incorporación al desarrollo y al ejercicio de sus derechos ciudadanos. Vista así, la perspectiva articulada en la política pública no es sólo un conjunto de ideas sobre el deber ser de la situación y la condición de las mujeres; es fundamentalmente un conjunto de principios,

<sup>9</sup> Esta autora identifica distintas vertientes articuladoras de los movimientos feministas mexicanos, considera que son parte de una construcción política y cultural dinámica que se manifiestan en aspiraciones y estrategias políticas diversas, que inciden en la generación de respuestas del gobierno en términos de políticas públicas.

<sup>10</sup> La distinción entre los conceptos de perspectiva de género, transversalidad de género y corriente principal de género (*gender mainstreaming*) no es clara. En la literatura sobre género son términos que se utilizan indistintamente; Inchaústegui y Ugalde (2006: 204) refieren que algunos autores consideran que transversalidad y *gender mainstreaming* no son conceptos equivalentes. Para los propósitos de este análisis se considera que la perspectiva de género es un concepto más amplio que incluye la noción de transversalidad.

<sup>11</sup> Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2 de diciembre de 2006.

normas, mecanismos, instrumentos y programas puestos en práctica para resolver los problemas existentes y alcanzar las metas trazadas.<sup>12</sup>

En las políticas sociales, la perspectiva de género ha sido aceptada como una dimensión de desigualdad y/o presencia de formas de discriminación que requieren ser resueltas; la solución a esos problemas se plantea en términos de crear mecanismos de transformación; es decir, se asume que el gobierno y la sociedad funcionarían y serían mejores si existieran condiciones menos negativas hacia las mujeres. En consecuencia, en las políticas sociales se enfatiza la necesidad de cambiar las dinámicas de reproducción social que históricamente han sido desfavorables para las mujeres. La institucionalización es, en ese sentido, un proceso que abre espacios en la estructura del Estado e involucra la capacidad política para convocar la participación de actores políticos y sociales a favor de esas causas (Ortiz, 2006: 183).

En México, como se infiere de los planteamientos previos, el reconocimiento del género como asunto de importancia para el gobierno respondió, en buena medida, a un conjunto de movimientos que se diseminó entre la comunidad mundial; proceso que generó réplicas traducidas en convenios y compromisos que promovieron adoptar una visión de género; en esa corriente se comenzaron a establecer espacios y organismos en la administración pública que difundieran el adelanto de las mujeres.

Surgieron entonces diversas dependencias públicas, secretarías, institutos, consejos u oficinas de la mujer en las entidades federativas y en los municipios; de modo que las decisiones que dieron forma inicial al conjunto institucional siguió el modelo planteado por las recomendaciones internacionales, modelo que orienta parte de la estructura institucional que subsiste. Este modelo se considera diferente de las formas con las que los gobiernos venían atendiendo a la población femenina y, en ese sentido, es visto como la concreción de una visión general de las responsabilidades del Estado frente a los rezagos que enfrentan las mujeres.

*La agenda de género en los gobiernos municipales.* El desarrollo de políticas públicas nacionales dirigidas a atender los problemas de las mujeres tuvo distintas repercusiones en los gobiernos municipales como receptores-administradores de los beneficios de programas. Inicialmente los procesos de participación propiciaron una corriente de información e involucramiento del ámbito municipal en los problemas y formas de

<sup>12</sup> Desde esa óptica se privilegia el examen de los aspectos estructurales de las dependencias y se dejan de lado aspectos culturales que son importantes para entender los obstáculos para la incorporación de la perspectiva. No obstante, se consideró pertinente establecer ese marco mediante el empleo del concepto *acuerdos operativos*, que permite centrar el análisis en reglas no escritas que facilitan u obstaculizan el funcionamiento de los organismos.

atenderlos implícitos en estas políticas, el paso siguiente fue conformar en la estructura municipal organismos destinados a su instrumentación.

Junto con las corrientes nacionales e internacionales que promovieron la adopción de políticas públicas con perspectiva de género, su integración a la agenda de los gobiernos municipales se puede considerar el resultado de un conjunto coyuntural de factores, entre los que destacan: el incremento en la escolaridad de la población femenina, su incorporación al mercado de trabajo, la exigencia de oportunidades de formación profesional y de empleo; necesidades que se imponen de forma generalizada en el territorio, aun cuando presentan variaciones de acuerdo con las características de desarrollo de los estados y regiones. Otros factores son el cambio demográfico, marcado por la disminución en las tasas de natalidad, y la transformación de los ámbitos rurales en urbanos.

El surgimiento de dependencias públicas estatales y municipales como organismos responsables de atender los problemas de las mujeres y de género, que con diversas denominaciones, se extendió en el país a partir del año 2000.<sup>13</sup> El propósito de esas dependencias se expresó en un discurso que destacó la importancia de difundir la cultura de equidad de género, erradicar la violencia, hacer valer los derechos de las mujeres en todas las instancias de gobierno y de la vida en sociedad, lograr mayor participación política, mejorar las condiciones de trabajo, conseguir que las mujeres gozaran del derecho a asistir a la escuela; así como ampliar sus oportunidades de acceso a los servicios de salud, vivienda y cultura. Se puede decir que más que el establecimiento de algún tipo de políticas propias, se trató de articular dependencias con recursos ya existentes, que apoyaran la difusión de la nueva perspectiva y la ejecución de los programas. Esto se debió a que el flujo de recursos que podían sustentar las estrategias, transita del gobierno central a los estados y los municipios. Con esos arreglos, una buena parte de los organismos municipales se integró más como una suma de programas previos que tenían como beneficiarias a las mujeres y no como nuevas estructuras con funciones y metas definidas.<sup>14</sup>

La integración a la administración pública de organismos municipales de la mujer –descentralizados, desconcentrados o centralizados– implicó ventajas y desventajas. Entre las ventajas estuvo la presunción, no cumplida, de que las dependencias fuesen autónomas e independientes en la

<sup>13</sup> Informes de Instituto Nacional de las Mujeres asientan que a fines del año 2003 funcionaban en el país 32 dependencias estatales y 422 municipales, lo que indica que la réplica en el ámbito municipal siguió un ritmo más lento (Inmujeres, 2005 y 2009).

<sup>14</sup> Las implicaciones de estos arreglos indican que no se consideró desde su inicio que las organizaciones recién creadas estuvieran destinadas a resolver nuevos problemas o a instrumentar nuevas formas de atención que no eran posibles con las estructuras existentes, tácitamente se asumió seguir haciendo lo mismo.



toma de decisiones; entre las desventajas se contaron las dificultades para establecer una coordinación horizontal con las metas y programas de otras dependencias gubernamentales. Es importante señalar que el desarrollo de los organismos municipales en el país fue notoriamente desigual, ya que, a la hora de instrumentar las políticas con enfoque de género, la mayoría no contaban con los activos financieros y humanos que pudieran apoyar la gestión pública, lo que obstaculizó su buen funcionamiento. Actualmente, en muchos municipios del país, falta todavía algún tipo de organización responsable de esas estrategias.

De la secuencia trazada surgen dos preguntas específicas que guían esta investigación: ¿cómo se configuran y funcionan los organismos de la mujer en la estructura del gobierno municipal? y ¿por qué asumen determinadas formas que apoyan u obstaculizan su funcionamiento? Algunas evidencias nos advierten que estos organismos cumplen funciones distanciadas de las metas que les dieron origen y que, en algunos casos, tienen una existencia nominal, sin contar con activos que sustenten las funciones para las que fueron constituidos.

*Organismos municipales de la mujer en el Estado de México.* En esta entidad, el 18 de diciembre del año 2000 se creó el Instituto Mexiquense de la Mujer (Imem) con el objetivo de “facilitar la incorporación plena y activa de la mujer en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo de la entidad bajo una perspectiva institucional que diera orden, estructura y permanencia a dicho fin” (Imem, 2002).<sup>15</sup> Su creación fue la plataforma y el modelo para establecer posteriormente diversos organismos municipales. El Imem inició sus actividades con seis delegaciones regionales y en 2002 sumó otras seis. El propósito de esas dependencias fue establecer un instituto de la mujer en cada municipio del Estado de México.<sup>16</sup>

Dos años después, el Imem pasó a formar parte de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social por decreto del Ejecutivo del estado.<sup>17</sup> Con esa medida, la equidad de género y los derechos de las mujeres fueron incorporados como parte del desarrollo social que promovía dicha Secretaría. En 2006 se emitió un decreto donde se le atribuyó al Imem la función de ejecutar la política estatal de apoyo a los adultos mayores, y

<sup>15</sup> Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, lunes 18 de diciembre de 2000, núm. 118.

<sup>16</sup> Las delegaciones regionales se integran de la siguiente forma: Atlacomulco, Zumpango, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Toluca, Texcoco, Valle de Bravo, Nezahualcóyotl, Amecameca, Ixtapan de la Sal y Tejupilco (se corresponden con el esquema de regionalización articulado por el gobierno estatal para otras políticas públicas). Instituto Mexiquense de la Mujer, Primer Informe de Actividades presentado por la licenciada Rebeca Godínez y Bravo, directora general del Instituto Mexiquense de la Mujer, 2002.

<sup>17</sup> Periódico Oficial del Gobierno..., lunes 17 de junio de 2002, núm. 115.

cambió su nombre por el de Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS).<sup>18</sup> El objetivo fue que una sola instancia promoviera las funciones de apoyo a las mujeres y adultos mayores, con el fin de proporcionarles prosperidad y una mejor calidad de vida. Al cambiar de Imem a CEMyBS se destacó la propuesta a los ayuntamientos de crear y hacer funcionar un Consejo Municipal de la Mujer y Bienestar Social en cada municipio del estado.

En la reconfiguración del Instituto, el objetivo de establecer dependencias municipales de la mujer surge como parte importante de la consolidación de las políticas. En ese sentido, las atribuciones del Imem y después el CEMyBS en materia municipal fueron: 1) fomentar ante los poderes Legislativo y Judicial del estado y entre los municipios la adopción de los criterios establecidos en los planes y programas referentes a la mujer; 2) proponer a los ayuntamientos del estado la creación de institutos municipales de la mujer, y 3) asesorar y apoyar, a solicitud de los ayuntamientos, la formulación e instrumentación de programas de la mujer.<sup>19</sup>

*La perspectiva de género en la organización municipal.* La institucionalización del género en los municipios mexiquenses se concretó a través del establecimiento inicial de institutos municipales de la mujer; posteriormente, la mayoría fueron transformados en consejos y oficinas de la mujer. La función de esos organismos consistió sobre todo en agrupar los programas que los municipios ya venían realizando a favor de las mujeres, surgió así un conjunto de dependencias desarticuladas de las estructuras del gobierno municipal y distantes del modelo normativo. Su configuración sugiere, entonces, la existencia de restricciones importantes para la consolidación de políticas de mayor amplitud y penetración. Destaca que el modelo que se intentó reproducir enfrentó resistencias y obstáculos en lo que hemos identificado como la visión convencional (acordada procedimentalmente) para la gestión de la política.<sup>20</sup> También advertimos que en la configuración actual, los vínculos de los organismos con el resto de la estructura gubernamental municipal son de sensibilización y colaboración voluntaria que no tienen carácter prescriptivo; por ello, no pueden integrar los esquemas de transversalidad o cruzamiento vertical y horizontal que implican la adopción de la perspectiva, condiciones que limitan las acciones de transformación. Esto determina que enfrenten restricciones en sus capacidades para instrumentar las estrategias de política pública.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> *Ibid.*, martes 24 de enero, núm. 17.

<sup>19</sup> *Ibid.*, lunes 18 de diciembre, núm. 118.

<sup>20</sup> La referencia a la visión convencional de la gestión municipal alude a formas establecidas de gestión que son aceptadas y no pretenden contemplar el amplio espectro de la cultura sobre el género presente en los espacios municipales.

<sup>21</sup> Sería simplista e inexacto atribuir todos los obstáculos que implica la transferencia, adopción y operación del modelo normativo a la estructura de los organismos de la mujer, ya que existen

Esas interpretaciones se sustentan en el examen de las características de los organismos municipales a partir de tres ángulos: 1) la afinidad de las formas constitutivas con el modelo prescriptivo de la perspectiva de género, denominado para los propósitos de este análisis modelo normativo; 2) las capacidades o insuficiencias estructurales para la instrumentación de las políticas, y 3) la brecha entre las reglas que establece el modelo normativo y los acuerdos procedimentales de operación.

La importancia del modelo normativo radica en que proyecta el tipo de instituciones que se consideran pertinentes o preferidas para alcanzar buenos resultados; también en el significado de perfilar un tipo de institución que idealmente adopta las posibilidades de integrar las estrategias con los principios y valores imbuidos en la noción de género. En consecuencia, la medida en que las dependencias municipales se aproximan o alejan del modelo normativo puede ser un indicador de sus capacidades para desarrollar las políticas públicas.

### **1. Los organismos municipales de la mujer y el modelo normativo de género**

Un primer paso para aproximarse a la afinidad de los organismos municipales de la mujer con el modelo normativo, identificado como el modelo que considera el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres, 2005, 2009), estriba en caracterizar las diferencias entre ellos y la estructura organizacional que sugieren los lineamientos nacionales que prevén que para que las instancias municipales de las mujeres puedan cumplir con su objetivo es indispensable que tengan: 1) sustento jurídico; 2) recursos humanos y económicos propios; 3) capacidad de decisión, y 4) obligación legal de tener siempre como objetivo la equidad, es decir, de promover la igualdad de oportunidades y de aplicar soluciones que realmente resuelvan la desigualdad y sus causas (Inmujeres, 2005).

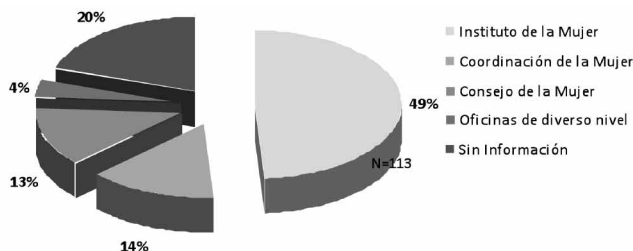
Como podemos observar, el modelo normativo de la organización municipal se encuentra permeado en gran medida por las prescripciones del modelo internacional imbuidas en la noción de transversalidad de las políticas. Identificar esas condiciones en las dependencias municipales estudiadas permitió ver algunos de los desafíos para consolidar la perspectiva de género.

---

muchos otros factores que inciden en su reconfiguración. En esta exploración se privilegian los factores estructurales, sacándolos de ese contexto más amplio, a efecto de mostrar su importancia en la instrumentación de la política.

### Gráfica I

#### Figuras constitutivas de los organismos municipales de la mujer en el Estado de México



Fuente: Cuestionario “Capacidades municipales para el desarrollo de políticas con perspectiva de género”, 2009, El Colegio Mexiquense.

#### 1.1. Sustento jurídico

Los municipios mexiquenses presentan distintos niveles de desarrollo económico y social. La heterogeneidad se refleja en la forma, dimensiones y capacidades de la organización político-administrativa de los gobiernos y en la infraestructura que sustenta la gestión pública, aspectos que también son evidentes en los organismos de la mujer. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los ayuntamientos tienen atribuciones para “crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos”.<sup>22</sup> Ordenamiento que si bien no los obliga a conformar este tipo de dependencias –como es el caso de otras entidades federativas–, sí les otorga facultades para hacerlo. Sin embargo, las formas en que los municipios ejercen esta atribución en lo relacionado con los organismos municipales de la mujer son diversas. Así, el primer indicador de que los municipios cuenten con capacidades de gestión básicas, sería tener en su estructura orgánica una dependencia sustentada jurídicamente en la que se asienten funciones de coordinación e instrumentación de las políticas. Los resultados de la exploración muestran que 99 de los 125 municipios cuentan con algún tipo de dependencia municipal operativa de estas políticas.

Como es obvio, las formas constitutivas de los organismos municipales implican diferentes niveles de inserción, autonomía y disponibilidad de recursos para la ejecución de programas; también varios esquemas de centralización, desconcentración o descentralización administrativa. En consecuencia, las formas constitutivas integran diversos grados de afinidad

<sup>22</sup> Artículo 31, fracción IX.

con el modelo normativo que recomienda la constitución de dependencias que tengan recursos propios y capacidades de decisión.<sup>23</sup> En el panorama municipal mexicano, 49% de los organismos tienen la figura de institutos; 14% son coordinaciones; 13% consejos; 4% oficinas de diverso nivel y dependencia jerárquica; y 20% no reportan información. La heterogeneidad constitutiva da cuenta de la discrecionalidad en la instrumentación de las políticas.<sup>24</sup> Se infiere que fueron acuerdos procedimentales los que transformaron el modelo original ya que, en el año 2003, 88 municipios habían suscrito un convenio para constituir un instituto municipal de la mujer. Cabe notar que con la denominación de institutos se registran actualmente tanto organismos descentralizados, como desconcentrados y centralizados a la administración municipal; solamente cinco institutos informan ser organismos descentralizados. Si por sus características se considera la figura constitutiva de instituto descentralizado con autonomía y patrimonio propio como norma orientadora, se puede notar que prácticamente 95% de los organismos constituidos no tienen afinidad con el modelo normativo. De la misma manera se registra que fueron acuerdos operativos los que transformaron las formas constitutivas ya que, independientemente de la forma jurídica que les dio origen, en la actualidad funcionan como figuras determinadas discrecionalmente por la autoridad municipal.

Un punto de reflexión para el caso de los organismos municipales que no se establecen o funcionan siguiendo el modelo normativo es, ¿cuál es el modelo que siguen y a qué obedece esa conformación?, pregunta que encuentra probable respuesta al explorar las formas administrativas y de gestión de los organismos.

En el proceso de conformación de los organismos se pueden notar, primero, los cambios de rumbo en la política estatal en la materia ya que, en principio, una buena parte de los institutos municipales de la mujer se constituyeron siguiendo el modelo estatal del Instituto de la Mujer y todavía se mantienen bajo esa denominación, aunque no sean organismos descentralizados. Segundo, al cambiar el organismo estatal y al ser sectorizado en desarrollo social, los organismos municipales siguieron el mismo camino y pasaron a formar parte de las direcciones de desarrollo social

<sup>23</sup> El modelo que sugiere el Inmujeres (2005) para constituir las instancias municipales de la mujer es el de Instituto como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

<sup>24</sup> Coacalco, Tlalnepantla, Naucalpan, Acambay y San Felipe del Progreso dependen de la Dirección de Desarrollo Social; Atizapán de Zaragoza y Sultepec de la presidencia municipal. El nombre que adquiere el organismo de la mujer en esos municipios son: Acambay (Instituto Municipal para la Protección de los Derechos de la Mujer), Naucalpan (Instituto de las Mujeres Naucalpenses), Tlalnepantla (Instituto de la Mujer de Tlalnepantla de Baz), Atizapán de Zaragoza (Dirección General de la Mujer), Sultepec (Consejo Municipal de la Mujer), San Felipe del Progreso (Instituto de la Mujer) y Coacalco (Coordinación del Consejo de la Mujer y Bienestar Social).

municipal. Es decir, la variación en las figuras y en la relevancia de los organismos respondió parcialmente a los giros de la política y la administración estatal en la materia, cambios que no han permitido que se ubiquen de manera definida en la estructura de los gobiernos. En el mismo sentido, se registran casos donde los cambios han sido destructivos de los avances alcanzados en la institucionalización de la perspectiva.

En resumen, advertimos que esa diversidad no es intrascendente, puesto que en las formas subyacen ventajas o desventajas para la autonomía y la suficiencia presupuestal de los organismos. De ese modo, se identifica una distorsión entre el esquema original y las formas de su inserción actual en las estructuras municipales. Esto es resultado de una combinación de elementos entre los que se cuentan el flujo de los recursos de las administraciones, la información disponible, la importancia que se otorga a los programas, la fuerza de los actores políticos y el conocimiento y la formación de los funcionarios públicos como elementos que impulsan una u otra de las figuras constitutivas; pero es razonable pensar que buena parte de las debilidades o fortalezas de los organismos se relaciona con su figura constitutiva.

### ***1.2. El desarrollo municipal y las formas constitutivas***

Las figuras constitutivas evidencian por sí mismas niveles diversos de consolidación de los organismos municipales; sin embargo, hay un segundo paso para explorar la institucionalización: identificar la vinculación entre los niveles generales del desarrollo humano y la forma en que se configuran los organismos de la mujer, bajo el supuesto de que los organismos con mayores capacidades de gestión tendrían mejores posibilidades para adoptar el modelo normativo, y que el logro de metas de desarrollo humano sería mayor (cuadros 1 y 2).

En este punto los datos revelan que las figuras constitutivas y las capacidades de gestión de los organismos (ver apartado 2) tienen escasa vinculación con los indicadores municipales de desarrollo humano. Una posible interpretación para esa desvinculación es la escasa relevancia de los organismos en promover el desarrollo; asimismo, se puede asociar a la falta de recursos para poner en marcha nuevas estrategias. De los programas desarrollados en el periodo que analizamos (321), 49% (157) se identificaron como gasto etiquetado, lo que implica que fueron financiados por los gobiernos federal y estatal. Otra posible explicación de ello son los acuerdos procedimentales mediante los cuales, independientemente del contenido normativo, los programas los ajustan y recrean las dependencias. Esto indica que los funcionarios municipales desconocen

**Cuadro 1**  
**Municipios mexiquenses con mayores índices de desarrollo humano y de desarrollo relativo al género e inserción de los organismos de la mujer en la estructura municipal**

<i>Municipio</i>	<i>Dependencia</i>	<i>IDH 2005</i>	<i>IDG 2005</i>	<i>Capacidades de gestión</i>
Coacalco	Desarrollo social	0.9045	0.9006	Suficientes
Atizapán de Zaragoza	Presidencia municipal	0.8858	0.8814	Aceptables
Tlalnepantla	Desarrollo social	0.8854	0.8816	Suficientes
Naucalpan	Desarrollo social	0.8754	0.8715	Suficientes

Fuente: PNUD (2009).

**Cuadro 2**  
**Municipios mexiquenses con menores índices de desarrollo humano y de desarrollo relativo al género e inserción de los organismos de la mujer en la estructura municipal**

<i>Municipio</i>	<i>Dependencia</i>	<i>IDH 2005</i>	<i>IDG 2005</i>	<i>Capacidades de gestión</i>
Acambay	Desarrollo social	0.7066	0.6946	Suficientes
San Felipe del Progreso	Desarrollo social	0.6633	0.6422	Medias
Sultepec	Presidencia municipal	0.6528	0.6311	Medias

Fuente: PNUD (2009).

las estrategias recomendadas para promover el desarrollo y puede ser un obstáculo para instrumentar políticas públicas.

### ***1.3. Organismos de la mujer y brecha de género***

En la relación entre las formas constitutivas y la brecha de género en la administración pública municipal, los datos encontrados hasta ahora dejan ver que su mayor o menor amplitud no se asocia con las capacidades de gestión de los ayuntamientos, ya que municipios importantes por su concentración poblacional, su actividad económica y con gobiernos que cuentan con capacidad de gestión pueden presentar brechas muy amplias de género. En cambio, existen indicios de que la brecha de género podría ser menor entre los municipios que cuentan con organismos

para la mujer más afines al modelo normativo (institutos), interpretación que se deriva de que la brecha identificada es mayor en el caso de los consejos y las coordinaciones. Sin embargo, es difícil tomar esa información como válida, en razón de que no se cuenta con un seguimiento histórico que la sustente y, adicionalmente, los datos cambian entre los periodos de gobierno municipal (gráfica 11). Por otra parte, es claro que la simple conformación de las dependencias no basta para explicar las diferencias en la incorporación de hombres y mujeres a los ayuntamientos; sin embargo, la mayor amplitud de la brecha de género en la administración municipal se puede interpretar como debilidad para adoptar la transversalidad, puesto que aun los ayuntamientos que siguen el modelo normativo para constituir sus organismos de la mujer no logran reducir la brecha de género.

## **2. Las capacidades para consolidar la perspectiva de género en la administración municipal**

Por lo que toca a los otros aspectos prescritos o recomendados por el modelo normativo para la operación de los organismos municipales —recursos humanos y económicos propios, capacidad de decisión y posibilidades de cumplir la obligación legal de tener siempre como objetivo la equidad y promover la igualdad de oportunidades, así como aplicar soluciones que realmente resuelvan la desigualdad y sus causas—,<sup>25</sup> la exploración de las capacidades municipales consideró los siguientes aspectos: capacidades de infraestructura, recursos financieros, materiales y humanos.

### ***2.1. Capacidades de gestión***

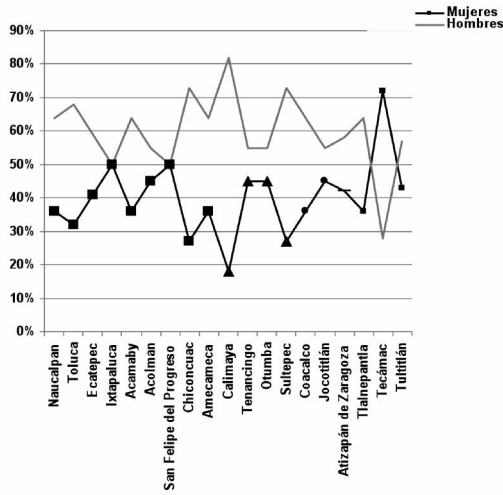
En estrecha relación con las capacidades para operar las políticas se encuentran los activos financieros, humanos y materiales que apoyan la gestión pública.<sup>26</sup> En esta exploración de los organismos de la mujer estos activos se identifican como capacidades insuficientes, mínimas, medianas, aceptables o suficientes para instrumentar las políticas. La estimación de las capacidades se realizó mediante una encuesta aplicada a los responsables de los organismos de la mujer en los 125 municipios de la entidad federativa; a partir del supuesto de que mayores capacidades permitirían instrumentar mejor las políticas públicas, se consideraron cuatro aspectos:

<sup>25</sup> Ver el apartado 1 que refiere al modelo del Inmujeres.

<sup>26</sup> El análisis consideró los activos reportados en el año 2009 mediante el cuestionario “Capacidades municipales para el desarrollo de las políticas con perspectiva de género”; datos anteriores no están disponibles porque los organismos son de reciente creación o también porque han cambiado su inserción en la estructura municipal.

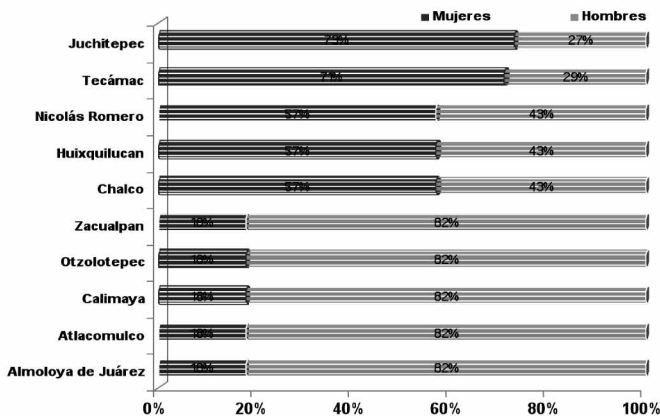


**Gráfica II**  
**Brecha de género en la administración pública municipal**



Fuente: Elaboración propia con información del Inafed (2009).

**Gráfica III**  
**Brecha de género (valores positivos-negativos) en la administración pública municipal del Estado de México, 2009**



Fuente: Inafed (2009).

recursos financieros, recursos materiales, recursos humanos e infraestructura administrativa, los cuales tienen una vinculación estrecha con los presupuestos del modelo normativo para que los organismos puedan cumplir sus funciones.<sup>27</sup>

La información recopilada evidencia que la mayoría de los organismos municipales tiene una estructura administrativa débil e inestable, susceptible de modificaciones con cada cambio de gobierno municipal. Los registros de creación o funcionamiento de los organismos, anteriores a 2009, que corresponden a administraciones municipales actualmente en funciones, son inconsistentes, ya que 69% reportan no tener información y sólo 5% dice haberse creado entre 2001 y 2007; los constituidos a partir de 2009 son 26%. Esto significa que no existe continuidad institucional en la ubicación y el funcionamiento de las dependencias.

## ***2.2. Recursos financieros***

Una debilidad mayor deriva de la asignación de recursos financieros para el funcionamiento de las unidades administrativas, ya que 78% de los organismos refiere que no cuentan con presupuesto anual y solamente 22% lo tiene.<sup>28</sup> Con esos datos podemos saber que la mayoría de los organismos carece de presupuestos anuales consignados en la estructura financiera de los ayuntamientos.<sup>29</sup> Un paso pendiente y todavía más distante sería la elaboración de presupuestos municipales sensibles a las inequidades de género, rubro en el que falta información, capacitación y voluntades políticas.

## ***2.3. Recursos materiales***

Por lo que toca a contar con recursos de papelería, mobiliario y equipo, telefonía e internet, así como vehículos, los datos evidencian que sólo

<sup>27</sup> Las calificaciones obtenidas fueron el resultado de otorgar un valor numérico a las respuestas de cada una de las preguntas, a partir de criterios óptimos de suficiencia, disminuyendo la calificación en la medida que la respuesta se aleja del óptimo estimado en rangos de 10 a cero. Dicha escala se aplicó a todas las preguntas evaluadas para obtener el perfil de capacidades de cada municipio.

<sup>28</sup> El análisis del presupuesto de las dependencias permite comprobar si las funciones de éstas se respaldan con los recursos apropiados. Aquí nos referimos sólo al presupuesto en el que descansa la operación de la oficina, ya que los recursos para la operación de los programas se canalizan mediante transferencias del gobierno federal.

<sup>29</sup> El presupuesto gubernamental tiene un efecto diferenciado sobre la condición y la situación de hombres y mujeres que puede o no reducir la desigualdad, eso significa que no es neutral al género. En algunos estudios el gasto público destinado al género se clasifica en: *a*) gasto específico, asignaciones dirigidas a mujeres y niñas o a hombres y niños; *b*) gasto que promueve la igualdad de género dentro del empleo público, y *c*) gasto general que no incluye una diferenciación expresa por género (PNUD, 2011). Aquí nos referimos solamente a los recursos que sustentan la operación de las dependencias municipales incluidos en el rubro del inciso *b*).

24% de municipios cuenta con el equipamiento suficiente; para el 18% el equipamiento es aceptable; para el 19% es mediano; para el 27% es mínimo, y para el 12% es francamente insuficiente.<sup>30</sup> El 19% informa que no cuenta siquiera con una oficina propia, por lo que dependen de la discrecionalidad de otras oficinas y funcionarios para su operación. Con base en estos datos se puede afirmar que las dependencias no tienen una infraestructura que sustente su operación y que están sujetas a una negociación permanente y discrecional de los recursos materiales.

#### ***2.4. Recursos humanos***

En el caso de los recursos humanos es notable la desigualdad entre los organismos, sin embargo, se puede afirmar que la característica dominante es la falta de personal profesional calificado para la operación de las políticas.<sup>31</sup> Este punto resulta muy importante en la orientación de la perspectiva, puesto que su apego a ciertos estándares internacionales y al modelo normativo nacional descansa en buena medida en la capacitación de los funcionarios públicos. Los datos muestran que los recursos humanos son insuficientes: 21% de los municipios tiene sólo personal administrativo, la mayoría de ellos únicamente una persona. El 27% tiene un directivo y un administrativo, 23% tiene personal profesional y administrativo, sólo 4% directivo y profesional y 24% cuenta con los tres tipos de personal. Además, notamos la falta de indicadores sobre capacitación, puesto que si bien se informa esporádicamente de acciones en ese rubro, no se menciona el número de empleados o servidores públicos que la recibieron y se percibe que no son estrategias sistemáticas.<sup>32</sup>

#### ***2.5. Capacidades de gestión***

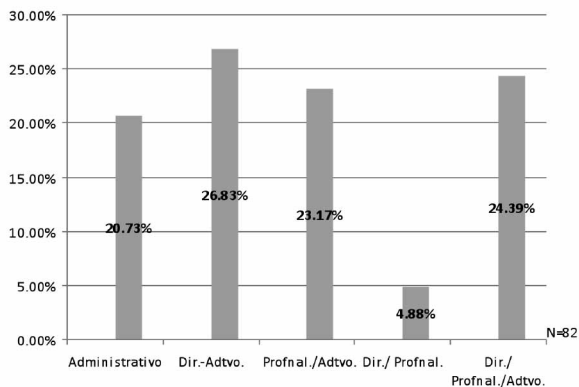
Si colocamos a los organismos de la mujer en una línea de capacidades de gestión que combinen recursos financieros, materiales y humanos, encontramos que la proporción de dependencias que no alcanzan capa-

<sup>30</sup> Los recursos materiales son: 1) mobiliario y equipo de oficina, 2) equipo de cómputo, 3) sistema de telefonía e internet, 4) papelería, 5) vehículos, y 6) otros. Se entiende por suficiente aquellos municipios que cuentan con todos los recursos materiales; aceptable, los que tiene cuatro; mediano, los que cuentan con tres; mínimo, los que tiene dos, e insuficiente los que cuentan con uno o ningún recurso material.

<sup>31</sup> Los recursos humanos son: personal directivo, profesional y administrativo. Se entiende por suficiente los que agrupan las tres figuras; por aceptable los que combinan dos; mínimo los que tienen una y nula los que no tienen ninguno.

<sup>32</sup> La interpretación se refiere solamente a las acciones de capacitación que realizan las dependencias municipales y no toma en cuenta las acciones de capacitación efectuadas por el Imem, que han derivado en una aceptación gradual de las políticas; incidencia que no se documenta en este estudio.

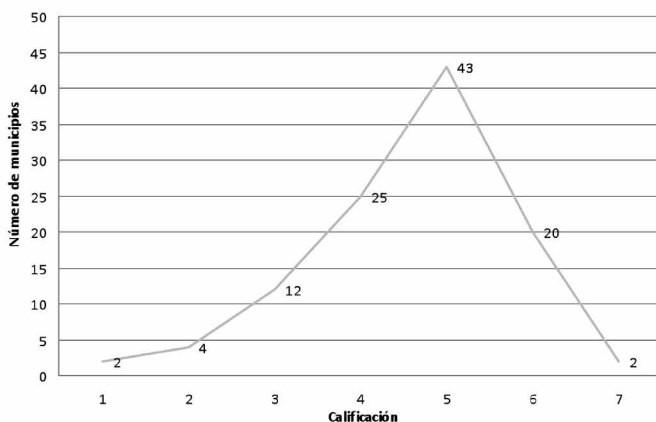
**Gráfica IV**  
**Capacidades de los recursos humanos que integran el organismo municipal de la mujer**



Nota: Se consideró como capacidades suficientes si se cuenta con personal directivo, profesional y administrativo, y como insuficientes si sólo cuenta con personal administrativo.

Fuente: Cuestionario "Capacidades municipales para el desarrollo...", 2009.

**Gráfica V**  
**Evaluación global de capacidades municipales para el desarrollo de políticas con perspectiva de género**



Fuente: Cuestionario "Capacidades municipales para el desarrollo...", 2009.

### Cuadro 3

#### Evaluación de capacidades municipales para el desarrollo de las políticas con perspectiva de género

<i>Capacidades</i>	<i>Municipio</i>
Nulas (0)	San Antonio la Isla, San José del Rincón, Jocotitlán, Zinacantepec y Tenango del Valle
Mínimas (1-3)	Santa María Rayón, Mexicaltzingo, Joquicingo, Jiquipilco, Tepeldaoxtoc, Chicoloapan, Coatepec Harinas, Almoloya de Alquisiras, Huehuetoca, Nextlalpan, Capuluac, Texcalyacac, Oztzolotepec, Jiloztzingo, Chapultepec, Tonatico, Teoloyucan y Texcoco
Medias (4)	Tianguistenco, Nicolás Romero, Xalatlaco, Sultepec, Xonacatlán, Ixtapaluca, Texcaltitlán, San Mateo Atenco, Ixtapán del Oro, Tultitlán, Chiahutla, Villa de Allende, San Simón de Guerrero, Tepozotlán, Amecameca, Amanalco, Ecatepec, Santo Tomás, San Felipe del Progreso, El Oro, Tepetlixpa, Ixtlahuaca de Rayón, Villa Victoria, Luvianos y Acolman
Aceptables (5)	Jaltenco, Ocoyoacac, Atenco, Temoaya, San Martín de las Pirámides, Temascalapa, Tezoyuca, Zumpahuacán, Atizapan, Temamatla, Tultepec, Huixquilucan, Amatepec, Ozumba, Tlalmanalco, Axapusco, Tejupilco, Chiconcuac, Malinalco, Atizapán de Zaragoza, Ayapango, Cocotitlán, Isidro Fabela, Almoloya de Juárez, Villa Guerrero, Apaxco, Timilpan, Valle de Bravo, Chapa de Mota, Temascaltepec, Zumpago, Tequixquiac, Atlautla, Temascalcingo, Tecámac, La Paz, Valle de Chalco Solidaridad, Lerma, Ocuilán, Toluca, Tonanitla, Ixtapán de la Sal y Calimaya.
Suficientes (6-7)	Coacalco, Villa del Carbón, Atlacomulco, Ecatingo, Papalotla, Morelos, Tlalnepantla, Hueypoxtla, Acambay, Melchor Ocampo, Aculco, Tenango del Aire, Otumba, Chalco, Cuautitlán Izcalli, Tenancingo, Teotihuacán, Juchitepec, Polotitlán, Naucalpan, Coyotepec y Cuautitlán México.

Fuente: Elaboración propia con datos de la evaluación del cuestionario "Capacidades municipales para el desarrollo...", 2009.

ciudades medianas o aceptables es amplia, ya que sólo 23 municipios se estiman con capacidades suficientes para cumplir sus funciones. Desde esos ángulos resulta claro que los organismos municipales de la mujer son deficitarios. El déficit contribuye a que las acciones tengan un amplio margen de discrecionalidad y sean ámbitos en los que se hace lo que es posible y que las acciones respondan a voluntades individuales, incluso ajenas a los marcos y objetivos trazados por las políticas. La conclusión del análisis apunta que la mayoría de los organismos mexiquenses de la mujer tienen una infraestructura operativa restringida; por tanto, el modelo establecido por las recomendaciones federales y las transferencias del modelo internacional tiene un efecto poco significativo.

### **3. Las reglas formales y la brecha que trazan los acuerdos procedimentales**

Un aspecto que marca la sedimentación de determinados patrones operativos se encuentra en el peso que tienen las reglas formales e informales para la orientación y la instrumentación de las políticas. En ese rubro, la intervención de los gobiernos de las entidades es regulada por la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. La legislación señala que para ese efecto corresponde a las y los titulares de los gobiernos estatales y del Distrito Federal “crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres en los Estados y el Distrito Federal” (Congreso de la Unión, 2006, fracción II, artículo 15). En el caso de los gobiernos municipales la ley establece que corresponde a los municipios:

implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas nacional y locales correspondientes; coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres; proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad; diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere, y fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales (Congreso de la Unión, 2006, fracción II, artículo 16).

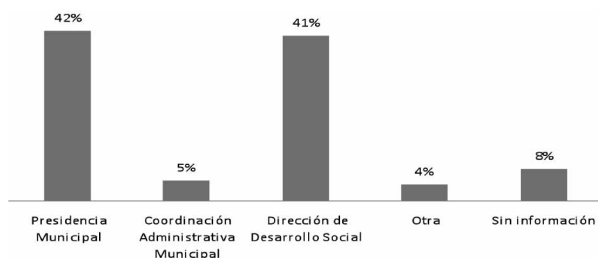
Esas prescripciones expresan que los ayuntamientos tendrían la obligación de instrumentar la política municipal en la materia; sin embargo, la conformación de las dependencias y el tipo de programas que desarrollan muestran que existen notables diferencias entre las reglas formales y los procedimientos operativos y que estos se alejan significativamente del modelo normativo que establece el Inmujeres.

#### ***3.1. Acuerdos operativos que modifican la inserción de los organismos en la estructura municipal***

De las marcas del desencuentro entre las normas formales y las prácticas, el estudio muestra que, a pesar de que los municipios mexiquenses siguieron las normas nacionales e internacionales difundidas en el año 2000, suscribiendo los convenios respectivos para la creación de las dependencias de la mujer, su operación respondió a acuerdos administrativos que subordinaron a los organismos de la mujer a dependencias de menor auto-

### Gráfica VI

#### Dependencia actual de los organismos de la mujer en municipios del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario "Capacidades municipales para el desarrollo...", 2009.

nomía y capacidades de decisión en la estructura administrativa municipal. Por ejemplo, mostramos la inserción en la estructura municipal de los organismos que ese encuentran en operación actualmente, donde se aprecia la proporción de los que dependen de jerarquías menores a las de la presidencia municipal; es decir, están supeditadas a las decisiones de instancias que tienen objetivos distintos.

### ***3.2. Acuerdos operativos que regulan el funcionamiento de los organismos municipales de la mujer***

Las líneas de dependencia de los organismos respecto a autoridades municipales de mayor o menor jerarquía inciden en el clima de proximidad y confianza para la toma de decisiones y en la coordinación con otras dependencias para el éxito de los programas. El patrimonialismo y la distancia con el poder también inciden en la evaluación del desempeño de los organismos; así lo muestran la diversidad de indicadores y criterios presentes en las administraciones, aspectos que obstaculizan la rendición de cuentas de los funcionarios responsables.<sup>33</sup> La discrecionalidad y la escasa definición de normas de operación se nota, igualmente, en que 76% de los organismos no cuenta con reglamentos que precisen las estrategias y las responsabilidades de los funcionarios.

La falta de sustento jurídico y de inserción estable en la estructura municipal abre la puerta a una variedad de acuerdos procedimentales. Ejemplos de esos acuerdos son que la directora de desarrollo social se hace

<sup>33</sup> La información sobre las acciones de los organismos de la mujer se reduce, en el mejor de los casos, a unos cuantos renglones insertos en los informes municipales; la rendición de cuentas, cuando existe, se limita a la comprobación del ejercicio de recursos asignados por los programas federales.

cargo del organismo de la mujer en Jilotzingo, Chapultepec, Mexicaltzingo y Villa Guerrero; en Santa María Rayón, Joquicingo y San Simón de Guerrero se hacen cargo la quinta, primera y cuarta regiduría, respectivamente, y en San José del Rincón se hace cargo la Secretaría del Ayuntamiento.<sup>34</sup>

Otro aspecto indicativo de la distancia entre las normas formales y los acuerdos procedimentales estriba en que los compromisos signados por los gobiernos municipales no se cumplen. Así, observamos que en el año 2006, 110 ayuntamientos suscribieron con el organismo estatal convenios para desarrollar programas, con ello se pensaba que era factible que en el mediano plazo se afirmara el carácter prescriptivo de las normas y políticas que apoyarían la orientación de género.<sup>35</sup> No obstante, la intención inicial no llegó a concretarse, pues para 2007 solamente 47 de los 125 ayuntamientos suscribieron los convenios para la operación de los programas. Esos datos permiten suponer que los programas no se concretan en la agenda de gobierno.

Al margen del número de municipios que suscriben o no los convenios es notable la distancia entre lo que establecen los convenios y lo que se opera a través de los programas municipales. Si se tiene en cuenta que el objetivo de la política no es la suscripción del convenio y que éste es sólo un instrumento, cabe la reflexión sobre las ventajas de la formulación de compromisos con una mayor vinculación con las capacidades e intereses municipales y que empaten con la interpretación y la experiencia de lo que han venido haciendo los gobiernos.

### ***3.3. Acuerdos operativos que orientan el contenido de los programas de género***

En el mismo sentido indicativo de desencuentro, se publicó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México (2008), cuyos objetivos fueron establecidos para “Coordinar la política gubernamental de las dependencias e instituciones del Estado de México en coadyuvancia con los gobiernos municipales y los organismos autónomos para garantizar a las mujeres, desde una perspectiva de género, el acceso a una vida libre de violencia a través de acciones y medidas integrales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas”. A pesar de esos compromisos,

<sup>34</sup> Cuestionario “Capacidades municipales para el desarrollo...”, 2009.

<sup>35</sup> La suscripción de los convenios por los gobiernos municipales se informó el 7 de marzo de 2008, en la ceremonia conmemorativa del Día Internacional de la Mujer, promovida por el gobierno del Estado de México, Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. Los datos se reportan en Seguimiento de Convenios vigentes celebrados por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, relación de integración de los Consejos Municipales, Subdirección Operativa, del Valle de Toluca, 2007.



se observa que el contenido de los programas se restringe a brindar pláticas de orientación.<sup>36</sup> En resumen, se observa cómo las diferencias entre las normas y los acuerdos modifican el contenido de los programas.

Durante 2008 los municipios mexiquenses suscribieron la Carta Compromiso para la adhesión al Convenio de Participación de la LVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de México con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tiene como objetivo la armonización legislativa en materia de género.<sup>37</sup> Otro indicador de la intención de fortalecer las políticas en los ámbitos estatal y municipal, siguiendo el modelo nacional, fue la suscripción de la Carta de Adhesión al Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.<sup>38</sup> Sin embargo, al aproximarse a la observancia de las normas encontramos que su puesta en práctica reviste numerosos problemas.

En la brecha entre normatividad y operación se observa que los municipios pequeños carecen de programa, infraestructura y personal destinado específicamente a instrumentar las políticas. El organismo no tiene una inserción definida y clara en la estructura, quienes coordinan los programas tienen otros encargos más importantes o cubren otras funciones administrativas. En algunos municipios no se nombró en el periodo 2007-2009 alguna persona responsable del área.<sup>39</sup> Eso significa que los organismos y programas para las mujeres tengan, en muchos casos, una existencia virtual o que sus normas y programas sean realmente diferentes a lo que contempla el *gender mainstreaming*; también que no se consideren relevantes sus acciones, independientemente de los compromisos suscritos.

La forma en que se insertan organismos y programas en la estructura mayor de la organización municipal, particularmente en las áreas de desarrollo social, asistencia social o en la administración general de los ayuntamientos, tiene que ver con que las acciones sigan las orientaciones generales de esos ámbitos (ubicados en la procuración de bienestar) con-

<sup>36</sup> La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2007 (Endireh) señala que 54.1% de las mujeres, en el Estado de México, ha sufrido violencia a lo largo de su última relación por parte de su pareja o ex pareja. De éstas, 47.1% sufrió violencia emocional; 29.6% violencia económica; 24.5% violencia física; y 11% violencia sexual. Los datos revelan que continúan haciendo falta programas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (INEGI, 2007).

<sup>37</sup> Durante la década de los noventa diversos países implementaron las llamadas cartas de servicios, cartas ciudadanas o cartas compromiso como prácticas dirigidas a que la administración pública brinde respuestas oportunas a las demandas ciudadanas en asuntos específicos. En México la carta de servicios se adopta en 2003 bajo la denominación de Carta Compromiso al Ciudadano (CCC), cuyos objetivos son: definir, medir y comunicar los estándares de servicio de cada trámite, dotar a la ciudadanía de un instrumento de transparencia y fortalecer la confianza y la credibilidad en la administración pública.

<sup>38</sup> Suscrito por el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, el 8 de marzo de 2007, tiene como propósito impulsar el cumplimiento de la legislación respectiva.

<sup>39</sup> Es el caso, por ejemplo, de los municipios de Lerma, Ocoyoacac, Mexicaltzingo y Tenango del Valle, de la Delegación Regional de Toluca.

siderando a las mujeres como beneficiarias o receptoras de prestaciones sociales. De ese modo, los programas municipales a favor de la mujer consisten, principalmente, en estrategias educativas de alfabetización y educación de adultos, información y capacitación para la salud, capacitación para el trabajo, superación personal y valores familiares. En el rubro de las estrategias orientadas hacia la erradicación y combate de la violencia contra la mujer, se llevan a cabo programas de ayuda y asesoría a mujeres víctimas de violencia, campañas contra la violencia, asesorías jurídicas y psicológicas a las mujeres víctimas de la violencia familiar.

Las estrategias, además de dejar ver la importancia que tienen las decisiones sobre cómo se definen los problemas de género, marcan su orientación dirigida a abatir rezagos sociales en la población; eso significa que son parte de otras políticas públicas de educación, salud y trabajo, focalizadas en los problemas de las mujeres como sector de atención. Con esos elementos, se infiere que son esas estrategias las que han entrado a una fase de sedimentación y que retroalimentan la brecha entre las normas y las prácticas, ya que no se ha logrado imbuir en los agentes públicos una visión más cercana a los paradigmas de género internacionales. En las estrategias mencionadas es posible advertir las diferencias entre las que se dirigen a transformar la condición de las mujeres, y aquéllas orientadas a resolver necesidades prácticas en función de la situación actual de las mujeres (Tepichin, 2009: 137). Advertimos también el proceso de sedimentación en el establecimiento de líneas programáticas, formas de coordinación y en la consolidación de formas de gestión que involucran a los actores en los distintos niveles de ejecución. Como lo evidencian los registros de los programas, las prácticas responden a la visión de las mujeres como beneficiarias, que si bien extienden las oportunidades de acceso a la salud o a la educación, no necesariamente tienen incidencia en erradicar las causas de la inequidad y la discriminación.

Si bien el interés principal de este estudio se centra en examinar las formas que asumen los organismos municipales de la mujer e identificar diferencias entre las reglas formales y los acuerdos de operación, en esos propósitos subyace la idea de que la perspectiva de género se corresponde con una visión normativa del rol de las mujeres en la sociedad, que choca con la visión convencional y, muchas veces, socialmente compartida, sobre la posición de la mujer y sobre los medios para superar sus problemas: esos desencuentros son el soporte que legitima la discrecionalidad en las acciones públicas.

En este punto se debe notar que nuestra exploración ha destacado la brecha entre las normas formales y los acuerdos operativos como uno de los aspectos que marcan la distancia entre las dependencias y el modelo normativo; sin embargo, en un análisis más amplio tendrían que incluir-

se las formas en que los procedimientos convencionales adaptan, enriquecen e incluso corrigen el marco formal y, por tanto, pueden contribuir a la transferencia y aplicación del modelo, expectativa que rebasa los límites de este análisis.

## Conclusiones

La mirada vertida en el desarrollo institucional de la perspectiva en los municipios del Estado de México deja ver que la conformación de los organismos fue un proceso en el que las dinámicas locales jugaron un papel relevante. Además, inciden en ellos patrones que reflejan el lugar y la forma en que se definen los problemas referentes a la diferenciación de género.

La revisión de las formas constitutivas revela que prevalecen en la organización acuerdos informales o modos de operación con ausencia o independencia de leyes y compromisos suscritos, condiciones que obstaculizan la implantación de las políticas o crean políticas paralelas, que tienen poco que ver con los problemas que se pretenden resolver. Se advierte, asimismo, que el perfil de su constitución incidió en la configuración del tipo de acciones que actualmente desarrollan.

En el perfil que se obtiene del análisis del proceso de institucionalización se perciben con mayor consolidación las políticas destinadas a aliviar los efectos negativos de la desigualdad en la condición actual de las mujeres, que aquellas destinadas a modificar las causas que la generan. Del recuento de acciones se infiere que estas estrategias han entrado a una fase de sedimentación; se advierte, no obstante, la brecha entre las normas y las prácticas, ya que no se ha logrado imbuir en los agentes públicos la internalización que permita aplicar los principios de manera natural en su actuar cotidiano, por lo que una buena parte de las intervenciones se dirige al rubro de sensibilización. Es obvio que tanto las políticas orientadas a modificar la posición de las mujeres respecto a los hombres como aquellas que atenúan los efectos de esa desigualdad, contribuyen en diversos grados al avance en el logro de mayor equidad; sin embargo, la cuestión clave para el examen de la institucionalización de la perspectiva es, como señala Inchaústegui (1999: 107),<sup>40</sup> identificar cómo ingresa la categoría mujer en los modelos de política para conocer qué es lo que se sedimenta como nuevas prácticas.

Como resultado de las reconfiguraciones del modelo normativo, el conjunto de elementos que se combinan en la integración de un proto-

<sup>40</sup> La autora también hace referencia a la forma como se conceptualiza y articula el ámbito doméstico en los modelos de política (1999: 107).

tipo particular de *políticas públicas de género* en los municipios incorpora acciones que no inciden sustantivamente en la transformación de las estructuras. Asimismo, la implantación del programa modernizador sobre las bases de las políticas ya existentes ha encontrado resistencias que conducen a la prevalencia de modos convencionales de operación, sobre las intenciones transformadoras de la perspectiva (*path dependence*).

La constitución de los organismos de la mujer en los municipios es muy reciente, menos de 10 años; no obstante, se aprecian dificultades estructurales para que adopten los patrones modernos que impulsan la transformación de las condiciones que obstaculizan el ejercicio de los derechos para las mujeres; esto crea la necesidad de una revisión de su inserción y su modelo de funcionamiento en los esquemas de la administración pública municipal. Particularmente se observa que estos organismos adolecen de una identidad y una práctica especializada que los vuelva indispensables y únicos en la administración pública. Una conclusión clara, derivada de esta exploración, es que la institucionalización del género en el ámbito municipal requiere un fortalecimiento endógeno de los organismos municipales que promueva localmente las acciones y facultades de los municipios.

Otra conclusión es que la mayoría de los municipios son ajenos y se mantienen al margen de la complejidad de las nociones de transversalidad y al *gender mainstreaming*; sus prácticas están insertas en la urgencia de aliviar los efectos nocivos de la desigualdad, y en atender y orientar a las mujeres víctimas de la violencia.

Los rasgos y patrones descritos en este estudio no significan que la incorporación gradual y desigual de la perspectiva de género a la agenda de los gobiernos no hubiese reportado bondades, pues el hecho de que muchas personas trabajaran y se interesaran en estos problemas representan en sí un avance significativo para las mujeres mexicanas. La cuestión central, sin embargo, es saber si la perspectiva de género que ha comenzado a institucionalizarse, ha podido cambiar las estructuras, los roles y la orientación del sector público. En ese sentido, la reflexión realizada conduce a reconsiderar la forma de inserción de las dependencias en el esquema formal de la administración municipal y a poner sobre la mesa la necesidad de revisar de nueva cuenta el contenido y la orientación de las políticas. México debe decidir el tránsito desde los programas de desarrollo que incorporan o atienden a las mujeres, hacia la configuración de políticas que puedan encaminar paulatinamente la transformación de las estructuras que mantienen y reproducen su exclusión.

## Bibliografía

- Barquet, Mercedes y María de Jesús Méndez-Alvarado (2001), “Algunas vertientes de la institucionalización de las políticas de género en México”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, 15-16, Conapred, México, pp. 33-69.
- Barrera-Bassols, Dalia (2011), “Mujeres en el cabildo: gestoras frente a la pobreza y las necesidades de las mujeres en Guanajuato”, en Ana María Tepichín Valle (coord.), *Género en contextos de pobreza*, El Colegio de México, México, pp. 57-84.
- Barrera-Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (coords.) (1998), *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, El Colegio de México, México.
- CEMYBS (Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social) (2007), “Seguimiento de Convenios vigentes celebrados por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social”, Relación de Integración de los Consejos Municipales, Subdirección Operativa del Valle de Toluca.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2009), *Instancias municipales de la mujer en México*, CNDH, México.
- Congreso de la Unión (2006), Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2 de diciembre.
- “Cuestionario Capacidades municipales para el desarrollo de las políticas con perspectiva de género” (2009), El Colegio Mexiquense, Zinacantanpec.
- Elder, Charles y Roger Cobb (1996), “Formación de la agenda”, en Luis Felipe Aguilar-Villanueva, *Problemas políticos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 77-140.
- Espinosa-Damián, Gisela (2006), “Movimientos de mujeres y equidad de género”, en Mercedes Barquet y Adriana Ortiz-Ortega, *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, Cámara de Diputados-Santillana, México, pp. 45- 65.

- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2006), "Introduction", en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (*edits.*), *Informal institutions & democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 1-32.
- Hilderbrand, Mary y Merilee Grindle (1994), *Building sustainable capacity: challenges for the public sector*, United Nations Development Program-Harvard University, Massachusetts.
- Imem (Instituto Mexiquense de la Mujer) (2002), Primer Informe de Actividades, presentado por la licenciada Rebeca Godínez y Bravo, directora general del Imem.
- Inchaústegui, Teresa (1999), "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones", *La Ventana*, 10, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, pp. 84-123.
- Inchaústegui, Teresa y Yamileth Ugalde (2006), "La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia", en Mercedes Barquet y Adriana Ortiz-Ortega, *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, Cámara de Diputados-Santillana, México, pp. 201-223.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2007), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*, INEGI, México, <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/especiales/endireh/endireh2006/default.aspx>>, 5 de marzo de 2012.
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) (2005), "Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres", México, <<http://www.inmujeres.gob.mx>; <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Publicaciones.php?tipoorden=DESC>>, 31 de mayo de 2010.
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) (2009), "Desarrollo local con igualdad de género. Guía conceptual", México, <<http://www.inmujeres.gob.mx>; [http://generodesarrollolocal.inmujeres.gob.mx/pdf/Guia\\_Conceptual.pdf](http://generodesarrollolocal.inmujeres.gob.mx/pdf/Guia_Conceptual.pdf)>, 31 de mayo de 2010.
- Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2009), <<http://www.inafed.gob.mx>>, Sistema Nacional de Información Municipal, <<http://inafed.gob.mx/wb/inafed09/>>

snim <<http://inafed.gob.mx/wb/inafed09/descargas>>, 1 de octubre de 2009.

Kusnir, Liliana, Clara Jusidman, Jhon Townsend y Evangelina Mijares (1994), “Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer”, en Javier Alatorre-Rico, Ana Langer y Rafael Lozano, *Las mujeres en la pobreza*, El Colegio de México-Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap), México, pp. 295-323.

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (2008), Ordenamientos del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, <<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedesem>, <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedesem/quienes-somos/marco-juridico/ordenamiento-estatal/ordenamientos-cemybs>>, 26 de marzo de 2009.

Massolo, Alejandra (2004), “El gobierno municipal y la equidad de género”, en Dalia Barrera-Bassols, Alejandra Massolo e Irma Aguirre-Pérez, *Guía para la equidad de género en el municipio*, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza-Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, pp. 5-40.

North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

O'Donnell, Guillermo (1996), “Illusions about consolidation”, *Journal of Democracy*, 7 (2), Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 34-51.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1998), *Human development report 1998*, Oxford University Press, Nueva York.

Ortiz-Ortega, Adriana (2006), “Dilemas de la institucionalización del género en México”, en Mercedes Barquet y Adriana Ortiz-Ortega, *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, Cámara de Diputados-Santillana, México, pp. 183-199.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México (2000), lunes 18 de diciembre, 118, Toluca.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México (2002), lunes 17 de junio, 115, Toluca.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México (2006), martes 24 de enero, 17, Toluca.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), “Indicadores de desarrollo humano y género en México 2000-2005”, <<http://www.undp.org.mx>, [www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/genero/index.html](http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/genero/index.html), <http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/genero/index.html>>, 25 de agosto de 2009.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), “Informe sobre desarrollo humano México 2011: equidad del gasto público: derechos humanos focalizados”, <[http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id\\_article=1878](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id_article=1878)>, 27 de mayo de 2011.

Rothstein, Bo (1996), “Political institutions: an overview”, en Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann (eds.), *A new handbook of political science*, Oxford University Press, Oxford.

Tarrés, María Luisa (2007), “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México”, en Gisela Zaremberg (coord.), *Políticas sociales y género: la institucionalización*, FLACSO, México, pp. 69-94.

Tepichin-Valle, Ana María (2009), “Autonomía para participar en decisiones: elemento central para el combate a la pobreza con equidad de género”, *Estudios Sociológicos*, xvii (79), El Colegio de México, México, pp. 111-146.

Tepichin-Valle, Ana María (2010), “Política pública, mujeres y género”, en Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez (coords.), *Relaciones de género*, El Colegio de México, México, pp. 23-58.

Zaremberg, Gisela (coord.) (2007), *Políticas sociales y género: la institucionalización*, FLACSO, México.



*Recibido:* 17 de mayo de 2011.

*Reenviado:* 4 de agosto de 2011.

*Aceptado:* 8 de agosto de 2011.

**Gloria Jovita Guadarrama-Sánchez.** Es doctora en ciencias políticas y sociales, con especialidad en sociología, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es investigadora en El Colegio Mexiquense. Es miembro de la Red de Estudios para el Desempeño Asociativo, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y del seminario Instituciones y Desarrollo, de El Colegio Mexiquense; así como integrante de la Junta de Gobierno y del Consejo Académico de El Colegio Mexiquense. Sus líneas de investigación son: instituciones, políticas públicas, sociedad civil. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “La institucionalización de las políticas con perspectiva de género en la estructura político-administrativa de los gobiernos municipales del Estado de México”, en Graciela Vélez Bautista y Norma Baca (coords.), *Relaciones de género en transformación. Estudios en diversos ámbitos sociales*, Mnemosyne-UAEM, México, pp. 19-42 (2011); en coautoría, “Elementos para analizar la agenda legislativa desde una perspectiva de género. El caso del Congreso de Coahuila de Zaragoza”, en G. Vélez Bautista y N. Baca (coords.), *Relaciones de género en transformación. Estudios en diversos ámbitos sociales*, Mnemosyne-UAEM, México, pp. 43-62 (2011); “Filantropía y cohesión social: las instituciones asistenciales en el Estado de México”, en Jorge Villalobos Grzwobicz (ed.), *Filantropía y acción solidaria en la historia de México*, Cemefi, México, pp. 229-264 (2010); “El sector solidario y su participación en la generación de empleo: activos y potencialidades”, en Cristina Girardo (coord.), *El trabajo y sus peculiaridades en las organizaciones de la sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, pp. 95-135 (2010).