

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

**ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL TEMA DE IGUALDAD,
CONTENIDO EN LA SECCIÓN B DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL
DESARROLLO MUNICIPAL, IMPLEMENTADO COMO DIAGNÓSTICO EN LA
GESTIÓN Y EL DESEMPEÑO MUNICIPAL DURANTE 2018.**

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

PRESENTA

LIC. ANA LUISA PÉREZ VILLASEÑOR

DIRIGIDO POR

M. en D. ITZA LIVIER GARCÍA SEDANO

CENTRO UNIVERSITARIO

**QUERÉTARO, QRO.
ENERO 2020**

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Opción de titulación

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestra en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. Ana Luisa Pérez Villaseñor

Dirigido por:

M. en D. ITZA LIVIER GARCÍA SEDANO

M. en D. Itza Livier García Sedano

Presidente

Dra. Margarita Cruz Torres

Sinodal Secretario

Mtra. Teresita de Jesús Arroyo Córdoba

Sinodal Vocal

Mtra. Liduvina Pérez Olvera

Sinodal Suplente

Dr. Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez.

Sinodal Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
ENERO 2020.

Resumen

El trabajo de investigación aplicada que se presenta, tiene como fin evidenciar que la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas contribuye a garantizar una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, y por lo tanto coadyuva en elevar los índices de desarrollo humano de la población a la que éstas se dirigen. Para tal efecto, se expone un análisis teórico práctico de indicadores, sistemas de medición y evidencias contenidas en el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal implementado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal durante el ejercicio fiscal 2018. Lo anterior desde un enfoque interseccional, que se sustenta en la teoría del sistema sexo género y su relación con las políticas públicas implementadas, generando un impacto en aspectos sociales, económicos y políticos. De igual forma, este trabajo pretende señalar la relación entre la perspectiva de género y el principio de no discriminación que el estado, a través de los municipios, debe garantizar en la población objeto de políticas públicas. Ello con el fin de identificar áreas de oportunidad y generar propuestas de cambio.

Palabras clave: (estado, género, desarrollo, políticas).

Summary

The purpose of the present research work is to show that the incorporation of the gender perspective in public policies, contributes to guarantee substantive equality between men and women, and therefore contributes to raising the human development indexes of the population to which they are aimed. To this end, a theoretical and practical analysis of indicators, measurement systems and evidence contained in the Agenda for Municipal Development implemented by the National Institute for Federalism and Municipal Development during 2018 is presented using an intersectional approach, which is based on the theory of the gender sex system and its relationship with public policies implemented, generating an impact on social, economic and political aspects. Likewise, in order to identify issues to improve and generate change proposals, this paper is intended to point out the relationship between the gender perspective and the principle of non-discrimination that the state, through the municipalities, must guarantee in the population subject to public policies.

Keywords: (development, gender, policies, state).

Dedicatoria

A mi mamá (bolillo),
por siempre impulsar mi crecimiento
y ser ejemplo de esfuerzo y dedicación.

Agradecimientos

Agradezco en especial al Dr. Raúl Ruiz Canizales por su impulso, seguimiento y apoyo para integrarme al Programa Titúlate, así como a la Mtra. Itza Livier García Serrano por su paciencia, acompañamiento y enseñanza en el proceso de elaboración del presente trabajo. Por último, agradezco al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho por generar la sinergia necesaria para impulsar mi titulación de grado.

INDICE	Pág.
Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Índice.....	vi
Introducción.....	8

CAPÍTULO PRIMERO

Aproximaciones a la institucionalización de la perspectiva de género en el actuar del Estado y las políticas públicas en México.

1.1 El Estado Mexicano. Facultades y competencias de la Federación y los Municipios.....	11
1.2 Perspectiva de género. Justificación y concepto.....	20
1.3 Aproximaciones al marco normativo internacional y nacional respecto a la institucionalización de la perspectiva de género.....	35
1.4 Políticas públicas. Concepto, finalidad y proceso de implementación.....	43
1.5 Género y políticas públicas.....	49

CAPÍTULO SEGUNDO

Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal creada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

2.1 Antecedentes y objetivos.....	57
2.2 Estructura, medición y proceso de implementación. Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.....	62
2.3 Aproximaciones a los resultados de los indicadores de igualdad de género en los Municipios del Estado de Querétaro participantes en el Programa durante el ejercicio 2018.....	72
2.4 Análisis de los parámetros e indicadores establecidos en la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.....	78

CAPÍTULO TERCERO.

Planteamientos respecto a la eficiencia de la Agenda para el Desarrollo Municipal, desde una perspectiva de género.

3.1 Consideraciones respecto a los indicadores establecidos para el tema de igualdad de género.....	88
3.2 Recomendaciones respecto al sistema de medición tipo semáforo, desde una perspectiva de género.....	98
3.3. Propuestas para eliminar los factores de discriminación detectados en el programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.....	104
3.4 Observaciones respecto al cumplimiento de los objetivos planteados por la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.....	110
Conclusiones.....	115
Bibliografía.....	117

INTRODUCCIÓN

La perspectiva de género en las políticas públicas ha sido un tema abordado desde diversas posturas, todas con el propósito de visibilizar las diferencias en las relaciones entre hombres y mujeres y sus consecuencias en las problemáticas sociales. El presente trabajo más que explicar de manera global la importancia de implementar dicha perspectiva en el actuar público, tiene como fin evidenciar la falta de visión de género específicamente en el tema de igualdad contenido en el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal implementado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal durante el ejercicio fiscal 2018. Lo anterior desde un análisis práctico y ejemplificado con una visión interseccional, que se sustenta no solo en la teoría del sistema sexo género y su impacto en aspectos sociales, económicos y políticos, sino también en teorías de diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas y su importancia en la obtención de resultados a mediano y largo plazo.

La importancia de tomar en cuenta el género en las políticas públicas permite no solo garantizar una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, si no también coadyuvar al desarrollo humano y por lo tanto social dentro del municipio. Para tal efecto se requiere entonces abordar tres cuestiones indispensables en el estudio del Programa que nos ocupa: la propuesta feminista de la teoría de género y su aplicabilidad en el tema de igualdad contenido en la sección B; el procedimiento que requiere la implementación eficaz de una política pública de acuerdo a la teoría de políticas y el enfoque interseccional presentado y por último, la obligación del estado de garantizar el ejercicio de derechos y el desarrollo humano a través de los municipios como unidades administrativas básicas.

Derivado de lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto evidenciar los componentes que carecen de una visión de género e interseccionalidad dentro del tema de igualdad contenido en la Agenda para el Desarrollo Municipal, así como sus consecuencias en el desarrollo humano de la población. Ello con el fin de

generar una nueva propuesta de contenidos que permite no solo diagnosticar la situación real de la igualdad de género en los municipios, sino que además favorece la toma de decisiones acertadas que demuestren la eficacia del programa implementado a nivel nacional; situación que resulta posible al responder cuestionamientos como ¿qué aspectos se deben medir para considerar que existe o no igualdad sustantiva en los municipios participantes? ¿El diagnóstico actual de la igualdad de género en los municipios identifica problemáticas específicas reales? ¿Las evidencias propuestas realmente demuestran que existen condiciones de igualdad de género en los municipios participantes? ¿La normatividad en materia de igualdad de género garantiza su existencia per se? ¿Se asegura el cumplimiento de las obligaciones del estado respecto a la igualdad de género con la capacitación y formación del funcionariado municipal?; interrogantes que se pretenden responder en el presente trabajo desde una proyección no solo profesional, sino institucional.

El presente trabajo pretende demostrar que la falta de perspectiva de género y visión interseccional en los indicadores y evidencias contenidos en el tema de igualdad de género dentro de la Sección B del Programa de la Agenda multicitado, no solo violenta derechos humanos fundamentales y diversidad de normas internacionales y nacionales en la materia, sino resulta un obstáculo inminente para el desarrollo humano de la población de los municipios participantes, además de que contraviene el fin último del municipio como unidad administrativa básica del estado: garantizar el bien común.

Para el desarrollo de esta tesis se llevó a cabo una investigación aplicada que conlleva la profesionalización de quien la realiza, ya que deriva de la ejecución de un método empírico que permite desarrollar las técnicas aprendidas desde la existencia de una política pública que lejos de resolver una problemática social, coadyuva en su progresión. Asimismo, al analizar la efectividad de dicha política pública, no se pretende resolver la problemática social per se, sino generar las herramientas necesarias para que resulte de utilidad en la resolución de dicha

problemática. Sin embargo, debe aclararse que aun cuando se utilizó la técnica de aplicación empírica, la presente investigación se realizó con un enfoque científico respecto a la objetividad, racionalidad y crítica que se expone en relación al programa estudiado en aras de generar los cambios necesarios para garantizar su efectividad.

Así pues, el presente trabajo se desarrolla en tres capítulos que se integran a su vez de diversos epígrafes. El primer capítulo busca en primer término recordar las obligaciones del estado para con la ciudadanía tanto en forma federada como municipal; en segundo término, establecer los conceptos básicos que explican la teoría de género de manera global, así como la normatividad aplicable a la materia y en un tercer momento, abordar el estudio del procedimiento teórico práctico para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Lo anterior con el fin de brindar un acercamiento teórico, práctico y normativo del tema de igualdad de género que nos ocupa.

Una vez contextualizado el papel del estado y la relevancia de la perspectiva de género en su actuar, el segundo capítulo aborda de manera general los antecedentes, objetivos, justificación, estructura, contenido y evaluación del Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal implementado durante el ejercicio fiscal 2018, haciendo énfasis en el objetivo, indicadores y evidencias contenidos en el tema de igualdad de género ubicado en su Sección. Lo anterior con el fin de evidenciar y puntualizar posteriormente la ausencia de perspectiva de género y enfoque interseccional en los contenidos de dicho tema.

Identificadas las áreas de oportunidad respecto al tema de igualdad de género contenido en el Programa que nos ocupa, se está en posibilidad de generar propuestas de solución. Es por ello, que el tercer capítulo contempla dichas propuestas, que no solo dan cumplimiento a la normatividad internacional y local aplicable, sino que permiten generar un verdadero diagnóstico y probables soluciones para garantizar la igualdad de género en los municipios participantes en el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

CAPÍTULO PRIMERO

APROXIMACIONES A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ACTUAR DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

1.1. El Estado Mexicano. Facultades y competencias de la Federación y los Municipios.

Para entrar al estudio del estado mexicano, considero importante abordar de manera breve el concepto de estado, así como su finalidad. La naturaleza o el concepto del Estado se han definido de acuerdo a las diversas materias de su estudio; por ejemplo, desde la perspectiva de la historia, la evolución del concepto se estudia desde el actuar humano entre los diversos pueblos. La economía por su parte, contempla al Estado como el vigilante, regulador y creador de la riqueza social; mientras que para el derecho, el Estado resulta solo un medio para lograr de manera coercitiva la obediencia de los gobernados.

En ese orden de ideas, desde una perspectiva sociológica, Francisco Juárez¹ cita en un primer momento a George Jellinek, quien definió al estado como una agrupación política que cuenta con poder de mando per se, es decir, sin la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico para legitimar su existencia.

Siguiendo la postura sociológica, Marx Weber concibe al estado como “una institución de carácter político que cuenta con un marco administrativo que permite la coacción física para el mantenimiento del orden vigente influyendo directamente en la atribución de poderes gubernamentales.”²

¹ Para mayor referencia ver JUÁREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General del Estado*, Estado de México, ed. Red Tercer Milenio, 2012, p. 25 y 152

² GIGLI Box, María C. “Política y Estado en Max Weber” (Documento web), Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%209%20Epistemologias%20Metodologias/Ponencias/GIGLI%20BOX.%20Mar%EDa.pdf. Consultado el día 5 de marzo de 2019.

Por otro lado, desde una perspectiva jurídica, el mismo Juárez³ cita la teoría kelseniana del Estado; misma que identifica al Estado y el Derecho como un solo objeto, por considerar al Estado como el orden jurídico vigente.

Andrés Serra⁴ aporta una visión socio jurídica del Estado afirmando que éste es objeto de conocimiento de la política, por lo que cuenta con dos elementos esenciales: su constitución social y las normas jurídicas que lo regulan. En esa tesitura, resulta interesante la concepción de Francisco Porrúa, quien entendió al Estado como “una sociedad humana asentada en un territorio determinado para obtener el bien público temporal mediante un orden jurídico⁵.”

Dado que no es la intención de este trabajo ahondar en las teorías existentes respecto al origen del estado, de una interpretación global de los conceptos descritos, encontramos algunos elementos esenciales más no necesariamente coincidentes: poder, bien común, orden jurídico, organización social y territorio. Contrario a las concepciones sociológicas del Estado, coincidimos con Sebastián López por cuanto ve a que se trata de “una agrupación humana establecida sobre un territorio determinado con poder soberano que se ejerce de conformidad con el derecho⁶”; de tal forma que aun cuando el Estado pueda tener un origen meramente social, su existencia y legalidad se define por el orden jurídico que lo acompaña.

Una vez abordado el concepto de estado, para efectos del presente trabajo resulta de utilidad estudiar sus fines, mismos que han estado sujetos a infinidad de percepciones a través del tiempo que explica a detalle Miguel Galindo⁷; sin

³ Para mayor referencia ver JUAREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General*, op. cit., pág. 152 -160

⁴ SERRA Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, citado por JUAREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General del Estado*, Estado de México, ed, Red Tercer Milenio, 2012, pág. 22

⁵ PORRUA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado* citado por JUAREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General del Estado*, Estado de México, ed, Red Tercer Milenio, 2012, pág. 23

⁶ LÓPEZ Calendino, Sebastián. “Una aproximación al conocimiento del Estado” (documento web) Recuperado de http://www.mininterior.gob.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/incap/clases/LopezCalendino_Paper.pdf, Buenos Aires. Consultado el día 5 de marzo de 2019.

⁷ GALINDO Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, 7ma edición, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, p. 91-195

embargo citaré las que se consideran de mayor importancia para el presente estudio.

Nicolás Maquiavelo fue uno de los más grandes exponentes del Estado Moderno en su obra “El príncipe” en donde señaló que “el fin último del Estado es fortalecer el poder y el bienestar público sin importar los medios⁸”, de tal forma que consideró lícitos los actos de los gobernantes, provistos o no de contenido ético; principio entendido como Razón de Estado que separó la política de la ética.

Por otro lado, la teoría de la soberanía de Jean Bodin⁹ fue una gran aportación para la construcción del Estado Moderno al concebirlo como un poder supremo sobre los ciudadanos sin sujeción a la ley que el Estado mismo debía garantizar para cumplir con sus fines.

Al respecto, Thomas Hobbes postuló la idea de que “la naturaleza humana es esencialmente egoísta por lo que solo busca lo que le es útil y la utilidad se convierte en el criterio para distinguir el bien del mal¹⁰”; de ahí que los hombres pensaron en el Estado como la fórmula de convivencia social en la que a cambio de un sacrificio mínimo se obtuviera la libertad necesaria para satisfacer las aspiraciones individuales asegurando la paz necesaria para tal efecto.

De estas ideas surge la teoría de John Locke¹¹, quien afirma que el Estado surge como medida necesaria para preservar los derechos naturales de todos los hombres a la vida, libertad y propiedad, utilizando al gobierno como su medio para alcanzar dichos fines, por ser este una creación del pueblo, de tal forma que el gobierno que pierde la confianza de su pueblo, no tiene derecho a gobernar.

⁸ *Idem* pág. 98

⁹ *Idem* pág. 102

¹⁰ *Idem* pág. 114

¹¹ *Idem* pág. 297

Más adelante, la doctrina contractualista de Juan Jacobo Rousseau descrita en su obra “El contrato social” publicada en 1762, sostuvo que para crear el Estado los hombres ceden a la comunidad sus derechos naturales y éste les devuelve con su protección esos derechos y así recuperan su libertad perdida. De esta forma, “la comunidad será la depositaria de la soberanía y lo que ésta establezca será la verdad política dando al Estado mucho más responsabilidad que proteger las garantías individuales, es decir los derechos de igualdad, libertad y seguridad”¹².

En “El espíritu de las leyes” Montesquieu reformula la teoría de los tipos de gobierno. Cada uno de estos gobiernos está definido por su naturaleza y su principio: república, monarquía y despotismo. De tal manera que de acuerdo a Montesquieu, el origen del Estado está en “el sentimiento que anima a los hombres en un tipo específico de gobierno para que éste funcione armónicamente”¹³.

De la evolución histórica de las teorías del fin del estado descritas, podemos concluir que este surge como una forma de organización jurídica y política necesaria para preservar los derechos de la ciudadanía, por lo que coincidimos con Jellinek que justifica la existencia del Estado como un fenómeno social para cumplir sus fines: “el bienestar del individuo y de la colectividad, la libertad, seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho, generar condiciones exteriores favorables para desarrollar actividades vitales”¹⁴.

Una vez abordadas las generalidades del estado, entraremos al análisis del estado mexicano respecto a sus facultades y competencias. En primera instancia, se estudiará la federación. De acuerdo con Manuel García¹⁵ en el derecho positivo se utilizan como sinónimos los términos federación, estado federal y confederación,

¹² GALINDO Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, op.cit., pág. 197

¹³ *Idem*, pág. 198

¹⁴ JUAREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General*, op. cit., pág. 30.

¹⁵ Para mayor referencia ver GARCÍA Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, ed. Fundación Manuel García Pelayo, Madrid, 1961, p. 261 **citado por** MARQUET Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. 1975, p.223.

“por lo que la discusión respecto a la naturaleza del estado federal ha versado en torno al concepto de soberanía y a su armonización con la pluralidad estatal.¹⁶”

Según Hans Kelsen¹⁷ la distinción de una confederación de estados y el estado federal unitario, versa en torno al grado de descentralización de sus provincias o estados autónomos; de tal forma que desde entonces, surgió la idea de que el orden jurídico del Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales válidas solo en ciertos territorios (hoy estados).

Carl Schmit, define a la federación como “la unión permanente, basada en libre convención y al servicio del fin común que comprende a todo Estado en su existencia total como unidad política, teniendo como finalidad un orden a través de mantener la existencia política de sus miembros¹⁸”, por lo que no hay federación que no tenga injerencia en los asuntos de los estados miembros, ya que cuenta con derecho de inspección, decisión e intervención para garantizar la seguridad de la federación.

En conclusión respecto a las ideas kelsenianas, Porfirio Marquet¹⁹ afirma que el estado federal es un orden jurídico total, del cual se desprenden dos órdenes jurídicos parciales: la federación y las entidades federativas, mismas que no constituyen como tal el estado federal, sino que es necesaria la presencia de la federación para tal efecto; por lo que de acuerdo al autor resulta indispensable para el Estado Federal, contar con una constitución que esté por encima tanto de la federación, como de los estados miembros.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Para mayor referencia ver KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Maynes*, 2da edición, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1949, p. 333-334.

¹⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Traducción de Francisco Ayala, Madrid, 1934, **citado por** MARQUET Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, op.cit., pág. 250.

¹⁹ Para mayor referencia ver MARQUET Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, op.cit., pág. 248.

Una vez abordado el concepto de federación, podemos entrar al estudio del estado mexicano. De acuerdo con Leonel Armenta, la forma del Estado Federal en México se adopta por primera vez con la Constitución de 1917 que señaló la distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, hoy contenida en el artículo 124²⁰. Dicho precepto legal, dice Armenta, está basado en el supuesto de que las entidades federativas han cedido facultades expresas al poder central, reservándose para ellas todas las demás, “por lo que el espíritu del legislador ha servido a la doctrina jurídica mexicana como fundamento del sistema federal.”²¹

Es por ello, que nuestra Constitución Política en su artículo 40 define a la federación como “el enlace que une a estados libres y soberanos que componen la República representativa, democrática, laica y federal”, de tal forma que la federación se compone de 31 estados y un Distrito Federal. Así pues, de conformidad con dicho ordenamiento jurídico, el Estado Mexicano tiene su origen en la soberanía nacional que a su vez reside en el pueblo.²²

Ahora bien, para entrar al análisis de las competencias y facultades de la federación mexicana coincidimos con Manuel González, quien cita atinadamente a José María Boquera, quien a su vez afirma que se debe llevar a cabo una doble tarea: “decidir cuáles son los fines que pueden y deben cumplir las administraciones públicas y por otro lado, repartir el cumplimiento de dichos fines entre todas las administraciones públicas”²³. Lo anterior en el entendido de que las administraciones públicas pueden ser municipales, estatales o federales.

²⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artículo 124, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Consultado el día 5 de marzo de 2019.

²¹ MARQUET Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, op.cit., pág. 248

²² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artículo 39, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Consultado el día 5 de marzo de 2019.

²³ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y David CIENFUEGOS. *El Municipio. Base del régimen interior de los estados*, ed. Laguna, Coahuila, 2010, p. 354

En ese orden de ideas, la tarea de decisión respecto a los fines que deben cumplir las administraciones públicas, Jorge Carpizo²⁴ afirma que el artículo 41 constitucional señala tácitamente que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

Al estudiar el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano, Elisur Arteaga²⁵ refiere que en el cuerpo normativo constitucional se contemplan facultades atribuidas a la Federación (artículo 124), a las entidades federativas (artículos 27 fracción XVII y 41), facultades prohibidas a la Federación (artículo 24), facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118), facultades coincidentes (artículo 18 párrafo cuarto), las facultades coexistentes (artículo 73 fracción XVI) y por último las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como lo es el caso de la materia tributaria.

Así pues, el sistema de distribución de competencias entre la Federación y los estados es complejo; sin embargo, no es intención del presente trabajo ahondar en dicha complejidad, sino puntualizar que el estado federal atribuye facultades tácitas y expresas tanto a la federación, como a los estados y los municipios; mismas que otorgan legalidad y certeza al actuar público y por lo tanto legitimidad social, de acuerdo a las teorías del estado señaladas.

Una vez analizado el estado federal mexicano, para efectos del presente trabajo resulta importante abordar la figura del Municipio, misma que constituye la base de la organización política y administrativa del Estado Mexicano. La naturaleza y los fines del Municipio han sido abordadas por diferentes autores a través del tiempo; sin embargo para efectos del presente trabajo se mencionará la teoría de Antonio

²⁴ CARPIZO Jorge y Jorge MADRAZO. "El sistema constitucional mexicano" en *Los Sistemas constitucionales iberoamericanos*, ed. Dykinson, Madrid, 1992, citado por ARMENTA López, Leonel A. *La forma federal de Estado*, op. cit., pág. 116-118.

²⁵ ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, México, ed. UNAM, 1994, p. 39-55.

María, quien señala que la competencia del municipio está determinada por la relación de vecindad que se genera entre las personas para auxiliarse mutuamente en la satisfacción de sus necesidades (físicas, morales e intelectuales); contemplando al municipio como “un ente natural que se origina de un principio de asociación y no así de un ordenamiento jurídico²⁶.”

En ese orden de ideas, coincidimos en que el objetivo del Municipio es la satisfacción de necesidades colectivas y la transformación del entorno local; que se rige por el principio de vecindad y representa los intereses de la comunidad a través de autoridades de gobierno (estatal y federal); si bien la institución municipal requiere del Estado como entidad representativa por constituir su organización político administrativa, lo cierto es que la figura del Municipio en México surge de la cultura azteca bajo la institución del “*calpulli*”²⁷ que fungía como la organización social y territorial en la que las familias producían bienes necesarios para subsistir; de lo que se desprende el origen sociológico del mismo, por lo menos en la historia de nuestro país.

Ahora bien, resulta cierto que el orden normativo otorga al Municipio no solo legalidad sino márgenes de actuación respecto a los estados y la federación, por lo que constituye un elemento muy importante que delimita su naturaleza jurídica. Es por ello, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos específicamente en su artículo 115, define al municipio como la base de la división territorial del estado, así como de su organización política y administrativa; que cuenta con personalidad jurídica propia y con la facultad de emitir su propia normatividad, teniendo como órgano gobernante al Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, síndicos y regidores²⁸.

²⁶ MARÍA Hernández, Antonio. *Derecho Municipal*, ed. UNAM, 2003, p. 183.

²⁷ CHAPARRO Medina, Israel. “El Municipio Mexicano y su marco jurídico” (documento web), recuperado de www5.diputados.gob.mx/index.../8.%20El%20municipio%20mexicano%20y%20su%20, México. Consultado el día 5 de marzo de 2019.

²⁸ Para mayor referencia ver CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917, artículo 115. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Consultado el día 6 de marzo de 2019.

Así pues, para entender los alcances y ámbitos de actuación del Municipio, debemos tener claro las potestades legales y discrecionales con las que este último cuenta. Manuel González²⁹, afirma que cuando las atribuciones se encuentran determinadas expresamente en la norma jurídica, su actuar se encuentra vinculado, por lo que la tarea de la administración pública se limita a verificar si el supuesto normativo se actualiza o no; sin embargo cuando la propia norma otorga a la administración la facultad de definir su propia política de actuación, se trata de potestades discrecionales que implican la libertad de determinar los intereses generales y lo que conviene para su mejor satisfacción.

Para el caso de la figura municipal, sus facultades se encuentran descritas expresamente en la normatividad aplicable, por lo que pocos casos se prestan a discrecionalidad; sin embargo, resulta importante distinguir dichas facultades de las funciones públicas administrativas con el fin de evitar incurrir en una invasión de competencias.

De acuerdo con Nicolás Pedroza, la repartición del cumplimiento de los fines en las administraciones públicas se otorga mediante la norma máxima, es decir en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, cuyos artículos definen el papel y actuación de la institución municipal como corresponsable del desarrollo nacional; tal es el caso del artículo tercero, que responsabiliza al Municipio de cumplir los principios educativos promovidos por el Estado Mexicano o del artículo quinto, que establece la participación de la ciudadanía municipal en las tareas al servicio del Municipio. De igual forma, el artículo 27 constitucional faculta al Municipio para adquirir bienes inmuebles para la prestación de los servicios públicos, mientras que el artículo 108 señala la responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales³⁰.

²⁹ Para mayor referencia ver GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y David CIENFUEGOS. *El Municipio. Base del régimen interior de los estados*, op. cit., pág. 368-370.

³⁰ Para mayor referencia ver PEDROZA Mejía, Nicolás. *200 años de la Administración Pública en México, t. VIII: Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, ed. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2010, p.92-95.

No obstante lo anterior, el artículo 115 constitucional³¹ es por excelencia el precepto legal que define las competencias del Municipio señalando como facultades expresas, entre otras, diversas funciones y servicios públicos como: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, panteones, rastro, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; sin embargo la prestación de dichos servicios debe observarse conforme a las leyes federales y estatales.

Asimismo, dicho precepto constitucional señala como facultad expresa de los municipios la administración libre de su hacienda, formular la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, administrar sus reservas territoriales, formular planes de desarrollo regional, controlar el uso de suelo, regularizar la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos, aplicar programas de transporte público entre otras.

De lo anterior se desprende la importancia de reconocer las facultades tanto de los municipios como de la federación, en virtud de que contemplan derechos y obligaciones específicos respecto al actuar público que resulta relevante reconocer, con el fin de abordar el análisis teórico normativo materia del presente trabajo.

1.2 Perspectiva de género. Concepto y justificación

Para entender la perspectiva de género, resulta a todas luces necesario entender el concepto de género, mismo que ha variado con el tiempo pero ha conservado su esencia. En este epígrafe daremos algunas aproximaciones al respecto, para después definir dicha perspectiva.

Para efectos de este trabajo se considera importante sintetizar la definición del concepto en tres etapas: la primera versa sobre el debate del género como

³¹ Para mayor referencia ver CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917, artículo 115, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Consultado el día 6 de marzo de 2019.

fenómeno biológico o cultural; la segunda sobre la contraposición entre el género y el sexo, y la tercera atiende a las conceptualizaciones que aporta la disciplina que lo estudia en su espectro de actuación. A continuación, se explicará brevemente cada una de ellas:

Primera etapa. Fenómeno biológico o cultural

Margaret Meade en su obra *Sex and Temperament in Three Primitive Societies* publicada en 1935, planteó por primera vez la idea de que el concepto de género es cultural y no biológico, por lo que podía variar con el entorno. Años más tarde, en 1964 el teórico social Talcott Parsons, sostuvo la idea de que “los papeles de género tienen un fundamento biológico determinado por las funciones económicas y sexuales que trascendía los límites de las clases y las culturas nacionales”³².

Por su parte, el Instituto Nacional de las Mujeres afirma que el concepto de género se utilizó por primera vez por el psiquiatra Robert Stoller dentro de una investigación sobre trastornos de la identidad, demostrando que lo que determina la identidad y el comportamiento masculino o femenino no es el sexo biológico, sino las expectativas sociales que se ciernen sobre éste, puntualizando que “la adquisición social de la identidad es más importante que la carga genética, por lo que las relaciones sociales entre los sexos se pueden desnaturalizar”³³.

Al respecto, Martha Lamas³⁴ cita atinadamente las ideas de George Murdock, quien en 1937 sin saberlo, se aproximó al estudio del género, afirmando que las diferencias en el temperamento sexual no se deben a cuestiones biológicas, sino a las ocupaciones distintas en la edad adulta. Asimismo, refiere Lamas, para 1942 el antropólogo Ralph Linton refirió el concepto de estatus sexual, el cual contemplaba la masculinidad y femineidad como entidades psicológicas aprendidas para cada

³² CONWAY Jill, Susan BOURQUE y Joan SCOTT, “El concepto de género” en LAMAS, Martha. *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 21-22.

³³ MÉXICO: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES: “ABC de Género en la Administración Pública”, (documento web), recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100903.pdf, México, 2004. Consultado el día 7 de marzo de 2019.

³⁴ Para mayor referencia ver LAMAS, Martha. “La antropología feminista y la categoría género” en *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op.cit., pág. 100.

persona, así como los problemas que ocurren cuando las personas no están de acuerdo con el estatus que les ha sido asignado.

Más tarde en los años setenta, surge la antropología feminista como teoría política que da origen al vocablo género y expone la idea de que las conductas que se identifican como distintivas entre hombres y mujeres no son naturales, sino socialmente construidas. Al respecto, Joan Scott señala que el género es “un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder.”³⁵

El estudio del hecho femenino desde una perspectiva que incluyera lo biológico, lo psicológico y lo social que propone Evelyn Sullerot a finales de los años setenta, resulta interesante respecto a la neutralidad de su postura: “aceptar las diferencias sexuales derivadas del origen biológico sin olvidar que éstas no son suficientes para provocar un comportamiento humano”³⁶.

De esta forma, si para algunos autores los papeles sexuales se determinan biológicamente y para otros se trata de construcciones culturales, la pregunta que pretende resolver la perspectiva de género se enfoca en las razones por las cuales la diferencia sexual implica una desigualdad social para las mujeres en diversos contextos históricos, culturales y sociales.

De acuerdo a Evelyn Sullerot, lo anterior se debe a que “resulta mucho más fácil modificar los hechos de la naturaleza, que los de la cultura”³⁷; ya que “la ideología colectiva equipara lo biológico a lo inmutable y lo sociocultural a lo transformable”³⁸.

³⁵ SCOTT, Joan. “El género, una categoría útil para el análisis histórico”, (Documento web), recuperado de <file:///F:/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf>, Oxford, 1940. Consultado el día 7 de marzo de 2019.

³⁶ SULLEROT, Evelyn. *El hecho femenino: ¿Qué es ser mujer?*, ed. Argos Vergara, Barcelona, 1979.

³⁷ LAMAS, Martha. “La antropología feminista y la categoría género” en *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op.cit., pág. 107.

³⁸ *Ibidem*

Para Sherry Ortner, la dicotomía naturaleza/cultura se expone como una construcción que no es neutra en cuanto al género: “la Naturaleza se caracteriza como femenina y la Cultura como aquello que trasciende y domina la Naturaleza, lo propiamente humano, lo masculino”³⁹; por lo que, María Eugenia Carranza⁴⁰ concluye que el objeto de estudio del género son las variaciones culturales de opresión a las mujeres.

Esta primera etapa ha permeado incluso en la visión institucionalista, tal es el caso de la Organización Internacional del trabajo (OIT), que hace referencia al sexo como las diferencias biológicas universales, mientras que contempla al género como las oportunidades sociales vinculadas a lo femenino y masculino, así como las relaciones entre mujeres y hombres⁴¹.

Segunda etapa. Contraposición entre género y sexo

En esta etapa, surge una evolución clara que deja atrás la teoría de que el género es un fenómeno biológico. El sistema sexo/género, como lo nombra Gail Rubin⁴², se crea basado en las diferencias sexuales que dan origen a la discriminación de las mujeres desde las jerarquías sociales establecidas en los distintos contextos sociales.

Autoras como María Teresa Aguilar, afirman que las primeras aproximaciones al término género fueron acuñadas en contraposición al sexo desde una postura binaria; de tal forma que el investigador John Money utiliza el término género por primera vez para referirse “al conjunto de conductas atribuidas a mujeres u

³⁹ ORTNER, Sherry B. “¿Es la mujer al hombre lo que la Naturaleza a la Cultura?” en HARRIS, Olivia y Kate YOUNG (comps.): *Antropología y Feminismo*, ed. Anagrama, Barcelona, 1979, p.109-131, **citado por** CARRANZA Aguilar, María E. “Antropología y género. Breve revisión de algunas ideas antropológicas sobre las mujeres.” (documento web) recuperado de <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/512eaba757c9bf6.pdf>, MADRID. Consultado el día 7 de marzo de 2019.

⁴⁰ Para mayor referencia ver a CARRANZA, Aguilar María E. “Antropología y género. Breve revisión de algunas ideas antropológicas sobre las mujeres.” (documento web) recuperado de <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/512eaba757c9bf6.pdf>, MADRID. Consultado el día 7 de marzo de 2019.

⁴¹ Para mayo referencia ver GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, ed. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2018, p.192

⁴² Para mayor referencia ver a RUBIN, Gail. “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política y el sexo”, en Revista *Nueva Antropología*, vol. VIII, número 30, México, 1986, p. 95.

hombres por mecanismos similares a la adquisición del lenguaje⁴³ (término hoy acuñado a los roles de género con origen en la división sexual del trabajo).

Asimismo, Susan Bourque y Jill Conway⁴⁴, afirman que desde siempre los sistemas de género han sido binarios ya que oponen al hombre y a la mujer desde un orden jerárquico sin adentrarse a los procesos sociales y culturales en los que las diferencias entre los sexos no son aparentes; lo cual implica asignación de papeles culturales y sociales, más que biológicos. En este orden de ideas, citando la teoría de Money, Patricia Mercader afirma que:

“la concepción del género incluyó tres elementos esenciales: el sexo denomina la estructura biológica, la identidad de género es la percepción consciente e inconsciente de la pertenencia a un sexo y el rol de género es el papel que se juega socialmente⁴⁵”.

Al respecto, Estela Serret sostiene que el género “constituye un instrumento para explicar las relaciones sociales de poder entre hombres y mujeres cuestionando la subordinación de un colectivo humano⁴⁶”. Es por ello que el vocablo género no debe considerarse como exclusivo de las mujeres, aun cuando se aplica a partir de una mirada feminista.

Martha Lamas, conceptualiza al género tomando como argumento base la diferencia sexual, afirmando que se trata de:

“un conjunto de ideas sobre la diferencia sexual que atribuye características femeninas y masculinas a cada sexo, en una época y sociedad determinadas. Es por ello, que la existencia en la naturaleza de hembras con características

⁴³ AGUILAR García, María T. “El sistema sexo-género en los movimientos feministas” (documento web), recuperado de [Dialnet-ElSistemaSexogeneroEnLosMovimientosFeministas-2870086%20\(1\).pdf](#), España, 2008. Consultado el día 8 de marzo de 2019.

⁴⁴ Para mayor referencia ver CONWAY Jill, Susan BOURQUE y Joan SCOTT, “El concepto de género” en LAMAS, Martha. *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op. cit., pág. 32.

⁴⁵ MERCADER, Patricia. *La ilusión transexual*, ed. Visión, Buenos Aires, 1997, p.62-63.

⁴⁶ SERRET Bravo, Estela. *Qué es y para qué es la perspectiva de género*, ed. Instituto de la Mujer Oaxaqueña, Oaxaca, 2008. p. 51

masculinas y machos con características femeninas evidencia que la biología por sí misma no garantiza las características del género; por lo que este último es una construcción social que deriva de una interpretación de lo biológico⁴⁷”.

En ese orden de ideas, Marcela Eternod⁴⁸ afirma que se habla de sexo respecto a las características fisiológicas de las personas; mientras que el género se reconoce como una construcción social y cultural ligada a los roles que desempeñamos diariamente.

Tercera etapa. Conceptualización respecto a las disciplinas que lo abordan.

En la compilación de estudios de género que realiza Martha Lamas⁴⁹, atinadamente congrega las ideas de Joan Scott y Susan Bourque respecto a las diferentes visiones del género conforme a las disciplinas que lo estudian.

Desde la perspectiva psicológica de Jacques Lacan, las identidades de género no quedan fijadas en la primera infancia, sino se reafirman y definen constantemente en contextos diferentes; por lo que la identidad sexual no tiene su causa en lo biológico, sino en contextos políticos y personales simultáneos.

Continuando con dicha perspectiva, la misma Martha Lamas señala que el género como categoría se compone desde tres instancias: la asignación, la identidad y el papel de género:

“La primera se refiere a la apariencia externa de los genitales; la segunda a la estructura que se genera a partir del sexo (conductas, sentimientos, actitudes) y la tercera tiene que ver con las prescripciones sociales y culturales sobre el comportamiento de lo femenino y lo masculino⁵⁰”.

⁴⁷ LAMAS, Martha. “La antropología feminista y la categoría género” en *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op. cit., pág. 110.

⁴⁸ Para mayor referencia ver ETERNOD Arámburu, Marcela. “Igualdad y no violencia: en construcción” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA, *El Derecho desde una perspectiva de género*, ed. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2018, p.186.

⁴⁹ Para mayor referencia ver CONWAY Jill, Susan BOURQUE y Joan SCOTT, “El concepto de género” en LAMAS, Martha. *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op. cit., pág. 28-31.

⁵⁰ LAMAS, Martha. “La antropología feminista y la categoría género” en *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op. cit., pág. 117.

El estudio del género desde la economía, se enfoca en analizar la diferencia en los niveles de recompensa que ha recibido el trabajo históricamente respecto a hombres y mujeres, y su relación con las formas de propiedad o los medios de producción. Desde el punto de vista laboral, el sistema de género se aborda desde la relación de hombres y mujeres con su papel en el mercado de trabajo, respecto a la diferencia en las ganancias que perciben con niveles semejantes de educación o entrenamiento.

Siguiendo con el estudio del género y la economía, Lourdes Benería⁵¹ sostiene que el género permite estudiar cómo las mujeres contribuyen al proceso del desarrollo económico, al abatimiento de la pobreza y a su incorporación al mercado global en el marco de las políticas neoliberales.

Asimismo, la autora afirma que el estudio del género está presente en la tecnología por cuanto ve a quién puede utilizar maquinaria y herramientas. Tal es el caso de algunos países africanos, que determinaron que los hombres deberían ser entrenados para usar tractores, a pesar de que las mujeres africanas eran las principales agricultoras.

La antropología también ha abordado el estudio del género desde diversos aspectos: el matriarcado primitivo, la correspondencia natural entre sexo y género, la opresión universal de las mujeres y la dicotomía naturaleza/cultura.

Desde la perspectiva jurídica del género, varias autoras coinciden en que el abordaje se realiza desde el enfoque de derechos humanos de las mujeres. Tal es el caso de Claudia de Buen⁵², quien afirma que se debe estudiar el impacto diferenciado de las normas de acuerdo a los roles y estereotipos, así como las exclusiones jurídicas derivadas de la asignación sexo genérica que han legitimado

⁵¹ Para mayor referencia ver a BENERÍA, Lourdes. "Género, globalización y desarrollo", Barcelona, 2006, **citado por** GIRÓN, Alicia. "Género, globalización y desarrollo" (documento web), recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/giron/05giron.pdf>, Argentina, 2009, p.78. Consultado el día 9 de marzo de 2018.

⁵² Para mayor referencia ver a DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El Derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., pág.183-189.

el trato diferenciado entre hombres y mujeres a lo largo del tiempo. Al respecto, María del Carmen Galván⁵³, sostiene la idea de que el concepto de perspectiva de género y derechos humanos de la mujer se equiparan, ya que ambos tienen que ver con la búsqueda y garantía del empoderamiento, la dignidad humana, la integridad física, psicológica y sexual así como la igualdad de las mujeres.

De las etapas brevemente descritas, podemos concluir que el concepto de género se define desde tres elementos esenciales: se aparta de las características biológicas, se trata de una construcción social por lo que varía contextualmente y se vincula con lo que se entiende por femenino y masculino.

Explicado el concepto de género, entraremos al estudio de la definición de éste como perspectiva. Resulta importante mencionar que para efectos del presente trabajo abordaremos dos enfoques principales del concepto: el enfoque teórico y el enfoque normativo; mismos que se encuentran entrelazados y no son excluyentes uno del otro.

Dentro del enfoque teórico, encontramos diversas opiniones al respecto; al no ser objeto de esta investigación ahondar en las diferentes aristas que toma dicho concepto a través del tiempo, señalaremos aquellas que consideramos importantes por su injerencia en el obrar público.

Patricia Kurczyn define a la perspectiva de género como “la herramienta de análisis que permite cuestionar y valorar la discriminación, exclusión y desigualdades entre hombres y mujeres para establecer acciones tendientes a promover situaciones de equidad”⁵⁴. Siguiendo con esa idea, Alicia Pérez Duarte, afirma que se trata de un enfoque analítico con fundamento en la teoría de género que “permite visualizar a mujeres y hombres como sujetos contruidos socialmente

⁵³ Para mayor referencia ver GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, op. cit., pág. 194-195.

⁵⁴ KURCZYN Villalobos, Patricia. “Género: la utilidad de la transparencia” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., pág. 291.

en una organización determinada, tomando en cuenta las relaciones de poder que determinan la desigualdad entre mujeres y hombres⁵⁵.

Por su parte, Rosa María Álvarez sostiene que cuando hablamos de perspectiva de género no solo hablamos de mujeres, sino de “las relaciones de poder entre los géneros que incluyen cada uno de los campos colectivos y personales dentro de los cuales se relacionan las personas⁵⁶”; sin embargo en virtud a la desventaja histórica de las mujeres a lo largo del tiempo, dicha perspectiva ha trabajado en el obrar público con sus derechos y necesidades.

Desde una perspectiva de derechos humanos y empoderamiento de las mujeres, Alma Delia Herrera, acuña el término a “las facultades que se otorgan a las mujeres para reclamar o que necesitan para desarrollarse plenamente, considerando su integridad física, psicológica y sexual”⁵⁷.

Ahora bien, desde el enfoque normativo, el concepto ha sido definido por diversas organizaciones internacionales. En primera instancia la Organización de Naciones Unidas a través de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES) explica el término como:

“una forma de ver o analizar que consiste en observar el impacto del género en las oportunidades, roles e interacciones sociales de las personas. Esta forma de ver es lo que nos permite realizar un análisis de género y luego transversalizar una perspectiva de género en un programa o política propuesta, o en una organización.”⁵⁸

⁵⁵ PÉREZ DUARTE y Noroña, Alicia E. *Derecho de familia*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 34, citado por ALVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, ed. UNAM-CONACYT, México, 2014, p.22-23.

⁵⁶ ALVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, ed. UNAM-CONACYT, México, 2014, p.9.

⁵⁷ HERRERA Márquez, Alma D. y Laura P. RODRIGUEZ. “Discriminación contra la mujer” en GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, op.cit., pág. 194.

⁵⁸ MÉXICO: ONU MUJERES. “Glosario de igualdad de género”, (documento web) recuperado de <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=ALL&sortkey=&sortorder=asc&fullsearch=0&page=-1>. Consultado el día 9 de marzo de 2019.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido la transversalidad de la perspectiva de género como “la metodología que permite identificar principios, condiciones, estrategias, acciones y procedimientos que impactan en las relaciones entre los géneros que tiene como fin la búsqueda de la equidad de oportunidades para hombres y mujeres”⁵⁹.

Por su parte, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer celebrada en Beijing definió a la perspectiva de género como “un conjunto de normas que se enfoca a las mujeres en función de su condición y cuyo objetivo es lograr una igualdad jurídica, de oportunidades y de desarrollo entre el varón y la mujer.”⁶⁰

En el ámbito nacional, tanto la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, como la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, agregan el concepto en su terminología, coincidiendo en que se refiere a:

“la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.”⁶¹

De igual forma, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 3 fracción X, define a la perspectiva de género como una visión analítica sobre las mujeres y los

⁵⁹ KURCZYN Villalobos, Patricia. “Género: la utilidad de la transparencia” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., pág. 92

⁶⁰ MÉXICO: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)”, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, 2008, p.7-21. Consultado el día 9 de marzo de 2019.

⁶¹ MÉXICO: Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2016, artículo 5. MÉXICO: Ley del Instituto Nacional de las mujeres, 2001, Artículo 5, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf. Consultado el día 9 de marzo de 2019.

hombres que se propone eliminar la desigualdad y la injusticia basada en el género, planteando la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social⁶².

Desde un enfoque criminalista, la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes establece que dicha perspectiva se implementa en la prevención, sanción y reparación de tortura u otros tratos crueles, como principio para garantizar el actuar de la autoridad libre de estereotipos y de cualquier otro elemento que, por cuestiones de sexo o género de las personas, propicien situaciones de desventaja, discriminación, violencia o desigualdad.⁶³

Una vez abordado el concepto de la perspectiva de género, resulta importante comprender algunos planteamientos respecto a su origen con el fin de entender su inserción como principio rector en la actuación no solo del estado mexicano, sino de varios países alrededor del mundo.

Siguiendo con las ideas de Joan Scott, la acuñación del concepto de la teoría de género radica en “la necesidad de insistir en la insuficiencia de los cuerpos teóricos para explicar la persistente desigualdad entre hombres y mujeres”⁶⁴ Siguiendo con la corriente feminista, Sandra Harding se refiere a una perspectiva de grupo que surge como “exigencia para que la ciencia vea por debajo de la superficie de las relaciones sociales y requiere de la educación, que sólo puede surgir de la lucha por transformar dichas relaciones⁶⁵”.

⁶² Para mayor referencia ver MÉXICO.: Ley General de Desarrollo Social, 2004, artículo 3, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf. Consultado el día 9 de marzo de 2019.

⁶³ Para mayor referencia ver MÉXICO: Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2017, artículo 6 fracción V, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf. Consultado el día 9 de marzo de 2019.

⁶⁴ SCOTT, Joan. “El género: una categoría útil para el análisis histórico” **citado por** GUTIERREZ Castañeda, Griselda. *Perspectiva de género: cruce de caminos y nuevas claves interpretativas*, ed. Porrúa, México, D.F. 2002, p. 13.

⁶⁵ HARDING, Sandra, “¿Existe un método feminista?” (documento web), recuperado de <https://investiga.uned.ac.cr/cicde/images/metodo.pdf>, 1998, p.10. consultado el día 9 de marzo de 2019.

De acuerdo con Estela Serret⁶⁶, el movimiento feminista francés da origen a la perspectiva de género y la construcción del sistema sexo - género, teniendo como máxima exponente a Simone de Beauvoir con su obra “El Segundo Sexo”, en la cual expone los argumentos que justifican la subordinación de las mujeres en virtud de las características biológicas de su cuerpo, así como la imagen culturalizada de las mujeres respecto a su naturaleza; de tal manera que su capacidad reproductora hace que los hombres las consideren apegadas a la naturaleza y, como el hombre domina a la naturaleza, se justifica que domine a la mujer.

Dichas ideas, comenta la autora, tomaron fuerza con la antropología feminista que además de considerar la hipótesis biologicista de la subordinación de las mujeres, contempló dos hipótesis más: la historicista y la culturalista. La primera de ellas critica la teoría de Engels que afirma que la subordinación femenina se debe al surgimiento de la propiedad privada, en virtud a que con la eliminación de dicha figura la subordinación desaparecería; la segunda hipótesis señala que el origen de la subordinación de las mujeres no es histórico, sino lógico y que tiene su origen en la construcción cultural.⁶⁷

Así pues, del análisis y evolución de la antropología feminista, Estela Serret concluye que la idea de género ha sido construida desde:

“la preocupación feminista por la condición subordinada de las mujeres que tiene como fin enfatizar el hecho de que las concepciones sociales de lo que debe ser un hombre y una mujer, no son naturales, sino culturalmente construidas; de tal forma que la perspectiva feminista se torna una teoría del género”.⁶⁸

⁶⁶ Para mayor referencia ver a SERRET Bravo, Estela. *Qué es y para qué es la perspectiva de género*, op. cit., pág. 40

⁶⁷ *Idem* p. 48

⁶⁸ HARDING, Sandra, “¿Existe un método feminista?” (documento web), recuperado de <https://investiga.uned.ac.cr/cicde/images/metodo.pdf>, 1998, p.10. consultado el día 9 de marzo de 2019.

⁶⁸ Para mayor referencia ver a SERRET Bravo, Estela. *Qué es y para qué es la perspectiva de género*, op. cit., pág. 51

María Eugenia Carranza, antropóloga feminista en España, afirma que la perspectiva de género en la antropología surge de “la necesidad de contar un sistema más justo que permita estudiar las formas que adopta la opresión de género a través de las diversas variaciones culturales del sistema sexo- género en el mundo.”⁶⁹

Ahora bien, desde la concepción género – poder, Pierre Bourdieu señaló atinadamente que “cuando las percepciones y pensamientos se estructuran de acuerdo a estructuras de dominación impuestas, los actos de aprendizaje son de sumisión”⁷⁰. Es por ello, que Gabriela de León y Patricia Yeveirino⁷¹, sostienen la idea de que la perspectiva de género debe surgir como una revaloración crítica que permita la transformación de costumbres e ideas.

Por otro lado, existen diversas autoras que consideran el origen socio político de la perspectiva de género. Griselda Gutiérrez⁷² por ejemplo, explica que surge de la falta de elementos específicos para entender la problemática de las mujeres con sus particularidades propias, señalando como ejemplo la teoría del materialismo marxista, cuyo esquema se limita al sujeto-clase y a las relaciones sociales de producción y las desigualdades derivadas de la explotación. En ese orden de ideas, la autora señala que “la categoría de género constituye una clave para explicar nuestras identidades y diferencias, así como para de construir la legitimación de las desigualdades generando repercusiones teóricas propias.”⁷³

⁶⁹ CARRANZA, María Eugenia. “Antropología y género. Breve revisión de algunas ideas antropológicas sobre las mujeres.” op.cit., pág. 41

⁷⁰ BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*, ed. Anagrama, Barcelona, 2000, p.p. 20-33.

⁷¹ Para mayor referencia ver a DE LEÓN Farías, Gabriela M., Juan Carlos CENTENO y Patricia E. YEVEIRINO. “La perspectiva de género como elemento fundamental en el ejercicio jurisdiccional” en GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, op. cit., pág. 23

⁷² Para mayor referencia ver a GUTIERREZ Castañeda, Griselda. *Perspectiva de género: cruce de caminos y nuevas claves interpretativas*, op. cit., pág. 16.

⁷³ GUTIERREZ Castañeda, Griselda. *Perspectiva de género: cruce de caminos y nuevas claves interpretativas*, op. cit., pág. 21.

Al respecto, de acuerdo con Joan Scott⁷⁴ el enfoque de desigualdades señala que en ciertas ocasiones se debe pugnar por la diferencia, de tal forma que la categoría del género debe centrarse en las formas de ejercicio de poder, así como en el rechazo de universalizaciones que permitan la creación de nuevas formas de ejercicio de la política. En ese orden de ideas, José Luis Estrada coincide en la visión descrita, al considerar que “la perspectiva de género surge por la necesidad de contar con un método de análisis que permita identificar obstáculos hacia la mujer con el fin de generar mecanismos correctivos y acciones reivindicadoras”⁷⁵.

Desde un enfoque de desarrollo, Alicia Girón afirma que la perspectiva de género surge entre otras cosas, “para replantear el estudio de la dinámica de la exclusión social y de las alternativas para el desarrollo desde varios planos, espacios sociales y regionales”⁷⁶.

Retomando las ideas de Jill Conway y Susan Bourque⁷⁷ señaladas en su ensayo “El concepto de género”, el estudio del género ofrece una visión interna de los sistemas sociales y culturales y surge con la necesidad de comprender a las mujeres como parte integral de la sociedad, lo que permite ampliar la percepción de la concepción humana y aprender acerca de los hombres también.

En ese orden de ideas, Martha Lamas afirma que “la categoría del género y sus estudios surge del problema político que implica que la diferencia biológica entre hombres y mujeres marque el destino de las personas en virtud de la interpretación cultural que al respecto se les otorgue”⁷⁸; además de que permite visualizar cuestiones fundamentales de la organización social, política y

⁷⁴ Para mayor referencia ver SCOTT, Joan. “Igualdad vs diferencia: los usos de la teoría posestructuralista” **citado por** GUTIERREZ Castañeda, Griselda.: *Perspectiva de género: cruce de caminos y nuevas claves interpretativas*, op.cit., pág. 39.

⁷⁵ ESTRADA Rodríguez, José Luis. “Perspectiva de género en México: obstáculos y limitaciones.” (Documento web), recuperado de <https://www.redalyc.org/html/310/31048483002/>, Puebla – México, 2016. Consultado el día 10 de marzo de 2019.

⁷⁶ GIRÓN, Alicia. “Género, globalización y desarrollo” (documento web), recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/giron/05giron.pdf>, Argentina, 2009, p.91. Consultado el día 9 de marzo de 2018.

⁷⁷ Para mayor referencia ver a CONWAY Jill, Susan BOURQUE y Joan SCOTT, “El concepto de género” en LAMAS, M.: *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op. cit., pág 32.

⁷⁸ LAMAS, Martha. “La antropología feminista y la categoría género” en *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, op. cit., pág. 102.

económica.

Desde una perspectiva de derechos humanos, Carmen Galván señala que la perspectiva de género “permite generar reformas jurídicas necesarias para reconstruir las formas de participación donde las mujeres y hombres tengan el mismo trato no solo ante la ley, sino ante la sociedad”⁷⁹.

Por su parte, la Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo, señala que la transversalidad de la perspectiva de género es una metodología feminista que requiere de un análisis intersectorial del que debe ocuparse la teoría de género con el objetivo de exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades en una sociedad.⁸⁰

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) afirma que dicha perspectiva “es imprescindible como herramienta para entender y contextualizar la información que producimos y difundimos, pero también porque su incorporación puede colaborar en la modificación de esas estructuras patriarcales”⁸¹.

Siguiendo con el enfoque institucional, el Instituto Nacional de las Mujeres⁸² justifica la existencia de dicha perspectiva, afirmando que surge como herramienta para mostrar las diferencias entre mujeres y hombres y comprender las relaciones que se establecen entre ambos a partir de sus diferencias no biológicas, sino culturales.

⁷⁹ GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, op. cit., pág.40-41.

⁸⁰ Para mayor referencia ver MÉXICO: Instituto Nacional de las Mujeres: “Derechos de las mujeres y cambio económico. Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica.”, (Documento web), recuperado de http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_avid_interseccionalidad.pdf. Consultado el día 9 de marzo de 2019.

⁸¹ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), “¿De qué hablamos cuando hablamos de perspectiva de género”, (documento web), recuperado de https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf, Argentina, 2017. Consultado el día 9 de marzo de 2019.

⁸² Para mayor referencia ver MÉXICO: Instituto Nacional de las Mujeres: “ABC de Género en la Administración Pública”, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100903.pdf, México, 2004. Consultado el día 7 de marzo de 2019.

1.3 Aproximaciones al marco normativo internacional y nacional respecto a la institucionalización de la perspectiva de género.

Hemos explicado que se entiende por perspectiva de género. En el presente epígrafe abordaremos la institucionalización de este concepto en la legislación aplicable a nuestro país, con el fin de comprender los derechos, obligaciones, alcances y consecuencias que dicha normatividad tiene en el actuar del estado mexicano, para lo cual se presenta una aproximación a las disposiciones normativas que se consideran de mayor relevancia al respecto.

Marco normativo internacional

Aun con la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la violación a los derechos de las mujeres constituye uno de los problemas principales alrededor del mundo; por lo que surge la necesidad específica de reconocer los derechos humanos de las mujeres en instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes para los estados.

Al respecto, señalan Herrera y Rodríguez⁸³ que de acuerdo al Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (CONAPRED) para estar en posibilidad de erradicar las desigualdades entre hombres y mujeres y garantizar el ejercicio de sus derechos humanos se requieren mecanismos de control constitucional a nivel nacional e internacional que aseguren la protección de estos derechos por parte del Estado.

Es por ello, que México ha ratificado tratados internacionales que establecen diversas obligaciones del estado mexicano a través de una perspectiva de género, mismos que se fortalecen con la reforma constitucional de junio de 2011⁸⁴. A continuación se señalan de manera enunciativa más no limitativa aquellos que se consideran de mayor relevancia en el tema que nos ocupa:

⁸³ Para mayor referencia ver a HERRERA Márquez, Alma D. y Laura P. RODRIGUEZ "Discriminación contra la mujer" en GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, op. cit., pág. 189

⁸⁴ Dicha reforma constitucional exige a las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; además de que eleva al rango constitucional los tratados internacionales suscritos por el estado mexicano y con ello el reconocimiento de los derechos humanos en la norma fundamental.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Documento ratificado por México el pasado 17 de julio de 1980, que admite con carácter vinculante entre otras cuestiones, la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas, programas, instancias e instituciones del Estado y su facultad legislativa, con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación contra las mujeres⁸⁵.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 19 de enero de 1999, se enfoca en el reconocimiento y ejercicio del derecho de las mujeres a vivir sin violencia y establece como obligación de los estados parte generar las acciones necesarias para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, para contrarrestar costumbres y prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados que legitimen la violencia.⁸⁶

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Celebrada en septiembre de 1995, define los objetivos estratégicos y explica las medidas que deberán adoptar los Estados parte, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado respecto a la inclusión de la perspectiva de género en los mecanismos nacionales que atienden la situación jurídica y social de la mujer en el ámbito laboral, educacional, económico, social, político y de salud; así como en la atención de la violencia contra la mujer; de modo que antes de que se adopten las decisiones correspondientes, se analicen sus efectos para la mujer y el hombre

⁸⁵ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). en *La Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres* (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2008, p.167-200. Consultado el 10 de marzo de 2019.

⁸⁶ *Idem* p.p. 99-107

respectivamente⁸⁷.

Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género. Derivado de la XXIX Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en la que se aprobó la Declaración de Santo Domingo, celebrada en noviembre de 1998, se emite el Programa descrito; mismo que tiene como objetivo integrar sistemáticamente la perspectiva de género en los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como generar vínculos con organizaciones de la sociedad civil para intercambiar información sobre experiencias exitosas relacionadas con la incorporación de la perspectiva de género⁸⁸.

Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe. Producto de la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (Mar del Plata, 1994) la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) emite el programa con el fin de generar las estrategias necesarias para incorporar la perspectiva de género en los más altos niveles de planificación del desarrollo, así como en las políticas y las decisiones en materia social y económica, con el fin de superar la desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres.⁸⁹

Consenso de México. Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En junio de 2004 en la Ciudad de México se reunieron los gobiernos de los países participantes en la novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, para obligarse a incorporar la perspectiva de género en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas

⁸⁷ *Idem* 167-283

⁸⁸ "Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género" en *La Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres* (documento web), recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2008, p. 343-351. Consultado el día 11 de marzo de 2019.

⁸⁹ "Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género" en *La Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres* (documento web), recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2008, pp. 351-381

públicas mediante la aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación, así como en el diseño y la ejecución de los planes nacionales de desarrollo, y en los presupuestos destinados a financiarlos.⁹⁰

Los tratados internacionales descritos, generan estrategias para prevenir, atender, sancionar y erradicar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva de género en diferentes esferas (salud, educación, desarrollo, economía, trabajo etc.), por lo que resulta de suma importancia que los estados parte cumplan con sus disposiciones y sentencias, acoplando sus contenidos al a la normatividad nacional.

Marco normativo nacional

Del análisis realizado respecto a la perspectiva de género en el ámbito internacional, se desprenden las obligaciones del Estado Mexicano de garantizar a todas las personas el goce de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Es por ello que, con el fin de dar cumplimiento a lo descrito, la Federación a través de los años ha emitido legislación diversa con el fin de institucionalizar la perspectiva de género en el actuar de la administración pública federal, local y municipal. A continuación, se señalan algunos ejemplos:

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de la reforma al artículo primero descrita en el apartado anterior, en su artículo 4 establece la igualdad de las mujeres y hombres ante la ley, mismo que fue reformado el pasado 14 de agosto de 2001; asimismo gracias a la reforma de febrero de 2014, el artículo sexto señala que se procurará la equidad de género en la conformación del organismo competente para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad⁹¹.

⁹⁰ *Idem*, pp. 383-386.

⁹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2001, artículos 4 y 6, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, con reformas de 2011, 2012 y 2018, señala que la planeación deberá llevarse a cabo con perspectiva de interculturalidad y de género con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios para cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible⁹².

Ley General de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, con la reforma del primero de junio de 2012, agrega la perspectiva de género como principio rector de la Política de Desarrollo Social.⁹³

Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1993. La reforma de enero de 2011, establece que la educación especial atenderá a los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género.⁹⁴

Ley General de Salud. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 7 de febrero de 1984. La reforma de diciembre de 2011, establece la paridad de género en la conformación de los Comités Hospitalarios de Bioética y de Ética.⁹⁵

Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 2 de agosto de 2016, tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y señala expresamente la facultad de la Federación de generar diversas acciones

⁹² MÉXICO: Ley de Planeación, 2011, artículos 2, 9 y 14, recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

⁹³ MÉXICO: Ley General de Desarrollo Social, 2012, artículo 3, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf. Consultado el 12 de marzo de 2019.

⁹⁴ MÉXICO: Ley General de Educación, 2011, artículo 41, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf. Consultado el 12 de marzo de 2019.

⁹⁵ MÉXICO: Ley General de Salud, 2011, artículo 41 bis, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_241218.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

para lograr la transversalidad e incorporación de la perspectiva de género en su actuar,⁹⁶ específicamente en la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres⁹⁷

Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, señala la obligación de las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales de considerar la perspectiva de género en las situaciones de violencia, así como para adoptar medidas para la eliminación de usos, costumbres, prácticas culturales, religiosas, estereotipos sexistas o prejuicios que atenten contra la igualdad de niñas, niños y adolescentes por razón de género o que promuevan cualquier tipo de discriminación⁹⁸.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de febrero de 2007, establece como facultad y obligación de la federación conducir la política nacional desde la perspectiva de género;⁹⁹ además de que menciona dicha perspectiva como principio rector en el actuar de las Secretarías que conforman la Administración Pública Federal y las obligaciones de los Municipios de instrumentar una política municipal con perspectiva de género¹⁰⁰.

Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017, señala la obligación de la especialista en ginecología para atender a víctimas de violencia sexual con perspectiva de

⁹⁶ MÉXICO: Ley General para la Igualdad entre Hombres y mujeres, 2014, artículos 9, 12, 36, 40, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

⁹⁷ *Idem*, artículos 17 fracción II, 33 y 37.

⁹⁸ MÉXICO: Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes, 2014, artículos 42 y 116, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_200618.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

⁹⁹ MÉXICO: Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, 2007, artículo 41, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

¹⁰⁰ *Idem*, artículo 50.

género; así como la obligación de procurar el equilibrio de género en la conformación del Mecanismo Nacional de Prevención.¹⁰¹

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, señala en su artículo séptimo la obligación de los partidos políticos de propiciar la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener cargos de elección popular¹⁰².

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, señala en su artículo 38 la obligación del congreso de la unión, los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de procurar la igualdad de género en la conformación de los organismos garantes. Asimismo, en su artículo 64 establece que la información obligada en materia de transparencia deberá publicarse con perspectiva de género y discapacidad cuando por su naturaleza así corresponda.

Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2017, establece la igualdad de género como principio rector de la política cultural del estado mexicano.¹⁰³

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 12 de enero de 2001, tiene por objeto promover y fomentar las condiciones que den lugar a la no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

¹⁰¹ MÉXICO: Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2017, artículos 41 y 75, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

¹⁰² MÉXICO: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, artículo 7, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

¹⁰³ MÉXICO: Ley General de Cultura y Derechos Culturales, 2017, artículo 7 fracción VI, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC_190617.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018, señala como principios en el actuar del Instituto la inclusión del enfoque de igualdad de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción y ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas y afro mexicanas.¹⁰⁴

Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Contenido en el capítulo tercero de la Ley General de Igualdad descrita, se describe como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo es realizar acciones que promocionen y procuren la igualdad entre mujeres y hombres¹⁰⁵.

Para cerrar este análisis, coincidimos con las ideas de Alma Delia Herrera¹⁰⁶ respecto a que la existencia de la igualdad jurídica en los ordenamientos legales no garantiza la protección del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres *per se*; sino que se requiere la incorporación de la perspectiva de género en la implementación, desarrollo y evaluación de programas, políticas y acciones que garanticen no solo el cumplimiento de la normatividad citada, sino la transversalidad de dicha perspectiva en el actuar cotidiano del estado mexicano, de tal forma que la normatividad no sea el único generador de cambio.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que con la normatividad descrita y las acciones afirmativas, existe un avance en la visualización de la problemática mediante el reconocimiento del estado mexicano de las desigualdades sociales,

¹⁰⁴ MÉXICO: Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2018, artículo 6 fracción VI, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

¹⁰⁵ MÉXICO: Ley General para la Igualdad entre Hombres y mujeres, 2014, capítulo tercero, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

¹⁰⁶ HERRERA Márquez, Alma D. y Laura P. RODRIGUEZ. "Discriminación contra la mujer" en GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, op. cit., pág. 196

culturales y jurídicas entre hombres y mujeres.

Sin embargo, siguiendo con las autoras citadas, si bien dichas acciones tienden a acortar la brecha entre los géneros favoreciendo a las mujeres como una forma de compensar la discriminación que han padecido¹⁰⁷, se considera que no es suficiente, ya que consiste únicamente en una solución superficial de carácter emergente que no resuelve el fondo de la problemática. No obstante lo anterior, puntualizar y señalar de manera concreta la normatividad aplicable, permite tener claridad respecto a las obligaciones del estado mexicano en materia de género.

1.4 Políticas Públicas. Concepto, finalidad y proceso de implementación

Una vez analizada la relación entre el Estado y la perspectiva de género, en el presente epígrafe se estudiarán las políticas públicas como instrumento para alcanzar los objetivos de dicha relación. Para ello, se presentan algunas aproximaciones al concepto y finalidad de dichas políticas.

Diversos autores han abordado el concepto de políticas públicas. Para Francisco Pallares, las políticas consisten en:

“el conjunto de actividades que realizan las instituciones gubernamentales a través de diversos agentes, con el fin de tener cierta influencia en la vida de la ciudadanía; dichas actividades, constituyen un proceso decisional y deben ser generadas mediante los procedimientos gubernamentales correspondientes.”¹⁰⁸

Por su parte, Mauricio Merino define a las políticas públicas como “la intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica

¹⁰⁷ *Idem*, pág. 198

¹⁰⁸ PALLARES, Francisco. “Las políticas públicas: el sistema político en acción” Revista de estudios políticos, núm. 62, **citado por** QUINTERO María Luisa y Carlos FONSECA. *Investigaciones sobre género, aspectos conceptuales y metodológicos*, op.cit., pp. 268-269.

que ha sido reconocida como problema público”¹⁰⁹. De manera que de acuerdo al autor, se trata de decisiones que regulan la actuación gubernamental para perfeccionar la gestión pública. En base a ello, Merino cita atinadamente a Daniel Bell¹¹⁰, quien afirma que las políticas son una selección de problemas que requieren utilizar los medios del estado para su solución y corresponde a éste último decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto.

Siguiendo ese orden de ideas, si las políticas públicas tratan de seleccionar problemas y sus alternativas de solución, en dicho ejercicio siempre opera una carga de valor; de tal manera que cada una de las soluciones propuestas para cada problema tiene una carga que “privilegia posiciones políticas, modifica el mapa de intereses, afecta expectativas, otorga pérdidas y ganancias”¹¹¹. Al respecto, Jean Claude Thoening¹¹² sostiene que dicha carga de valor constituye una orientación obligada de las políticas, de tal manera que las circunstancias o ideologías del actor de políticas serán las que justifiquen o no los fines perseguidos.

Siguiendo las ideas de Thoening, “la política pública es el resultado de la actividad de una autoridad con poder público y legitimidad que se traduce en programas de acción en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado”¹¹³. Contrario lo anterior y siguiendo con la perspectiva gubernamental, Luis F. Aguilar¹¹⁴ afirma que gobernar no implica intervenir en toda problemática social, de tal manera que las políticas públicas pueden variar en sus regulaciones, recursos, acciones u omisiones con el contexto y la época determinada.

¹⁰⁹ MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México – DF, 2013, p. 6

¹¹⁰ Para mayor referencia ver a BELL, Daniel. “The world and the United States in 2013” *Daedalus*, vol. 116, núm 3, 1987, **citado por** MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit., pág 8.

¹¹¹ MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit., pág. 15.

¹¹² Para mayor referencia ver a IVES, Meny y Jean Claude THOENING, *Las políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata*, ed. Ariel, Barcelona, 1992, p.p.43-65.

¹¹³ *Ibidem*

¹¹⁴ Para mayor referencia ver a AGUILAR Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México-D.F., 1992, p.p. 29-40.

En apoyo a las ideas de Aguilar, Merino afirma que las políticas públicas no pueden surgir de manera aislada, por lo que en el proceso de su elaboración y ejecución se debe considerar su contexto histórico, su entorno institucional y las redes sociales en las que se crea.¹¹⁵

Por su parte, autores como Domingo Ruiz y Carlos Cárdenas¹¹⁶, sostienen que las políticas públicas son acciones de gobierno que buscan la forma de dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad respondiendo tres preguntas importantes: 1) ¿cómo puede intervenir el Estado? 2) ¿cómo se deben desarrollar y evaluar? y 3) ¿qué efecto producirán en la demanda social?

De las diferentes concepciones analizadas, podemos concluir que los autores coinciden en tres elementos esenciales para que exista una política pública: una acción gubernamental, un problema público y un juicio de valor respecto a su solución. En base a estos elementos, a continuación se describirá de manera general el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Si bien es cierto que dicho proceso ha sido estudiado desde diversos ámbitos tanto teóricos como prácticos, se sintetizan las ideas de Mauricio Merino al respecto, por considerarlas de utilidad para efectos del presente trabajo. El proceso de políticas públicas de acuerdo al autor de referencia, se compone de cuatro etapas: identificación del problema, diseño, implementación y evaluación¹¹⁷.

A continuación, se explicarán brevemente cada una de ellas.

¹¹⁵ Para mayor referencia ver a MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit, p.p. 30-32.

¹¹⁶ Para mayor referencia ver a RUIZ López, Domingo y Carlos E. CÁRDENAS. “¿Qué es una política pública?” (documento web) recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf). Consultado el día 20 de marzo de 2019.

¹¹⁷ Para mayor referencia ver a MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit, p.p. 33-49.

Identificación del problema. Esta primera etapa resulta crucial en la correcta elaboración de una política pública, ya que implica descartar opciones y justificar adecuadamente las razones por las que el Estado debe intervenir en la solución de la problemática elegida, misma que de acuerdo al autor debe consistir en una situación demandante y verificable que afecta de manera directa el espacio público y que permanecería ahí si el Estado renunciará a enfrentarlo. Una vez seleccionado el problema, se deben identificar sus causas, así como las vías de acción factibles para su solución.

Diseño. Para el autor, en el diseño de las políticas públicas se deben tomar en cuenta tres elementos: contextualidad, orientación respecto a las metas señaladas y diversidad en los métodos de ejecución; así mismo, sostiene que la política debe ser sencilla en cuanto a su dirección, de tal forma que entre más directamente se dirija, menor es el número de decisiones a tomar y por lo tanto de obstáculos a enfrentar. Es por ello que en esta etapa:

“se debe generar una argumentación clara sobre los propósitos que busca su puesta en marcha, así como en el análisis de las restricciones que habrán de ser enfrentadas en el camino. Hacer explícitos los valores y los propósitos que se persiguen desde un principio y las razones por las que se necesita la intervención del estado para solucionar un problema social”¹¹⁸.

Aunado a lo anterior, el autor sostiene que con el fin de evitar dificultades durante su implementación, al diseñar una política pública se deben contemplar entre otras cuestiones los intereses y los valores de los responsables de llevarla a cabo, los procedimientos aplicables y la existencia de recursos económicos y materiales necesarios.

¹¹⁸ *Idem* p.p. 4-10.

En esta etapa se considera importante añadir los instrumentos básicos que Domingo Ruiz y Carlos Cárdenas señalan para que los gobiernos planteen e impulsen de manera correcta una política pública: las normas jurídicas, los servicios de personal, los recursos materiales y por último la persuasión; esta última entendida como la legitimación de la respuesta a la demanda social por parte de la ciudadanía¹¹⁹.

Implementación. Siguiendo con las ideas de Merino, la implementación de las políticas no se limita a la repetición mecánica de procedimientos, sino que se trata de la capacidad de adaptación y compromiso con las metas establecidas. Lo anterior en virtud de que es normalmente en esta etapa cuando se presentan dificultades no previstas, resistencias culturales, objeciones de terceros y limitaciones normativas y presupuestales; por lo que el actor de políticas debe generar las estrategias necesarias para alcanzar los objetivos planteados y de esta forma justificar el actuar del estado.

Es por ello que el autor sostiene que se deben tomar en cuenta tres criterios importantes para garantizar el éxito de la implementación: comunicación abierta, liderazgo y seguimiento puntual a los indicadores de resultados.

Evaluación. Esta etapa consiste en determinar el valor de la política pública implementada, para lo cual se suele utilizar herramientas de comparación estadística entre variables complejas; sin embargo el autor sostiene que el método de evaluación puede variar de acuerdo a cada política siempre y cuando busque el camino más adecuado para estimar su valor, de tal forma que la política que no es evaluable en sus méritos, no es exitosa. Es por ello que:

“evaluar se convierte en un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y con los medios que emplean. Los resultados deben ser un instrumento principal de la

¹¹⁹ Para mayor referencia ver a RUIZ López, Domingo y Carlos E. CÁRDENAS. “¿Qué es una política pública?” (documento web) recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf). Consultado el día 20 de marzo de 2019.

implementación, una fuente de información indispensable y una herramienta para la rendición de cuentas para consolidar el sentido democrático del servicio público”.¹²⁰

En ese orden de ideas, coincidimos con la perspectiva del Instituto Nacional de las Mujeres en lo que respecta a que:

“una política pública tiene como finalidad poner en práctica una acción sistemática e intencionada que tenga consecuencias sobre una población específica a la que esté dirigida, pudiendo influir indirectamente en otros sectores.”¹²¹.

Las aproximaciones generales al concepto de políticas públicas y su proceso de creación, constituyen un apartado de gran importancia en el presente objeto de estudio. Lo anterior en virtud de que las teorías e ideas descritas coinciden en la relevancia de las políticas públicas como acciones del estado tendientes a la solución de problemas, así como en la necesidad de contar con un proceso de evaluación firme y confiable que permita conocer el valor de la política pública implementada; ideas en las que se abundará más adelante para sostener la crítica al Programa de la Agenda Municipal de Desarrollo objeto de este trabajo.

De igual forma, resulta imprescindible abordar la relación que existe entre la perspectiva de género y las políticas públicas no solo desde una visión teórica sino práctica, tema que se abordará detalladamente en el siguiente epígrafe.

¹²⁰ MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit, pág. 22.

¹²¹ MÉXICO: Instituto Nacional de las Mujeres: “ABC de Género en la Administración Pública”, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100903.pdf, México, 2004. Consultado el día 7 de marzo de 2019.

1.5 Género y políticas públicas

Siguiendo con el orden de ideas planteado hasta el momento, resulta relevante realizar un análisis específico del enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en nuestro país. Para tal efecto, el análisis de dicho enfoque concatenado con la equidad y la promoción de la no discriminación, serán los principios a considerar.

De acuerdo con José Mejía, la búsqueda de la equidad está condicionada por el poder de decisión que pueda responder o no a las demandas que exige la sociedad; por consiguiente, debe considerarse cómo afectan estas estructuras a los diversos agentes que presionan para satisfacer sus demandas, que tipo de relaciones se establecen y si éstas relaciones están sesgadas a favor o en contra de algunos de ellos.¹²²

Al respecto, coincidimos con Marcela Lagarde¹²³, en la importancia de contar con un enfoque de género en el desarrollo políticas que consideren las necesidades, intereses y problemáticas propias de las mujeres en un tiempo y espacio determinado (entendido también como enfoque interseccional). Por su parte, Rosa María Álvarez señala que:

“la perspectiva de género cuestiona, analiza y propone nuevas formas de vivir, respecto a la inequidad y desigualdad; por lo que es de suma importancia su inclusión en el diseño, planeación y evaluación de las políticas públicas y los proyectos productivos, tanto en el sector público como en la sociedad civil”¹²⁴.

¹²² Para mayor referencia ver a MEJÍA Lira, José. “La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad” en MASSÉ Narváez, Carlos E. y Eduardo A. SANDOVAL. *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico prácticos de gestión pública y municipal*, ed. El Colegio Mexiquense, Estado de México, 1995, p. 397.

¹²³ Para mayor referencia ver a LAGARDE, Marcela. “Género y femenino. Desarrollo humano y democracia, Madrid, 1997, **citado por** QUINTERO Soto, María Luisa y Carlos FONSECA. *Investigaciones sobre género, aspectos conceptuales y metodológicos*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, p. 291.

¹²⁴ ALVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, op. cit., pág. 10.

Patricia Kurczyn señala los elementos necesarios para considerar que las políticas públicas cuentan con un enfoque de género: “deben construir un sistema integral que contribuya a un cambio en la situación de desigualdad entre el hombre y la mujer”¹²⁵. Dicho enfoque, agregan Lucía Pérez y Emilia Reyes, “debe referirse a la responsabilidad de los poderes públicos en el avance de dicho cambio, mismo que conlleva a la transparencia e incluye el acceso a la información y la rendición de cuentas”¹²⁶. En ese tenor, Marcela Eternod¹²⁷ afirma que la obligación del estado de proteger y garantizar los derechos humanos, se debe materializar en programas de acción y estrategias para disminuir la brecha de género, construir la igualdad y eliminar la discriminación.

Ahora bien, Alicia Pérez y Rosa María Álvarez afirman que distinguir poblaciones con necesidades diferenciadas y comprender que los requerimientos no son idénticos para mujeres y varones, genera la posibilidad de diseñar políticas que implementen un criterio de género; de tal forma que las políticas públicas que visualizan a las mujeres coadyuvan a la construcción de condiciones de mayor equidad con los hombres¹²⁸.

En ese orden de ideas, Cristina Sánchez afirma que una política pública con perspectiva de género “debe pugnar por el principio de equidad que erradique la discriminación y la subordinación de las mujeres, mediante la ejecución de acciones gubernamentales positivas, transversales, coherentes, consistentes y eficientes.”¹²⁹

¹²⁵ KURCZYN Villalobos, Patricia. “Género: la utilidad de la transparencia” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., pág. 292.

¹²⁶ PEREZ Frago Lucía y Emilia REYES. “Transversalización de la perspectiva de equidad de género. Propuesta metodológica y experiencias” **citado por** DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El Derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., pág. 292.

¹²⁷ Para mayor referencia ver a ETERNOD Arámburu, Marcela. “Igualdad y no violencia: en construcción” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA, *El Derecho desde una perspectiva de género*, op.cit., pág.184.

¹²⁸ Para mayor referencia ver a ALVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, op. cit., pág. 13.

¹²⁹ SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina. “Las políticas públicas con perspectiva de género: ¿moda, asistencia social o política pública para lograr la equidad?, México, 2008 **citado por** ALVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, op. cit., pág. 14.

Aunado a lo anterior, Alison Symington sostiene que para generar políticas públicas con perspectiva de género se debe tomar en cuenta la interseccionalidad, que consiste en visualizar las problemáticas desde todos los factores de discriminación aplicables, con el fin de entender la influencia de éstos sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades; de tal manera que para poder utilizar dicha interseccionalidad afirma la autora que:

“tenemos que pensar de otra forma acerca de la identidad, la igualdad y el poder. Implica centrarnos no en categorías predeterminadas o en asuntos aislados, sino en todo lo que define nuestro acceso a los derechos y a las oportunidades; esto es, en los puntos de convergencia, en la complejidad, en las estructuras y en los procesos dinámicos¹³⁰”.

Asimismo, Kathy Davis¹³¹ advierte que es impensable que existan programas de género que no contengan un enfoque de interseccionalidad; a lo que Elsa Dorlin agrega que dicho enfoque “ha sido de gran utilidad para abordar las desigualdades socio raciales como producto de diversos criterios de discriminación de las mujeres construidos históricamente.¹³²”

Una vez explicada la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, se considera importante mencionar de manera enunciativa más no limitativa, algunos de los preceptos normativos nacionales y estatales que contemplan la obligación del estado de implementar dicha perspectiva en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas:

Ley de Planeación. Con la reforma de febrero de 2018, establece la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de “promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos

¹³⁰ SYMINGTON, Alison. “Interseccionalidad. Una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, en *Derechos de las Mujeres y cambio económico*, Canadá, núm. 9, agosto de 2004, pp.1-8.

¹³¹ Para mayor referencia ver a DAVIS, Kathy. “Intserseccionalidad as buzzword. A sociology of science perspective on what makes a feminist theory succesful.” 2008, **citado por** VIVEROS Vigoya, Mara. “La Interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, (documento web) recuperado de <file:///F:/interseccionalidad.pdf> Colombia, 2016, p. 7. Consultado el día 13 de marzo de 2019.

¹³² DORLIN, Elsa. “La revolution du feminism noir!” París, 2008, **citado por** VIVEROS Vigoya, Mara. “La Interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, (documento web) op. cit., pág. 8.

específicos de la población, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, tipo de localidad, entre otros¹³³”, así como el objetivo de la Política Nacional de fortalecer la igualdad mediante acciones que fomenten la integración de políticas públicas con perspectiva de género en materia económica y la obligación de las entidades de la administración pública federal de garantizar el principio de igualdad sustantiva mediante el diseño de políticas y programas de desarrollo y de reducción de la pobreza con perspectiva de género; así como supervisar la integración de la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades públicas.¹³⁴

Asimismo, el citado ordenamiento en su artículo 42, obliga a las autoridades federales a vigilar la integración de una perspectiva de género en todas las políticas públicas, así como a promover la utilización de un lenguaje de género en la totalidad de sus actuaciones.

Ley General de Desarrollo Social. Con la reforma de junio de 2018 al artículo tercero fracción X, surge la obligación de las dependencias de la administración pública federal de plantear la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social.¹³⁵

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Señala entre otras cuestiones como objeto general del Instituto, fomentar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional de desarrollo, en el presupuesto de egresos y en las políticas públicas de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.¹³⁶

En el ámbito estatal, la **Constitución Política del Estado de Querétaro** fue reformada en su artículo segundo en mayo de 2016; mismo que a la letra señala

¹³³ MÉXICO: Ley de Planeación, artículo 14 fracción VIII, 2008, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

¹³⁴ *Idem*, artículos 33, 34 y 37.

¹³⁵ MÉXICO: Ley General de Desarrollo Social, artículo 3 fracción X, 2018, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

¹³⁶ MÉXICO: Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, artículos 2 y 7 fracción II, 2018, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_160218.pdf. Consultado el día 12 de marzo de 2019.

“El Estado promoverá normas, políticas y acciones para alcanzar equidad entre hombre y mujer, en todos los ámbitos; además incorporará la perspectiva de género y derechos humanos en planes y programas y capacitará a los servidores públicos para su obligatoria aplicación en todas las instancias gubernamentales”¹³⁷.

La reforma de abril de 2017 a la **Ley de planeación del Estado de Querétaro**, señala que la planeación del desarrollo atenderá al principio de la perspectiva de género, “para garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo de los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.”¹³⁸

De igual forma, la **Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Querétaro**, tiene señala la obligación de las entidades públicas estatales y municipales de “desarrollar, en el ámbito de su competencia, acciones para fomentar la integración de políticas públicas, con perspectiva de género e impulsar liderazgos igualitarios”; además, otorga al Instituto Queretano de las Mujeres la facultad de conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres en dichas políticas.¹³⁹

La **Ley para prevenir y eliminar toda forma de discriminación en el Estado de Querétaro**, señala en su artículo cuarto la obligación del funcionariado público estatal y municipal de adoptar las medidas y políticas públicas transversales, de conformidad con la disponibilidad de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente.¹⁴⁰

¹³⁷ MÉXICO-QUERÉTARO: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, artículo 2, 2016, recuperado de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/>. Consultado el día 13 de marzo de 2019.

¹³⁸ MÉXICO-QUERÉTARO: Ley de Planeación del Estado de Querétaro, artículo 3 fracción VI, 2017, recuperado de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/>. Consultado el día 13 de marzo de 2019.

¹³⁹ MÉXICO-QUERÉTARO: Ley de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres del Estado de Querétaro, artículos 24 y 39, 2016, recuperado de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/>. Consultado el día 13 de marzo de 2019.

¹⁴⁰ MÉXICO-QUERÉTARO: Ley prevenir y eliminar toda forma de discriminación en el Estado de Querétaro, artículo 4, 2012, recuperado de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/>. Consultado el día 13 de marzo de 2019.

Una vez señaladas de manera general las disposiciones normativas estatales y federales respecto a la creación de políticas con perspectiva de género, a manera de ejemplo se indican algunas políticas realizadas en cumplimiento a dicha normatividad. Si bien falta mucho por hacer, resulta importante reconocer las acciones ejecutadas, además de que servirán como referencia comparativa en el programa objeto de análisis del presente trabajo.

Como instrumentos de política pública con perspectiva de género en México, afirma Marcela Eternod¹⁴¹, contamos con la creación de Unidades de Igualdad de Género dentro de algunas instituciones públicas; con Sistemas Nacionales de Igualdad y de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de violencia; modelos integrales y protocolos de atención a la violencia de género. Asimismo, se han creado diversas instituciones destinadas específicamente a la protección de los derechos humanos de las mujeres como el Instituto Nacional de las Mujeres en 2001, mismo que fue replicado en las entidades federativas; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en 2003; el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género en 2005 y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres en 2009, entre otros.

De igual forma la creación del Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación, así como del Programa Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres y el Programa Nacional para una vida sin violencia; tiene como objetivo transformar patrones socioculturales e incorporar la perspectiva de género en formación y capacitación del funcionariado público; además de que cuentan con indicadores específicos para medir y evaluar sus resultados. Al respecto, Rosa María Álvarez y Alicia Pérez manifiestan que también se pueden considerar como acciones públicas con perspectiva de género, “los modelos de atención que contemplan medidas y articulan líneas de acción con el fin de generar una guía a

¹⁴¹ Para mayor referencia ver a ETERNOD Arámburu, Marcela. “Igualdad y no violencia: en construcción” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA, *El Derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., p.p. 197-199.

los servidores públicos que limite la discrecionalidad en su actuar.¹⁴²”

Otra acción política importante en la materia, es la declaratoria de alerta de género. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 22 y 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, la alerta de género consiste en “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar la violencia feminicida en un territorio determinado”. Al respecto, Marcela Eternod afirma que la declaratoria debe tener como fin último “garantizar la seguridad de las víctimas, el cese de la violencia y la eliminación de desigualdades¹⁴³”.

La Norma Mexicana NMX-R-025-SCF-2015 en Igualdad Laboral y no discriminación, establece los requisitos para que los centros de trabajo integren dentro de sus procesos de gestión y de recursos humanos, prácticas para la igualdad laboral y no discriminación que favorezcan el desarrollo integral de las y los trabajadores.¹⁴⁴ Por cuanto ve al Sistema Nacional de Salud, se crea la norma mexicana NOM-046-SSA2-2005 relativa a los criterios para la atención médica de la violencia familiar, cuyo objeto es establecer los lineamientos a observar por el personal de la Secretaría de Salud en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual.¹⁴⁵

¹⁴² ÁLVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, op.cit., p.p.33-35.

¹⁴³ ETERNOD Arámburu, Marcela. “Igualdad y no violencia: en construcción” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA, *El Derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., p. 200.

¹⁴⁴ Para mayor referencia ver MÉXICO: NORMA MEXICANA NMX-R-025-SCF-2015 (documento web) recuperado de https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/NMX-R-025-SCFI-2015_2015_DGN.pdf, México, 2015. Consultado el día 13 de marzo de 2019.

¹⁴⁵ Para mayor referencia ver MÉXICO: NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-046-SSA2-2005. PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCION MEDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046- SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCION Y ATENCION (documento web), recuperado de <http://www.iner.salud.gob.mx/descargas/normatecainterna/MJnormasmexicanas/NOM-046-SSA2-2005.pdf>. Consultado el día 13 de marzo de 2019.

Así pues, las acciones citadas constituyen un breve ejemplo de políticas públicas materializadas en programas gubernamentales que cuentan con un enfoque de interseccionalidad y que visualizan la merma en el acceso a oportunidades y el ejercicio de derechos derivados de las prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

De lo anterior se concluye que la institucionalización de la perspectiva de género en el actuar del estado, específicamente en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas, permite no solo cumplir con la normatividad nacional e internacional en la materia, sino abordar las problemáticas sociales desde una visión de derechos humanos, tomando en cuenta las diferencias históricas, jurídicas y sociales que existen en la relación entre mujeres y hombres específicamente en el estado mexicano.

Hemos analizado el papel del estado mexicano respecto al bienestar de la ciudadanía, las políticas públicas como acciones que promueve el estado en beneficio de sectores vulnerables y la injerencia de la perspectiva de género en ellas, desde un enfoque de interseccionalidad. El contenido del presente capítulo resulta importante en virtud del análisis que este trabajo pretende realizar respecto a la Agenda para el Desarrollo Municipal implementada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en 2018 como un programa para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, mediante el diseño de las acciones que les permitan alcanzar resultados concretos y verificables. Lo anterior debido a que es de observarse que no obstante los fundamentos teóricos y normativos expuestos en este apartado respecto a la obligación del estado de institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, dicha Agenda cuenta con muy pocos indicadores que reflejen dicha perspectiva; situación que se describirá de manera detallada en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL CREADA POR EL INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED)

2.1 Antecedentes y Objetivos

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal¹⁴⁶ surge con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación el pasado 30 de julio de 2002, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.¹⁴⁷

Dentro de las atribuciones de dicho Instituto, se encuentran las de proponer políticas públicas para el impulso y fortalecimiento del federalismo, la descentralización y el desarrollo municipal; así como la realización y ejecución de un programa integral en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal que tome en cuenta a los gobiernos de las entidades federativas y municipios o delegaciones, así como a los sectores social y privado y colaborar con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos, en la elaboración y promoción de programas indicativos de desarrollo y fortalecimiento municipales.¹⁴⁸

Es por ello, que en ejercicio de sus atribuciones, el INAFED impulsa el Programa Agenda desde lo Local, mismo que surge en 2004 bajo la premisa de que los gobiernos locales son las instancias que se encuentran más cerca de la ciudadanía para la resolución de sus problemas. El INAFED advirtió que no

¹⁴⁶ En adelante el INAFED

¹⁴⁷ Para mayor referencia ver MÉXICO: Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, artículo 43, 2002, recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727298&fecha=30/07/2002. Consultado el día 4 de abril de 2019.

¹⁴⁸ Para mayor referencia ver MÉXICO: Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, artículo 44, 2002, recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727298&fecha=30/07/2002. Consultado el día 4 de abril de 2019.

obstante la reforma constitucional de 1999 en la cual se reconoce al municipio como sujeto de desarrollo, muchos municipios carecían de la infraestructura y recursos suficientes para garantizar la calidad de vida de sus habitantes¹⁴⁹.

La “Agenda desde lo Local” entonces, surge como un programa que proporciona a las autoridades municipales herramientas prácticas para encontrar soluciones concretas a los problemas de la ciudadanía, tomando decisiones en desde su lugar de origen, es decir “desde lo local” tomando como referencia inmediata para tal efecto la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas¹⁵⁰.

Durante 2004, la agenda se aplicó únicamente en 26 de los 51 municipios del Estado de Nuevo León, contando con cuatro cuadrantes de indicadores: desarrollo institucional, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable¹⁵¹. La Agenda desde lo local, se continuó aplicando bajo dicha denominación utilizando los mismos indicadores durante el periodo de 2004 a 2013, por lo que constituye el antecedente inmediato del programa que se analiza en el presente apartado.

Fue a partir de 2014 que se implementó como tal el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, mismo que varía en la clasificación de sus indicadores respecto a la agenda desde lo local, estableciendo dos niveles para medir la eficacia de los gobiernos municipales¹⁵² :

¹⁴⁹ MÉXICO: Agenda desde lo local. Programa del gobierno federal para el desarrollo integral de los Municipios, 2008, recuperado de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0237/Agenda_desde_lo_Local_2008.pdf. Consultado el día 4 de abril de 2019.

¹⁵⁰ La Organización de las Naciones Unidas ha señalado al gobierno local como un importante factor para conducir a las ciudades hacia el Desarrollo Sostenible de forma integral, por lo que en junio de 1992 se llevó a cabo en Río de Janeiro la Declaración sobre el Medio ambiente y desarrollo que a su vez dio origen al Programa/Agenda 21, (documento web) recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter1.htm>. Consultado el día 4 de abril de 2019.

¹⁵¹ Resultados históricos del Programa Agenda desde lo Local, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/resultados-historicos-del-programa-agenda-desde-lo-local> Consultado el día 4 de abril de 2019.

¹⁵² Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>. Consultado el día 4 de abril de 2019.

Nivel de Gestión: entendido como el conjunto de procesos para el funcionamiento interno del aparato administrativo, mide la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las actividades básicas establecidas en el artículo 115 constitucional¹⁵³ y clasifica sus indicadores en 4 cuadrantes contenidos en la Sección A del programa: desarrollo territorial, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional.

Nivel de Desempeño: mide los resultados alcanzados por el gobierno municipal respecto a temas que no forman parte de las funciones constitucionales de los municipios, pero que participan en su coordinación con otros órdenes de gobierno para contribuir al desarrollo integral de sus habitantes, para lo cual utiliza los siguientes cuadrantes de indicadores, mismos que se contienen en la Sección B del programa: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental.

El objetivo general del programa Agenda para el Desarrollo Municipal consiste en:

“Fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.”¹⁵⁴

Lo anterior mediante el auxilio a los gobernantes en la mejora del proceso de toma de decisiones, estableciendo como sus principales beneficios:

“Contar con un diagnóstico actualizado de los principales temas de la agenda de gobierno. Focalizar los esfuerzos municipales en las funciones y servicios públicos que la Constitución les encomienda. Diseñar acciones específicas para la atención de áreas de oportunidad, a través de un programa de mejora de la gestión. Evaluar objetivamente los resultados del gobierno municipal mediante una metodología consolidada. Ser reconocido en foros nacionales

¹⁵³ Como se describió en apartados anteriores, una de las facultades exclusivas de los municipios consiste en la prestación de servicios como alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, panteones, rastro, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

¹⁵⁴ Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>. Consultado el día 4 de abril de 2019.

por las buenas prácticas implementadas en el gobierno municipal.”¹⁵⁵.

Resulta importante mencionar que tanto en la llamada Agenda desde lo local como en la Agenda para el Desarrollo Municipal, la participación de los municipios ha sido y es a la fecha, voluntaria. Sin embargo, durante el periodo comprendido de 2002 a 2013 la participación fue significativamente menor, excepto a lo que respecta a los años 2012 y 2013, tal y como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla de participación de Municipios en la Agenda desde lo Local durante el periodo comprendido de 2004 a 2013	
Año	Número de Municipios participantes
2004	26
2005	71
2006	73
2007	147
2008	452
2009	421
2010	508
2011	602
2012	837
2013	989

Fuente: Elaboración propia con base en el histórico de resultados del Programa Agenda desde lo Local, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/resultados-historicos-del-programa-agenda-desde-lo-local> Consultado el día 4 de abril de 2019

Por cuanto ve al periodo comprendido de 2014 a 2018, la participación en el programa fue aún mayor, permitiendo obtener resultados más enfocados al actuar municipal mediante la aplicación de los niveles de indicadores descritos y por lo tanto, una dispersión detallada de dicha participación tal y como se acredita con la siguiente tabla comparativa:

¹⁵⁵ *Ibidem*

Tabla de participación de Municipios en la Agenda Municipal para el Desarrollo durante el periodo comprendido de 2014 a 2018		
Año	Número de Municipios inscritos de manera voluntaria	Número de Municipios verificados (que concluyeron el proceso otorgando información de indicadores A y B)
2014	863	734
2015	711	591
2016	779	316
2017	856	343
2018	2290	725

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Programa Agenda Municipal para el Desarrollo, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>. Consultado el día 4 de abril de 2019

Una vez abordados los antecedentes de manera general respecto del Programa que nos ocupa, se estudiará específicamente la Agenda para el Desarrollo Municipal aplicada en el año 2018. Lo anterior en virtud de ser éste el programa aplicado recientemente y por lo tanto el adecuado para evaluar su impacto y resultados desde una perspectiva de género; situación que se analizará más adelante.

Los objetivos específicos del programa para el año 2018 son un poco distintos a los establecidos en agendas de años anteriores, por lo que se considera importante mencionarlos, tal y como se describen en el programa de la Agenda que nos ocupa¹⁵⁶:

1. Conocer el estado que guarda la administración pública municipal a través de un autodiagnóstico que identifique las áreas de oportunidad en materia normativa, administrativa programática y en materia de vinculación.
2. Fortalecer las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un programa de mejora de la gestión.

¹⁵⁶ Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, (documento web) recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf. Consultado el día 4 de abril de 2019.

3. Promover la vinculación con otras instancias de los sectores público, privado y social en el proceso de mejora de la gestión.
4. Evaluar y reconocer los resultados del desempeño de las funciones constitucionales de los municipios, a través de indicadores cuantitativos que midan la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones realizadas.
5. Promover la adopción de buenas prácticas municipales mediante su análisis y difusión en foros nacionales e internacionales.

Dichos objetivos reflejan la naturaleza y destino del programa materia del presente análisis y se pueden resumir en: diagnosticar problemáticas, elaborar programas de mejora, vincular con otras instancias, evaluar resultados e implementar buenas prácticas dentro de los municipios participantes.

2.2 Estructura, medición y proceso de implementación. Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.

Como hemos visto en los antecedentes descritos, el tema primordial del Programa de la Agenda a lo largo de su evolución consiste en la evaluación de las funciones y servicios que nuestra Constitución atribuye a los municipios; sin embargo, con el fin de conocer con puntualidad la situación real que se presenta en cada municipio y así generar una herramienta que identifique claramente los recursos (legales, humanos, materiales y financieros) necesarios para reducir las problemáticas detectadas, desde 2014 la Agenda para el Desarrollo Municipal se estructura de la siguiente manera:

SECCIÓN A: Agenda Básica para el desarrollo municipal. Integrada por 173 indicadores de gestión y de desempeño, esta sección se ocupa de evaluar los servicios fundamentales a cargo de los municipios establecidos en el artículo 115 Constitucional, mismos que se clasifican en cuatro ejes temáticos, que a su vez contienen temas y objetivos de medición específicos que se transcriben a

continuación¹⁵⁷:

Eje A. 1. Desarrollo Territorial.

- Tema A 1.1. Planeación urbana. Su objetivo consiste en regular los usos y aprovechamientos del suelo en los centros de población del municipio, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable.
- Tema A 1.2 Ordenamiento ecológico. Se enfoca en regular o inducir los usos y aprovechamientos del suelo con el fin de lograr la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales
- Tema A 1.3 Protección civil. Su finalidad es la disminución o erradicación de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, así como proteger, asistir y prevenir a la población en caso de una contingencia o desastre natural

Eje A. 2. Servicios Públicos

- Tema A.2.1 Calles. Su objetivo es abatir el déficit de arterias viales y mantener en condiciones óptimas las arterias existentes en el sistema vial, para impulsar la movilidad y comunicación terrestre de la población.
- Tema A.2.2. Agua potable. Consiste en abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.
- Tema A.2.3 Drenaje y alcantarillado. Su finalidad es abatir el déficit en el servicio de drenaje en viviendas particulares y alcantarillado en arterias viales para la conducción de aguas residuales y pluviales.
- Tema A.2.4 Aguas residuales. Busca garantizar la concentración y tratamiento de las aguas residuales para su debida utilización.
- Tema A.2.5 Limpia. Tiene por objeto garantizar la cobertura y continuidad del servicio de limpia con el fin de mantener vialidades y espacios públicos libres de residuos

¹⁵⁷ Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, (documento web) recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf, pp. 21-30. Consultado el día 4 de abril de 2019.

- Tema A.2.6 Residuos sólidos. Su finalidad es abatir el déficit en la prestación del servicio de recolección de los residuos sólidos, así como garantizar el traslado, tratamiento y disposición final de los mismos con apego a la normatividad.
- Tema A.2.7 Parques y jardines. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a la convivencia social y a la recreación.
- Tema A.2.8 Alumbrado público. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a la red de alumbrado público.
- Tema A.2.9 Mercados públicos. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados al abasto de artículos básicos.
- Tema A.2.10 Panteones. Abatir el déficit y dar mantenimiento adecuado a los espacios públicos destinados a restos humanos
- Tema A.2.11 Rastro. Fomentar que el mayor número de sacrificios de ganado en el municipio se realice en rastros, en condiciones de sanidad e higiene

Eje A. 3. Seguridad Pública

- Tema A.3.1. Prevención social de la violencia y la delincuencia. Reducir la vulnerabilidad a la violencia y a la delincuencia de los grupos poblacionales más expuestos, atendiendo los factores de riesgo y fortaleciendo la protección, la sensibilización, el reconocimiento y la educación para identificar situaciones de violencia y formas de enfrentarla.
- Tema A.3.2. Policía Preventiva. Contar con un cuerpo profesional de policía para la prevención del delito, acorde al tamaño poblacional.
- Tema A.3.3. Seguridad Pública. Abatir la incidencia de delitos del fuero común en el municipio de manera coordinada con el estado y la federación.
- Tema A.3.4. Tránsito. Reducir la siniestralidad de tránsito en el municipio, mediante un adecuado funcionamiento de las arterias viales y del flujo vehicular.

Eje A.4. Desarrollo institucional

- Tema A.4.1 Organización. Redimensionar la estructura organizacional hasta alcanzar niveles óptimos del número de dependencias, personal y tabuladores salariales adecuados a las necesidades de la función pública.
- Tema A.4.2 Planeación y control interno. Contar con un instrumento de planeación y procesos que promuevan la consecución de las metas establecidas, que respalde a las autoridades municipales en la toma de decisiones encaminadas a lograr los objetivos institucionales.
- Tema A.4.3. Capacitación. Impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades del personal de la administración pública municipal.
- Tema A.4.4 Tecnologías de la información. Impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) en el desempeño institucional de la Administración Pública Municipal, así como en la realización de trámites y servicios ofrecidos a la población
- Tema A.4.5 Transparencia y acceso a la información pública. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública para la ciudadanía.
- Tema A.4.6. Armonización contable. Garantizar que el municipio cumpla con los lineamientos en materia de contabilidad gubernamental y emisión de información financiera, para una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Tema A.4.7. Ingresos. Incentivar el manejo sostenible de las finanzas públicas municipales, impulsando las bases para el logro de balances presupuestarios sostenibles, deudas sostenibles y el uso eficiente de los recursos públicos.
- Tema A.4.8 Egresos. Promover un ejercicio del gasto público responsable, eficaz, eficiente y transparente que promueva condiciones de bienestar para la población.
- Tema A.4.9 Deuda. Minimizar el peso de la deuda pública en los ingresos municipales

Los ejes estratégicos descritos y contenidos en la Sección A, son de observancia general para todos aquellos municipios inscritos voluntariamente en el programa, independientemente de su tamaño poblacional.

SECCIÓN B: Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal. La presente sección contiene temas que sin ser competencia exclusiva de los municipios, son incorporados por algunos de ellos en sus programas gubernamentales, contribuyendo así con la Federación y los estados en su atención. Para ello, la Sección B se integra de 97 indicadores, organizados en los siguientes ejes temáticos, que de igual forma contienen temas y objetivos de medición específicos¹⁵⁸.

Eje B.1. Desarrollo Económico

Tema B.1.1 Empleo. Incrementar el empleo formal en el municipio a través de la coordinación con el estado y la federación en la creación y aprovechamiento de las fuentes de trabajo.

Tema B.1.2 Transporte. Mejorar el transporte público al interior del municipio mediante una efectiva coordinación con el gobierno del estado.

Tema B.1.3 Conectividad. Contribuir a la reducción de la brecha digital, mediante la provisión de acceso a internet en los sitios y espacios públicos existentes en el municipio.

Tema B.1.4 Comercio y servicios. Atraer y retener inversión en el sector comercial y de servicios en el municipio, mediante programas municipales de mejora regulatoria, ordenamiento y promoción comercial y de servicios locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Tema B.1.5 Industria. Atraer y retener inversión en el sector industrial en el municipio, mediante programas municipales de ordenamiento y promoción, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Tema B.1.6 Agricultura. Atraer y retener inversión para agricultura, mediante

¹⁵⁸ Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, (documento web) recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf, pp. 31-36. Consultado el día 4 de abril de 2019.

programas municipales de productividad, aprovechamiento sustentable y promoción comercial de productos locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Tema B.1.7 Ganadería. Atraer y retener inversión para ganadería, mediante programas municipales de productividad, aprovechamiento sustentable y promoción comercial de productos locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Tema B.1.8 Pesca. Atraer y retener inversión para pesca, mediante programas municipales de productividad, aprovechamiento sustentable y promoción comercial de productos locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Tema B.1.9 Turismo. Incrementar la actividad turística en el municipio mediante programas de promoción y aprovechamiento sustentable de sus atractivos turísticos.

Tema B.1.10 Forestal. Atraer y retener inversión para la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales en el municipio, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

Eje B.2. Desarrollo Social

Tema B.2.1 Pobreza. Contribuir a disminuir la pobreza mediante el financiamiento de servicios públicos, obras, acciones e inversiones que beneficien directamente a la población en esa condición, mediante la colaboración en programas federales y estatales de desarrollo social y comunitario.

Tema B.2.2 Educación. Contribuir a elevar la calidad y cobertura de la educación básica en el municipio, en coordinación con otros órdenes de gobierno.

Tema B.2.3 Salud. Garantizar el derecho a la protección de la salud mediante una mayor inversión en infraestructura básica y en acciones de promoción de la salud.

Tema B.2.4 Vivienda. Satisfacer la demanda de vivienda digna de la población municipal, impulsando los desarrollos habitacionales de interés social, programas de mejoramiento de la vivienda y lotes con servicios, en coordinación con las autoridades estatales y federales competentes en la materia.

Tema B.2.5 Grupos vulnerables. Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad social y propiciar la equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo.

Tema B.2.6. Igualdad de género. Promover la igualdad de género como estrategia transversal en las políticas públicas municipales, para contribuir al acceso equitativo de oportunidades de desarrollo.

Tema B.2.7 Juventud. Impulsar la implementación de programas y acciones para la atención de las necesidades específicas de la población joven del municipio.

Tema B.2.8 Deporte y recreación. Impulsar la implementación de programas y acciones para la creación de espacios públicos destinados a actividades físicas y lúdicas.

Tema B.2.9 Patrimonio cultural. Preservar el patrimonio cultural del municipio y realizar acciones de promoción de la cultura.

Eje B.3. Desarrollo Ambiental

Tema B.3.1 Medio ambiente. Promover el aprovechamiento sustentable de la energía y la preservación o, en su caso, la restauración de los recursos naturales (aire, agua, suelo, flora y fauna) a cargo del municipio, a fin de garantizar, en concurrencia con los otros órdenes de gobierno, un medio ambiente sano.

Los ejes contenidos en la agenda ampliada, es decir en la Sección B, se aplican de manera obligatoria junto con los ejes de la agenda básica únicamente para las capitales de los estados que participan de manera voluntaria; siendo optativa para el resto de los municipios que decidan evaluarse en ella.

Una vez detallada la estructura del Programa que nos ocupa, resulta importante explicar los indicadores que permiten la medición de los ejes y temas descritos. Como se describió en supra líneas, los indicadores utilizados en el presente programa se resumen en dos niveles: de gestión (cualitativos) y de desempeño (cuantitativos); mismos que requieren tomar en cuenta los siguientes temas (también llamados dimensiones) para evaluar la eficacia y eficiencia de cada tema contenido en los ejes transcritos:

- En el nivel de gestión, las dimensiones pueden referirse a la existencia de lo siguiente: marco legal, unidad responsable, instancia encargada del servicio o de la función, planeación, recursos, programas y acciones y por último la vinculación.
- En el nivel de desempeño se deben considerar para su evaluación los siguientes rubros: eficacia (grado de cumplimiento de objetivos); eficiencia (relación entre productos y servicios respecto a los insumos o recursos utilizados) y calidad (mide atributos o características que deben cumplir los bienes y servicios). Resulta importante mencionar que los indicadores contenidos en este nivel, se aplicarán a partir del segundo año de participación histórica de cada municipio en el Programa.

Cada indicador cuenta con parámetros de aceptación que se representan con una simbología tipo “semáforo”, así como algunos que permiten identificar y evaluar situaciones específicas, mismos que para mayor referencia se transcriben a continuación:

- El parámetro en “verde” representa que los resultados son aceptables;
- El parámetro en “amarillo” refleja resultados por debajo de lo aceptable;
- El parámetro en “rojo” indica que los resultados son inaceptables o inexistentes.
- El parámetro “ND” (Información no disponible).
- El parámetro “NCS” (No cumple con el supuesto).¹⁵⁹

A manera de síntesis, a continuación se presenta una tabla que indica de manera general los indicadores de gestión y de desempeño utilizados para los ejes estratégicos descritos, clasificados por secciones:

¹⁵⁹ Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, (documento web) recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf, pp. 16-19. Consultado el día 4 de abril de 2019.

Sección	Número de Ejes	Número de Temas	Número de indicadores de gestión	Número de indicadores de desempeño	Total de indicadores utilizados por sección
A	4	27	118	55	173
B	3	20	89	8	97
TOTALES	7	47	207	63	270

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Programa Agenda Municipal para el Desarrollo, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>. Consultado el día 4 de abril de 2019

Una vez descritos los indicadores con los que cuenta la agenda para medir el desarrollo municipal, se explicará brevemente el proceso de ejecución del programa. La participación de los municipios en el programa es un acto voluntario que impulsa el Presidente Municipal y debe contar con la aprobación del Ayuntamiento. Una vez aprobado, el Presidente gestiona la inscripción del municipio al programa ante el Organismo Estatal de Desarrollo Municipal, inscripción vigente por todo el periodo de gestión de la administración municipal en turno. Dicho organismo, será el encargado de informar al INAFED la relación de municipios interesados a participar, así como las instituciones que desean colaborar en la verificación del programa en el Estado.

Agotado dicho procedimiento de inscripción, los municipios inscritos en el Programa deben cumplir con las tres etapas establecidas para su implementación:

- 1. Diagnóstico.** En esta etapa se analiza de manera general el panorama de la gestión municipal y los resultados de su desempeño; para lo cual el municipio debe responder el cuestionario que forma parte de la Agenda y con base en los resultados obtenidos, identificar las áreas de oportunidad en su normatividad, organización y recursos, entre otros aspectos.
- 2. Mejora.** Una vez identificadas las áreas de oportunidad de la administración municipal, cada municipio a través de su presidente municipal, establece un Programa de Mejora de la Gestión (PMG), señalando acciones prioritarias, metas y plazos de trabajo para atender dichas áreas. Como resultado de la aplicación de su PMG, las administraciones municipales cuentan con

información actualizada de sus logros en materia de gestión y desempeño, la cual es registrada en el Sistema de Información del programa Agenda para el Desarrollo Municipal (SIADDEM) y constituirá el sustento para llevar a cabo la etapa siguiente del programa.

3. **Verificación.** Esta etapa se encuentra a cargo de las instituciones de educación superior que colaboran de manera voluntaria en el programa, quienes comprueban los resultados municipales, revisan las evidencias documentales y determinan la situación de la gestión municipal y los logros de su desempeño; dichos resultados deberán ser capturados en el SIADDEM, con el fin de que el INAFED procese la información definitiva, valide los resultados municipales y publique la información correspondiente en su página web notificando a las autoridades estatales y municipales involucradas en el programa.

Así pues, las etapas en el proceso de ejecución del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018 se resumen en la siguiente tabla:

ETAPA	PRODUCTO	ACTORES
Inscripción	Acuerdo de Cabildo	Municipios interesados en participar
Diagnóstico	Cuestionario de autodiagnóstico	Municipios participantes
Mejora	Programa de mejora de la gestión (PMG)	Municipios participantes con acompañamiento de OEDM
Verificación	Dictamen de verificación	Instituciones de Educación Superior (IES)
Revisión	Captura de información en SIADDEM	INAFED

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Programa Agenda Municipal para el Desarrollo, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>. Consultado el día 4 de abril de 2019

En el presente epígrafe se abordó de manera general la operatividad del Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, con el fin de conocer sus procedimientos, objetivos y alcances respecto a las acciones municipales de gobierno ejecutadas en los distintos ejes y temas señalados.

Si bien el objeto del presente trabajo no consiste en analizar la estructura y proceso de implementación del programa, se considera de suma importancia su descripción con el fin de entender con claridad la naturaleza del mismo y de esta forma estar en posibilidad de analizar las características de sus indicadores respecto al principio de igualdad de género y no discriminación que hemos descrito en el capítulo anterior. Es por ello, que en los siguientes epígrafes se analizarán de manera específica los ejes, temas e indicadores de igualdad de género contenidos en la sección B del Programa referido.

2.3 Aproximaciones a los resultados de los indicadores de igualdad de género en los Municipios del Estado de Querétaro participantes en el Programa durante el ejercicio 2018.

En el apartado anterior mencionamos que la Sección B del Programa que nos ocupa contiene aquellos temas que no son exclusivos de los Municipios, pero en los que participan como colaboradores de otras instancias gubernamentales. Lo anterior es el caso del tema Igualdad de género que pertenece al Eje B.2, identificado con el numeral 6 de la sección referida, dentro del cual se encuentran contenidos los únicos indicadores en materia de género dentro de la Agenda; mismos que analizaremos en el presente apartado.

De acuerdo a la estructura del Programa, el objetivo de insertar como tema la igualdad de género es “promover la igualdad de género como estrategia transversal en las políticas públicas municipales, para contribuir al acceso

equitativo de oportunidades de desarrollo¹⁶⁰ y con el fin de medir el alcance de dicho objetivo se establecieron los siguientes indicadores, todos clasificados en el nivel de gestión:

- B.2.6.1 Marco normativo en materia de igualdad de género.
- B.2.6.2 Instancia responsable de la promoción de la igualdad de género.
- B.2.6.3 Diagnóstico de igualdad de género.
- B.2.6.4 Programa para la promoción de la igualdad de género.
- B.2.6.5 Coordinación para la promoción de la igualdad de género.

Dicha clasificación obedece a que de acuerdo con la estructura de la Agenda, se trata de un conjunto de procesos para el funcionamiento interno del aparato administrativo, midiendo la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las actividades relacionadas con ellos.

Como se ha mencionado, en la primera etapa de ejecución del programa, los gobiernos municipales realizan un diagnóstico de autoevaluación mediante la aplicación de un cuestionario que se clasifica por secciones y contiene parámetros y evidencias específicas para cada indicador de gestión. Al respecto, en relación al tema de "Igualdad de género" contenido en el eje 2.6 de la sección B que nos ocupa, se tiene lo siguiente:

¹⁶⁰ Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, (documento web) recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf, pág. 35. Consultado el día 4 de abril de 2019.

Indicador	Parámetro	Medición (simbología tipo semáforo)	Evidencias
Marco normativo en materia de igualdad de género.	El municipio no cuenta con disposiciones normativas en materia de igualdad de género.		1. Disposiciones normativas actualizadas en materia de igualdad de género. 2. Protocolo de atención de casos de violencia contra las mujeres.
	El municipio cuenta con disposiciones normativas en materia de igualdad de género, pero no están actualizadas.		
	El municipio cuenta con disposiciones normativas actualizadas en materia de igualdad de género.		
Instancia responsable de la promoción de la igualdad de género.	El municipio no cuenta con una instancia responsable de promover la igualdad de género.		1. Organigrama actualizado. 2. Manual de organización actualizado, con la función de promoción de la igualdad de género.
	El municipio cuenta con una instancia responsable de promover la igualdad de género, pero no se encuentra formalmente establecida.		
	El municipio cuenta con una instancia responsable de promover la igualdad de género, formalmente establecida.		
Diagnóstico de igualdad de género.	El municipio no cuenta con un diagnóstico sobre igualdad de género.		1. Diagnóstico sobre igualdad de género, que cuente con todos los elementos relacionados.
	El municipio cuenta con un diagnóstico sobre igualdad de género, pero no incorpora todos los elementos de la evidencia.		
	El municipio cuenta con un diagnóstico sobre igualdad de género, con todos los elementos de la evidencia.		
Programa para la promoción de la igualdad de género.	El municipio no cuenta con un programa para la promoción de la igualdad de género.		1. Programa para la promoción de la igualdad de género, que cuente con todos los elementos relacionados.
	El municipio cuenta con un programa para la promoción de la igualdad de género, pero no incorpora todos los elementos de la evidencia.		
	El municipio cuenta con un programa para la promoción de la igualdad de género, con todos los elementos de la evidencia.		
Coordinación para la promoción de la igualdad de género.	El municipio no cuenta con un convenio vigente para la promoción de la igualdad de género.		1. Convenio(s) vigente(s) y/o acuerdos de colaboración vigentes
	El municipio cuenta con un proyecto de convenio para la promoción de la igualdad de género.		
	El municipio cuenta con un convenio vigente para la promoción de la igualdad de género.		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Programa Agenda Municipal para el Desarrollo, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>. Consultado el día 7 de abril de 2019

En la tabla anterior podemos observar que los parámetros de medición que reflejan el desarrollo o cumplimiento del indicador, se clasifican en tres supuestos generales: no cumple, cumple de manera parcial y cumple totalmente. Por cuanto ve a las evidencias que se señalan como prueba para acreditar el desarrollo o cumplimiento del indicador, se observa que se trata únicamente de documentación generada respecto al tema como es el caso de leyes o reglamentos, programas, convenios, diagnósticos.

Una vez abordado el tema de medición del tema que nos ocupa, entraremos al análisis de los resultados arrojados por los municipios del Estado de Querétaro que intervinieron en el tema de igualdad de género. Durante el año 2018, participaron de manera voluntaria 16 municipios:¹⁶¹

1. Amealco de Bonfil
2. Arroyo Seco
3. Cadereyta de Montes
4. Colón
5. Corregidora
6. El Marqués
7. Ezequiel Montes
8. Huimilpan
9. Jalpan de Serra
10. Landa de Matamoros
11. Pedro Escobedo
12. Peñamiller
13. Pinal de Amoles
14. San Joaquín
15. San Juan del Río
16. Tolimán

Sin embargo, de los municipios descritos únicamente dos de ellos (Corregidora y San Juan del Río) participaron en la Sección B del programa; de tal forma que los 14 municipios restantes solamente otorgaron información y sometieron a validación los ejes, temas e indicadores contenidos en la Sección A por lo que su análisis no resulta de utilidad para el presente trabajo.

¹⁶¹ Resultados Nacionales 2018. Programa Agenda Municipal para el Desarrollo 2018, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/documentos/resultados-del-programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal-2018-183273> Consultado el día 8 de abril de 2019.

Lo anterior nos limita a revisar los resultados en materia de igualdad de género únicamente de los municipios de Corregidora y San Juan del Río, mismos que de acuerdo a la medición que utiliza la simbología tipo semáforo arrojan lo siguiente¹⁶²:

Municipio	Indicador	Medición (simbología tipo semáforo)	Significado de la simbología de acuerdo a los lineamientos del Programa
Corregidora	Marco normativo en materia de igualdad de género.	■	Representa que los resultados son aceptables
	Instancia responsable de la promoción de la igualdad de género.		
	Diagnóstico de igualdad de género.		
	Programa para la promoción de la igualdad de género.		
	Coordinación para la promoción de la igualdad de género.		
San Juan del Río	Marco normativo en materia de igualdad de género.	■	Representa que los resultados son aceptables
	Instancia responsable de la promoción de la igualdad de género.		
	Diagnóstico de igualdad de género.		
	Programa para la promoción de la igualdad de género.		
	Coordinación para la promoción de la igualdad de género.		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Programa Agenda Municipal para el Desarrollo, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>. Consultado el día 8 de abril de 2019

De la tabla se desprende que los Municipios participantes cumplen al 100% de acuerdo a los parámetros establecidos, por lo que su resultado se encuentra señalado en color verde; sin embargo dichos resultados no arrojan datos específicos respecto a la situación de las mujeres y hombres en los municipios, o bien respecto a las acciones realizadas para promover la igualdad de género como estrategia transversal en las políticas públicas municipales.

¹⁶² Resultados del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018 (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/documentos/resultados-del-programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal-2018-183273>. Consultado el día 8 de abril de 2019.

En aras de acreditar lo anterior, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia se solicitó información a los Municipios de San Juan del Río y Corregidora (ambos en el Estado de Querétaro) respecto a las acciones institucionales implementadas en materia de igualdad de género que acrediten la eficacia y eficiencia de los resultados de dicha agenda y por lo tanto los beneficios de la participación en el Programa que nos ocupa, sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna teniendo la posibilidad de interponer un recurso de revisión al respecto, mismo que a la fecha no tiene resolución.

De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres, el diagnóstico en materia de igualdad de género tiene como fin recuperar, sistematizar y analizar información para plantear y justificar un programa, por lo que debe generar mínimo la siguiente información: antecedentes del tema, situación actual a través de información o datos cuantitativos y cualitativos, problemas, causas y acciones tomadas al respecto, necesidades de la población objetivo y líneas de acción. De tal forma que para que dicho diagnóstico cuente con perspectiva de género, dicho Instituto señala que:

“es básico contar con información estadística desagregada por sexo (datos duros), la cual deberá obtenerse de fuentes confiables –registros administrativos, encuestas y censos, entre otros– que proporcionarán una línea de partida para identificar la situación de mujeres y hombres en diversos ámbitos”¹⁶³.

Como se ha señalado, solamente dos de los dieciséis municipios participantes en nuestro Estado intervinieron en la Sección B de la Agenda para el Desarrollo Municipal; si bien resulta complicado conocer las razones por las cuales no participaron los demás Municipios, es importante mencionar que los indicadores de género que interesan al presente trabajo únicamente se encuentran contenidos en dicha sección; por lo que el hecho de que dicha participación sea optativa para los

¹⁶³ INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100525.pdf, México, 2003. Consultado el día 15 de abril de 2019.

Municipios que no son capital, evidencia la falta de perspectiva de género del programa que nos ocupa, tal y como se explicará en el siguiente apartado.

2.4 Análisis de los indicadores de género establecidos en la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.

En el sistema de medición implementado, aunado con los parámetros e indicadores descritos, no se visualiza el proceso de diseño, implementación y evaluación del programa de la agenda municipal, ya que la información que arrojan los resultados no permite evaluar realmente las consecuencias de establecer los indicadores señalados; de tal forma que siguiendo con las ideas de David Garson¹⁶⁴, la planeación no fue inteligente al no prestar atención a las ventajas de la política implementada desde los principios de justicia y libertad. Al respecto, se coincide con el autor respecto a que la mala planeación de las dependencias gubernamentales se debe, entre otras cosas a “la resistencia de las dependencias a la evaluación, la predisposición a mostrar solo los resultados positivos, los intereses creados en los programas en curso, la presión de tiempo.”¹⁶⁵

En ese tenor, el Instituto Nacional de las Mujeres mediante el Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género, sostiene que:

“si se decide integrar la perspectiva de género en programas o proyectos, ésta deberá incorporarse desde la primera etapa de la planeación, cuando se identifica el problema a solucionar, se definen responsables, involucradas e involucrados, es decir, hombres, mujeres, grupos, organizaciones e instituciones que participan en la aplicación del programa. La planeación permite decidir con anticipación qué hacer para cambiar una situación, resolver

¹⁶⁴ Para mayor referencia ver a GARSON, David. “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso” en AGUILAR Villanueva, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas*, op.cit., pág. 157

¹⁶⁵ *Idem*, pp. 169-170.

un problema, modificar situaciones insatisfactorias o evitar que empeoren.¹⁶⁶

Asimismo, del análisis realizado respecto del programa y sus indicadores, podemos observar que si bien cuenta con indicadores de género en la Sección B, estos no consideran la situación social, política y económica de las mujeres en el municipio, o bien sus necesidades, intereses y problemáticas propias, por lo que no permiten un análisis de las formas de convivencia social, respecto a la inequidad y desigualdad; de ahí que no se puede afirmar que cuentan con una perspectiva de género.

Se considera que lo anterior se debe a que no existió dicha perspectiva en el proceso de elaboración del programa; situación que se explica con las ideas de Harlod Laswell¹⁶⁷, quien sostiene que la valoración del problema que origina una política pública, está condicionada a lo que considera como “una categoría de eventos preferidos” del actor que la implementa; de tal forma que el hecho de que la agenda no cuente con indicadores que reflejen la problemática en los municipios respecto a la igualdad de género y/o soluciones al respecto, resalta la falta de valoración del problema en la elaboración del programa por parte de la federación.

Al respecto, Arnold Meltsner, sostiene que:

“la motivación de un actor para elaborar e implementar una política pública se relaciona directamente con sus creencias, actitudes y valores; por lo que cada uno percibirá las políticas a través de su marco de referencia, realizando juicios a cerca de la realidad”¹⁶⁸.

¹⁶⁶ INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100525.pdf, México, 2003. Consultado el día 15 de abril de 2019.

¹⁶⁷ Para mayor referencia ver LASWELL, Harold. “La orientación hacia las políticas” en AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, op.cit., pp. 92-93.

¹⁶⁸ MELTSNER, Arnold. “La factibilidad política y el análisis de políticas” en AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, op.cit., pp. 377-378.

Al respecto, Mónica Dávila¹⁶⁹ sostiene que todo indicador tiene su propia tendencia o prejuicio; los indicadores cuantitativos, dice la autora, cuentan con una legitimidad automática por considerarse objetivos; sin embargo, no reflejan la realidad tal y como se presenta, sino únicamente datos básicos y sin interpretación.

Volviendo a Harold Laswell, la sensibilidad al problema es un rasgo importante para el análisis de la efectividad e implementación de las políticas públicas. Esta actitud, dice Laswell, “aumenta la posibilidad de que el investigador alumbré propuestas político-administrativas históricamente viables”¹⁷⁰. Lo anterior explica con claridad que la falta de perspectiva de género en los indicadores de la agenda que nos ocupa, se debe entre otras cuestiones, a la falta de sensibilidad de la problemática de género en nuestros días; si bien existen avances importantes al respecto, el programa refleja que aún hay mucho por hacer.

Se considera que se acreditan dichos supuestos teóricos con el hecho de que la elaboración, implementación y evaluación del Programa de la Agenda Municipal desde que adquirió dicha denominación en 2014¹⁷¹, ha estado siempre a cargo de coordinadores varones, que a todas luces desconocen la particularidad de la situación de la mujer en el país, careciendo de todo enfoque de género e interseccionalidad.

En otro orden de ideas, los indicadores establecidos no generan información alguna que sea relevante para el ejercicio del derecho de las mujeres al acceso de información, derecho humano de vital importancia que permite la transformación de la calidad de vida.

¹⁶⁹ Para mayor referencia ver DÁVILA Díaz, Mónica. *Indicadores de género, guía práctica*, ed. Instituto Andaluz de la Mujer, España, 2014, pp. 20-26.

¹⁷⁰ LASWELL, Harold. “La orientación hacia las políticas” en AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, op.cit., pp. 96-98.

¹⁷¹ Dato recuperado de <https://www.gob.mx/inafed>. Consultado el día 9 de abril de 2019.

Lo anterior lo explica atinadamente Patricia Kurckzin¹⁷², citando ejemplos documentados por el Centro Carter en donde el acceso a la información permite a las mujeres exigir derechos, como es el caso de Jamaica con la identificación de patrones de abuso sexual en orfanatos, India respecto a la obtención de pensiones de viudez o Reino Unido en donde se tuvo acceso a la nómina de la *British Broadcasting Company* (BBC) y se advirtió que las mujeres ganaban menos que los hombres desempeñando las mismas actividades. Es por ello que, en la elaboración, implementación y seguimiento de indicadores con perspectiva de género, se debe tomar en cuenta que la información arrojada sea de utilidad para las mujeres en el ejercicio del derecho de acceso a la información contando con un enfoque interseccional, de tal forma que coadyuven a la institucionalización de la perspectiva de género no solo en la política y/o programa que se pretende implementar, sino con una visión transversal.

Continuando con la óptica de derechos humanos, los indicadores contenidos en el Programa de la Agenda que se analizan no cuentan con información que permita distinguir las condiciones de desigualdad que viven las mujeres en los diferentes municipios; situación que constituye a todas luces un obstáculo en el reconocimiento y goce de sus derechos, lo cual genera a su vez un acto de discriminación contra las mujeres. Al respecto, se coincide con las ideas de Marcela Eternod, quien sostiene que las condiciones de desigualdad que viven las mujeres en las distintas esferas de la vida social, se traducen en discriminación “cuando su resultado obstaculiza, restringe, impide o menoscaba el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades”¹⁷³.

De lo anterior se desprende entre otras cuestiones, que contar con normatividad en materia de género no resulta suficiente, ya que no se refleja la eficacia de dicha normatividad; asimismo, contar con programas y diagnósticos de género no garantiza el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, si bien

¹⁷² Para mayor referencia ver KURCZYN Villalobos, Patricia. “Género: la utilidad de la transparencia” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., pág. 303.

¹⁷³ ETERNOD Arámburu, Marcela. “Igualdad y no violencia: en construcción” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El Derecho desde una perspectiva de género*, op. cit., pág.185.

constituye un avance, no resulta suficiente para medir las condiciones de desigualdad en las que viven las mujeres dentro del municipio.

Ahora bien, hemos señalado que para que se considere que una política o programa público cuenta con perspectiva de género, requiere tener un enfoque de interseccionalidad en su diseño, implementación y evaluación. Al respecto, Alison Symington¹⁷⁴ afirma que si la interseccionalidad se implementa dentro de un paradigma de justicia social, resulta de utilidad para el empoderamiento de las mujeres; situación que no ocurre en la ejecución del Programa de la Agenda Municipal para el Desarrollo. En ese sentido, María Luisa Quintero afirma que la interseccionalidad implica:

“valorar un enfoque de abajo hacia arriba en la investigación, el análisis y la planeación, tomando en cuenta los distintos factores que influyen en las vidas de las mujeres, las vivencias de mujeres marginadas económica y socialmente.”¹⁷⁵

Los indicadores de igualdad de género materia del presente análisis, no permiten visualizar la realidad social y cultural de las mujeres derivada de la división asimétrica con los hombres; además de que no consideran los elementos asociados a dicha división, como es el caso del machismo, racismo, etnicismo, clasismo entre otros elementos que, de acuerdo a Rosa María Álvarez¹⁷⁶, constituyen algunas formas de legitimación de la hegemonía de minorías, por lo que a todas luces carecen de un enfoque de interseccionalidad.

Por otro lado, resulta importante mencionar el hecho de que la participación en la Sección B del Programa para los municipios que no constituyen capitales de los estados sea optativa; situación que como hemos dicho, constituye un elemento

¹⁷⁴ Para mayor referencia ver SYMINGTON, Alison. “Interseccionalidad. Una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, en *Derechos de las Mujeres y cambio económico*, op.cit., pp. 1-8.

¹⁷⁵ QUINTERO Soto, María Luisa y Carlos FONSECA. *Investigaciones sobre género, aspectos conceptuales y metodológicos*, op.cit., pág. 300-301

¹⁷⁶ Para mayor referencia ver ÁLVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, op. cit., pág. 14.

adicional para evidenciar la falta de perspectiva de género en dicho Programa. Lo anterior en virtud de que la figura del Estado, en este caso representada por la Federación como instancia encargada del diseño e implementación de la política pública que nos ocupa, no está cumpliendo con la obligación legal de atender a dicha perspectiva en la planeación del desarrollo mediante el acceso equitativo de los bienes, recursos y beneficios descrita en el capítulo que antecede.

Aunado a lo anterior y coincidiendo con las ideas de Cristina Sánchez¹⁷⁷, las políticas con perspectiva de género deben pugnar por erradicar la discriminación y la subordinación de las mujeres, mediante la ejecución de acciones gubernamentales; sin embargo, al ser optativa la evaluación en materia de igualdad de género para los municipios, no se configuran como tal las acciones gubernamentales necesarias para tal efecto.

Ahora bien, desde una perspectiva político administrativa, Domingo Ruiz¹⁷⁸ sostiene que las políticas públicas tienden a resolver problemas concretos, a promover la integración social y buscar la equidad, ya que si bien es cierto que una propuesta de política puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, se debe tener en mente a las minorías. En ese orden de ideas, el programa que nos ocupa no resuelve el problema, no busca la equidad y mucho menos promueve la integración social; lo anterior en virtud de que, como hemos dicho, los indicadores no reflejan una realidad social de desigualdad y aun cuando así fuera, no se toma en cuenta la situación de las mujeres como un factor de desarrollo en el municipio, al tratarse de indicadores optativos.

Al respecto, Mauricio Merino sostiene que “las líneas de acción desconectadas de

¹⁷⁷ Para mayor referencia ver SÁNCHEZ Mejorada, Cristina. “Las políticas públicas con perspectiva de género: ¿moda, asistencia social o política pública para lograr la equidad?”, México, 2008 **citado por** ALVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, op. cit., pág. 14.

¹⁷⁸ Para mayor referencia ver RUIZ López, Domingo y Carlos E. CÁRDENAS, “¿Qué es una política pública” (documento web)
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf), México, 2003.

una definición previa de un problema público, así como de la intervención de la autoridad para resolverlo, no constituyen política pública.¹⁷⁹ En ese orden de ideas, se puede inferir que el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal ha fracasado en su diseño e implementación como política pública, ya que no ofrece soluciones a ninguna problemática, sino únicamente un sistema de medición generalizado respecto a los servicios que debe prestar el municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional, medición que se considera obsoleta al no ofrecer soluciones o recomendaciones respecto a los resultados obtenidos.

Ahora bien, siguiendo con los lineamientos del Instituto Nacional de las Mujeres, la finalidad de las políticas públicas con perspectiva de género debe consistir en poner en práctica una acción sistemática e intencionada que tenga como consecuencia la disminución de las brechas de género y la desigualdad en la población específica a la que estén dirigidas. Sin embargo, los indicadores de género multicitados no generan acción alguna, simplemente evalúan las condiciones del municipio sin considerar la integración de la perspectiva de género en todas las fases de una intervención o el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para su participación, en condiciones de igualdad.

Asimismo, resulta importante recordar que uno de los objetivos específicos del programa que nos ocupa, consiste en evaluar y reconocer los resultados del desempeño de las funciones constitucionales de los municipios, a través de indicadores cuantitativos que midan la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones realizadas. Dicho objetivo claramente no se alcanza con los indicadores en materia de género, ya que no evalúan acción alguna sino únicamente la existencia o no de documentos que constituyen un antecedente a la implementación de acciones para propiciar la igualdad de género en los municipios.

¹⁷⁹ Para mayor referencia ver MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op.cit., pág. 16

En ese tenor, resultan aplicables las ideas de Mónica Dávila¹⁸⁰ por cuanto ve a que el hecho de que no se relacionen los indicadores con los resultados, o bien no reflejen los objetivos planteados siendo poco realistas, es un error considerable en la elaboración de indicadores; ya que si bien es cierto que dichas acciones no se encuentran contenidas dentro de las funciones constitucionales de los municipios, su implementación y evaluación es obligatoria para los gobiernos municipales tal y como se ha señalado en el epígrafe 1.3 del capítulo anterior.

Aunado a lo anterior, se considera importante mencionar la evolución del programa que nos ocupa por cuanto ve a su denominación. Durante casi 10 años fue denominado “Agenda desde lo local” bajo la premisa de que los gobiernos locales son las instancias más cercanas a la ciudadanía para resolver sus problemas; sin embargo, a partir de 2014 cambia de denominación a “Agenda para el Desarrollo Municipal”.

Al respecto, se debe responder a la pregunta ¿qué se entiende por desarrollo? para la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, la planeación del desarrollo es el medio para:

“promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica y social al aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la Entidad, a la generación de bienes y valores necesarios para el individuo y la sociedad y al logro de mejores niveles de calidad de vida, atendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política del Estado de Querétaro¹⁸¹”.

Asimismo, dicho ordenamiento normativo en su artículo segundo señala que la

¹⁸⁰ Para mayor referencia ver DÁVILA Díaz, Mónica. *Indicadores de género, guía práctica*, ed. Instituto Andaluz de la Mujer, España, 2014, pp. 20-26.

¹⁸¹ MÉXICO: Ley de Planeación, 2011, artículos 2, 9 y 14, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf. Consultado el día 14 de abril de 2019.

planeación es:

“un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸².”

Si bien no se define como tal el desarrollo, de las disposiciones normativas descritas podemos inferir que este tiende al mayor aprovechamiento de recursos mediante la generación de bienes y valores necesarios para mejorar los niveles de calidad de vida a través de diversas acciones económicas y sociales impulsadas por el Estado.

En ese orden de ideas, en uno de los paneles del seminario Caminos hacia la igualdad y el desarrollo: diálogo América Latina- Noruega, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile, las expertas coincidieron en que “el empoderamiento de las mujeres aumenta la productividad de los países, por lo que el crecimiento económico es más robusto y sostenible cuando todos los hombres y mujeres en condición de trabajar participan en el mercado laboral¹⁸³”; por lo que resulta indispensable articular políticas sociales y económicas para garantizar la autonomía de las mujeres (económica, física y en la toma de decisiones), donde la igualdad de género debe ser un objetivo en sí mismo.

De lo anterior se desprende que el Programa que nos ocupa no mide, valora ni evalúa el desarrollo municipal en materia de igualdad de género, ya que sus indicadores no constituyen un parámetro real de avance o retroceso en las relaciones entre los géneros, ni en el ejercicio de derechos de las mujeres velando

¹⁸² MÉXICO-QUERÉTARO: Ley de Planeación del Estado de Querétaro, 2008, artículo 2, recuperado de http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY066_59_18.pdf. Consultado el día 14 de abril de 2019.

¹⁸³ CHILE-SANTIAGO: Seminario *Caminos hacia la igualdad y el desarrollo: diálogo América Latina- Noruega*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, recuperado de <https://www.cepal.org/es/noticias/la-igualdad-de-genero-es-clave-para-el-desarrollo-economico-y-social-de-los-paises>. Consultado el día 14 de abril de 2019.

únicamente por la existencia de normatividad y planeación en la materia.

Asimismo, no se puede considerar que dicho programa evalúe el desarrollo municipal en materia de género, ya que no cuenta con indicadores que evalúen, entre otras cosas, el empoderamiento de las mujeres, los índices de violencia, la división sexual del trabajo, su participación política, sus condiciones de vida, necesidades básicas etc. En ese orden de ideas, Mónica Díaz sostiene que:

“la elaboración de indicadores cuantitativos exclusivamente, impide la visión de la realidad de las mujeres, por lo que resulta fundamental generar indicadores cualitativos que reflejen las experiencias de las mujeres al momento de planear nuevas acciones en aras de lograr la igualdad de oportunidades.¹⁸⁴”

De igual forma, resulta importante mencionar el papel del sistema de medición elegido por el programa que nos ocupa, ya que el llamado “semáforo” limita la evaluación de los indicadores a los siguientes valores: cumplido, parcialmente cumplido o no cumplido. Es por ello, que se considera que dicho sistema no permite identificar la brecha de género e impide el análisis conceptual de la información arrojada, es decir, las razones por las cuales se determinan dichos valores, el contexto social, gubernamental, económico, legal, y los efectos de dichos contextos en las relaciones de igualdad entre los géneros.

De los argumentos vertidos en el presente epígrafe, se puede concluir la falta de perspectiva de género en los indicadores de la Agenda para el Desarrollo Municipal que nos ocupa, en el entendido de que la existencia de un tema que refiera a la “Igualdad de género” dentro de los indicadores de desempeño de la Sección B, no acredita en absoluto dicha perspectiva, por lo que en el siguiente capítulo se mostrará la alternativa de indicadores que se consideran necesarios para tal efecto, así como las consecuencias de éstos en el desarrollo municipal.

¹⁸⁴ DÁVILA Díaz, Mónica. *Indicadores de género, guía práctica*, op.cit., pág. 27

CAPÍTULO TERCERO

PLANTEAMIENTOS RESPECTO A LA EFICIENCIA DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL, DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

3.1 Consideraciones respecto a los indicadores establecidos para el tema de igualdad de género.

En adición a lo mencionado en los capítulos anteriores, para sustentar la hipótesis del presente trabajo se considera importante enfatizar en la finalidad de los indicadores de género. Siguiendo con las ideas de Mónica Díaz, la función de estos últimos consiste en “señalar los cambios sociales en términos de las relaciones de género a lo largo del tiempo y por tanto medir si la igualdad de oportunidades está siendo alcanzada a través de las acciones planificadas.”¹⁸⁵

En ese tenor, Lidia Sánchez sostiene que los indicadores de género:

“... nacen de la necesidad de identificar la situación de hombres y mujeres en la sociedad, con la pretensión de eliminar las brechas de género o desigualdades que puedan existir entre ambos, tomando en cuenta las necesidades específicas de cada género y de esta forma poder conocer el impacto que tienen las acciones llevadas a cabo por las Administraciones Públicas, de manera que un determinado proyecto pueda ser evaluado”¹⁸⁶.

Desde una perspectiva de sustentabilidad ambiental, María Luisa Quintero propone una metodología con indicadores específicos para generar políticas públicas con perspectiva de género, misma que se transcribe a continuación por considerarla de utilidad:

¹⁸⁵ DÁVILA Díaz, Mónica. *Indicadores de género, guía práctica*, op.cit., pág. 26

¹⁸⁶ SÁNCHEZ Bueno, Lidia. *Indicadores de género, aplicación al estudio de la feminización en la Universidad Española*, (documento web) recuperado de <http://masteres.ugr.es/moea/pages/curso201314/tfm1314/memoriasterlidiasanchezbueno/>. Consultado el día 15 de abril de 2019.

“...1) análisis del contexto local que contemple tamaño, densidad, sexo y edad de la población así como su nivel de ingresos, estructura familiar, nivel de educación y religión, 2) división genérica del trabajo productivo, reproductivo y comunitario, 3) acceso y control sobre los recursos y beneficios por parte de hombres y mujeres, 4) factores influyentes respecto a los diversos elementos que afectan las relaciones entre los géneros, 5) concepciones culturales que determinan maneras de explicar la realidad en cada comunidad, 6) niveles de participación social de hombres y mujeres, 7) condición y posición (tipo de vivienda, servicios básicos, relación de subordinación, niveles de ingreso femeninos y masculinos, 8) necesidades básicas e intereses estratégicos (sobrevivencia, reproducción, empoderamiento y equidad de género y por último 9) potencialidad para la transformación (análisis respecto a las estructuras de poder y el impacto de la división genérica del trabajo en las habilidades de las mujeres)”¹⁸⁷.

Aunado a lo anterior, María Luisa Quintero refiere que con el fin de que los indicadores revelen la eficiencia de políticas encaminadas a la atención de la problemática de desigualdad de género, resulta necesario obtener información desagregada por raza, sexo, etnia, estatus entre otros clasificadores¹⁸⁸.

Por su parte, el Instituto Nacional de las Mujeres en su Manual para el desarrollo de indicadores con perspectiva de género, señala que:

... “introducir la perspectiva de género en un programa, proyecto o política pública, implica buscar que los mecanismos, instrumentos y estrategias que lo integren hayan sido diseñados para lograr una distribución de recursos que asegure la equidad en los beneficios para hombres y mujeres de la población objetivo”¹⁸⁹.

¹⁸⁷ QUINTERO Soto, María Luisa y Carlos FONSECA. *Investigaciones sobre género, aspectos conceptuales y metodológicos*, op.cit., pág. 300-301.

¹⁸⁸ *Idem*, pág. 305.

¹⁸⁹ INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100525.pdf, México, 2003. Consultado el día 15 de abril de 2019.

Para ello, señala el Instituto que las instancias responsables del programa deben entre otras cuestiones:

...“realizar estudios, encuestas de opinión o cualquier otro documento que permita enfocar de manera diferenciada los papeles, responsabilidades, necesidades y oportunidades de mujeres y hombres dentro del sistema, identificar las consideraciones y brechas de género y las posibles acciones para atenderlas.”¹⁹⁰

En síntesis, un indicador de género debe reflejar la situación de las relaciones entre mujeres y hombres en un espacio y tiempo determinado, con el fin de facilitar la toma de decisiones al sector público. Por ello, se plantea que para insertar la perspectiva de género en la Agenda para el Desarrollo Municipal, se requiere modificar los indicadores, con el fin de que éstos respondan a un parámetro establecido, y no viceversa; es decir, el parámetro será el tema central que se requiere atender para impulsar la igualdad de género en el municipio, mientras que el indicador será el elemento que permita medir o evaluar el estado que guarda dicho tema dentro de la administración municipal, para lo cual no solo se debe describir el indicador, sino su aportación en la evaluación final.

Resulta importante mencionar que el programa de la Agenda materia del presente análisis, cuenta únicamente con objetivos generales por cada tema establecido y no así, con objetivos estratégicos específicos que permitan conocer la finalidad de los indicadores. Sin embargo, se considera que se requiere establecer objetivos específicos que funjan como elementos particulares a considerar y que permitan conocer el estado de la problemática principal dentro del tema específico, ya que tomar en cuenta el objetivo general resulta muy complejo, debido a que éste puede tener diversas vertientes para lograrlo; de esta forma, los indicadores deben elaborarse con el fin de conocer el estado de la problemática respecto al objetivo específico y no así respecto al objetivo general, tomando siempre en cuenta las metas establecidas para ello.

¹⁹⁰ *Ibidem*

Si bien es cierto que existen múltiples aspectos a tomar en cuenta para evaluar la igualdad de género dentro de los municipios, se considera que se deben establecer objetivos específicos con el fin de acotar el espectro de actuación y de esta forma poder atender la problemática desde una visión realista y concreta. En base a ello y al conocimiento empírico adquirido respecto a la igualdad de género en las administraciones públicas municipales, se considera que se deben establecer 5 objetivos específicos básicos dentro del tema de igualdad de género contenido en la Sección B del programa multicitado:

1. Contar con proyectos o programas con perspectiva de género en el Municipio.
2. Generar información de utilidad que permita identificar las condiciones de igualdad o desigualdad de género en el municipio.
3. Identificar la brecha de género en los apoyos sociales y servicios públicos otorgados por el municipio.
4. Promover la participación del funcionariado público municipal en el impulso a la igualdad de género en el municipio.
5. Generar la colaboración interinstitucional necesaria para promover la igualdad de género en la población del municipio.

Para mayor claridad, se explicará la finalidad de contar con cada uno de los objetivos específicos propuestos, utilizando el enfoque interseccional multicitado, lo cual se considera que permitirá facilitar la medición y por lo tanto la acotación e identificación de la problemática:

Objetivo específico propuesto	Finalidad
Contar con proyectos o programas que contribuyan a lograr la igualdad de género en el Municipio.	Conocer las acciones implementadas por las administraciones públicas municipales que tomen en cuenta las necesidades de hombres y mujeres, sus contextos sociales y económicos así como sus características específicas.

Generar información de utilidad que permita identificar las condiciones de igualdad o desigualdad de género en el municipio.	Identificar la información generada por las administraciones públicas municipales respecto a las circunstancias específicas de hombres y mujeres en sus diferentes ámbitos de actuación, con el fin de contar con datos que permitan ejecutar acciones al respecto.
Identificar la brecha de género en los apoyos sociales y servicios públicos otorgados por el municipio	Identificar las necesidades de mujeres y hombres respecto a los apoyos sociales y servicios que ofrece cada municipio, tomando en cuenta los contextos sociales y económicos de cada uno de ellos, así como de la demanda presentada, con el fin de tomar acciones necesarias para impulsar el empoderamiento y autonomía de las mujeres
Promover la participación del funcionariado público municipal en el impulso a la igualdad de género en el municipio.	La transversalidad de la perspectiva de género implica su implementación en todos los sectores de la administración pública, es por ello que estos parámetros se establecen con el fin de identificar dicha implementación y de esta forma tomar las acciones necesarias para involucrar al funcionariado en general, incluyendo aquel de instancias externas que se relacionen con las funciones y servicios que presta el Municipio.
Generar la colaboración interinstitucional necesaria para promover la igualdad de género en el municipio.	

La propuesta de insertar los objetivos específicos señalados, se debe entre otras cuestiones, a que la autonomía y el empoderamiento de las mujeres constituyen un requisito indispensable para el logro de la igualdad de género, tal y como lo señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

...“el empoderamiento, concepto tomado del inglés *empowerment*, se relaciona con la toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar e impugnar las relaciones de poder entre los géneros presentes tanto en contextos privados como públicos; mientras que la autonomía se entiende como el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente.¹⁹¹”

Asimismo, resulta importante contar con objetivos que pugnen por involucrar a la administración pública en el impulso a la igualdad de género. Lo anterior en virtud

¹⁹¹ BENAVENTE R., María Cristina y Alejandra VALDÉS B. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, Santiago de Chile, 2014, (documento web), recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf. Consultado el 2 de mayo de 2019.

a los acuerdos generados en la IV Conferencia Mundial sobre las mujeres, que obligan al estado mexicano a contar con herramientas y recursos adecuados como formación en género, información desagregada por sexo, informes de impacto de género, marcos legislativos acordes, presupuestos sensibles al género, etc; además de estar obligados a “contar con una voluntad y compromiso político, profesional e individual explícito con la igualdad”.¹⁹²

Al respecto, María Luisa Tarrés afirma que “la institucionalización de la perspectiva de género depende en última instancia de la apropiación que funcionarios y sociedad civil hagan de esta perspectiva y del valor que se otorgue a la equidad y a la mujer en la sociedad y en el sistema político¹⁹³”, por lo que resulta indispensable la participación del funcionariado en el cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos.

Así pues, los objetivos específicos y su finalidad permitirán delimitar el campo de actuación y de esta forma alcanzar el objetivo general establecido. Derivado de lo anterior, resulta necesario modificar los indicadores con el fin de que reflejen de mejor manera el cumplimiento a los objetivos específicos propuestos. Es por ello, que utilizando el objetivo general y niveles contenidos en el tema de igualdad de género de la Sección B¹⁹⁴ del programa que nos ocupa, se proponen los siguientes indicadores de acuerdo a cada uno de los objetivos específicos propuestos:

¹⁹² Para mayor referencia ver MÉXICO: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)”, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, 2008, p.p. 167-263. Consultado el día 2 de mayo de 2019

¹⁹³ TARRÉS, María Luisa, Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los Institutos de las Mujeres en México. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 2006, (documento web) recuperado de: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96000501>> ISSN 0718-0241. Consultado el día 2 de mayo de 2019.

¹⁹⁴ Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, pág. 35.

Tema	Objetivo general	Objetivo específico	Indicadores	Nivel	Descripción del indicador	Aportación del indicador en materia de evaluación
B.2.6 Igualdad de Género	Promover la igualdad de género como estrategia transversal en las políticas públicas municipales, para contribuir al acceso equitativo de oportunidades de desarrollo.	Contar con proyectos o programas que contribuyan a lograr la igualdad de género en el Municipio	Proporción de regidora/es que dirigen apoyos a programas con equidad de género desagregados por sexo y por programa	Gestión	Muestra al número de regidoras e/es que impulsan programas o acciones de género en el Municipio.	Permite observar el compromiso de las y los regidores para impulsar programas o proyectos que promuevan la igualdad de género en el municipio
			Aportación económica de los recursos municipales para implementar programas que impulsan la igualdad de género/aportación de recursos municipales a otros programas	Gestión y desempeño	Muestra el porcentaje de presupuestos otorgado por el municipio al desarrollo de programas de igualdad de género	Permite visualizar las gestiones realizadas, así como la voluntad política del Municipio para asignar presupuestos para eliminar las brechas de género y cumplir las metas establecidas para ello.
			Programas o proyectos que impulsan la igualdad de género ejecutados en el año/totalidad de programas o proyectos ejecutados en el año	Gestión	Muestra el porcentaje de proyectos o programas destinados para fomentar la igualdad de género respecto del total de programas implementados en el año	Resulta necesario identificar los programas municipales que dirigen sus apoyos a proyectos productivos, sociales o comunitarios dirigidos por hombres, mujeres, personas con capacidades diferentes, grupos vulnerables, etc.
		Generar información de utilidad que permita identificar las condiciones de igualdad o desigualdad de género en el municipio.	Sistemas de información con enfoque de género generados/totalidad de sistemas de información con los que cuenta el Municipio	Gestión	Muestra la existencia de un sistema de información conformado por indicadores de género, así como la periodicidad en su actualización	Permite identificar si la información que genera el Municipio dentro de sus diversos programas contiene o no un enfoque de género, así como el sistema de indicadores generado respecto a dicha información
			Identificar la brecha de género en los apoyos sociales y servicios públicos otorgados por el municipio	Número de personas que han sido beneficiarias de algún programa de regularización de tenencia de la tierra, desagregado por sexo, edad y estado civil/número total de personas beneficiadas por dichos programas.	Gestión	Muestra la brecha de género en la tenencia de la tierra, así como en los programas o proyectos implementados
		Número de personas que han sido beneficiarias de alguna acción o programa relacionada con el funcionamiento de mercados desagregado por sexo, edad y estado civil/número total de personas beneficiadas por dichos programas.		Desempeño	Muestra la brecha de género en la operatividad de los mercados, así como en los programas o proyectos implementados.	Permitirá enfocar el programa a la problemática detectada
		Aportación económica de los recursos municipales de apoyos sociales, desagregado por sexo de las personas beneficiarias, edad y estado civil		Gestión	Refleja la brecha de género en el porcentaje de recursos otorgados por concepto de apoyos sociales, destinados a hombres y mujeres en el Municipio.	La diferenciación de los apoyos por sexo, permite observar el desequilibrio que puede existir en el ofrecimiento de recursos.
		Población beneficiaria de los apoyos sociales desagregada por sexo, que son jefa/es de familia		Desempeño	Muestra el número de hombres y mujeres en el Municipio, que se benefician de apoyos sociales y se declaran jefa/es de familia	Identificar la necesidad de las/los jefas de familia de recibir un apoyo, otorga al programa o política la posibilidad de dirigir de manera adecuada los apoyos ofrecidos y posibilita la permanencia de las personas beneficiarias al programa
		Porcentaje de beneficiarias/os respecto a apoyos requeridos para medicamentos y atención médica desagregado por sexo		Desempeño	Muestra el número de hombres y mujeres en el Municipio, que solicitan apoyos en cuestiones de salud pública	Permitirá identificar la situación de mujeres y hombres respecto al acceso a la salud pública en el Municipio.
		Promover la participación del funcionariado público municipal en el impulso a la igualdad de género en el municipio.		Número de funcionaria/os de la administración municipal que han implementado programas o proyectos con perspectiva de género, desagregados por sexo y por programa respecto a la totalidad de la plantilla laboral.	Gestión	Muestra el porcentaje de funcionaria/os involucrados en impulsar la igualdad de género en el municipio
			Número de servidoras/es públicos capacitados en materia de políticas públicas con perspectiva de género, violencia institucional y clima laboral desagregados por sexo y por tema, respecto a la totalidad de la plantilla laboral.	Gestión	Señala el porcentaje de funcionaria/os capacitados en materia de género respecto al número total	Permite identificar la eficiencia y eficacia del funcionariado del municipio en acciones que implementan respecto a la igualdad de género.
		Generar la colaboración interinstitucional necesaria para promover la igualdad de género en el municipio.	Convenios celebrados con instancias externas que generen acciones en favor de la igualdad de género/totalidad de convenios celebrados	Gestión y desempeño	Muestra el número de convenios celebrados por el municipio en favor de la igualdad de género	Permite ampliar la cobertura de acciones en la pro de la igualdad de género, así como impulsarlas desde distintos ámbitos

FUENTE: Elaboración propia con o propuestas de cambio con base en los indicadores señalados en el numeral B.2.6 del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018

Los indicadores propuestos en la tabla anterior, miden desde distintos objetivos (aunque no son todos los posibles) la relación entre hombres y mujeres en el municipio; además de que sus resultados reflejan el avance en el objetivo planteado por el tema identificado con el numeral B.2.6, contenido en la Agenda para el Desarrollo Municipal que nos ocupa.

Asimismo, en la columna de aportación, se señala la importancia de contar con dicho indicador respecto a los resultados que éstos arrojen para el Municipio correspondiente. Dicha columna, resulta importante para el caso de que el indicador contenga algún término o aspecto técnico ambiguo que pueda ser interpretado de más de una manera por el funcionariado a cargo de su aplicación.

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social¹⁹⁵, sostiene que es importante definir el objeto o importancia del indicador con el fin de que “la persona que no conoce el programa “entienda” los indicadores del mismo modo que los operadores del programa o la institución¹⁹⁶.”

Asimismo, el CONEVAL señala que el indicador debe estar directamente relacionado con un aspecto fundamental del objetivo del programa; sin embargo, el objetivo establecido en el programa que nos ocupa es muy general, por lo que se considera importante establecer un parámetro, descripción y aportación para cada indicador, con el fin de identificar la problemática específica y de esta forma proponer soluciones a la misma desde un enfoque de género.

Otro aspecto importante a analizar, es la evidencia que se establece para evaluar el cumplimiento de los indicadores del programa que analizamos. Hemos descrito los documentos contemplados como evidencia para el tema de igualdad de género:

¹⁹⁵ En adelante CONEVAL

¹⁹⁶ MÉXICO - CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México, 2013, (documento web) recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf. Consultado el día 25 de abril de 2019.

Indicador	Evidencias
Marco normativo en materia de igualdad de género.	1. Disposiciones normativas actualizadas en materia de igualdad de género. 2. Protocolo de atención de casos de violencia contra las mujeres.
Instancia responsable de la promoción de la igualdad de género.	1. Organigrama actualizado. 2. Manual de organización actualizado, con la función de promoción de la igualdad de género.
Diagnóstico de igualdad de género.	1. Diagnóstico sobre igualdad de género, que cuente con todos los elementos relacionados.
Programa para la promoción de la igualdad de género.	1. Programa para la promoción de la igualdad de género, que cuente con todos los elementos relacionados.
Coordinación para la promoción de la igualdad de género.	1. Convenio(s) vigente(s) y/o acuerdos de colaboración vigentes
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Programa Agenda Municipal para el Desarrollo, (documento web) recuperado de https://www.gob.mx/informacion-y-comunicacion/programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal . Consultado el día 25 de abril de 2019	

Siguiendo con los lineamientos del CONEVAL, un indicador es monitoreable cuando “analiza la claridad de los medios de verificación y del método de cálculo del indicador para determinar si éste puede ser sujeto a una comprobación independiente”¹⁹⁷. Esto quiere decir que dicho indicador podría ser replicado por cualquier persona, por lo que su objetivo debe contenerse en el propio medio de verificación.

En ese orden de ideas y con el fin de generar herramientas que coadyuven en la promoción de la igualdad de género en los municipios, se proponen los siguientes medios de verificación o “evidencias” respecto a los objetivos e indicadores propuestos:

¹⁹⁷ MÉXICO - CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México, 2013, (documento web) recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf. Consultado el día 25 de abril de 2019.

Objetivo específico	Indicadores propuestos	Medios de verificación (evidencias) propuestos
Contar con proyectos o programas que contribuyan a lograr la igualdad de género en el Municipio	Proporción de regidora/es que dirigen apoyos a programas con equidad de género desagregados por sexo y por programa	Documento en el que se haga constar la iniciativa del programa propuesto y/o documentación probatoria de acciones sociales realizadas al respecto
	Aportación económica de los recursos municipales para implementar programas que impulsen la igualdad de género/ aportación de recursos municipales a otros programas	Presupuesto de Egresos del Municipio para el ejercicio fiscal que se trate
	Programas o proyectos que impulsen la igualdad de género ejecutados en el año/ totalidad de programas o proyectos ejecutados en el año	Publicación en gacetas de los acuerdos de cabildo generados respecto a reglas de operación, lineamientos o políticas del programa que se trate
Generar información de utilidad que permita identificar las condiciones de igualdad o desigualdad de género en el municipio.	Sistemas de información con enfoque de género generados / totalidad de sistemas de información con los que cuenta el Municipio	Reportes generados por el sistema utilizado que arrojen información relevante para el tema de igualdad de género en el Municipio
Identificar la brecha de género en los apoyos sociales y servicios públicos otorgados por el municipio	Número de personas que han sido beneficiarias de algún programa de regularización de tenencia de la tierra, desagregado por sexo, edad y estado civil/ número total de personas beneficiadas por dichos programas.	Documentos que contengan evidencia de la recepción del beneficio, así como el estudio socioeconómico utilizado y un reporte de los montos erogados por beneficiario con la periodicidad correspondiente.
	Número de personas que han sido beneficiarias de alguna acción o programa relacionada con el funcionamiento de mercados desagregado por sexo, edad y estado civil/ número total de personas beneficiadas por dichos programas.	Formularios, cuestionarios, reportes o cualquier otro documento que contenga la información recabada.
	Aportación económica de los recursos municipales de apoyos sociales, desagregado por sexo de las personas beneficiarias, edad y estado civil	Reportes generados por el sistema utilizado, documentación que acredite la recepción del apoyo otorgado
	Población beneficiaria de los apoyos sociales desagregada por sexo, que son jefa/es de familia	Formularios, cuestionarios, reportes o cualquier otro documento que contenga la información recabada.
	Porcentaje de beneficiarias/os respecto a apoyos requeridos para medicamentos y atención médica desagregado por sexo	
Promover la participación del funcionariado público municipal en el impulso a la igualdad de género en el municipio.	Número de funcionaria/os de la administración municipal que han implementado programas o proyectos con perspectiva de género, desagregados por sexo y por programa respecto a la totalidad de la plantilla laboral.	Reporte que contenga la información solicitada, así como los lineamientos, reglas o evidencia de la operatividad de dichos programas
	Número de servidora/es públicos capacitados en materia de políticas públicas con perspectiva de género, violencia institucional y clima laboral desagregados por sexo y por tema, respecto a la totalidad de la plantilla laboral.	Listas de asistencia, material fotográfico, evaluaciones pre y post capacitación, cartas descriptivas
Generar la colaboración interinstitucional necesaria para promover la igualdad de género en el municipio.	Convenios celebrados con instancias externas que generen acciones en favor de la igualdad de género/totalidad de convenios celebrados	Documento que contenga el convenio referido, así como un reporte de los beneficios obtenidos con dicho convenio
FUENTE: Elaboración propia como propuesta de cambio con base en los medios de verificación señalados en el numeral B.2.6 del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018		

De la tabla anterior se desprende que las evidencias e indicadores propuestos son adecuados a los criterios del CONEVAL, ya que se tiene que otorgan una “base suficiente para emitir un juicio respecto al desempeño del programa y si la información que proporciona el indicador es relevante y apropiada para describir los logros del programa en un cierto periodo”¹⁹⁸. Los indicadores y medios de verificación contenidos actualmente en el Programa materia del presente análisis, no permiten emitir dicho juicio, únicamente informan respecto a la existencia o no de instrumentos básicos para impulsar la igualdad de género en el Municipio correspondiente.

Ahora bien, suponiendo que los objetivos específicos, indicadores y medios de verificación señalados en las tablas descritas fueran insertados en la Agenda para el Desarrollo Municipal, con el fin de que éstos resulten eficientes resulta sumamente necesario modificar el sistema de medición tipo semáforo utilizado, de lo contrario, dichos indicadores no reflejarían resultado alguno. Es por ello que en el siguiente epígrafe se describirá la forma de medición propuesta para tal efecto.

3.2 Recomendaciones respecto al sistema de medición tipo semáforo, desde una perspectiva de género.

Por cuanto ve al sistema de medición elegido por el programa que nos ocupa, se considera importante analizar su eficiencia, ya que como se ha descrito, limita la evaluación de los indicadores a los siguientes valores: cumplido, parcialmente cumplido o no cumplido.

¹⁹⁸ MÉXICO - CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México, 2013, (documento web) recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf. Consultado el día 25 de abril de 2019.

Si bien es cierto que dicho sistema resulta útil para medir los temas e indicadores contenidos en la Sección A, se estima que no son de utilidad para la Sección B en la que se encuentra contenido el tema de igualdad de género.

Lo anterior en virtud de que dicho sistema no permite identificar la brecha de género e impide el análisis de la información arrojada bajo un enfoque interseccional, es decir, la reflexión respecto a las posibles razones por las que se obtuvieron los resultados por indicador; como es el caso del contexto social, las condiciones socioeconómicas, políticas y sociales de las personas afectadas, las oportunidades educativas y laborales, los recursos municipales, los compromisos políticos, así como los efectos de dichos resultados en las relaciones de igualdad entre los géneros.

La Sección B del programa entonces, debe contar con un sistema específico que permita evaluar no solo la existencia o no de la evidencia requerida, sino de las causas y efectos de los resultados conforme a las metas establecidas; de tal forma que los municipios se puedan autoevaluar respecto a los resultados obtenidos en el año inmediato anterior y no así respecto a las circunstancias de otros municipios, ya que de lo contrario, no se cuenta con un enfoque interseccional sino con un enfoque institucional básico que evalúa el trabajo realizado únicamente en función de los documentos o instrumentos generados.

En relación con lo anterior, el CONEVAL propone señalar una “línea base” que se entiende como el punto de partida del indicador para evaluarlo y darle seguimiento, de tal forma que se debe conocer la situación actual del programa mediante parámetros e indicadores que permitan establecer las metas a alcanzar en determinado periodo de tiempo¹⁹⁹. El Programa para la Agenda Municipal que nos ocupa no señala metas, únicamente indicadores cuya

¹⁹⁹ Para mayor referencia ver MÉXICO - CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México, 2013, (documento web) recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf. Consultado el día 25 de abril de 2019.

medición se basa en un esquema básico de cumplimiento e incumplimiento en relación a la evidencia proporcionada.

Siguiendo con la línea base como el factor que determina las metas del programa y los juicios de valor sobre su desempeño, el CONEVAL aclara que no se trata de la primera estimación que se realiza al indicador, sino del valor que el programa tomará como referencia inicial. Suponiendo sin conceder que en el programa que nos ocupa dicha línea base se traduzca en la etapa de diagnóstico, se tiene que los indicadores contenidos en el tema de igualdad de género y sus instrumentos de evaluación no reflejan un diagnóstico que permita identificar áreas de oportunidad tomando en cuenta las causas y consecuencias de la problemática detectada, por lo que no resultan de utilidad para establecer como tal una línea base.

Ahora bien, la finalidad de establecer metas concretas consiste básicamente en acreditar el grado de avance de los objetivos, por lo que se traduce en otra forma de medición. Siguiendo con los criterios del CONEVAL, “las metas deben ser realistas, es decir, factibles de alcanzar en un periodo de tiempo determinado”²⁰⁰. Sin embargo, el programa que nos ocupa utiliza un sistema de medición tipo semáforo que no establece metas concretas; por lo que resulta insuficiente, ineficiente e inútil por cuanto ve la medición real de la igualdad de género en los distintos Municipios. Derivado de lo anterior y a manera de sintetizar la propuesta que se presenta respecto al sistema de medición del programa, en seguida se describen las metas que se estiman de utilidad respecto a los objetivos específicos e indicadores propuestos. Lo anterior únicamente a manera de ejemplo, ya que dichas metas deben establecerse respecto a los resultados del año inmediato anterior, de acuerdo a lo planteado:

²⁰⁰ Para mayor referencia ver MÉXICO - CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México, 2013, (documento web) recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf. Consultado el día 25 de abril de 2019.

Objetivo específico	Metas propuestas respecto al objetivo establecido	Indicadores propuestos
Contar con proyectos o programas que contribuyan a lograr la igualdad de género en el Municipio	Que el 10% de las y los regidores en turno, promuevan programas o acciones para fomentar la igualdad de género en el municipio.	Proporción de regidora/es que dirigen apoyos a programas con equidad de género desagregados por sexo y por programa
	Contar con recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos del Municipio correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, para ejecutar programas que impulsen la igualdad de género en el Municipio	Aportación económica de los recursos municipales para implementar programas que impulsen la igualdad de género/ aportación de recursos municipales a otros programas
	Ejecutar mínimo 5 programas o proyectos que impulsen la igualdad de género en el Municipio durante el ejercicio fiscal que corresponda.	Programas o proyectos que impulsen la igualdad de género ejecutados en el año/ totalidad de programas o proyectos ejecutados en el año
Generar información de utilidad que permita identificar las condiciones de igualdad o desigualdad de género en el municipio.	Contar con un sistema de información básico que arroje los siguientes datos como mínimo: población beneficiada de los apoyos o programas del municipio desagregada por sexo, edad, estado civil, escolaridad, ocupación indicando si son jefa/es de familia o no, comunidad o localidad.	Sistemas de información con enfoque de género generados/ totalidad de sistemas de información con los que cuenta el Municipio
Identificar la brecha de género en los apoyos sociales y servicios públicos otorgados por el municipio	Que el 80% de las mujeres beneficiarias por el programa de tenencia de la tierra, reciban asesoría legal y administrativa para realizar los trámites correspondientes.	Número de personas que han sido beneficiarias de algún programa de regularización de tenencia de la tierra, desagregado por sexo, edad y estado civil/ número total de personas beneficiadas por dichos programas.
	Que el 50% de mujeres que venden producto en el mercado, reciban asesoría legal y administrativa para contar con la documentación en regla	Número de personas que han sido beneficiarias de alguna acción o programa relacionada con el funcionamiento de mercados desagregado por sexo, edad y estado civil/ número total de personas beneficiadas por dichos programas.
	Contar con recurso etiquetado para apoyos sociales con perspectiva de género	Aportación económica de los recursos municipales de apoyos sociales, desagregado por sexo de las personas beneficiarias, edad y estado civil
	Que el 100% de jefa/es de familia reciban el apoyo social solicitado en tiempo y forma	Población beneficiaria de los apoyos sociales desagregada por sexo, que son jefa/es de familia Porcentaje de beneficiarias/os respecto a apoyos requeridos para medicamentos y atención médica desagregado por sexo
Promover la participación del funcionariado público municipal en el impulso a la igualdad de género en el municipio.	Que el 50% del funcionariado que tenga poder de decisión, se encuentre involucrado en la ejecución o planeación de algún programa o acción que fomente la igualdad de género en el municipio	Número de funcionaria/os de la administración municipal que han implementado programas o proyectos con perspectiva de género, desagregados por sexo y por programa respecto a la totalidad de la plantilla laboral.
	Que el 100% del funcionariado involucrado con la planeación y ejecución de programas y proyectos, se encuentre capacitado en materia de igualdad de género.	Número de servidor/a/es públicos capacitados en materia de políticas públicas con perspectiva de género, violencia institucional y clima laboral desagregados por sexo y por tema, respecto a la totalidad de la plantilla laboral.
Generar la colaboración interinstitucional necesaria para promover la igualdad de género en el municipio.	Obtener recursos estatales para ejecutar mínimo 2 de los programas establecidos como meta.	Convenios celebrados con instancias externas que generen acciones en favor de la igualdad de género/totalidad de convenios celebrados
FUENTE: Elaboración propia como propuesta de cambio con base en los indicadores señalados en el numeral B.2.6 del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018		

De la tabla se desprende que una vez establecidas las metas respecto a los resultados arrojados en años anteriores por lo menos en el tema de igualdad de género contenido en la Sección B del programa multicitado, el sistema de medición deberá versar respecto al cumplimiento o no de dichas metas y la situación social, económica y o política respecto a las relaciones entre hombre y mujeres que éstas arrojen; de tal forma que la evaluación de los municipios se realizará de manera independiente y respecto a los mismos elementos, con el fin de visualizar si existen cambios en la situación derivada de la problemática detectada o no.

Con el fin de dar claridad a lo anterior, resulta útil referir el Manual para medir los resultados de los proyectos de desarrollo propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura²⁰¹. Dicho manual, señala que para los casos en que no se cuente con datos básicos determinados (como es el caso del tema y programa materia del presente análisis por abarcar diversas problemáticas), la medición de los resultados puede realizarse mediante una comparación de la situación actual en población no beneficiada por los proyectos versus la situación de la población beneficiada con base en “la hipótesis de que las situaciones comparadas no eran muy distintas antes de iniciarse las operaciones previstas en el proyecto.”²⁰²

Siguiendo con la propuesta de la UNESCO, puede resultar conveniente comparar dos proyectos análogos que sólo se diferencian en algunos aspectos importantes. Lo anterior con el fin de “determinar el grado de eficacia de las actividades realizadas en uno solo de ellos”²⁰³ y si se obtiene la cantidad de datos suficientes, son factibles de ser analizados a través de métodos estadísticos perfeccionados.

²⁰¹ En adelante UNESCO.

²⁰² UNESCO. Cómo medir los resultados de los proyectos de desarrollo. Manual para los expertos en misión, Suiza, 1960, (documento web), recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137198>. Consultado el día 30 de abril de 2019.

²⁰³ *Ibidem*

Otro proceso de medición válido y eficaz para las metas propuestas, es tomar en cuenta las entrevistas o datos registrados, para lo cual “debe excluirse rigurosamente la posibilidad de que intervengan factores generales que produzcan el cambio o la diferencia que se observa”²⁰⁴ y se requiere la intervención de las y los ejecutores de los programas o proyectos implementados; de tal manera que “si esos datos e interpretaciones resultan ininteligibles para las personas más directamente interesadas en un proyecto o para las mejor informadas al respecto, habrá que pensar en elaborar de nuevo los datos y en revisar las interpretaciones.”²⁰⁵

En conclusión, se propone un análisis situacional respecto al cumplimiento o no de las metas que sean establecidas acotándolo no solo al municipio del que se trate, sino a comunidades, zonas o poblaciones específicas al que se dirijan las metas establecidas. Lo anterior mediante una comparación válida que permita evidenciar las condiciones antes, durante y después de la ejecución de las metas para cada uno de los objetivos específicos propuestos en el programa que nos ocupa.

En el presente apartado se explicó la ineficiencia del sistema de medición implementado, así como las propuestas de mejora que se consideran necesarias para implementar un enfoque de género en la medición de resultados del programa de la Agenda que nos ocupa, enfoque que se retomará en el siguiente epígrafe, donde se abordará el tema de discriminación como elemento constante en la estructura general de dicho programa.

²⁰⁴ UNESCO. Cómo medir los resultados de los proyectos de desarrollo. Manual para los expertos en misión, Suiza, 1960, (documento web), recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137198>. Consultado el día 30 de abril de 2019.

²⁰⁵ *Ibidem*

3.3. Propuestas para eliminar los factores de discriminación detectados en el programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.

En el capítulo primero, fueron analizados diversos conceptos de perspectiva de género, mismos que en su mayoría refieren la importancia de identificar los factores de discriminación para estar en posibilidad de valorar si existe o no realmente una igualdad entre los géneros, utilizando para tal efecto un enfoque interseccional que permita exponer los diversos tipos de discriminación que se presentan en una sociedad determinada.

Asimismo, se ha señalado que se requiere la transversalidad de la perspectiva de género en el actuar del estado mexicano con el fin de erradicar la discriminación contra las mujeres en nuestro país, situación que se traduce en la implementación de políticas públicas para ello.

Ahora bien, con el fin de acotar el significado del término discriminación, para efectos del presente trabajo se cita la definición que señala la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación en su artículo cuarto, por ser esta la disposición normativa especializada en la materia:

...“Para los efectos de esta Ley 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.²⁰⁶”

²⁰⁶ MÉXICO: Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, 2007, artículo 4, (documento web) recuperado de [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LFPED\(1\).pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LFPED(1).pdf). Consultado el día 2 de mayo de 2019.

Del concepto transcrito, se desprende que todo acto de exclusión que impida la igualdad de oportunidades se entenderá como discriminación. Asimismo, el Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 30 de abril de 2014, refiere puntualmente que:

... “La acción del Estado es fundamental no sólo en razón de abstenerse de discriminar por cualquier vía, sino en relación con la activa tarea de crear igualdad de condiciones y oportunidades entre las personas, a través del trato igualitario que el propio Estado debe garantizar a la sociedad, como destinataria de las políticas y acciones.²⁰⁷”

No obstante lo anterior, el Programa para la Agenda Municipal que nos ocupa señala que:

... “Para efectos del esquema de reconocimientos del programa, el municipio deberá elegir por lo menos uno de ellos y responderlo, de acuerdo con su vocación productiva. Las capitales estatales aplicarán las secciones “A” y “B” de la ADM. Para el resto de los municipios, la sección “B” **será opcional**.²⁰⁸”

Siguiendo con la descripción legal del concepto de discriminación transcrito, dicha opción, constituye *per se* un factor de discriminación hacia las mujeres y por lo tanto un obstáculo evidente para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres dentro de los municipios participantes. Lo anterior en virtud de que se excluye el estudio de las condiciones sociales y económicas de las mujeres en los municipios participantes que no son capital de sus estados. Al respecto, la CEPAL explica que esto se debe a que en muchas políticas y programas públicos sigue predominando lo masculino, por lo que resulta necesario que “el reconocimiento de los derechos de las mujeres se exprese simbólica, normativa e

²⁰⁷ MÉXICO – PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, 2014, (documento web), recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92182/DOF - Diario Oficial de la Federación.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92182/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federacion_n.pdf). Consultado el 2 de mayo de 2019.

²⁰⁸ PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL 2018, énfasis agregado, pp. 19-20.

institucionalmente”²⁰⁹.

Ahora bien, siguiendo con las ideas de Alma Delia Herrera²¹⁰ la perspectiva de género en las políticas públicas consiste en garantizar que las mujeres cuenten con la posibilidad de desarrollarse plenamente, situación que se impide al no contar con un diagnóstico respecto a sus condiciones en comparación con la población masculina dentro de los municipios, por no constituir un tema de atención obligatorio en la implementación del programa que nos ocupa.

En otro orden de ideas, con el fin de apoyar la hipótesis que sostiene el presente trabajo, se estima relevante abordar el concepto de justicia de género. De acuerdo con la CEPAL, dicho concepto se define como:

... “el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres y para permitirles acceder y controlar los recursos en combinación con la agencia humana.”²¹¹

Asimismo, la CEPAL afirma que para estar en posibilidad de alcanzar la justicia de género, se requiere tener en cuenta que:

...“ésta no puede ser atribuida solamente a un factor, sino que incluye tanto las injusticias económicas y la ausencia de reconocimiento de las mujeres en cuanto sujetos, como las injusticias presentes en la forma en que se organiza la acción política y la toma de decisiones, que las excluye”²¹².

De lo anterior se puede concluir que la igualdad de género está relacionada directamente con la manera en que las políticas públicas pueden resolver injusticias de género.

²⁰⁹ BENAVENTE R., María Cristina y Alejandra VALDÉS B. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, op.cit. pág. 18.

²¹⁰ Para mayor referencia ver HERRERA Márquez, Alma D. y Laura P. RODRIGUEZ. “Discriminación contra la mujer” en GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, op.cit., pág. 194.

²¹¹ BENAVENTE R., María Cristina y Alejandra VALDÉS B. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, op.cit. pág. 20.

²¹² *Ibidem*

Es por ello que la CEPAL sostiene que dichas políticas constituyen una forma de compensación de las dinámicas que han excluido a las mujeres a través del tiempo²¹³. En ese orden de ideas, el hecho de que el programa materia del presente análisis no contemple como obligatorio el cumplimiento del objetivo de promover la igualdad de género como estrategia transversal en las políticas públicas municipales, constituye un acto de injusticia de género que a su vez impide visualizar las problemáticas detectadas y por lo tanto reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres en los municipios participantes.

Por otro lado, en la IV Conferencia Mundial sobre las mujeres celebrada en Beijing en 1995, los estados parte coincidieron en que existen dos estrategias clave para alcanzar la igualdad de género: 1) *mainstreaming* de género en la ejecución de políticas públicas, entendida como “la integración de la perspectiva de género en todas las esferas de la vida, en todos los niveles y en todas las fases de una intervención²¹⁴” y 2) el empoderamiento de las mujeres. Dichas estrategias tienen como fin:

...“impregnar el conjunto de políticas y programas con la mirada que nos proporciona la perspectiva de género, la cual nos permite conocer la situación y posición, necesidades e intereses de mujeres y hombres en las diferentes esferas de la vida, y a través de ellas poder corregir las desigualdades detectadas”²¹⁵.

Así pues, de acuerdo a la estrategia de *mainstreaming* resulta evidente que más que integrar a las mujeres en las políticas públicas, se requiere construir un nuevo modelo de diseño y elaboración que coadyuve a modificar las relaciones de poder basadas en la subordinación de las mujeres.

²¹³ Para mayor referencia ver ²¹³ BENAVENTE R., María Cristina y Alejandra VALDÉS B. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, op.cit. pág. 22.

²¹⁴ MÉXICO: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)”, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, 2008, p.p. 167-263. Consultado el día 2 de mayo de 2019.

²¹⁵ *Ibidem*

Al respecto, Ana María Tepichin sostiene que “el diseño de soluciones solamente para mujeres sin introducir acciones deliberadas dirigidas a desaparecer la desigualdad surgida de la diferencia sexual, deja intacto el poder y con ello se empuja a las mujeres a un círculo de cambio sin transformación.”²¹⁶

Como hemos analizado, el programa de la Agenda Municipal no solo es optativo en el tema de igualdad de género, sino que no evalúa la implementación de acciones, estrategias o indicadores que contribuyan en el empoderamiento y autonomía de las mujeres dentro del municipio participante, como es el caso de la operación de guarderías, el apoyo a madres y padres solteros, la flexibilidad laboral para padres y madres con hijos pequeños, la extensión de la licencia maternal etc. Al respecto, Ana María Tepichin afirma que:

...“considerar las necesidades de las mujeres en política pública desde la óptica de las desigualdades de género, implica trascender la idea de hombres y mujeres como dos realidades distintas, desplazando la mirada a las relaciones sociales basadas en la diferencia sexual, en tanto ámbito de producción y reproducción de la desigualdad de género.”²¹⁷

De los argumentos señalados en el presente capítulo, podemos concluir que para que el Programa para la Agenda Municipal de Desarrollo sea considerado como una política pública con perspectiva de género, se requiere por un lado establecer objetivos específicos que permitan a su vez contar con metas establecidas para visualizar las diferencias en las condiciones de hombres y mujeres que habitan los municipios participantes.

²¹⁶ TEPICHIN Valle, Ana María. Política pública, mujeres y género, (documento web), recuperado de <https://ana-maria-tepichin.colmex.mx/images/publicaciones/politica-publica-mujeres-y-genero-2010-.pdf>, 2006, p.36. Consultado el día 2 de mayo de 2019.

²¹⁷ TEPICHIN Valle, Ana María. Política pública, mujeres y género, (documento web), recuperado de <https://ana-maria-tepichin.colmex.mx/images/publicaciones/politica-publica-mujeres-y-genero-2010-.pdf>, 2006, p.35. Consultado el día 2 de mayo de 2019.

Por otro lado, resulta necesario establecer un mecanismo de medición integral que contemple medios de verificación útiles para evaluar el cumplimiento de dichas metas y por supuesto la elaboración de indicadores eficientes que reflejen la realidad de la problemática social que se pretende atacar.

Asimismo, en el ánimo de que las administraciones públicas municipales, estatales y federales den cumplimiento a sus obligaciones en materia de igualdad de género, se estima necesario que por lo menos el tema de igualdad de género contenido en la Sección B, se establezca como obligatorio para acreditar la evaluación de desarrollo municipal mediante el cumplimiento de los objetivos estratégicos y medios de verificación propuestos para tal efecto.

Así pues, el presente trabajo sostiene que todo factor de discriminación en el programa que nos ocupa desaparecería realizando los cambios propuestos, además de que generarían información necesaria para ejecutar acciones que coadyuven en disminuir las brechas de género y por lo tanto en impulsar sociedades de igualdad entre los géneros; aclarando que los indicadores, metas, objetivos y evidencias propuestas son solo un ejemplo de las propuestas de cambio que se requiere generar con el fin de alcanzar el objetivo general propuesto para el tema de igualdad de género.

Asimismo, resulta importante mencionar que los cambios que aquí se proponen no pueden ni deben ser los únicos. Con el fin de delimitar el objeto de estudio del presente trabajo, se abordó únicamente el tema de igualdad de género contenido en la Sección B del programa que nos ocupa, sin embargo siguiendo el enfoque de interseccionalidad y la perspectiva de género que hemos analizado a lo largo de este trabajo, todos y cada uno de los temas contenidos en dicha Agenda deben tomar en cuenta el impacto de la diferencia sexual las condiciones sociales, económicas y políticas dentro de los municipios, con el fin de evitar todo tipo de discriminación.

Aunado a lo anterior, la importancia de incluir la perspectiva de género en todos los temas, indicadores, evidencias y objetivos del programa materia de estudio, radica principalmente en que no puede contemplarse un verdadero desarrollo sin dicha perspectiva, tal y como se expondrá en el siguiente epígrafe.

3.4 Observaciones respecto al cumplimiento de los objetivos planteados por el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.

De acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior, el objetivo general del Programa que analizamos consiste en “fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.”²¹⁸ En síntesis, el fin último del programa es contribuir al desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población en los municipios participantes.

Pero ¿qué se entiende por desarrollo? y ¿cómo se relaciona con la calidad de vida de la población? el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo²¹⁹ afirma que:

... “el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de las personas mediante el fortalecimiento de sus capacidades. Este proceso implica asumir que cada persona debe ser considerada un fin en sí misma y que, por tanto, ha de ser el centro de todos los esfuerzos de desarrollo. Las personas deben considerarse no sólo como beneficiarias sino como verdaderas protagonistas sociales. El desarrollo humano es el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente.”²²⁰

²¹⁸ Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018, pág. 13

²¹⁹ En adelante PNUD. Surge en 1968 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y su función es contribuir a la mejora de la [calidad de vida](#) de las [naciones](#). Desde 1990, el PNUD publica el informe sobre [desarrollo humano](#) o [Índice de desarrollo humano](#) (IDH).

²²⁰ Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Humano, (documento web), 2010, recuperado de https://www.americalatinagenera.org/es/documentos/tematicas/tema_desarrollo_humano.pdf. Consultado el día 3 de mayo de 2019.

De dicho concepto podemos concluir que el bienestar humano es el fin último del desarrollo. En ese orden de ideas y siguiendo con la perspectiva de género multicitada, dicho bienestar se encuentra directamente relacionado con la condición en que se encuentran las relaciones de género respecto a las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales basadas en la diferencia sexual. Al respecto, Adela García afirma que:

... “la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es esencial para abordar los retos principales de la humanidad, la pobreza y la exclusión, así como para lograr un desarrollo sostenible centrado en la persona. Conceder importancia a la dimensión humana del desarrollo es una condición fundamental para lograr la igualdad entre mujeres y hombres.”²²¹

Ahora bien, del análisis teórico de la perspectiva de género realizado en el primer capítulo, se desprende que el desarrollo humano y la teoría feminista de la perspectiva de género coinciden en la importancia de generar igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El desarrollo humano porque busca fortalecer las capacidades de todas las personas y la perspectiva de género porque busca generar las condiciones necesarias para ejercer esas capacidades en igualdad de condiciones. Lo anterior no significa que mujeres y hombres deban ser iguales, sino que sus derechos, obligaciones y oportunidades no se encuentren condicionadas a la diferencia sexual.

Al respecto, Adela García²²² formula atinadamente la pregunta ¿es posible hablar de desarrollo sin asegurar la equidad de género? a lo que responde que no. Lo anterior en virtud de que históricamente se ha comprobado que el sistema sexo género (concepto abordado en el primer capítulo de este trabajo) determina las oportunidades y condiciones que alcanzan mujeres y hombres.

²²¹ Para mayor referencia ver GARCÍA, Adela. Género y desarrollo humano: una relación imprescindible (documento web) recuperado de http://mueveteporlaigualdad.org/docs/genero_desarrollo_humano_castellano.pdf. Consultado el día 3 de mayo de 2019.

²²² *Ibidem*

Es por ello que resulta impensable lograr el fortalecimiento de las capacidades humanas sin que existan condiciones de equidad entre los géneros. Tan es así, que el PNUD ha creado indicadores específicos respecto a las desigualdades entre mujeres y hombres:

... 1) Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG), mismo que contiene los siguientes parámetros de medición: esperanza de vida al nacer de cada sexo, tasa de alfabetización de personas adultas y tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria por sexo, estimación de ingresos percibidos por sexo y 2) Índice de potenciación de género (IPG) que mide el nivel de oportunidades de las mujeres en tres dimensiones: participación política y poder de decisión, participación económica y poder de decisión y control sobre los recursos económicos.²²³

Volviendo al análisis que nos ocupa y siguiendo el orden de ideas descrito en el presente capítulo, es claro que la estructura actual del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018 no cumple con el objetivo contenido en el tema de igualdad de género. Lo anterior en virtud a que no cuenta con elementos que permitan evaluar las condiciones mínimas de igualdad entre los géneros dentro de los municipios participantes, tal y como lo establecen los índices señalados por el PNUD, por lo que dicho programa no coadyuva en el fortalecimiento de las capacidades de mujeres y hombres de los municipios participantes; por el contrario, impide visibilizar las problemáticas que generan las brechas de género y por lo tanto la generación de posibles soluciones.

En apoyo a lo anterior, la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México afirma que:

²²³ Para mayor referencia ver Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano, 1995, (documento web) recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1995_es_completo_nostats.pdf. Consultado el día 3 de mayo de 2019.

...“una manera de comenzar a combatir las brechas de desigualdad en los estados del país es creando políticas públicas y acciones para el desarrollo, focalizadas en los municipios con menor índice de desarrollo humano. En este sentido, también es pertinente encaminar esfuerzos a la disminución de los rezagos en materia educativa, la cual presenta las brechas más amplias a nivel municipal.²²⁴”

Es de resaltarse que comúnmente los municipios con menor índice de desarrollo humano no suelen ser capitales de los estados del país. No obstante lo anterior, la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018 establece como optativa la participación de estos últimos en la Sección B del programa que nos ocupa, sección en donde se encuentra contenido el tema de igualdad de género; de tal forma que limitan su participación a la Sección A en donde se encuentran señalados los servicios que debe prestar el municipio por mandato constitucional.

Ahora bien, suponiendo sin conceder que la Sección A del programa que nos ocupa fuera de mayor relevancia que la Sección B por cuanto ve a la medición del desarrollo de los municipios participantes, siguiendo con los planteamientos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México, resulta fundamental “la intervención gubernamental que coadyuve a eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres para escapar de los círculos de pobreza que provoca la inequidad en el acceso a toda clase de servicios públicos.²²⁵” A pesar de ello, los indicadores y evidencias contenidos en la Sección A tampoco contienen elementos que permitan identificar brechas de género en la prestación de los servicios públicos municipales.

De lo anterior se desprende que el programa materia del presente análisis no cumple su objetivo primordial por cuanto ve a impulsar el desarrollo humano de la población del municipio participante. Ello en virtud de que no cuenta con un

²²⁴ OFICINA DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología, 2014, (documento web) recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>. Consultado el día 3 de mayo de 2019.

²²⁵ *Ibidem*

enfoque que permita identificar brechas de género tanto en los servicios públicos municipales, como en los temas en los que el municipio se ve involucrado.

En suma, en el desarrollo del presente capítulo se identificaron por un lado las áreas de oportunidad de la estructura, el sistema de medición y en general el contenido del Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018 y por otro, proponer las adecuaciones que se consideran necesarias para contribuir a disminuir las brechas de género en los municipios participantes mediante el diseño e implementación de metas e indicadores que permitan reconocer las condiciones económicas, políticas y sociales basadas en la diferencia sexual respecto a los temas contenidos en ambas secciones de dicha Agenda.

Lo anterior con base en una perspectiva de género y un enfoque interseccional, tomando en cuenta los elementos teóricos descritos en el capítulo primero, así como las prácticas gubernamentales que conlleva la administración pública municipal en el desempeño de sus funciones. Si bien es cierto que los resultados de una política pública se encuentran condicionados al presupuesto otorgado para su implementación, las metas e indicadores propuestos respecto a la Agenda que nos ocupa, permiten por un lado evidenciar las condiciones e igualdad de género en los municipios y generar las acciones necesarias para atender las problemáticas detectadas, y por otro trabajar en el cumplimiento de metas necesarias si necesidad de un incremento considerable en el presupuesto otorgado.

En conclusión, se tiene que el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal constituye una buena aproximación a la medición del desempeño de los municipios alrededor del país; sin embargo, carece de los elementos necesarios para garantizar la eficiencia y utilidad en dicha medición respecto a los parámetros internacionales establecidos en el tema de desarrollo y por ende adolece de una perspectiva de género.

CONCLUSIONES

La investigación realizada en la presente tesis permitió identificar diversos elementos importantes en la medición de las condiciones de igualdad de género en los municipios participantes en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018: por un lado las obligaciones del estado específicas en el tema desde un aspecto normativo, la visión de la federación respecto a los parámetros que definen el desarrollo municipal y por otro la importancia de la perspectiva de género en el desarrollo humano.

Dichos elementos resultaron de gran utilidad como un primer acercamiento a las variables que afectan directamente la problemática detectada: limitar la evaluación de las condiciones de igualdad de género dentro de los municipios a la normatividad existente, a las capacitaciones brindadas y a los diagnósticos realizados; la ausencia de un enfoque interseccional en la elaboración y ejecución de los indicadores y medios de verificación propuestos; el sistema de medición tipo semáforo que acota la evaluación a la existencia o no de distintos elementos sin realizar un análisis profundo de sus causas o consecuencias, entre otras.

El reconocimiento de dichas variables no solo permitió a este trabajo lograr su objetivo principal que fue evidenciar la falta de perspectiva de género e interseccionalidad en el tema de igualdad de género contenido en el programa objeto de análisis, sino también permitió generar las herramientas necesarias para realizar las propuestas teórico prácticas que se consideran aplicables con el fin de mitigar el problema y de esta forma, coadyuvar a que dicho programa se constituya como una política pública eficaz, eficiente y digna de implementarse por su reconocimiento al impacto de la diferencia sexual en las condiciones económicas, políticas y sociales del municipio participante.

Es por ello que la investigación realizada demuestra que la falta de perspectiva de género y visión interseccional en los indicadores y evidencias contenidos en el tema de igualdad de género dentro de la Sección B del Programa de la Agenda multicitado, no solo violenta derechos humanos fundamentales sino que constituye un obstáculo para el desarrollo humano de la población de los municipios participantes.

Asimismo, la presente investigación arroja la necesidad de ahondar en el análisis de las capacidades institucionales de los municipios por cuanto ve a las facultades legales, financieras y políticas indispensables para avanzar en la consolidación de la igualdad sustantiva en la población y por lo tanto para estar en posibilidad de recabar información eficiente para la medición de los indicadores del programa materia de análisis.

En conclusión, de la investigación realizada se desprende que el Programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal 2018 carece de los elementos necesarios para coadyuvar en la medición de la igualdad de género respecto a los parámetros internacionales establecidos, por lo que es de suma importancia identificar los componentes que permitan su inmediata adecuación y modificación.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México-D.F., 1992.
- ALVAREZ González, Rosa M. y Alicia PÉREZ DUARTE. *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, ed. UNAM-CONACYT, México, 2014.
- ARMENTA López, Leonel A. *La forma federal de Estado*, ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. 1996.
- ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, México, ed. UNAM, 1994.
- BELL, Daniel. "The world and the United States in 2013" *Daedalus*, vol. 116, núm 3, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*, ed. Anagrama, Barcelona, 2000.
- CARPISO Jorge y Jorge MADRAZO. "El sistema constitucional mexicano" en *Los Sistemas constitucionales iberoamericanos*, ed. Dykinson, Madrid, 1992.
- CONWAY Jill, Susan BOURQUE y Joan SCOTT, "El concepto de género" en DÁVILA Díaz, Mónica. *Indicadores de género, guía práctica*, ed. Instituto Andaluz de la Mujer, España, 2014.
- DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El Derecho desde una perspectiva de género*, ed. Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2018.
- DE LEÓN Farías, Gabriela M., Juan Carlos CENTENO y Patricia E. YEVERINO. "La perspectiva de género como elemento fundamental en el ejercicio jurisdiccional" en GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*.
- GALINDO Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, 7ma edición, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.
- GALVÁN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, ed. Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2018.
- GARSON, David. "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso" en AGUILAR Villanueva, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas*.
- ETERNOD Arámburu, Marcela. "Igualdad y no violencia: en construcción" en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA, *El Derecho desde una perspectiva de género*, ed. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2018
- GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, ed. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2018.

GARCÍA Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, ed. Fundación Manuel García Pelayo, Madrid, 1961, p. 261 **citado por** MARQUET Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. 1975.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y David CIENFUEGOS. *El Municipio. Base del régimen interior de los estados*, ed. Laguna, Coahuila, 2010.

GUTIERREZ Castañeda, Griselda. *Perspectiva de género: cruce de caminos y nuevas claves interpretativas*, ed. Porrúa, México, D.F. 2002.

HERRERA Márquez, Alma D. y Laura P. RODRIGUEZ. “Discriminación contra la mujer” en GALVAN Tello, María del Carmen. *Juzgar con perspectiva de género*, IVES, Meny y Jean Claude THOENING, *Las políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata*, ed. Ariel, Barcelona, 1992,

JUÁREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General del Estado*, Estado de México, ed. Red Tercer Milenio, 2012.

KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Máynes*, 2da edición, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1949.

KURCZYN Villalobos, Patricia. “Género: la utilidad de la transparencia” en DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El derecho desde una perspectiva de género*.

LAMAS, Martha. *El Género, la Construcción Cultural de la Diferencia Sexual*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

LAGARDE, Marcela. “Género y femenino. Desarrollo humano y democracia”, Madrid, 1997

LASWELL, Harold. “La orientación hacia las políticas” en AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*.

MARÍA Hernández, Antonio. *Derecho Municipal*, ed. UNAM, 2003.

MARQUET Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*, ed. UNAM, México, 1975.

MEJÍA Lira, José. “La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad” en MASSÉ Narváez, Carlos E. y Eduardo A. SANDOVAL. *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico prácticos de gestión pública y municipal*, ed. El Colegio Mexiquense, Estado de México, 1995,

MELTSNER, Arnold. “La factibilidad política y el análisis de políticas” en AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*.

MERCADER, Patricia. *La ilusión transexual*, ed. Visión, Buenos Aires, 1997.

MERINO, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México – DF, 2013.

PALLARES, Francisco. “Las políticas públicas: el sistema político en acción” *Revista de estudios políticos*, núm. 62, **citado por** QUINTERO María Luisa y

Carlos FONSECA. *Investigaciones sobre género, aspectos conceptuales y metodológicos*.

PEDROZA Mejía, Nicolás. *200 años de la Administración Pública en México, t. VIII: Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, ed. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2010.

PÉREZ DUARTE y Noroña, Alicia E. *Derecho de familia*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

PEREZ Frago Lucía y Emilia REYES. "Transversalización de la perspectiva de equidad de género. Propuesta metodológica y experiencias" **citado por** DE BUEN Unna, Claudia y Mario DE LA GARZA. *El Derecho desde una perspectiva de género* PORRUA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado* **citado por** JUAREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General del Estado*, Estado de México, ed. Red Tercer Milenio, 2012.

QUINTERO Soto, María Luisa y Carlos FONSECA. *Investigaciones sobre género, aspectos conceptuales y metodológicos*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2008

RUBIN, Gail. "El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política y el sexo", en *Revista Nueva Antropología*, vol. VIII, número 30, México, 1986.

SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina. "Las políticas públicas con perspectiva de género: ¿moda, asistencia social o política pública para lograr la equidad?, México, 2008.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Traducción de Francisco Ayala, Madrid, 1934, **citado por** MARQUET Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano*.

SERRA Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, **citado por** JUAREZ Jonapa, Francisco J. *Teoría General del Estado*, Estado de México, ed. Red Tercer Milenio, 2012.

SERRET Bravo, Estela. *Qué es y para qué es la perspectiva de género*, ed. Instituto de la Mujer Oaxaqueña, Oaxaca, 2008

SYMINGTON, Alison. "Interseccionalidad. Una herramienta para la justicia de género y la justicia económica", en *Derechos de las Mujeres y cambio económico*, Canadá, núm. 9, agosto de 2004.

SULLEROT, Evelyn. *El hecho femenino: ¿Qué es ser mujer?*, ed. Argos Vergara, Barcelona, 1979.

ZAREMBERG, Gisela. *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*, ed. FLACSO, Ciudad de México, 2013.

LEYES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artículos 4, 6, 124.

MÉXICO: Norma mexicana nmx-r-025-scf-2015. Igualdad Laboral y No discriminación.

MÉXICO: Norma Oficial mexicana nom-046-ssa2-2005. Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención medica de la violencia familiar, para quedar como nom-046- ssa2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres.

MÉXICO: Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, 2007, artículo 4.

MÉXICO: Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, 2007, artículo 41.

MÉXICO: Ley General de Cultura y Derechos culturales, 2017, artículo 7.

MÉXICO: Ley General de Educación, 2011, artículo 41.

MÉXICO: Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes, 2014, artículos 42 y 116.

MÉXICO: Ley General de Desarrollo Social, 2018, artículo 3.

MÉXICO: Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2016, artículos 5, 9, 12, 17, 33, 36, 37 y 40.

MÉXICO: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ,2014, artículo 7

MÉXICO: Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2017, artículo 6, 41, 75.

MÉXICO: Ley General de Salud, 2011, artículo 41 bis.

MÉXICO: Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 2018, artículos 2, 5 y 7.

MÉXICO: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 2008.

MÉXICO: Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2018, artículo 6

MÉXICO: Ley de Planeación, 2011, artículos 2, 9 y 14.

MÉXICO: Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 2002, artículo 43.

MÉXICO-QUERÉTARO: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 2019, artículo 2.

MÉXICO-QUERÉTARO: Ley de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres del Estado de Querétaro, 2016, artículos 24 y 39.

MÉXICO-QUERÉTARO: Ley de Planeación del Estado de Querétaro, 2017, artículos 2 y 3.

MÉXICO-QUERÉTARO: Ley prevenir y eliminar toda forma de discriminación en el Estado de Querétaro, 2012, artículo 4.

SITIOS EN RED

AGUILAR García, María T. "El sistema sexo-género en los movimientos feministas" (documento web), recuperado de [Dialnet-ElSistemaSexogeneroEnLosMovimientosFeministas-2870086%20\(1\).pdf](#), España, 2008.

BENAVENTE R., María Cristina y Alejandra VALDÉS B. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, Santiago de Chile, 2014, (documento web), recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf.

BENERÍA, Lourdes. "Género, globalización y desarrollo", Barcelona, 2006, citado por GIRÓN, Alicia. "Género, globalización y desarrollo" (documento web), recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/giron/05giron.pdf>, Argentina, 2009, p.78.

CARRANZA, María Eugenia. "Antropología y género. Breve revisión de algunas ideas antropológicas sobre las mujeres." (documento web) recuperado de https://www.lahaine.org/mm_ss_est_esp.php/antropologia_y_genero_breve_revisi_on_de9

CHAPARRO Medina, Israel. "El Municipio Mexicano y su marco jurídico" (documento web), recuperado de www5.diputados.gob.mx/index.../8.%20El%20municipio%20mexicano%20y%20su%20, México. Consultado el día 5 de marzo de 2019.

CHILE-SANTIAGO: Seminario [Caminos hacia la igualdad y el desarrollo: diálogo América Latina- Noruega](#). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, recuperado de <https://www.cepal.org/es/noticias/la-igualdad-de-genero-es-clave-para-el-desarrollo-economico-y-social-de-los-paises>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México, 2013, (documento web) recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW). en *La Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres* (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2008, p.167-200.

ESTRADA Rodríguez, José Luis. "Perspectiva de género en México: obstáculos y limitaciones." (Documento web), recuperado de <https://www.redalyc.org/html/310/31048483002/>, Puebla – México, 2016.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), "¿De qué hablamos cuando hablamos de perspectiva de género", (documento web), recuperado de https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf, Argentina, 2017

GARCÍA, Adela. Género y desarrollo humano: una relación imprescindible (documento web) recuperado de http://mueveteporlaigualdad.org/docs/genero_desarrollo_humano_castellano.pdf.

GIGLI Box, María C. "Política y Estado en Max Weber" (Documento web), Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%209%20Epistemologias%20Metodologias/Ponencias/GIGLI%20BOX,%20Mar%EDa.pdf

GIRÓN, Alicia. "Género, globalización y desarrollo" (documento web), recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/giron/05giron.pdf>, Argentina, 2009, p.91.

HARDING, Sandra, "¿Existe un método feminista?" (documento web), recuperado de <https://investiga.uned.ac.cr/cicde/images/metodo.pdf>, 1998, p.10.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES: "ABC de Género en la Administración Pública", (documento web), recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100903.pdf, México, 2004

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES: "Derechos de las mujeres y cambio económico. Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica.", (Documento web), recuperado de http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_awid_interseccionalidad.pdf.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, (documento web) recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100525.pdf, México, 2003.

LÓPEZ Calendino, Sebastián. "Una aproximación al conocimiento del Estado" (documento web) Recuperado de http://www.mininterior.gob.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/incap/clases/LopezCalendino_Paper.pdf, Buenos Aires.

MÉXICO: Agenda desde lo local. Programa del gobierno federal para el desarrollo integral de los Municipios, 2008, recuperado de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0237/Agenda_desde_lo_Local_2008.pdf.

MÉXICO: ONU MUJERES. “Glosario de igualdad de género”, (documento web) recuperado de

<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=ALL&sortkey=&sortorder=asc&fullsearch=0&page=-1>

OFICINA DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO. Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología, 2014, (documento web) recuperado de

<https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>

ORTNER, Sherry B. “¿Es la mujer al hombre lo que la Naturaleza a la Cultura?” en HARRIS, Olivia y Kate YOUNG (comps.): *Antropología y Feminismo*, ed. Anagrama, Barcelona, 1979, p.109-131, **citado por** CARRANZA Aguilar, María E. “Antropología y género. Breve revisión de algunas ideas antropológicas sobre las mujeres.” (documento web) recuperado de

<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/512eaba757c9bf6.pdf>,. Madrid.

Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, (documento web) recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Humano, (documento web), 2010, recuperado de

https://www.americalatinagenera.org/es/documentos/tematicas/tema_desarrollo_humano.pdf.

PROGRAMA INTERAMERICANO SOBRE LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER Y LA EQUIDAD E IGUALDAD DE GÉNERO en *La Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres* (documento web), recuperado de

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100911.pdf, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2008, p. 343-351

RUIZ López, Domingo y Carlos E. CÁRDENAS. “¿Qué es una política pública?” (documento web) recuperado de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf).

RESULTADOS DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL 2018 (documento web) recuperado de

<https://www.gob.mx/inafed/documentos/resultados-del-programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal-2018-183273>.

SÁNCHEZ Bueno, Lidia. *Inladicadores de género, aplicación al estudio de la feminización en la Universidad Española*, (documento web) recuperado de <http://masteres.ugr.es/moea/pages/curso201314/tfm1314/memoriasterlidiasanchezbueno/>!

SCOTT, Joan. "El género, una categoría útil para el análisis histórico", (Documento web), recuperado de <file:///F:/El%20Genero%20Una%20Categoria%20Util%20para%20el%20Analisis%20Historico.pdf>, Oxford, 1940.

SYMINGTON, Alison. "Interseccionalidad. Una herramienta para la justicia de género y la justicia económica", (documento web) recuperado de <https://es.scribd.com/document/352705738/Interseccionalidad-pdf>. Consultado el día 219 de abril de 2019.

TARRÉS, María Luisa, Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los Institutos de las Mujeres en México. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 2006, (documento web) recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96000501> ISSN 0718-0241. Consultado el día 2 de mayo de 2019.

TEPICHIN Valle, Ana María. Política pública, mujeres y género, (documento web), recuperado de <https://ana-maria-tepichin.colmex.mx/images/publicaciones/politica-publica-mujeres-y-genero-2010-.pdf>, 2006, p.36.

UNESCO. Cómo medir los resultados de los proyectos de desarrollo. Manual para los expertos en misión, Suiza, 1960, (documento web), recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137198>. Consultado el día 30 de abril de 2019.

ANEXO:

PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL 2018

Dirección General de Bibliotecas UAQ