

Avances y retos de los gobiernos locales mexicanos en la construcción de una política de equidad de género

SOCORRO ARZALUZ SOLANO¹

RESUMEN: A raíz de la publicación de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en México se asiste al surgimiento de las dependencias administrativas que abordarán este asunto en los municipios mexicanos. El artículo presenta un panorama general de la situación de estas instancias en México y plantea elementos clave en la explicación de la heterogeneidad observada: la cantidad de municipios con que cuentan las entidades federativas y la pobreza en los estados. Se analiza también la complejidad del marco legal y las disposiciones vigentes en el tema en los diferentes niveles de gobierno.

ABSTRACT: Publication of the Equality between Women and Men in Mexico Act has spawned administrative units to address this matter in Mexican municipalities. The article presents an overview of the status of these units in Mexico and suggests key elements for explaining the heterogeneity observed: the number of municipalities and the incidence of poverty in the states. It also analyzes the complexity of the legal framework and the existing provisions on the subject at various levels of government.

Palabras clave: gobierno local, género, política pública.

Key words: local government, gender, public policy.

¹ Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México, Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional Noreste en Monterrey. Técnicos 277 colonia Tecnológico, Monterrey, N.L. C.P. 64700, teléfono (81) 83584981, correo electrónico: sarzaluz@colef.mx.

D.R. © 2013. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista de Investigación Social*, año IX, núm. 14, verano de 2012. México, D.F., pp. 77-98. ISSN: en trámite (folio núm. 295/08).

INTRODUCCIÓN

El tema de las instancias municipales de la mujer surgió hace apenas algunos años y no se tiene certeza de cuál fue el primer instituto aparecido en México; algunos aluden al Instituto de la Mujer de León, Guanajuato, creado en 1998 como el primero en la materia. Actualmente no se tiene un registro exacto del total de institutos o instancias en funciones; el dato más completo al respecto es el documento publicado en 2009 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, titulado *Instancias Municipales de la Mujer en México*, que es un diagnóstico a nivel nacional del tema. Dicho documento proporciona la cifra de las instancias que funcionaban a nivel nacional hasta ese año; también esboza algunas de sus características generales y las dificultades que enfrentan. No obstante, el estudio presenta algunos problemas: en primer lugar, el de las metodologías seguidas por los equipos de investigación que elaboraron el reporte, ya que no hay uniformidad en los cinco escritos; la segunda situación es que no hay un documento introductorio o reflexiones finales que busquen explicar algunas de las tendencias encontradas. Otra deficiencia es que el documento no dedica un espacio al análisis de las condiciones de los gobiernos locales.

El objetivo del presente artículo es observar en forma global los cinco estudios que componen el diagnóstico citado y establecer algunas tendencias en los hallazgos de las diferentes investigaciones que componen el documento. Más que el número de instancias que existen en México, interesa saber qué hace que en algunos estados o regiones éstas surjan y en otros no se promuevan. Para esto se revisaron los datos proporcionados por la CNDH; en el documento aludido, estas cifras se cruzaron con el número de municipios que tiene cada entidad y con el dato sobre el grado de marginación de cada estado.

En su momento, participamos en el diagnóstico de la CNDH con la coordinación del estudio de la Región Occidente de México y el reporte de los estados de Michoacán y Querétaro. La metodología utilizada para la realización del diagnóstico consistió, en primer lugar, en la identificación del número de instancias que funcionan en cada uno de los estados. Para ello, fue fundamental el contacto con los institutos estatales de las mujeres de las seis entidades que componían la región Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Querétaro. Posteriormente, se seleccionó a las instancias dónde se realizaría el trabajo de campo; los criterios utilizados fueron: tiempo de surgimiento, perfil socio demográfico del municipio y partido político que gobernaba. Se visitaron algunos municipios y se entrevistó a la directora o encargada de la instancia; la conversación abordaba temas como el apoyo y capacitación recibidos, la relación con el instituto estatal respectivo y la ubicación en la estructura municipal, entre otros aspectos. Las entrevistas fueron grabadas en casi todos los casos, y en algunas ocasiones se nos dieron respuestas por escrito. Esta información se complementó con la visita para conocer las condiciones físicas de la sede de la instancia; además, se solicitaron documentos escritos: organigramas, manuales, reglamentos, programas e informes. Esta información se complementó con la búsqueda de bibliografía, datos de Inmujeres y documentos especializados en el tema.

A diferencia de los diagnósticos de la CNDH, partimos de la idea de que es necesario revisar el tema desde el ámbito de la política pública y de las relaciones que se dan entre los niveles de gobierno. Desde nuestra concepción, se trata de un tema que involucra varias situaciones: 1) las diferentes agendas que son prioridad para los tres niveles de gobierno mexicanos, el plano internacional y la ciudadanía, 2) el carácter de las relaciones intergubernamentales entre las dependencias federal, estatales y municipales dedicadas al tema (Inmujeres, institutos estatales de

la mujer, instancias municipales) y la poca claridad sobre el trabajo que deben realizar, el cual se confunde con el de otras dependencias, por ejemplo el DIF, 3) la gran cantidad de funciones que debe cumplir el gobierno local mexicano, que se han incrementado en los últimos años (desarrollo social, medio ambiente, migración, género), 4) la poca participación del municipio en la exigencia de estas agendas, 5) los limitados recursos económicos que ha tenido históricamente este nivel de gobierno y, 6) la heterogeneidad en todos sentidos del gobierno local mexicano (geográfica, económica, demográfica).

El asunto sin duda es parte de las relaciones desiguales que se dan entre estado y municipios, sobre todo tratándose de un aspecto en el que los gobiernos locales tienen nula experiencia y menos aún los municipios pobres y de pequeñas dimensiones.

Con la revisión de los diagnósticos realizados por la CNDH se observa que actualmente hay una gran dispersión en el número de instancias creadas y en las funciones y recursos con los que cuentan, por lo que podemos plantear como hipótesis que el número de instancias generadas en los estados que integran la república mexicana se ve influido por dos factores: 1) el número de municipios con que cuenta el estado, 2) el grado de marginación de la entidad.

El artículo sigue la siguiente estructura: se plantea en primer lugar el tema de la aparición de la equidad de género en la agenda de gobierno de los diferentes niveles; en segundo lugar, se analiza el marco legal que sostiene el establecimiento de las instancias estatales y municipales dedicadas a la observancia de este tema. En el tercer apartado se hace un recuento del panorama observado en las instancias municipales de la mujer, considerando el grado de marginación como una variable que determina el surgimiento de las instancias municipales. En la parte final se apuntan algunas reflexiones.

EL SURGIMIENTO DE UNA AGENDA DE GÉNERO
EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La primera pregunta que surge en este sentido es saber por qué el tema de la equidad de género y las instancias municipales de la mujer se convirtieron en una preocupación de los tres niveles de gobierno en México. Al respecto, hay al menos tres explicaciones: 1) éste fue el resultado de la demanda de líderes y grupos organizados que habían logrado espacios en la opinión pública, 2) corresponde a la adscripción de México a una serie de convenios y acuerdos internacionales, y 3) se identifica como una demanda real del nivel local de gobierno que se integra a la agenda. En este último tema vale la pena señalar la definición que provee Luis Aguilar sobre el significado y la construcción de esta agenda: se establece que por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los cuales han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 1993: 29). Pero si bien esta agenda es del ámbito del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político; son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos, con independencia del gobierno o en comunicación con él, consideran asuntos generales de estado, y en consecuencia, asuntos de gobierno. Se encuentra entonces una agenda ciudadana, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda de gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales que pueden empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. En este sentido, se pueden identificar dos tipos de agendas. La primera es denominada “sistémica”, “pública” o “constitucional”, y la segunda, “institucional”, “formal” o “gubernamental” (Aguilar, 1993: 31).

El tema de la equidad de género se introduce a la agenda gubernamental desde hace ya varias décadas; de acuerdo con una especialista, en América Latina las políticas públicas que han respondido a las demandas de igualdad de género se pueden dividir en tres tipos: 1) igualdad de oportunidades, 2) de acción positiva y 3) de carácter transversal. Cada una de estas estrategias de intervención pública apunta a transformar distintos aspectos del sistema social de género que condicionan la realidad social y las relaciones de los hombres y las mujeres (Arriagada, 2007: 48).

De acuerdo con Teresa Incháustegui, en México el camino hacia la construcción de políticas con perspectiva de género ha sido lento, esto debido en parte a la naturaleza del aparato público mexicano, sectorizado y dependiente de la voluntad y preferencias de los gobernantes en turno (Incháustegui, 1999: 113).

Respecto a los antecedentes de las políticas específicas del gobierno mexicano, la autora señala varios momentos importantes previos al surgimiento del Instituto Nacional de las Mujeres; se rescatan en el cuadro 1.

En el plano internacional, destaca una serie de convenios a los que México se adhiere y es a partir de la década de 1990 cuando se observa en el país el crecimiento de la agenda de políticas de género en el gobierno federal, con cambios en las estructuras legislativas y con mayor presencia del tema en diversas dependencias gubernamentales, además de la creación de institutos estatales dedicados a la atención a mujeres que incluso fueron previos al surgimiento de Inmujeres.²

El surgimiento en 2001 del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) corresponde por un lado a la incorporación de México a una serie de “mecanismos de adelanto para las mujeres” y, al mismo tiempo, a la creciente demanda de diversas organizaciones vinculadas a la lucha de las mujeres en nuestro país.

² De acuerdo con el texto de Tarrés (2009), entre 1987 y 1999 surgieron en México ocho institutos, dos programas y una secretaría.

Cuadro 1
ACCIONES DEL ESTADO MEXICANO A FAVOR DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

<i>Año</i>	<i>Acuerdo internacional</i>	<i>Medida gobierno mexicano</i>	<i>Dependencias involucradas</i>
1950	Convención internacional sobre los derechos políticos de la mujer	Reconocimiento del derecho al voto (1953)	
1958	Convención internacional sobre los derechos a elegir nacionalidad de las mujeres casadas	Aprobación por el Senado (1979)	
1980	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo	Conapo, Secretaría de Gobernación
1983-1988	Estrategia MED (integración de las mujeres en las estrategias de desarrollo)	Programa Nacional de la Mujer	Secretaría de Gobernación
1988-1994	Estrategia MED (integración de las mujeres en las estrategias de desarrollo)	Programa Mujeres en Solidaridad	
1995-2000		Programa Nacional de la Mujer	
1998		Comisión Nacional de la Mujer	Secretaría de Gobernación

Fuente: Incháustegui, 1999.

Actualmente, las leyes que enmarcan estas acciones son las siguientes:

- Ley Federal para Prevenir y Eliminar Toda Forma de Discriminación
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- Ley para el Acceso a una Vida Libre de Violencia
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- Ley General de Desarrollo Social

Del conjunto de estatutos señalados, es la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) la que va a normar las funciones que en materia de equidad de género seguirán los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

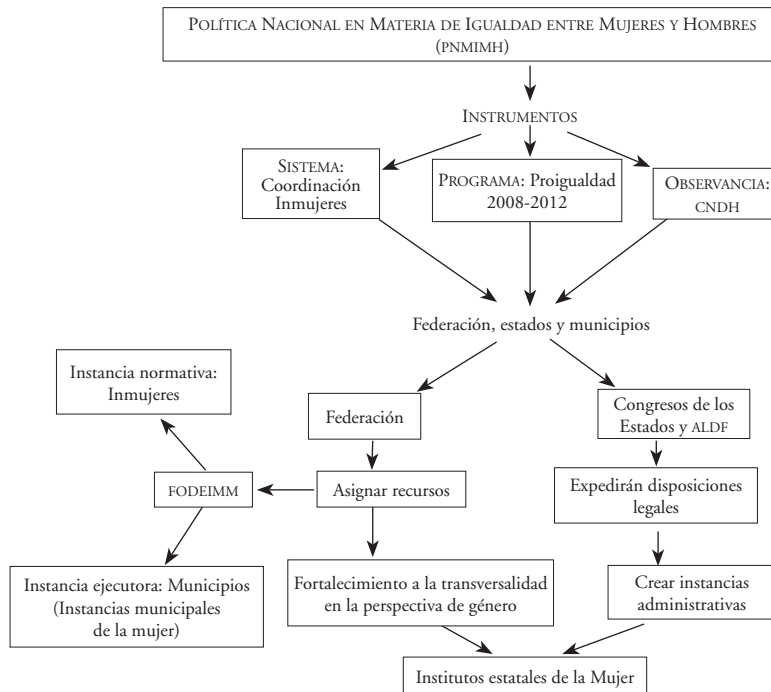
La LGIMH establece la existencia de una política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres (PNMIMH), la cual deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en los ámbitos económico, político, social y cultural. Los instrumentos de esta PNMIMH son: 1) Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2) Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y 3) Observancia en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

También establece las atribuciones de cada nivel de gobierno en la política de equidad de género, las cuales se sintetizan en el cuadro 2.

Una de las funciones del nivel federal es la de otorgar recursos a los demás niveles de gobierno para el cumplimiento de la política nacional en materia de equidad de tal forma que, en 2011, los fondos que existían eran, a nivel estatal, el destinado al Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad en la Perspectiva de Género y, a nivel municipal; el Fondo para el desarrollo de las instancias municipales de las mujeres (Fodeimm).

La siguiente gráfica explica el procedimiento con el que funcionan las instancias en el nivel estatal y municipal.

Gráfica
MARCO JURÍDICO DE LAS INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER



Fuentes: Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE EQUIDAD DE GÉNERO EN EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO

La evolución en el tema de la equidad de género se percibe también en el surgimiento de instituciones de apoyo a las mujeres por parte de los gobiernos locales, estatales y municipales. Al surgimiento del Instituto Nacional de las Mujeres sigue la aparición de una serie de organismos similares en los estados, que actualmente ya cubren

Cuadro 2
 ATRIBUCIONES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

<i>Federación</i>	<i>Estados y DF</i>	<i>Municipios</i>
Conducir la PNIMH Elaborar la PNIMH Diseñar y aplicar los instrumentos de la PNIMH	Conducir la política local en materia de igualdad	Implementar la política municipal en materia de igualdad en concordancia con las políticas nacional y locales
Coordinar las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género	Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad mediante las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres	Coadyuvar con el gobierno federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente en la consolidación de los programas en materia de igualdad
Garantizar la igualdad de oportunidades mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas	Elaborar las políticas públicas locales, debidamente armonizadas con los programas nacionales	Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región en materia de la LGIMH
Celebrar acuerdos nacionales e internacionales de coordinación, cooperación y concertación en materia de igualdad de género	Promover la coordinación con las dependencias de la administración pública federal en la aplicación de la ley	Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad tanto en las áreas urbanas como en las rurales
Incorporar en los presupuestos de egresos de la federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad		

Fuente: LGIMH.

todas las entidades. Pero la gran incógnita que existe es que, a pesar de tener ya un tiempo funcionando, poco es lo que se sabe de la actuación de estos espacios. Entre los escasos análisis dedicados a las instancias estatales, sobresale el documento de María Luisa Tarrés (2007) en torno al papel de los institutos estatales de las mujeres, y destaca que estas dependencias desempeñan un papel central en el diseño de una agenda para incidir en las políticas públicas.

Presentamos en el cuadro 3 datos sobre la forma en que fueron surgiendo a lo largo del país estos institutos estatales.

Cuadro 3
SURGIMIENTO DE LOS INSTITUTOS ESTATALES DE LA MUJER EN MÉXICO

<i>Año</i>	<i>Institutos</i>	<i>Otras formas administrativas</i>	<i>Secretarías</i>	<i>Total</i>
1987-1999	7	2	1*	10
2000-2005	21			21
2013	27	1	4**	32
Total	29			32

Fuente: Elaboración propia con base en Tarrés (2007) e Inmujeres, www.inmujeres.gob.mx.

*La primera secretaría en el tema fue la del estado de Guerrero.

**En el 2013, hay 27 institutos, un Consejo (Estado de México) y cuatro secretarías: Coahuila, Chiapas, Guerrero y Michoacán.

Coincidimos con María Luisa Tarrés en el escenario que plantea, el cual se reproduce y se complejiza cuando se analizan las instancias municipales de atención a la mujer. Los problemas históricos de falta de continuidad, escasa profesionalización y un marco jurídico endeble, sumados a la carencia de cultura en materia de género por parte de los funcionarios municipales, hacen que el panorama de estas instancias resulte heterogéneo y desigual. Un problema que subyace en el fondo es la disparidad en

las relaciones intergubernamentales entre la dependencia federal, los estados y los municipios; se observó en el trabajo de campo que las instancias estatales son un importante intermediario y que su papel de promoción hacia los municipios resulta fundamental para la atención al tema por parte del ayuntamiento, pero además aparece el tema presupuestal, que se maneja desde el nivel federal con el Fodeimm, que es el fondo creado para las instancias municipales.

La relación se da de la siguiente manera: Inmujeres convoca a los municipios, los institutos estatales promueven la participación en la convocatoria y los municipios se adhieren o no a ésta.

Lo anterior se ejemplifica con la revisión de la actuación de los institutos estatales en la Región Occidente de México:³ en Colima, desde 1998 se incorporaron los temas sobre la participación de la mujer y se puso en marcha programas estatales con el fin de impulsar el enfoque de género y coordinar acciones interinstitucionales a favor de las mujeres colimenses. Un importante antecedente en este estado fue que desde 1983 se fundó el primer centro de apoyo a la mujer (CAM), bajo el gobierno de Griselda Álvarez, primera mujer gobernadora en México. En septiembre de 1998 fue creado el Instituto Colimense de las Mujeres (ICM), uno de los primeros en el panorama nacional.

El estado de Guanajuato cuenta con el Instituto de la Mujer Guanajuatense (IMUG), que fue creado el 30 de junio del 2001. El IMUG promueve, asesora y colabora en la creación de instancias municipales para impulsar el desarrollo integral de las mujeres en los municipios. También busca orientar y apoyar a los gobiernos municipales cuando lo soliciten en la realización de programas y acciones en concordancia con los objetivos generales del IMUG.

³ En el diagnóstico de la Región Occidente de México participaron los doctores Mario Jurado y Vladimir López Recinos, quienes analizaron los casos de Aguascalientes, Colima, Guanajuato y Jalisco y de quienes se toman las referencias de los institutos estatales respectivos.

El Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM) fue creado el 1 de marzo de 2002 como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IJM está enfocado en la institucionalización de las instancias para que sean organismos públicos descentralizados que generen sus recursos y patrimonio propios y no dependan, como ocurre en la mayoría de los casos, de otras direcciones municipales.

El 16 de febrero del 2008 se creó la Secretaría de la Mujer en Michoacán; era el segundo gobierno estatal en crear una secretaría de las mismas características (el primero fue Guerrero).

Las tres áreas comprendidas en la primera secretaría se relacionaron en su momento con los planteamientos del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012. Éstas fueron: 1) coordinación de políticas públicas para las mujeres michoacanas, 2) coordinación de atención y gestión, 3) coordinación de proyectos de desarrollo. Correspondió al área de políticas públicas llevar la tarea de promover en el territorio michoacano la creación de las instancias municipales de la mujer. La estrategia comprendía la sensibilización en los municipios para que contemplaran la oportunidad de contar con una instancia de este tipo; además, la capacitación a las ya existentes para concursar por los recursos que otorga Inmujeres.

A diferencia de los casos de Guanajuato, Jalisco o Michoacán, el Instituto Queretano de la Mujer (IQM), era una dependencia joven con poco personal y recursos, con capacidades limitadas que incluso eran superadas por el instituto municipal de la capital del estado; esto se reflejaba en la poca promoción a la creación de las instancias y en la escasa participación de éstas en las convocatorias de Inmujeres.

PANORAMA DE LOS INSTITUTOS MUNICIPALES
DE LA MUJER EN MÉXICO

La LGIMH en sus artículos 22 y 46 establece que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres; tal disposición involucra a esta institución en el tema, de tal forma que hay dos instancias federales involucradas: Inmujeres en los aspectos generales de organización y la canalización de presupuesto, y la CNDH en el resguardo de la ley.

En cumplimiento con esta disposición, en el año 2008 la CNDH realizó un diagnóstico del estado en el que se encontraban las instancias municipales de la mujer a nivel nacional. Para realizar este trabajo se dividió al país en cinco regiones: occidente, centro, noroeste, noreste y sureste; cada región fue analizada por un equipo de investigación.⁴

Los datos sobre el total de instancias que había en México en ese momento se sintetizan en el cuadro 4.

Los cinco análisis arribaron a conclusiones muy parecidas que se pueden resumir en algunos puntos: la precariedad con que laboran estas dependencias, el bajo nivel de profesionalización que tienen algunas, el escaso presupuesto con que cuentan, el poco apoyo del resto de las dependencias municipales y en algunos casos del instituto estatal respectivo. Cuantitativamente se obtuvo un dato sobre el número de instancias y cualitativamente una aproximación a las condiciones en que operan.

⁴ Los diagnósticos regionales fueron coordinados por las siguientes personas: Noroeste, Silvia López; Noreste, Cirila Quintero; Centro, Nelia Bojórquez y Clara Scherer; Occidente, Socorro Arzaluz; Sureste, Luis Rodríguez Castillo. Para mayor referencia de estos diagnósticos véase CNDH, 2009; los datos cuantitativos aquí citados son tomados de esta fuente.

Cuadro 4
INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER EN MÉXICO

<i>Región</i>	<i>Total de municipios</i>	<i>Municipios que cuentan con instancias de la mujer</i>	<i>Porcentaje</i>
Occidente	322	188	58.38
Centro*	535	256	47.85
Noroeste	120	49	40.83
Noreste	354	208	58.75
Sureste	1124	189	16.81
Total	2455	890	36.25

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNDH.

* Incluye las 16 delegaciones del DF.

Con los datos obtenidos de la revisión de los diagnósticos, nos dimos a la tarea contrastar el total de instancias por estado con el dato del número de municipios por entidad y por el grado de marginación que tiene cada estado de acuerdo con los índices de Conapo con la intención de observar si había alguna tendencia que explicara la distribución de las instancias en el territorio nacional. Dividimos el total de entidades en las que hay más de 50% de municipios con instancias y las que tienen menos de este porcentaje; los resultados se exponen en los cuadros 5 y 6.

Una revisión somera del cuadro anterior indica que los estados con pocos municipios han avanzado en el establecimiento de las IMM, pero también son entidades de baja y muy baja marginación las que han prosperado en este sentido. En este cuadro solo aparecen dos entidades con gran cantidad de municipios: Jalisco y Estado de México; el primer caso ha avanzado a una cobertura de más de 80% para el 2010. Lo mismo se aplica para Zacatecas con una cantidad considerable de municipios y grado medio de marginación, pero que ha avanzado al grado de contar ya con 100% de sus municipios con IMM. En el caso opuesto aparece

Baja California que, a pesar de contar solo con cinco municipios, cuenta solo con tres instancias, lo que alude a la poca importancia que tiene el tema en la entidad. Por otra parte, solo aparecen tres entidades con grado de marginación alto: Campeche, Tabasco y San Luis Potosí; en el primer caso se ha llegado casi a 100% de municipios con instancia, pero se trata de una entidad con solo 11 municipios; en Tabasco ya se tiene 100%. El caso de San Luis Potosí es más complicado, ya que se trata de un estado difícil en su geografía y con municipios en grado de rezago notable, pero que no obstante ha avanzado en forma destacada en el establecimiento de las IMM. Estos datos solo son un referente que habría que analizar en cada entidad en particular, pero que nos dejan ver a grandes rasgos el mapa de México en ese sentido.

A la inversa del cuadro 5, el cuadro 6 indica el panorama negativo, es decir, el de aquellas entidades que han avanzado poco en el establecimiento de las IMM.

La primera situación que resalta es que la mayoría de las entidades que se encuentran en este cuadro son aquellas con grados de marginación de medio a muy alto; solo aparece una con grado de marginación muy bajo, Coahuila, y dos con bajo, Chihuahua y Sonora; las tres con una cobertura muy menor de instancias, lo cual de nuevo remite a la poca importancia que ha tenido el tema en estas entidades. Al mismo tiempo, se trata de estados con gran cantidad de municipios, lo cual dificulta mucho el trabajo de las instancias estatales que tienen que coordinar y promover que los ayuntamientos establezcan sus instancias. Aun así, hay que destacar el caso de Michoacán como un ejemplo de la labor desarrollada por la Secretaría de la Mujer en una entidad con alta marginación: con más de 100 municipios y con una geografía muy complicada, en 2010 ya tiene casi 65% de municipios con IMM, esto habla de la labor de la instancia estatal respectiva, por lo que es un caso que habría que dar a conocer como ejemplo de una

Cuadro 5
ESTADOS QUE TIENEN MÁS DE 50% DE COBERTURA DE INSTANCIAS
MUNICIPALES DE ATENCIÓN A LA MUJER

<i>Estado</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Municipios con Instancia</i>	<i>% de instancias en 2008</i>	<i>% de instancias en 2010</i>
1. Aguascalientes	Bajo	11	11	100	100
2. Colima	Bajo	10	10	100	100
3. Distrito Federal	Muy bajo	16**	16	100	100
4. Baja California Sur	Bajo	5	5	100	100
5. Sinaloa	Medio	18	18	100	100
6. Zacatecas	Media	58	58	93.1	100
7. Campeche	Alto	11	10	90.9	90.9
8. Quintana Roo	Bajo	9	8	88.8	88.8
9. Tamaulipas	Bajo	43	37	86	86
10. Tabasco	Alto	17	13	76.4	100
11. Morelos	Bajo	33	24	72.72	100
12. Jalisco	Bajo	125	85	68.0	83.2
13. San Luis Potosí*	Alto	58	37	63.8	79.3
14. Estado de México	Bajo	125	75	75	75
15. Baja California	Muy bajo	5	3	60	60
16. Nuevo León	Muy bajo	51	29	56.8	56.8
17. Querétaro	Medio	18	10	55.56	55.56

Fuente: Datos de la CNDH (2008) y Conapo.

Actualización en 2010 con datos obtenidos de las páginas en internet de cada uno de los institutos estatales.

*Datos aproximados.

**Incluye las 16 delegaciones políticas.

Cuadro 6
ESTADOS QUE TIENEN MENOS DEL 50% DE COBERTURA DE INSTANCIAS
MUNICIPALES DE ATENCIÓN A LA MUJER

<i>Estado</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Municipios con instancia</i>	<i>% de instancias en 2008</i>	<i>% de instancias en 2010</i>
18. Michoacán	Alto	113	55	49.11	64.6
19. Puebla	Alto	217	96	44	44
20. Durango	Medio	39	16	41	41
21. Guanajuato	Medio	46	17	36.96	43.4
22. Yucatán	Alto	106	38	35.8	35.8
23. Guerrero*	Muy alto	81	29	35.8	35.8
24. Coahuila	Muy bajo	38	13	34.2	34.2
25. Hidalgo	Alto	84	28	33	75
26. Chihuahua	Bajo	67	22	32.8	32.8
27. Chiapas	Muy alto	118	38	32.2	32.2
28. Sonora	Bajo	72	21	29	29
29. Tlaxcala	Medio	60	17	28	53.3
30. Veracruz	Alto	212	48	22.6	22.6
31. Nayarit	Medio	20	2	10	10
32. Oaxaca	Muy alto	570	5	0.88	0.88

Fuente: Datos de la CNDH (2008) y Conapo.

Actualización en 2010 con datos obtenidos de las páginas en internet de cada uno de los institutos estatales.

buena coordinación entre federación, estados y municipios.⁵ Al mismo tiempo, al revisar los datos disponibles sobre el Fodeimm, se observa la gran cantidad de proyectos aprobados para dicha entidad, lo cual reitera esta idea.⁶

REFLEXIONES FINALES

El presente artículo brinda un panorama general del estado en que se encuentran las instancias municipales de la mujer en México a varios años de haberse establecido su creación; esta revisión plantea una serie de interrogantes y líneas de investigación que solo quedaron señaladas. Sin duda queda mucho por investigar sobre la actuación de las instancias estatales de atención a la mujer: ¿cómo operan?, ¿quiénes las dirigen?, ¿qué tipo de proyectos plantean?, ¿con qué recursos cuentan? Y sobre todo: ¿cómo se relacionan con los gobiernos municipales de la entidad respectiva? Son algunos de los asuntos que deberían indagarse para conocer si estas dependencias están cumpliendo con los objetivos para los que fueron creadas.

Respecto a las instancias municipales, ha quedado demostrado cuáles son las variables principales que inciden para que éstas hayan surgido de forma desigual a lo largo del territorio nacional. Al parecer, un elemento determinante es el número de municipios que hay en cada estado; el otro es el rezago en que se encuentren estos territorios. Sin duda también influye el tamaño

⁵ A lo anterior se debe añadir el tema de la seguridad, que en los últimos años ha dificultado el desplazamiento del centro a los municipios; las visitas son fundamentales para la capacitación a las Instancias.

⁶ Arzaluz (2012) presenta cifras del Fodeimm entre 2006 y 2010; en los tres años Michoacán aparece con proyectos de las tres categorías, mientras que hay estados como Querétaro, que no tienen ese nivel de participación; por ejemplo, en 2010 solo presentó cuatro proyectos. Esto en un estado de solo 18 municipios debería ser motivo de atención.

del estado, el número de habitantes y su dispersión geográfica. El hecho de que el gobierno estatal concentre en la capital a las instituciones responsables de las políticas públicas (en este caso, los institutos estatales de la mujer), en entidades con gran número de municipios, algunos de estos muy alejados de la capital estatal, hace necesaria una reflexión sobre las medidas que deben tomarse para lograr una difusión más homogénea de las políticas de toda índole y, en especial, las que abordan el tema de género, que difícilmente cumplirán los gobiernos locales sin el apoyo de la instancia estatal respectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2004). "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio". *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Arriagada, Irma (2007). "Cambios de las políticas sociales de género y familia". En *Políticas sociales y de género*, tomo I, *La institucionalización*, coordinado por Gisela Zaremberg. México: Flacso.
- Arzaluz, Socorro (2009). "Diagnóstico de las instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Occidente de México". En *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.
- Arzaluz, Socorro (2012). "Gobierno local y construcción de una política de género en el municipio mexicano". En *Gobernabilidad democrática y gestión de gobierno*, coordinado por Araceli Nava Navarro y Graciela Vázquez Flores. México: Universidad del Caribe / IGLOM.

- Bojórquez, Nelia, y Clara Scherer (2009). “Diagnóstico sobre el sistema de igualdad entre mujeres y hombres en la Región Centro. Construyendo ciudadanía femenina en el ámbito municipal”. En *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.
- CNDH (2009). *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.
- Inchaustegui, Teresa (1999). “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”. *La ventana 10*, disponible en línea <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana10/ventana10-3.pdf>> [consulta: 2 de julio de 2013]
- Inmujeres (2010). Evaluación en materia de diseño en el programa: Fortalecimiento a las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres. Cuaderno de Trabajo núm. 13, julio, disponible en línea: <<http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/biblioteca-digital/cuadernosgenero>> [consulta: 2 de marzo de 2012].
- INSTRAW. Agencia Española de Cooperación Internacional (2007). Agenda desde lo local. Descentralización estratégica para el desarrollo de lo local con enfoque de género, disponible en línea <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Participacion/MujeresParticipacion-estaticos/Participacion/Participacion2do/12Agendadesdelocal.pdf>> [consulta: 4 de julio de 2013]
- López Estrada, Silvia (2009). “Instancias municipales de la mujer en el Noroeste de México. Un balance de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres”. En *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.
- Massolo, Alejandra (2010). *El empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en los gobiernos locales. Estudio de México*. México: UN / INSTRAW.
- Quintero Ramírez, Cirila (2009). “Diagnóstico de las instancias municipales en la instrumentación de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la región Norte-Noreste de México”. En *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.
- Rodríguez Castillo, Luis (2009). “Diagnóstico e instancias municipales responsables de la instrumentación de las políticas de igualdad entre

mujeres y hombres. Región Sureste”. En *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.

Tarrés, María Luisa (2007). “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México”. En *Políticas sociales y de género*, tomo I, *La institucionalización*, coordinado por Gisela Zaremberg. México: Flacso.

Vázquez García, Verónica (2010). “Mujeres y gobiernos municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta por saber”. *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XIX, núm. 1, 1er. semestre: 111-154.

Documentos oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en línea <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> [consulta: 10 de julio de 2013].

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, disponible en línea <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>> [consulta: 10 de julio de 2013].

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, disponible en línea <<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0C CoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F47.doc&ei=hY3dUfzjG6qQy QHY54HoBg&usq=AFQjCNEPqjTBA3HHqjm-MyfZoqYs4 mdQtw&sig2=rgqV4OOmfrNsN0vLFM260A>> [consulta: 10 de julio de 2013].

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, disponible en línea <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf>> [consulta: 10 de julio de 2013].

Inmujeres 2010, Bases de Operación, Fondo para el desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres.