



Desarrollo local
con Igualdad de Género

Volumen 3.
Planeación municipal para la
igualdad entre mujeres y hombres

Desarrollo Local con Igualdad de Género

Volumen III.
Planeación municipal para la igualdad
entre mujeres y hombres



© Instituto Nacional de las Mujeres
Alfonso Esparza Oteo 119
Colonia Guadalupe Inn
C.P. 01020
México D.F.

Coordinación

Clara Edith Muñoz Márquez

Contenidos

Cecilia Lynn Sueños

Primera edición: septiembre de 2012

ISBN (completa): 978-607-7825-16-6

ISBN (Volumen 3): 978-607-7825-41-8

Registro en trámite

www.inmujeres.gob.mx

Impreso en México/*Printed in Mexico*

EJEMPLAR GRATUITO. PROHIBIDA SU VENTA

Í n d i c e

Presentación	4
Introducción	6
Desarrollo humano con igualdad, una perspectiva de planeación local	9
Gestión de políticas públicas para la igualdad	15
Políticas públicas para el desarrollo local	15
Responsabilidades de la administración pública en el adelanto de las mujeres	21
Planeación del desarrollo. Conceptos básicos	27
Planes y programas de desarrollo con igualdad	30
Promoción del desarrollo municipal	35
Planeación participativa	37
Planeación con perspectiva de género	38
Instancias Municipales de las Mujeres en la planeación del desarrollo	47
Planeación estratégica	49
Componentes de la planeación	54
Metodología del marco lógico	62
Bibliografía	82

Los municipios de México representan diversidad de regiones, de historias, tradiciones y costumbres, en los que las mujeres han tenido y tienen un papel primordial en el desarrollo de la economía y la organización social pocas veces reconocido. Los municipios son, también, el territorio donde se manifiestan las necesidades básicas de la vida cotidiana y se materializan los avances de las políticas públicas.

Hoy día, los municipios viven un proceso de descentralización y fortalecimiento de su poder de decisión sin precedentes que los potencia como el espacio privilegiado para generar una cultura de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, un microcosmos en el que tenemos la posibilidad de incidir para detonar procesos de liderazgo femenino que favorezcan a nuestra democracia.

Tal es el enfoque que ha llevado al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), órgano rector de la Política Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, a colocar entre sus prioridades el establecimiento de una vinculación efectiva entre los tres ámbitos de gobierno y, de manera específica, el incremento de las capacidades y conocimientos de servidores y servidoras públicas. La dimensión de esta tarea supone un trabajo coordinado con las instancias municipales de las mujeres (IMM), quienes con voluntad y compromiso han incorporado la perspectiva de género en su agenda y gestiones.

La experiencia y las lecciones aprendidas por las IMM durante la etapa del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM), que después se convertiría en Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales para la Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres, muestran la necesidad de apuntalar y dar continuidad a proyectos de esta envergadura, cuyo eficacia se ha sustentado principalmente en la voluntad política y en la disposición de un marco normativo, que ha posibilitado la articulación del enfoque de género en las políticas públicas.

Presentación

Con base en estas premisas, el INMUJERES presenta la serie *Desarrollo local con igualdad de género*, compuesta de siete volúmenes, y con la que responde a su compromiso de proporcionar a los municipios herramientas teóricas y prácticas que les aporten alternativas viables y les permitan construir la transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género en los instrumentos de la política y planeación municipales.

En general, se trata de una obra que busca brindar elementos teórico-metodológicos para ampliar su visión, la capacidad de argumentación y el diálogo de los y las servidoras públicas involucradas en la igualdad de género para facilitar su intervención en los programas públicos del municipio.

Desde el INMUJERES las y los invitamos a convertir esta colección en un instrumento mediante el cual originemos propuestas efectivas e innovadoras, porque las mujeres no pueden esperar más la transformación de un mundo que históricamente las ha invisibilizado, especialmente aquéllas que viven en los municipios más alejados, empobrecidos y marginados del país.

María del Rocío García Gaytán
PRESIDENTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

La planeación es una responsabilidad pública de gran relevancia que los gobiernos deben realizar para asegurar la instrumentación congruente de las acciones que promuevan el desarrollo humano sustentable, y con ello la transformación favorable la vida de las mujeres y de los hombres en todos los rincones del país. La idea que se reflexiona en este tercer volumen de la serie *Desarrollo local con igualdad de género*, es precisamente la necesidad de mejorar esos procesos.

La planeación tiene que partir y exponer las realidades diferenciadas y desiguales que viven entre sí las personas de un municipio en función de las circunstancias económicas, ventajas sociales, condición étnica, ubicación regional, medio ambiente, grado de marginación, entre otros factores, pero particularmente en razón de su sexo. El desarrollo debe ser eficaz e incluyente, y esto requiere de una orientación técnica y política, teórica y práctica, de quienes hacen la planeación para lograr resultados, lo cual supone articular el paradigma de desarrollo incluyente con los procesos de gestión pública, las habilidades de la administración municipal y las capacidades de la sociedad.

La planeación debe mirar hacia el futuro de la sociedad, pero en tanto los intereses de sus mujeres y hombres no estén representados en la definición de esas aspiraciones, en el debate de las decisiones, en la clarificación de los medios para lograr las metas planteadas, en la corresponsabilidad para cumplir con los compromisos establecidos, la planeación será ineficaz.

Sumar a las mujeres en la definición del futuro social que se quiere alcanzar en el ámbito local potenciará las capacidades de desarrollo. El fortalecimiento de las sociedades pasa por su inclusión en las decisiones de gobierno de una manera horizontal y democrática, hecho que favorece a los mismos gobiernos, no sólo desde la legitimidad sino en la eficacia de sus acciones y en la generación de valor público, con resultados visibles y medibles, que favorezcan el bienestar de la población, fin último de la gestión pública.¹

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Conceptos básicos del presupuesto basado en resultados—Sistema de evaluación del desempeño*, p. 3.

Introducción

El volumen 3 de la serie trata de este proceso de gestión de políticas en los municipios y para ello retoma los conceptos de la perspectiva de género y el desarrollo humano sustentable, orientados a la definición y fortalecimiento de las políticas de igualdad en el espacio local.

Existen diversas propuestas metodológicas de la planeación, como la estratégica y el marco lógico, ampliamente experimentadas por las organizaciones públicas y de la sociedad civil, con fases específicas de análisis tanto de la situación prevaleciente cuanto de la que se pretende construir, a partir de lo cual se traza una ruta de intervención, las acciones estratégicas, directivas, para el logro de los resultados esperados, las acciones tácticas que hacen referencia a la manera en que se ejecutarán las decisiones. En todo esto se hace énfasis en el carácter participativo de la planeación, que además es un método que enriquece los procesos de gobernanza y transforma la gestión pública en una herramienta de acción para los gobiernos locales.

Este volumen retoma el análisis de género como un insumo para asegurar que el principio de igualdad rige efectivamente el proceso de planeación, y que las necesidades de las mujeres y sus intereses de género queden incorporados explícitamente en el plan, de manera diferenciada de las necesidades y prioridades de los hombres pero no como un componente aislado o un simple añadido ni de manera desintegrada, sino como un hilo conductor en su estructura y en sus diferentes fases, en las que queden establecidas las vías encaminadas a superar las brechas de desigualdad de género y marquen la pauta para mejorar las condiciones de vida de mujeres y hombres en los diferentes contextos del país.

Asimismo, se agregan elementos prácticos de la planeación y la metodología del marco lógico, por ejemplo, la manera de realizar los componentes de la planeación: análisis de involucradas/os, de problemas, de objetivos, matriz de marco lógico; herramientas de gran utilidad en la planeación que desarrollan las administraciones públicas locales.

Desarrollo humano con igualdad, una perspectiva de planeación local

El paradigma del desarrollo humano se centra en las personas, en el bienestar de hombres y mujeres, en el crecimiento de sus capacidades y libertades, por ello puede afirmarse que su realización se encuentra condicionada a la igualdad de género: sin igualdad no hay desarrollo humano. Durante mucho tiempo el desarrollo se consideró sinónimo de crecimiento económico, de producción e industrialización; sin embargo, la evidencia mostró que no tenía una correlación con una mejor calidad de vida, por el contrario, en muchos casos ha predominado el empobrecimiento y la desigualdad, incluso en tiempos de «bonanza».

En el Primer Informe de Desarrollo Humano en 1990, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el desarrollo se definió como «el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente...».² Con base en este concepto se estableció el Índice de Desarrollo Humano (IDH), una medición distinta a la del Producto Interno Bruto (PIB), con la idea de captar otros aspectos de la realidad de las personas, tales como la medición de variables como esperanza de vida, tasa de alfabetismo, tasa de matriculación escolar y producto interno bruto (PIB) *per cápita*, que se traducen en oportunidades concretas como una vida prolongada, conocimientos y acceso a recursos.

La desigualdad entre mujeres y hombres fue otro hallazgo de esta perspectiva, que dio origen a un indicador que cuantifica el desarrollo para conocer las expresiones y consecuencias de la desigualdad: el Índice de Desarrollo Relativo al Género, un indicador que descubre cómo la exclusión de las mujeres influye en las condiciones del desarrollo de la sociedad en su conjunto y no sólo de las mujeres.

² Informe de Desarrollo Humano 2010. Con relación a la declaración original, en 1990, en el Primer Informe de Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 12.



FIGURA 1. OBJETIVOS DEL MILENIO

Para incorporar la perspectiva de género en la medición del desarrollo, el PNUD propuso en 1995 el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), que contiene los mismos indicadores de desarrollo humano, pero diferenciados por sexo. Así, al calcular el desarrollo promedio de las mujeres si éste fuera igual al de los hombres, los valores del Índice de Desarrollo Humano y el IDG permanecerían iguales, pero cuando el desarrollo promedio fuera menor para las mujeres, el IDH se vería afectado negativamente.

Las inquietudes por los avances diferenciados en el desarrollo humano de mujeres y hombres se han expuesto en distintos foros internacionales y se han manifestado en numerosos acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas, ONU. En el año 2000, durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 gobiernos se comprometieron a promover el desarrollo humano, y en particular a la disminución de la pobreza de ingresos, el mejoramiento de la educación y la salud, la conservación del ambiente y la colaboración global.³

Poco después, la ONU puntualizaría que ninguno de los objetivos de desarrollo del milenio podrían alcanzarse sin el progreso por la igualdad de género ni la capacitación de la mujer,⁴ con lo cual plasmó el imperativo de buscar la igualdad de género como un fin en sí mismo, mediante el señalamiento de que los derechos y las oportunidades para hombres y mujeres deben ser iguales.⁵

³ Consultado en línea: <http://www.un.org/spanish/milenio/index.html>.

⁴ Consultado en línea: www.un.org/spanish/depts/dpi/boletin/mujer/genero.

⁵ ONU, Declaración del Milenio. Consultado el 5 de agosto de 2011 en el portal oficial de la ONU en línea <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>.

Los Objetivos del Milenio son una referencia enfocada en el desarrollo humano, pero no la única. Existen otros acuerdos derivados de convenciones y tratados internacionales que amplían este concepto y le dan sentido. El desarrollo humano ha sido un concepto en continuo debate, al rebasar la reflexión más que en la definición de indicadores, en el compromiso de realizar acciones en lo que queda por hacer, es decir, en la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, el medio ambiente y la sostenibilidad, grandes temas pendientes de la humanidad que se han colocado en las agendas ciudadanas y gubernamentales.

El desarrollo humano se articula estrechamente con el ejercicio pleno de los derechos humanos, con la seguridad humana y la sustentabilidad, porque son condiciones que lo garantizan y lo sostienen. La única certeza para que el desarrollo humano permanezca en el tiempo es refrendando la seguridad de las personas y el ejercicio de los derechos humanos.



Definición de desarrollo humano según el PNUD

El desarrollo humano es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en el desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente.

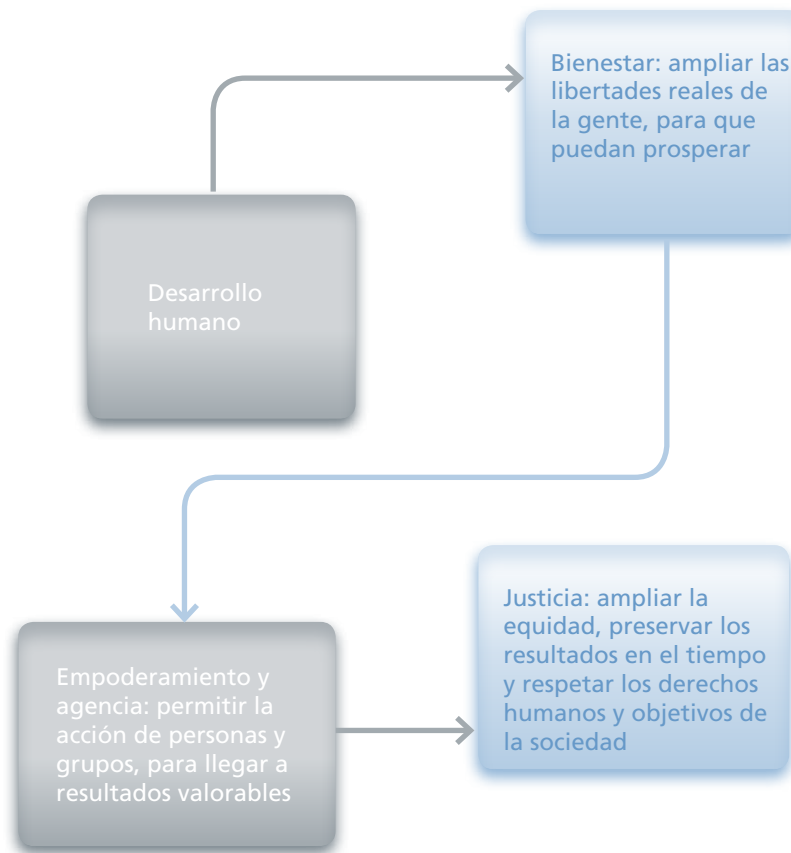


FIGURA 3. DESARROLLO HUMANO: JUSTICIA, EMPODERAMIENTO Y BIENESTAR

En esta visión de desarrollo las personas pasan de beneficiarias a promotoras del desarrollo, de manera individual y colectiva; pero para transitar este cambio requieren de justicia, empoderamiento y bienestar.⁶ Amartya Sen expone que la valoración del desarrollo debe hacerse en función del acceso a las libertades, y como las libertades económicas, civiles o políticas están fuertemente conectadas entre sí, la privación de alguna limita el acceso a otras, y viceversa, el disfrute de ciertas libertades conduce a otras.

Las libertades hacen referencia a circunstancias reales porque deben ser concretadas. Por tal motivo, las capacidades se denominan libertades «reales». Los recursos, el ingreso y las instituciones son todos medios de vital importancia y objetivos de políticas; sin embargo, el éxito se evalúa en última instancia según la vida que la gente puede llevar y disfrutar.

Como las libertades pueden ser a la vez un medio y un fin del desarrollo humano se clasifican en reales y de proceso. Las libertades reales son las capacidades de las personas para tener acceso a dichas libertades, para hacer que una libertad se convierta en una realidad y disfrutar de sus expresiones y beneficios. Las libertades de proceso se relacionan con el potencial y el empoderamiento necesarios para que las personas puedan acceder a esas libertades.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de desarrollo humano 2010*, p. 24.

Las libertades no han sido disfrutadas equitativamente, ya que su distribución pasa por prejuicios que otorgan privilegios a unos en detrimento del bienestar de la otra parte de la población: las mujeres. La perspectiva de género ya ha evidenciado cómo los seres humanos, con base en las diferencias biológicas, construyen ideas sobre las mujeres y los hombres atribuyéndoles características, capacidades y posibilidades de actuación y valoración dicotómicas, y relacionándolas desde una posición de jerarquías que han producido sistemas sociales desiguales e inequitativos.

Las personas se discriminan sistemáticamente unas a otras en razón del sexo, la edad, la condición socioeconómica, etnia, discapacidad, preferencias sexuales, opciones políticas y religiosas, incluso por la apariencia. En el caso de la discriminación por sexo se vulnera particularmente a las mujeres; que en México, según el último censo, son más de la mitad de la población —casi 57.5 millones en comparación con alrededor de 55 millones de hombres, es decir, 95 hombres por cada 100 mujeres.⁷

Cualquier forma de discriminación es grave porque atenta contra el ejercicio de los derechos humanos y las libertades, pero la que se da por sexo hacia las mujeres es todavía más difícil de afrontar porque se suma con otras formas de discriminación.⁸ La desigualdad de género se añade a las desigualdades de la pobreza, la etnia o la edad porque su capacidad de penetración hace que mujeres y hombres vivan estas circunstancias de manera distinta. Esta discordancia estructura gran parte de las relaciones de la sociedad, determina los espacios, los derechos y la división del trabajo, oculta o desconoce el trabajo productivo de las mujeres y desvaloriza el trabajo reproductivo y las aportaciones que durante generaciones han realizado.

A pesar de las evidencias y de los datos estadísticos sobre los roles y aportaciones de mujeres y hombres, quienes elaboran políticas públicas y quienes toman decisiones que repercuten en el ámbito nacional y local creen que los hombres representan en todo momento los intereses de las familias y la sociedad, y son los únicos o los principales proveedores en sus hogares mientras que el resto son sólo dependientes, y que las mujeres son las únicas responsables del trabajo doméstico «por naturaleza».

Estas creencias se proyectan en la decisión de funcionarios y funcionarias para canalizar más recursos que aumentan las oportunidades de los hombres, en tanto que a las mujeres —junto con sus hijas e hijos— se les acercan medidas asistenciales o minúsculas, como los microfinanciamientos, al considerarlas parte de un grupo vulnerable. Pero tal caracterización es errónea porque las mujeres, que son más de la mitad de la población y no un grupo, no son vulnerables por ser mujeres, aunque sí han sido discriminadas y vulneradas en razón de su sexo.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*. [en línea] Consultado en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>.

⁸ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México Enadis 2010. Resultados generales* [en línea]. [http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/ENADIS-2010-ResultGrales-Access\(1\).pdf](http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/ENADIS-2010-ResultGrales-Access(1).pdf) 2011

Si bien han ido cambiando las funciones tradicionales, responsabilidades y condiciones de hombres y mujeres en los últimos años, al permanecer las desigualdades en la cantidad y calidad de los recursos a los que tienen acceso, estos cambios no se reflejan en todas las dimensiones del desarrollo de manera sostenida. Un ejemplo claro son las fluctuantes posiciones que ocupan las mujeres como presidentas municipales y en los cargos políticos, no obstante sus liderazgos y gestiones en favor de la prosperidad de la comunidad. Si bien se reconocen avances sustanciales, estos aún no benefician a todas las mujeres, incluso en algunos casos su situación se ha deteriorado debido a las múltiples jornadas de trabajo, a la feminización de las jefaturas de familia y de la pobreza, y en los últimos años a los problemas derivados de la migración o políticas que contraen los servicios sociales públicos.

Esta situación debe ser revisada con detenimiento en los municipios pues constituye una de las bases de la planeación para la igualdad. La planeación requiere de una perspectiva metodológica que capte e interprete el contexto y las coyunturas locales, lo que significa considerar la realidad de las mujeres y calibrar las brechas de desigualdad de género que están frenando el desarrollo humano y local, y la definición de las estrategias para revertir esta situación lamentable.

La búsqueda de alternativas para resarcir la desigualdad y sus efectos produjo diferentes argumentos y posiciones teóricas y políticas, que llevaron a visualizar a las mujeres en su realidad, en lo que aportan, en lo que saben, hacen y necesitan, en sus capacidades y potencialidades. Estos nuevos enfoques configuraron la perspectiva de género en las políticas públicas y con ello llamaron a la sociedad toda a vencer la visión que únicamente consideraba a las mujeres en su función reproductiva y aten-

diéndolas con programas de asistencia social que poco o nada lograron cambiar sus condiciones de género.

Tanto el Informe de Desarrollo Humano de 1995 como las conclusiones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres de la ONU, revelaron que pese a las contribuciones de las mujeres a la economía de sus países, de los 1.3 miles de millones de personas que vivían en pobreza en ese momento, 70 por ciento eran mujeres. Se afirma entonces que el propósito del desarrollo humano es aumentar las oportunidades no sólo los ingresos de las personas, para lo cual se tenía que enfrentar la desigualdad.⁹

Debido a que las desigualdades de género filtran las estructuras de poder, se prevé que los gobiernos tienen que asumir un papel activo en la reforma de sus políticas para promover la igualdad y asegurar que las mujeres accedan a los recursos. En el Informe de Desarrollo Humano del año 2000 se reconocería la naturaleza institucional de la desigualdad de género que se ligaba a las desventajas de las mujeres con reglas familiares, normas de comunidad, sistemas legales y abastecimiento de servicios públicos. Destaca que una mayor igualdad de género era deseable no sólo por derecho, también por los beneficios sociales y económicos que favorecen la reducción de la pobreza.¹⁰

⁹ Naila Kabeer, *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza*, p. 44.

¹⁰ *Ídem.*

Gestión de políticas públicas para la igualdad

Políticas públicas para el desarrollo local

Las responsabilidades de los municipios en materia de planeación están moldeadas por la tarea central de la gestión del desarrollo. En este marco, resulta útil explorar de manera general las políticas públicas y lo que su formulación implica para la promoción del desarrollo y para la igualdad entre mujeres y hombres, ya que denota la vía institucional para responder a una situación señalada reiteradamente por la sociedad como algo negativo que debe superarse.

Una política pública puede definirse como una serie estructurada de decisiones o acciones orientadas a dar respuestas y soluciones a situaciones que se consideran un problema público colectivo, que al ser reconocido como prioritario para la ciudadanía y agentes gubernamentales, pasa a formar parte de los programas y asuntos que definen el rumbo de la acción pública. Representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.

Las políticas tejen decisiones en diferentes fases, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación; aunque no se presentan estrictamente de manera lineal o secuencial¹¹ pues son procesos en construcción que dependen de contextos específicos, por lo que en ocasiones muestran avances lentos, acelerados, paralelos o escalonados en sus diferentes fases; incluso en un mismo periodo gubernamental o en varios.

¹¹ Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, p. 35.

Cuadro 1 Ciclo de las políticas públicas

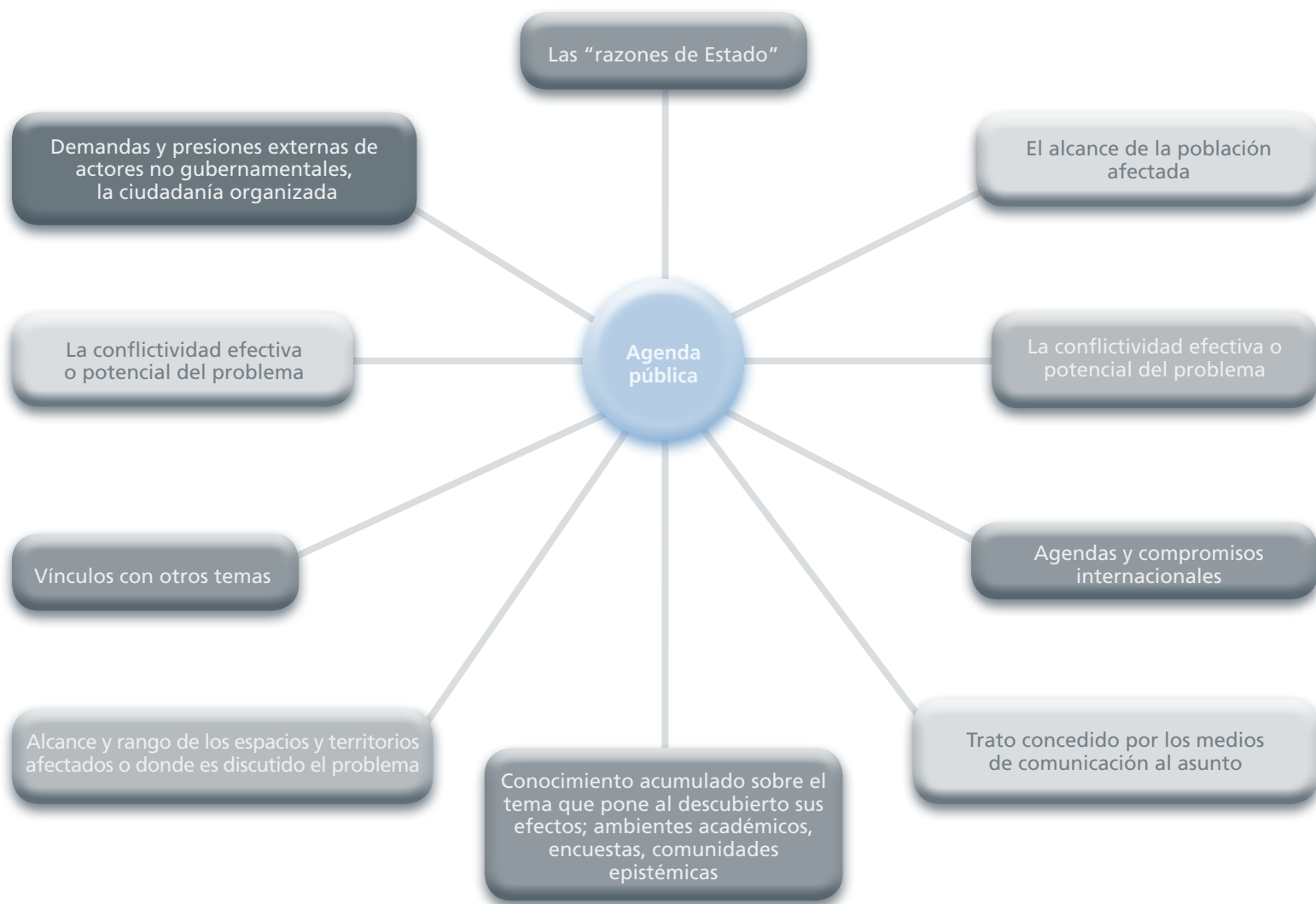
PRIMERA FASE	Surgimiento de los problemas	Se visibiliza un problema, sus causas y demanda de acción pública
SEGUNDA FASE	Inclusión en la agenda	Los problemas relevantes y de interés político se colocan en el centro de la atención y acción pública
TERCERA FASE	Formulación y decisión del programa de la política	Identificación y selección de posibles soluciones a partir de análisis de causas y efectos, alternativas
CUARTA FASE	Implementación de la política	Aplicación de soluciones seleccionadas
QUINTA FASE	Evaluación de la política	Seguimiento a las decisiones y acciones implementadas

Fuente: Subirats et al., Análisis y gestión de políticas públicas, pp. 40-45.

La definición de qué puede considerarse una problemática depende de distintos factores, como el momento histórico, las coyunturas, y de las interpretaciones e intereses de quienes influyen en esa determinación, ya sea a través de movilizaciones, gestiones, alianzas o conflictos, o bien de las capacidades políticas, visión y decisión de las autoridades.¹²

¹² Los valores e intereses predominantes influyen en la capacidad de observar y la manera de interpretar las situaciones que vive la población. Lo que se valora como un hecho negativo para la sociedad cambia según las y los involucrados, las etapas, las regiones. Por esto se dice que las problemáticas son una construcción sociopolítica, y su interpretación e importancia cambian según las coyunturas o momentos históricos de una sociedad.

FIGURA 4. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA DETERMINACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA*



* Tomado de Evangelina García Prince *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Figura 3. Las fuentes en la construcción de la agenda. p. 21.

Una demanda o problema de la sociedad es susceptible de convertirse en política pública cuando es incluido en la agenda pública –una lista de prioridades de los grupos sociales y/o gubernamentales, que deben ser atendida por el sector público–, en cuya decisión participan las y los integrantes del sistema político y quienes las ejecutan y evalúan.

Las agendas públicas están constituidas por los temas que un gobierno decide atender y mantener en su gestión, con base en sus principios políticos e ideológicos. La agenda orienta las estrategias de intervención y la formulación de las políticas públicas, en tanto que la sociedad civil, a través de sus diferentes organizaciones y representaciones económicas, sociales y políticas, puede influir para incluir, eliminar o mantener un tema de la agenda pública política. Por ello, que un tema forme parte de una agenda de manera permanente, dependerá del interés público de la ciudadanía, sectores sociales e inclusive de compromisos internacionales.¹³

Es un hecho que en la definición de las políticas públicas se ha prescindido de la participación de las mujeres y se han obviado sus necesidades e intereses específicos. Pareciera que los roles, ámbitos y oportunidades entre mujeres y hombres para acceder al desarrollo humano han sido escindidos e ignoradas sus diferencias, como si las decisiones políticas produjeran efectos similares en sus vidas. Una política que excluye estas distinciones suele denominarse neutral al género, pero se trata de una neutralidad aparente, porque al olvidarse de las necesidades de las mujeres, reproduce, ahonda y perpetúa las inequidades y desigualdades entre hombres y mujeres.

Es recién que las mujeres, desde diversas organizaciones, movimientos y expresiones políticas y ciudadanas, han logrado influir en la conformación de la agenda y el desarrollo de las políticas públicas en favor de la igualdad y del adelanto de las mujeres. Sin embargo, para asentarlas en la cultura y en la institucionalización, aún falta mucho camino por recorrer, considerando que en la agenda pública se plasman diversos intereses, que pueden ser tanto a favor como en contra de la igualdad de género. Como señala Evangelina García Prince, experta en este tema:

Componentes de una política pública

- Reconocimiento y solución de un problema público
- Existencia de grupos objetivo en el origen de un problema
- Coherencia intencional
- Existencia de decisiones y actividades
- Programa de intervenciones
- Actores políticos
- Actos formales
- Naturaleza obligatoria de decisiones y actividades

¹³ Virginia Guzmán, *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, pp. 11-12.

«Las y los ciudadanos, como actores organizados, pueden generar presiones, mediante denuncias, exigencias directas, lobby [cuando se forma un grupo de influencia con capacidad de ejercer presión], advocacy [que significa hacer promoción, apoyar, defender] y otras estrategias de incidencia, sobre un tema o problema que les afecta»,¹⁴ ya sea para colocar, sostener o excluirlo de la agenda.

El tema de la igualdad en las políticas públicas ha seguido distintas rutas durante las últimas décadas. El feminismo ha hecho sus propias aportaciones y desde el Estado mexicano se han impulsado avances importantes para establecer una agenda política en favor de la igualdad entre mujeres y hombres¹⁵. Hoy día en México se tienen normas y programas que promueven el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Estos progresos son resultado de los compromisos adquiridos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, en Beijing, China, en la que se declaró que el empoderamiento de las mujeres de todo el mundo era indispensable para vencer la grave situación de desigualdad. Para ello se planteó la exigencia de asegurar la plena implementación de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas como una parte inalienable, integral e indivisible de sus derechos y libertades fundamentales.

Con miras a hacer efectivas estas aspiraciones, se formuló la transversalidad —*gender mainstreaming*— como una estrategia que fortalecería el papel social y político de las mujeres en las agendas políticas de los Estados. En su significado más llano consiste en «la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización [...]».¹⁶

La transversalidad de la perspectiva de género tiene como objetivo que la igualdad y justicia de género se establezca como un fin del Estado y del derecho, que transforme los esquemas y fines tradicionales de las políticas públicas, así como los procesos de toma de decisiones. Se trata de una estrategia integral para que la igualdad efectiva de mujeres y hombres se incluya como un propósito permanente en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

La transversalidad de la perspectiva de género es el medio para llegar a un fin: la igualdad entre mujeres y hombres.

¹⁴ Evangelina García Prince, “Marco conceptual”, en *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?*, p. 21.

¹⁵ La igualdad por resultados tiene por objetivo que las personas puedan gozar y ejercer sus derechos, para lo cual es necesario eliminar cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que pueda anular esos beneficios. La igualdad por resultados no busca que todas las personas alcancen los mismos productos, el único resultado uniforme que busca la igualdad de resultados es que todas y todos puedan ejercer sus derechos sin discriminaciones y con oportunidades y trato que favorezca tal ejercicio. García/PNUD, 2009, *Apud en Igualdad de género. Gestión del conocimiento para la igualdad de género, América Latina Genera*, p. 4.

¹⁶ Stiegler, Bárbara, *Género, poder y política. Diez preguntas y respuestas sobre el concepto de «gender mainstreaming»*.

Además de colocarse en la agenda internacional y nacional, la perspectiva de género requiere arraigo y legitimación para despuntar en el ámbito municipal como ya lo ha hecho durante los últimos cinco años¹⁷ con miras a que su institucionalización —que forme parte de las normas, procedimientos y comportamientos de las instituciones— permanezca y no sea afectada por los cambios de gobierno.

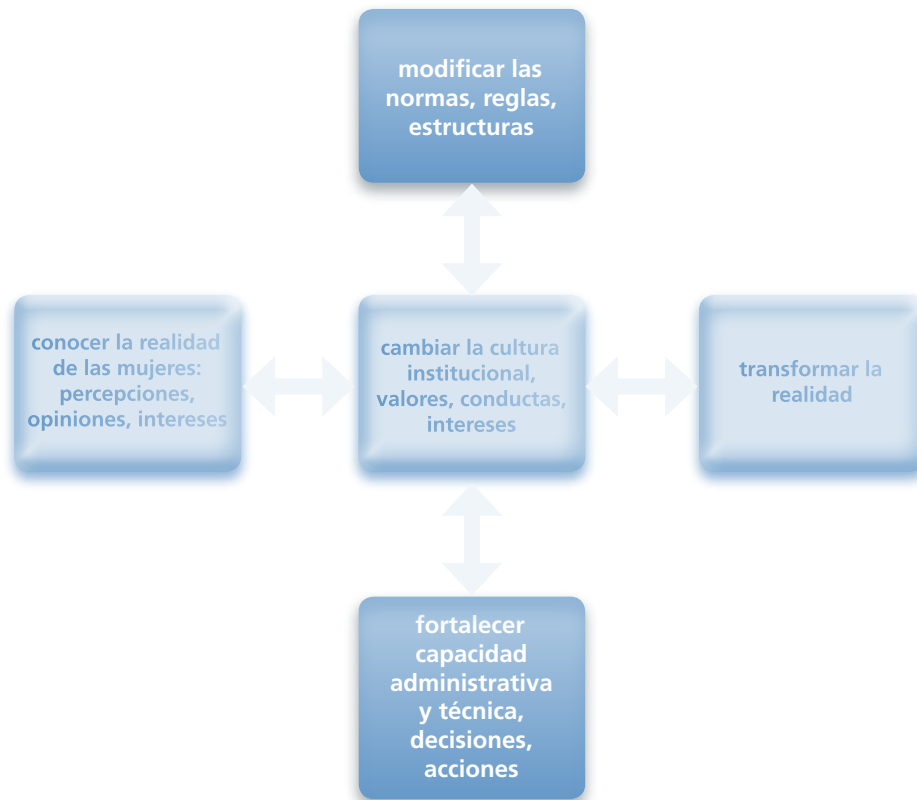


FIGURA 5. PROCESOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

¹⁷ Destacan en este logro, los apoyos otorgados a los gobiernos municipales por el INMUJERES, a través del Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales para la Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (antes Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres y nombre por el cual adopta el acrónimo Fodeimm) el cual ha beneficiado a más de mil gobiernos municipales hasta 2010.

Responsabilidades de la administración pública en el adelanto de las mujeres

La política nacional de igualdad se estructura en un marco normativo que abarca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes generales para la igualdad y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, hasta el Plan Nacional de Desarrollo, PND, y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Proigualdad. En ellos se establecen estrategias que repercuten en cambios tanto de orden normativo, como en la planeación y cultura de las instituciones públicas del ámbito federal, estatal y municipal.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, por ejemplo, se articula en seis ejes de políticas de igualdad: la vida económica; la participación y la representación política equilibrada; el acceso y el disfrute de los derechos sociales; la vida civil; la diversificación de roles y la eliminación de estereotipos; y el derecho a la información y la participación social.¹⁸

El PND se compone de cinco ejes de política, complementarios entre sí, para avanzar hacia el desarrollo humano sustentable y enfrentar la pobreza, la marginación y falta de oportunidades. Uno de esos ejes se dedica a la igualdad de oportunidades, que consiste en «promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad. El gobierno instrumentará políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas». Es así como la perspectiva de género se ha incorporado de manera transversal en el PND, mientras que en el Proigualdad se estructura en siete objetivos estratégicos que conforman la columna vertebral de la política nacional de igualdad.

En resumen, la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas ha mostrado progresos significativos que, sin embargo, es indispensable analizar desde las consecuencias que tiene en la vida cotidiana de las mujeres, es decir, en el espacio local.

¹⁸ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículos 12, 15 y 16.

Cuadro 2 Obligaciones de los tres órdenes de gobierno en materia de igualdad

GOBIERNO FEDERAL	<p>Conducir y elaborar la política nacional de igualdad</p> <p>Planificar y aplicar los instrumentos de la política de igualdad</p> <p>Crear un programa para transversalizar la perspectiva de género y coordinar su aplicación</p> <p>Garantizar la igualdad de oportunidades mediante políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios</p> <p>Celebrar acuerdos nacionales e internacionales de coordinación, cooperación y concertación</p>
GOBIERNOS ESTATALES	<p>Conducir la política local de igualdad entre mujeres y hombres</p> <p>Incorporar en los presupuestos de egresos de la entidad federativa y del Distrito Federal, la asignación de recursos para el cumplimiento de la política local en materia de igualdad¹⁹</p> <p>Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres</p> <p>Elaborar las políticas públicas locales con una proyección de mediano y largo alcance, armonizadas con los programas nacionales</p> <p>Promover en coordinación con las dependencias de la administración pública federal la aplicación de esta ley</p>
GOBIERNOS MUNICIPALES	<p>Implementar la política municipal de igualdad entre mujeres y hombres en concordancia con las políticas nacionales y locales.</p> <p>Coadyuvar con el gobierno federal y de la entidad federativa, en la consolidación de los programas en materia de igualdad.</p> <p>Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad</p> <p>Planificar, formular y aplicar campañas de concientización y programas de desarrollo de acuerdo con la región.</p> <p>Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.</p>

¹⁹ Fracción adicionada DOF 06-03-2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

Ya se ha documentado que muchas creencias y valores sobre el deber ser y hacer de las mujeres y los hombres son causas de desigualdad y rezagos en la vida de las mujeres en comparación con los hombres, ya no sólo en una misma localidad, sino inclusive en una misma familia —grado de estudios, acceso al empleo, ingresos, disposición y uso del tiempo, toma de decisiones—. Estas desigualdades, conocidas como brechas de género, se observan con más nitidez en los municipios, donde se manifiestan también las resistencias de las y los servidores públicos para ejecutar políticas de igualdad a fondo. El principal efecto de que los estereotipos tradicionales de género prevalezcan en la acción municipal es la reproducción de la desigualdad de género porque en el diseño de las políticas se excluyen problemáticas y la atención a necesidades e intereses de las mujeres.

Las políticas públicas de los gobiernos municipales son *ciegas al género* cuando la insuficiente información sobre las brechas de género impide conocer sus efectos y resultados en el desarrollo local. A ello se añade la débil profesionalización de servidoras/es públicos para aplicar técnicas en el diseño de políticas; además de las resistencias culturales, políticas e ideológicas, y un marco normativo que obstaculiza la ejecución de políticas públicas de igualdad y no sanciona su omisión.

Si bien el gobierno municipal tiene atribuciones para que la perspectiva género ocupe un lugar preponderante en las políticas públicas, en la práctica concurren barreras de diferente índole para evitar su incorporación e institucionalización, que pueden, sin embargo, afrontarse con diversas estrategias.

Lograr el adelanto de las mujeres y equilibrarlo de manera permanente con el de los hombres, requiere de voluntad y esfuerzos institucionales; promover y redirigir políticas,

normas, mecanismos, capacidades y recursos que contribuyan a la definición, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas y medidas necesarias para la igualdad, que a la vez genera procesos vinculados estrechamente en el desarrollo y fortalecimiento del gobierno municipal.

Por ejemplo, verificar si en los planes, programas y bandos se ha transversalizado el principio de la perspectiva de género. Otra posibilidad, de práctica cada vez más generalizada, es la gestión municipal participativa, donde la sociedad civil y la ciudadanía exponen sus opiniones y necesidades para que sean tomadas en cuenta en la formulación del plan municipal de desarrollo, programas operativos y presupuestos. Estos procesos además de favorecer la participación de hombres y mujeres y de la ciudadanía, consolidan y propician el reconocimiento del gobierno municipal, la corresponsabilidad y la gobernabilidad.

Incorporar la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas tiene un efecto multiplicador en beneficio de ambos sexos ya que representa una reestructuración profunda de la administración pública y la reorganización de la sociedad, de las responsabilidades y beneficios obtenidos con el esfuerzo común. Implica el cambio en los procesos de gestión pública porque sugiere cambios a fondo en la normatividad así como en la cultura, procedimientos y resultados de las instituciones. Las políticas de igualdad constituyen una respuesta institucional al imperativo de corregir los desajustes e inequidades que se originan en la existencia de prejuicios para tratar de corregirlos.

La definición de políticas de igualdad incluye:

- Mostrar las aportaciones que realizan las mujeres a la sociedad, desde los diferentes roles tradicionales y en los que ha incursionado con motivo de la diversificación de sus responsabilidades.
- Sentar bases normativas que incluyan estímulos y sanciones, al impulso de las capacidades de acceso, uso y toma de decisiones, sobre derechos humanos, oportunidades, recursos, servicios, libertades que garanticen el desarrollo humano de las mujeres en condiciones equitativas con los hombres.
- Tomar medidas específicas de corto, mediano y largo plazos que alienten o intervengan directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres a partir de cubrir las necesidades socioeconómicas y las relacionadas con el empoderamiento.
- Cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, tomando en cuenta sus necesidades más apremiantes de acuerdo con sus diferentes circunstancias y contexto.
- Valorar el impacto de las decisiones y acciones gubernamentales en la vida de las mujeres y hombres, ya sea nivel de ingresos, trabajo, autonomía, entre otras, para evitar la proliferación de las causas de la desigualdad.
- Garantizar los medios para que las estrategias y acciones definidas se lleven a término, y esto incluye atribuciones, personal, conocimientos, habilidades, herramientas metodológicas y de gestión, recursos económicos, infraestructura, entre otros.

En los últimos años la idea de una nueva gestión pública ha cobrado fuerza en México. Se busca mejorar la capacidad directiva de los gobiernos y el fortalecimiento de las sociedades, al incluirlas en las decisiones de gobierno de una manera horizontal y democrática, hecho que termina por robustecer a los mismos gobiernos, pues cuando se producen resultados visibles en el bienestar de la población, su legitimidad y eficacia en la generación de valor público se acrecienta.²⁰

La igualdad es una aspiración de responsabilidad colectiva, donde participan la ciudadanía, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el gobierno federal y los gobiernos municipales y estatales.

Cada vez ganan más espacios las opciones de gestión municipal participativa, que se asocian a mecanismos de gestión horizontales y la participación de la ciudadanía en los diferentes ciclos de programación, decisión, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, que alcanzan la formulación del plan municipal de desarrollo, programas operativos y presupuestos.

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cédula Conceptos básicos del presupuesto basado en resultados-Sistema de evaluación del desempeño*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 3.

La planeación del desarrollo en los municipios de todo el territorio nacional debe responder contundentemente a la democracia, en su más amplia acepción. Y vale la pena poner en claro que la perspectiva de género de manera muy específica fortalece los procesos democráticos,²¹ las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía en un marco de estabilidad al hacer confluir los intereses particulares diversos hacia un interés colectivo, dando a hombres y mujeres, voz y capacidad de decisión y acceso a los beneficios de las intervenciones estatales. La democracia se sustenta en un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y todas las integrantes de la comunidad.

La gestión para la igualdad de género requiere:

- Sustentabilidad
- Desarrollo local
- Gestión municipal
- Rendición de cuentas
- Democracia
- Desarrollo humano
- Participación ciudadana
- Inclusión social
- Pluralidad
- Derechos humanos libertad
- Gobernanza
- Igualdad de género
- Equidad
- Justicia
- Empoderamiento

Es así como el ejercicio de la ciudadanía desde la perspectiva de género se entiende como el derecho a la igualdad y a la diferencia, a los derechos particulares y colectivos de las mujeres, al reconocimiento de una diversidad que conduce al pluralismo, entendido como un valor que reconoce como necesaria la participación de diferentes ideas y formas de pensar para construir una sociedad más justa.²²

Valores democráticos que promueve la igualdad de género*	
Dignidad humana	Reconocimiento y valoración integral de las personas por el hecho de ser humanos, independiente de su sexo, edad, cultura y origen étnico.
Libertad	Condición de todo ser humano al nacer. Es la facultad de elegir, tomar decisiones, definir la vida social o personal.
Igualdad	Reconocimiento de que todas las personas, mujeres y hombres, son diversos pero iguales en derecho y dignidad.

*Fuente: Con base en Género en la gobernabilidad democrática, serie Mujeres, poder local y democracia: conceptos clave (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer) UN-INSTRAW y AECID, 2009.

²¹ *Op. cit.*

²² *Idem.*

En los últimos años ha cobrado relevancia hablar de gobernanza en espacios académicos y políticos, siendo una reflexión a la que la administración municipal debe sumarse. La gobernanza da sentido a la democracia y pluralidad en el momento en que abre cauces y mecanismos de participación y cooperación de la sociedad en la formulación y aplicación de las políticas públicas;²³ denota un cambio en el significado de lo que es el gobierno y en su manera de proceder ante la sociedad, ya que surge como una respuesta a la complejidad y diversidad de visiones y situaciones del mundo actual que demandan una forma distinta de gobernar, y que han cuestionado con fuerza la capacidad de los gobiernos tradicionales y los modelos de representación democrática centrados en el Estado.²⁴ La gestión participativa de las políticas de igualdad incorpora más negociación, coordinación, eficacia, confianza, transparencia y equilibrio entre el poder público y la sociedad civil.

En el debate sobre la democracia y la gobernanza hay una gran conclusión: son complementarias y contribuyen a entender el papel y el poder del Estado, de agentes no gubernamentales y de las redes sociales en la producción y resultados de las políticas públicas.

²³ Cerillo Agusti (coord.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, p. 12.

²⁴ Cerillo Agusti (coord.), *op. cit.*, p. 11.

Planeación del desarrollo. Conceptos básicos

En todos los ámbitos de la vida personal y en la sociedad se requiere de planeación, es decir, acciones de previsión para lograr resultados específicos, cuya magnitud puede abarcar desde asuntos particulares, hasta de trascendencia nacional.

La planeación es un proceso complejo. En su acepción literal significa concebir un plan para obtener un resultado deseable, trazar una ruta, definir cómo y con qué se puede conseguir un fin. Conlleva el examen del presente, recuperar el pasado y construir el futuro. Implica una toma de decisiones para que, en un determinado plazo, se pueda asegurar el logro de metas y resultados. Planear es elegir, decidir el futuro en el presente para anticiparse a una realidad compleja. No se trata de adivinar hechos sino de concebirlos y hacerlos posible.

La planeación es una construcción organizada basada en un proceso sistemático de múltiples decisiones interdependientes, para llegar, en determinado plazo, a visualizar y obtener un resultado deseable. Es un proceso de dirección en el que se visualiza un futuro deseable y se define la intervención que lo hará posible. Para que el proceso directivo de la planeación funcione resulta indispensable considerar, mas no sujetarse, a la realidad predominante, recuperar las experiencias y aprendizajes generados en torno al objeto de la planeación para dar viabilidad a las propuestas planteadas y orientar con acierto el curso de acción diseñado para alcanzar los objetivos establecidos.

Si bien siempre se apreciará un enfoque prospectivo, es decir, como un futuro en construcción y no como irremediable destino, en el diseño de la intervención institucional, el proceso de planeación requiere tomar en cuenta los factores que afectan la toma de decisiones: el marco normativo, las herramientas teóricas y técnicas, y por supuesto, los intereses de la ciudadanía y los desafíos del presente.

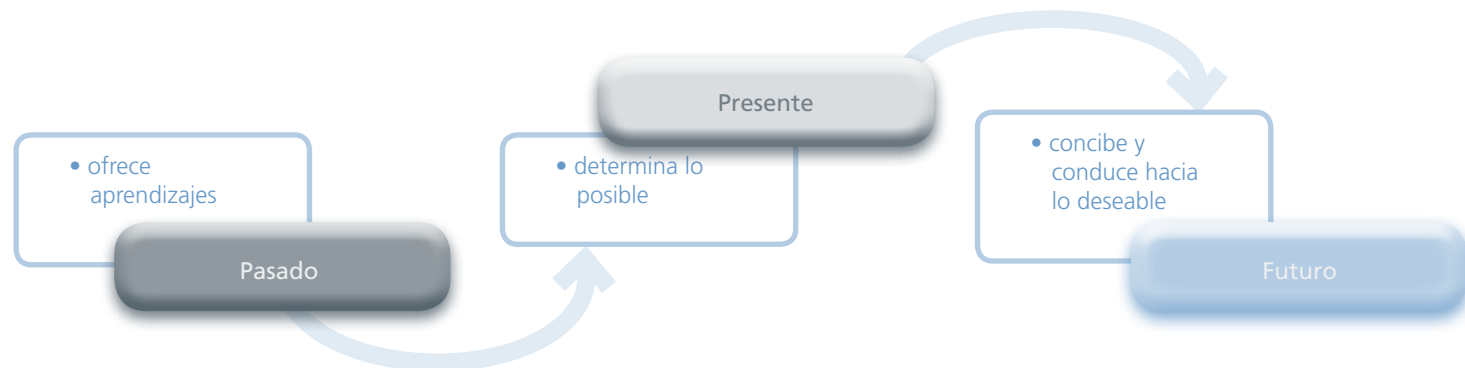
Al diseño, elaboración y articulación de acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conduzcan a la obtención de resultados particulares en un periodo de tiempo determinado, se le ha denominado proceso de planeación.²⁵

Es recomendable que las áreas dedicadas a la planeación se den a la tarea de verificar la correspondencia de la planeación con el marco normativo que estipula la razón de ser de las instituciones, las atribuciones de quien planea y ejecuta la intervención, así como los principios que rigen la acción de los gobiernos y la congruencia metodológica o requisitos mínimos en el método que debe emplearse para planear.

En México es facultad del Estado, y por tanto de los tres órdenes de gobierno, orientar el país hacia el desarrollo económico, social, humano, y en consecuencia, a la formulación de políticas públicas que se traduzcan en instrumentos ejecutables y viables, como planes, programas y proyectos.

Existen distintas definiciones y dudas sobre si el término planeación o el de planificación es el más adecuado. En el Derecho mexicano²⁶ ambos tienen el mismo significado: definir una estrategia de intervención. El concepto a seguir en este trabajo es el que emplea la legislación vigente, que la define como «un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».²⁷ En esa definición se incluyen ocho principios que todo ejercicio de planeación pública ha de considerar, entre ellos la perspectiva de género, hecho que marca una pauta explícita para los gobiernos de las entidades federativas y municipales.

FIGURA 6. LA PLANEACIÓN,
PROCESO QUE RECONOCE EL
PRESENTE Y RECUPERA EL PASADO
PARA CONSTRUIR EL FUTURO



²⁵ UNAM-SHCP, Módulo 3 del diplomado Presupuesto basado en resultados, p. 17.

²⁶ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Planeación, programación y presupuestación*. Consultado en marzo de 2012 [en línea]: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1009/pl1009.htm>

²⁷ Artículo 2º de la Ley de Planeación. Consultado en abril de 2012 en línea <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>.

Principios de la planeación en México, según el Artículo 2° de la Ley de Planeación

- El fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacional.
- La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo.
- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención a necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.²⁸
- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales.
- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre [...] promoviendo la descentralización.
- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo.
- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.²⁹
- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

La planeación es un instrumento de la política de desarrollo en el que se integran decisiones de corto, mediano y largo plazo. En el sistema de planeación en México la práctica que prevalece es la del corto plazo, ya que cada administración planea de acuerdo con sus propios tiempos de gestión pública y las coyunturas políticas electorales. En el municipio es donde esta circunstancia se expresa de manera más dramática, ya que su periodo de gestión —tres años— es insuficiente para visualizar, concretar y evaluar resultados, que además se ven truncados por la falta de continuidad y los tiempos político-electorales con cada cambio de gobierno.

Para facilitar el logro de resultados, la planeación requiere visión y principios, esto es, trascender el interés inmediato, superar la práctica institucional de centrarse en intereses parciales, metas aisladas y sostener miradas más estratégicas, rigurosas e incluyentes sobre la realidad y sobre el futuro de largo plazo del desarrollo local.

²⁸ Reforma a la Ley de Planeación junio de 2011.

²⁹ Reforma a la Ley de Planeación en junio de 2011 y enero de 2012.

Por esa razón la planeación ha de considerar resultados en diferentes lapsos, desde el más inmediato, hasta los de corto, mediano y largo plazos, y según los impactos probables de las decisiones y acciones acordadas en el bienestar de la población, en el desarrollo humano sustentable local, en las relaciones de género. De aquí la importancia de las circunstancias del presente como un punto de referencia y análisis.

La planeación facilita el camino al desarrollo y exige claridad sobre el futuro de país al que se aspira llegar. Y esto incluye fortalecer la democracia, el desarrollo humano sustentable y la igualdad entre mujeres y hombres. Desde el punto de vista normativo y técnico, el proceso para determinar las rutas a seguir y delinear los objetivos considerará que sean equitativos.

Ley de Planeación

Artículo 3º. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.³⁰

Definición de planeación nacional

Ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la ley establecen.

³⁰ Reforma a la Ley de Planeación en enero de 2012.

Sus etapas más relevantes son la identificación de problemas y necesidades, la formulación de objetivos, estrategias y acciones, y por último de qué modo han de ejecutarse, controlarse y evaluarse. Estas tres etapas han de construirse de forma secuencial y paralela, ya que no están del todo delimitadas, y la planeación debe estar sujeta a los aprendizajes y necesidades determinados en su práctica real.

Planes y programas de desarrollo con igualdad

Normativa y metodológicamente existen diferentes niveles de planeación para impulsar y organizar el desarrollo, que dejan entrever la mirada de corto o largo plazo: planes, programas y proyectos. En México, los documentos rectores que orientan el desarrollo del país en correspondencia con los ámbitos de gobierno, de una entidad federativa o de un municipio tienen el estatus de plan. La Ley de Planeación menciona algunos de estos niveles,³¹ que contribuyen a delimitar el proceso de planeación en el ámbito federal, y que de muchas maneras influyen en la planeación del estatal y municipal.

La Ley de Planeación señala diferencias importantes entre plan y programa, y con ello establece el tipo de objetivos y de contenidos que debe responder el ejercicio de la planeación realizado por las instituciones públicas (véase Cuadro 3).

³¹ Ley de Planeación [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>. 2012.

Plan	Programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales	Programas anuales
<p>Art. 21. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines</p> <p>La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>Art. 22. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados</p>	<p>Art. 23. Los programas sectoriales se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.</p> <p>Art. 24. Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.</p> <p>Art. 25. Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.</p> <p>Art. 26. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector</p>	<p>Art. 27. Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.</p>

La forma y el curso que tome la planeación en los municipios se fundamentan en las leyes estatales de planeación, que determinan las bases para la planeación municipal, los programas y la operación de organismos de coordinación, así como las atribuciones de las y los presidentes municipales, los ayuntamientos, la administración pública municipal y de los comités de planeación municipal. Es responsabilidad de los municipios presentar un Plan Municipal de Desarrollo, los programas que se deriven de este plan, para hacer posible su ejecución, los presupuestos por programa y los programas operativos.

En el siguiente cuadro se exponen algunas líneas generales de cómo la legislación estatal de planeación incluye el tema de la planeación municipal, y los elementos que debe contener el plan y programas municipales, que coinciden con la legislación federal. El siguiente es un ejemplo para que cada instancia ubique su propia referencia legislativa (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Ley de Planeación. Planes municipales de desarrollo y sus programas³²

Plan	Programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales	Programas anuales
<p>Art. 26. Los Planes Municipales de Desarrollo [...], deberán elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha de la toma de posesión de los Ayuntamientos respectivos, y su vigencia no excederá del periodo que les corresponda.</p> <p>El Plan precisará los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo municipal. Contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los órganos responsables de su ejecución; sus previsiones se referirán al conjunto de las actividades económicas, sociales y culturales y regirá el contenido de los programas que se deriven del Plan.</p>	<p>Art. 28. Los programas derivarán del Plan Municipal de Desarrollo y deberán guardar congruencia con los objetivos y prioridades que se establezcan en dicho Plan.</p> <p>Artículo 29. Una vez aprobado el Plan Municipal y sus programas, por parte del Ayuntamiento, serán obligatorios para la Administración Pública Municipal, en el ámbito de su respectiva competencia.</p> <p>Artículo 33. Los programas que deriven del Plan Municipal de Desarrollo deberán ser congruentes entre sí; regirán las actividades de la Administración Pública Municipal en su conjunto y servirán de base para la integración de sus presupuestos respectivos, conforme a la legislación aplicable.</p>	<p>Art. 34. Los Ayuntamientos del Estado al enviar a la Legislatura las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, informarán del contenido general de las iniciativas y proyectos y su relación con los objetivos y prioridades del Plan Municipal de Desarrollo y sus programas.</p>

Planes y programas se diferencian principalmente por el tratamiento y niveles de las propuestas, que van de lo general y directivo a lo más particular y operativo. Para ilustrar las diferencias en cuanto a directrices y estructura que establecen planes y programas, véase el Cuadro 5, que hace referencia al PND y al Proigualdad:

Ley de planeación del estado de Veracruz-Llave, Capítulo IV. Consultado en marzo 2012 [en línea] <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LeyPlaneacion.pdf>. Tomados del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, vigentes en la presente administración 2007-2012.

Directrices				
Plan	Ejes rectores del plan	Temas prioritarios por eje	Objetivos por tema prioritario	Estrategias
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Eje 3. Igualdad de oportunidades	Apartado 3.5 Igualdad entre mujeres y hombres	Objetivo 16: eliminar discriminación por motivos de género y garantizar igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.	E. 16.1 Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.
Programa	Objetivos estratégicos del programa	Cuadro de Indicadores por objetivo	Estrategias por objetivo estratégico	Líneas de acción por estrategia
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	OE 1: política transversal OE 2: igualdad jurídica, derechos humanos OE 3: acceso a justicia, seguridad y protección civil OE 4: vida libre de violencia OE 5: fortalecer capacidades OE 6: agencia económica OE 7: empoderamiento	Cada objetivo desarrolla los siguientes aspectos: • Indicadores • Unidad de medida • Línea de base o situación inicial • Meta • Fuente	1.1. Impulsar y orientar la planeación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas en favor de la igualdad y la equidad de género.	1.1.1. Impulsar la incorporación en la ejecución de los programas sectoriales y especiales, las medidas de carácter temporal y los enfoques de política de equidad [...] 1.1.2. Promover la creación de redes de enlace y grupos de trabajo para definir, formular, implementar, dar seguimiento y evaluar los objetivos, componentes y metas de los programas sectoriales y especiales desde la perspectiva de género.

Planes	Programas
El Plan Nacional de Desarrollo marca los ejes de política que el conjunto de instituciones debe seguir.	El Plan se concreta a través de programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. ³⁴
<p>Estructura³⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción • Principios de desarrollo (desarrollo humano sustentable) <ul style="list-style-type: none"> • Visión de futuro • Objetivos nacionales • Estrategia de la política pública • Antecedentes • Ejes rectores (mención) • Eje rector 1 (desarrollo) <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico, contexto • Tema (subejos) • Objetivos • Estrategias • Tema (subejos) • Objetivos • Estrategias • Eje rector 2 (desarrollo) <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico, contexto • Tema (subejos) • Objetivos • Estrategias 	<p>Estructura del programa (sectorial, institucional, regional o especial)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción • Marco jurídico (planeación y sectorial) • Contexto (panorama general) • Compromisos de política sectorial o ámbito de programación • Objetivos institucionales y de vinculación (correspondencia) con el Plan • Eje/tema 1 de política sectorial, regional, especial e institucional <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico • Objetivos • Estrategias y líneas de acción • Indicadores y metas por objetivo • Eje/Tema 2 de política <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico • Objetivos • Estrategias y líneas de acción • Indicadores y metas por objetivo • Elementos para la gestión de la política sectorial <ul style="list-style-type: none"> • Estrategias

El plan es el eje rector de la intervención institucional, que se organiza a través de los programas, mediante estrategias y líneas de acción, para generar un valor público y resultados favorables.

³⁴ Ejemplo de programas sectoriales: Programa de desarrollo social, Programa sectorial de economía, Programa sectorial de salud, educación, seguridad pública, comunicaciones y transporte, energía, medio ambiente, gobernación, etc. Ejemplos de programas regionales: Programa de Desarrollo para los Habitantes del Semidesierto, Fronteras, Ambiental fronterizo 2012, Cuenca Lerma Chapala, etc., y de programas especiales: Oportunidades, Ciencia y tecnología, Proigualdad.

³⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Los planes

- Deciden el sentido político de la intervención
- Establecen fines
- Armonizan decisiones de un conjunto
- Marcan la pauta a seguir
- Responden al ámbito más universal pero sustantivo de la planeación del desarrollo correspondiente
- Plasman la visión de desarrollo de largo plazo
- Establecen principios para lograrlo
- Delimitan ejes rectores de la acción pública
- Trazan prioridades para el desarrollo en el periodo de vigencia del plan
- Plantean los objetivos de cada eje rector
- Marcan las estrategias generales de los ejes rectores y sus objetivos
- Definen los lineamientos de política global, sectorial y regional
- Conciben la previsión de recursos

Los programas

- Deciden el sentido técnico y práctico de la intervención
- Establecen medios
- Estructuran las decisiones en un marco de intervención
- Siguen la pauta establecida
- Responden al ámbito específico de la intervención del programa, espacial o sectorial
- Contribuyen al logro de la visión de desarrollo
- Fijan las políticas que regirán según el ámbito de programación
- Retoman y detallan ejes establecidos en el Plan
- Puntualizan prioridades de acuerdo con los ejes definidos en el marco de la planeación
- Formulan objetivos específicos
- Precisan las líneas de acción para la operación de las estrategias
- Formulan indicadores y metas específicas
- Delinean procedimientos e instrumentos para la ejecución
- Especifican responsables de la acción
- Estiman recursos necesarios

Promoción del desarrollo municipal

El gobierno municipal es el principal promotor del desarrollo local. Es a través de la planeación como puede lograrlo y fortalecer su autonomía y capacidad de decisión, mediante el diseño y ejecución de las políticas dirigidas al desarrollo humano sustentable, con ello contribuir a la democracia.

La planeación es un deber del Estado que realizan los gobiernos federal, estatal y municipal. El plan de desarrollo se presenta al iniciar cada gobierno municipal su gestión, el cual se elabora a través del Comité de Planeación Municipal (Copladem), entidad colegiada coordinada por la presidencia municipal, con representación de diferentes dependencias del ámbito federal y estatal con la participación de la sociedad civil y actores públicos locales, quienes deliberan y construyen consensos sobre las orientaciones y medidas a adoptar, razón por la cual es importante convocar a la participación de las instancias municipales de las mujeres y a la ciudadanía sensible y capaz de colocar los temas que son de su interés.

El Artículo 26 de la Constitución Política declara que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. [...] La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo [...]

El Copladem es un órgano de consulta, concertación y coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal, y los sectores privado y social, que tiene la función de captar las necesidades de la población, para dar congruencia a las políticas públicas y poner en claro la oferta institucional de desarrollo para la población. Funciona como una asamblea en que se discuten y se toman decisiones, como la validación técnica y social de los programas que presenta el ayuntamiento y su equipo técnico. Es un espacio que debe aprovecharse para presentar el programa municipal para la igualdad, el cual también puede estar articulado con el programa estatal para la igualdad, en una estrategia que haga sinergia y alianzas con otras instancias interesadas en el tema.³⁶

Revisar la legislación local resulta imprescindible para identificar con precisión las atribuciones de los municipios en la planeación y en la toma de decisiones, quiénes han de participar y cuál es su función en la construcción del plan municipal. Cada entidad federativa tiene su propia ley de planeación, además de las leyes orgánicas municipales o de gobierno y administración pública municipal. Dado que se abocan a normar la función y actividades del municipio, es indispensable consultar el marco legal y los reglamentos donde se detallan sus atribuciones sobre este tema; en particular los reglamentos de las leyes de planeación que se encontrarán bases y criterios para la formulación de los planes municipales de desarrollo, como etapas, plazos y responsables.

La planeación involucra:

- Principios políticos, es decir, valores y principios, entre ellos la igualdad entre mujeres y hombres.
- Marco normativo, esto es, atribuciones del gobierno municipal y ciudadanía.
- Órganos colegiados de decisión y participativos, tales como comités de planeación municipal, mecanismos de participación ciudadana, de la sociedad civil y política, académica, entre otras, que representen las necesidades e intereses de las mujeres y la igualdad de género.
- Administración pública municipal, es decir, el equipo que contribuye en la formulación y sustento técnico, incluyendo la representación de la instancia municipal de las mujeres para orientar la perspectiva de género en todo el proceso de planeación.

Asimismo, se debe conocer a fondo las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos ya que disponen los recursos y criterios de gasto para los municipios. No obstante, los municipios tienen la atribución de proponer y negociar en sus respectivos congresos locales la asignación de los presupuestos de los años subsecuentes con base en sus propuestas de planeación y desarrollo, articuladas en el Plan Municipal de Desarrollo. En particular, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres les confiere la facultad de negociar el presupuesto para realizar acciones concretas para la igualdad. Las leyes estatales de igualdad para las entidades que ya la contemplan, marcan medidas de acción en este terreno.

La perspectiva de género debe ser parte de una plataforma permanente de gobierno y desarrollo, por lo que se ha de institucionalizar e involucrar a la administración pública en su conjunto, ya sea de manera gradual o en forma más decidida, puesto que hay mandatos legales que así lo determinan.

³⁶ La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece las responsabilidades y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno en esta materia.

Planeación participativa

Una forma de apuntalar la función del municipio para el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y hombres que lo habitan, es fortalecer la participación de las instituciones y la ciudadanía en la definición de una visión de desarrollo que favorezca la igualdad y la democracia y esto conlleva el desarrollo de las capacidades e iniciativas locales que den forma a las políticas públicas.

Las áreas y servidoras y servidores públicos que participan en la planeación en el municipio son tradicionalmente la o el presidente municipal, el ayuntamiento, el comité de planeación municipal con las delegaciones estatales y federales correspondientes, los comités de participación ciudadana, consejos de desarrollo sustentable, representantes de los sectores privado y social. Son órganos con los que las mujeres han mantenido un bajo perfil de participación y representación, que es una de las causas por las que no se toman en cuenta sus necesidades e intereses.

Las decisiones derivadas de la planeación en la administración pública pueden afectar desde un hogar, una institución o localidad, hasta un municipio, entidad o país. Dado este rango amplio de influencia, resulta imprescindible que la voz de sus integrantes sea incluida y recuperada en propuestas y toma de decisiones democráticas.

Éste es el propósito del diagnóstico,³⁷ donde la participación de hombres y mujeres a quienes se dirige la intervención ha de darse considerándolos más que como beneficiarios/as, como agentes comprometidos en la construcción de su propio futuro. Tal condición es fundamental en la planeación democrática e indispensable en la incorporación de la perspectiva de género.

El ciclo de la planeación exige que en sus diferentes fases la participación produzca compromisos colectivos, para garantizar que las decisiones no se alejen de las necesidades, intereses y reflexiones de la población. En los procesos de planeación local se espera que las y los representantes de todas las instituciones vinculadas con la localidad, región, problemática o institución, participen junto con la ciudadanía en el reconocimiento de las problemáticas, necesidades, intereses, prioridades, alternativas, recursos y compromisos.

Se trata de un trabajo que recupera la visión y opinión de las y los integrantes de una sociedad, en todos los niveles y sectores más representativos, así como la diversidad de mujeres y hombres en cuanto a uso del tiempo, división del trabajo, espacios público y privado, condiciones socioeconómicas, acceso a los derechos, oportunidades y recursos, a la toma de decisiones, entre otras diferencias.

³⁷ Véase *Diagnóstico de la condición y posición de género en el municipio*, serie Desarrollo local con igualdad, vol. 2.

Tal comentario se remarca porque la planeación participativa si bien no es un concepto reciente en el trabajo de muchos municipios, aún suele excluirse la voz y la representación de las mujeres, en sus diversas posiciones sociales, económicas y políticas, participación y sin la cual la planeación quedará incompleta.

La participación de la ciudadanía en el conocimiento y transformación de las relaciones de desigualdad será un proceso de construcción y aproximación a relaciones más equitativas. El diagnóstico participativo de la condición y posición de las mujeres es un insumo imprescindible en la planeación. Se requiere de los resultados de este ejercicio profundo de conocimiento, descripción y análisis de la realidad de las mujeres y hombres en el municipio para retomar las principales problemáticas y necesidades de la población, así como las potencialidades para empezar procesos de cambio.

Planeación con perspectiva de género

La perspectiva de género es el enfoque con que se construye cada componente y cada fase de la planeación, aunque también puede ser un tema independiente.

El género es una construcción social porque:

- Construye las relaciones sociales entre mujeres y hombres basadas en las diferencias sexuales.
- Constituye relaciones de poder basadas en supuestas dicotomías y jerarquías excluyentes entre hombres y mujeres.
- Estructura la percepción y organización de la vida social de las mujeres y los hombres con base en jerarquías.

Las relaciones tradicionales de género se sustentan en interpretaciones sobre el deber ser de mujeres y hombres a partir de características sexuales, que incluso se llega a dar por hecho que poseen atributos y cualidades, como si fueran dicotómicas y excluyentes. Su importancia radica en que la vida social, económica, política cultura, familiar, etc., se organiza en torno a estos supuestos.

Es en la planeación donde los gobiernos municipales han de expresar con claridad su decisión de modificar estas interpretaciones, y con ello los símbolos, conceptos normativos, instituciones, organizaciones e identidades en que se basan y que reproducen la discriminación.

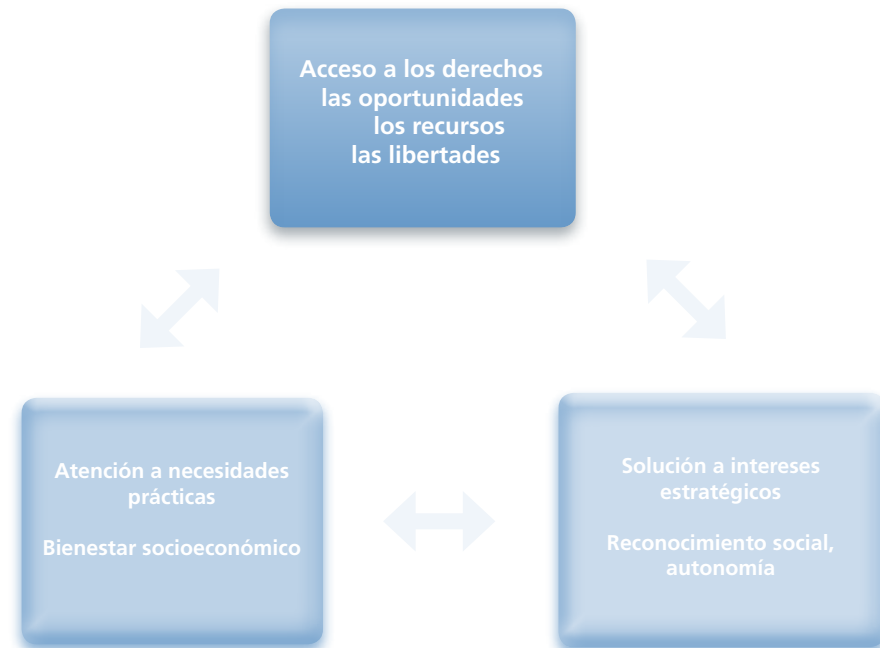
Para las feministas y teóricas de la perspectiva de género, la planeación es un proceso técnico y político porque implica posicionar una visión del desarrollo y del presente y futuro al cual se aspira, que trastoca intereses sociales y económicos, y de decisión. Y eso es un asunto político. La planeación con perspectiva de género coloca el desarrollo con igualdad como el pilar del proceso. Este es el factor político de la planeación, que implica redefinir prioridades y redistribuir recursos y poder, para sumar a las mujeres en el universo de los beneficiarios.

Por tanto, se trata de proponer un modelo de desarrollo que más que fijar su objetivo en el crecimiento de la producción de bienes materiales y del consumo, o en la generación de ingresos, se centre en la generación de desarrollo humano. Es decir, que apueste por la potenciación de las capacidades de mujeres y hombres; que incluya las opiniones, intereses y propuestas de las mujeres en el proceso de planeación y del desarrollo. Se trata de que se observen las circunstancias y problemáticas que viven las mujeres desde su posición de género, las raíces de la discriminación, con voluntad política y disposición de recursos materiales, normativos, administrativos, etc., para resarcirlas.

El logro de la igualdad y equidad plantea cambios en la redistribución de recursos y del poder, por tanto, se necesita conocer la condición y posición de género de las mujeres en el municipio, así como trabajar en la identificación de sus necesidades prácticas y estratégicas de género que permitan vencer la desigualdad.

Los gobiernos municipales dirigen comúnmente las acciones públicas hacia la satisfacción de las necesidades prácticas —pobreza, educación, salud, servicios públicos— a través de mecanismos asistenciales que buscan paliar la gravedad de los rezagos. Estas acciones para atender las necesidades prácticas de las mujeres si bien son necesarias, no pueden limitarse a ese objetivo porque sólo prolongan una cultura política de victimización y aumentan la dependencia de las mujeres, en lugar de contribuir a su formación como ciudadanas autónomas y capaces de influir favorablemente en su propia historia para erradicar las causas de la discriminación. Para esto, es necesario conocer y atender sus intereses estratégicos, los roles de género, la valoración de las mujeres respecto a los hombres, y garantizar el acceso pleno de las mujeres a los derechos, las oportunidades, los recursos y las libertades.

FIGURA 7. A TRAVÉS DE LA PLANEACIÓN SE PUEDE FORTALECER EL DESARROLLO HUMANO DE LAS MUJERES



La perspectiva de género busca crear las bases para que la concertación de intereses se realice en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, lo cual implica desarrollar procesos de generación de poder para las mujeres, fortalecer sus capacidades de diálogo, negociación, gestión y liderazgo; apuntalar sus capacidades y mejorar sus actitudes y aptitudes. Ir a las raíces de la discriminación.

La planeación con perspectiva de género permite enfrentar desventajas en razón del sexo y fortalecer el acceso a derechos, oportunidades, recursos y libertades para cerrar las brechas de género.

La planeación con perspectiva de género aporta principios, conceptos teóricos, métodos y herramientas para que las políticas y los programas de gobierno promuevan la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres. Algunas previsiones que debe abarcar la planeación con perspectiva de género son:

- Modificación de los modelos tradicionales de desarrollo, desde una visión de corto, mediano y largo plazos, que incluya como factor central el desarrollo humano sustentable con igualdad entre mujeres y hombres.
- Generación de información y datos desagregados por sexo locales, con base en la consulta de fuentes directas e indirectas y con reconocimiento a la diversidad de condiciones, preferencias, expectativas e intereses de las mujeres.
- Elaboración de diagnósticos, con la participación reflexiva y crítica de la población, que reconozca la condición y posición de género de las mujeres y las principales brechas de desigualdad de género, así como las prioridades de las mujeres en el municipio.
- Examen de los roles de mujeres y hombres con base en el tipo y distribución de trabajo realizado, uso de tiempo, y de su presencia en espacios públicos y privados, de

modo que se rescaten sus aportaciones en el desarrollo local para modificarlas en función del desarrollo humano.

- Ponderación de la situación de acceso y toma de decisiones y apropiación de derechos, oportunidades, recursos, servicios y de los beneficios generados socialmente.
- Definición de fines, objetivos, metas, alternativas que respondan a las problemáticas y necesidades de las mujeres, así como de medidas, medios y recursos que aseguren la puesta en marcha de las estrategias y actividades programadas.
- Creación de mecanismos que aseguren la redistribución de recursos y beneficios, una definición de alternativas que contemple las necesidades prácticas y estratégicas de género; y una transformación más profunda que cambie los roles tradicionales de género y las relaciones de poder para construir una cultura democrática, justa, igualitaria, equitativa e incluyente.
- Negociación y voluntad política de autoridades y personal de la administración pública. Esta fase comprende un proceso de sensibilización para prever resistencias y conflictos, así como el establecimiento de mesas de coordinación intra e interinstitucional entre diferentes áreas sustantivas, normativas y administrativas del municipio.
- Fortalecimiento de instrumentos de política paralelos que faciliten la ejecución de los planes y programas de desarrollo municipal, por ejemplo, leyes, programas sectoriales, cultura institucional, etc. En particular, con la creación y posicionamiento de una IMM que los gestione con la administración pública y la ciudadanía.

- Consolidación de la participación ciudadana en la cultura democrática. Involucrar a las mujeres de los municipios en el seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas y actividades mediante la formación de redes y la creación de mecanismos de contraloría social con mujeres representantes, promotoras y líderes del municipio.

La planeación con perspectiva de género debe:

- Sensibilizar y fortalecer capacidades
- Negociar e incluir los intereses de la igualdad
- Construir una visión de desarrollo con igualdad de género
- Generar información y datos desagregados por sexo
- Partir del diagnóstico de la condición y posición de género, brechas de desigualdad
- Definir fines, objetivos, metas y alternativas claras que respondan a necesidades de género
- Contemplar mecanismos para la redistribución de recursos y beneficios
- Promover la voluntad política de autoridades
- Generar instrumentos de política paralelos a la planeación para respaldar el logro de objetivos
- Fortalecer la ciudadanía de las mujeres y los mecanismos de contraloría social
- Evaluar procesos y avances
- Documentar y divulgar resultados

La planeación con perspectiva de género se enfoca en el carácter de las relaciones sociales entre hombres y mujeres con miras a satisfacer sus necesidades, las cuales se entretajan y determinan por la clase socioeconómica, etnia, religión y localización geográfica, entre otras. Por tanto, la planeación desde este enfoque no se circunscribe a favorecer a unas u otros como una disyuntiva; posee una visión más amplia porque incluye a las mujeres en todas las fases y ámbitos de desarrollo, y plantea medidas dirigidas a cerrar la brecha de género que se conocen como acciones afirmativas. Estas últimas son «ventajas temporales» que ayudan a las mujeres a salvar los obstáculos originados en la desigualdad, y a favorecer la redistribución de oportunidades y beneficios. En la planeación con perspectiva de género las acciones afirmativas ayudan a garantizar la afluencia de recursos, pero definitivamente no es la única opción en que pueden atenderse sus necesidades, pues quedarían parcialmente delimitadas. La perspectiva de género debe incorporarse como un todo en la definición de las políticas públicas y en la planeación, esto es la transversalidad.

Las acciones afirmativas son un paso para avanzar hacia la transversalidad, pero la magnitud de este avance y los espacios que logre abarcar, dependerá de la capacidad de negociación y de la visión del desarrollo y la valoración del costo-beneficio de la desigualdad y la igualdad entre mujeres y hombres.

La planeación participativa con perspectiva de género:

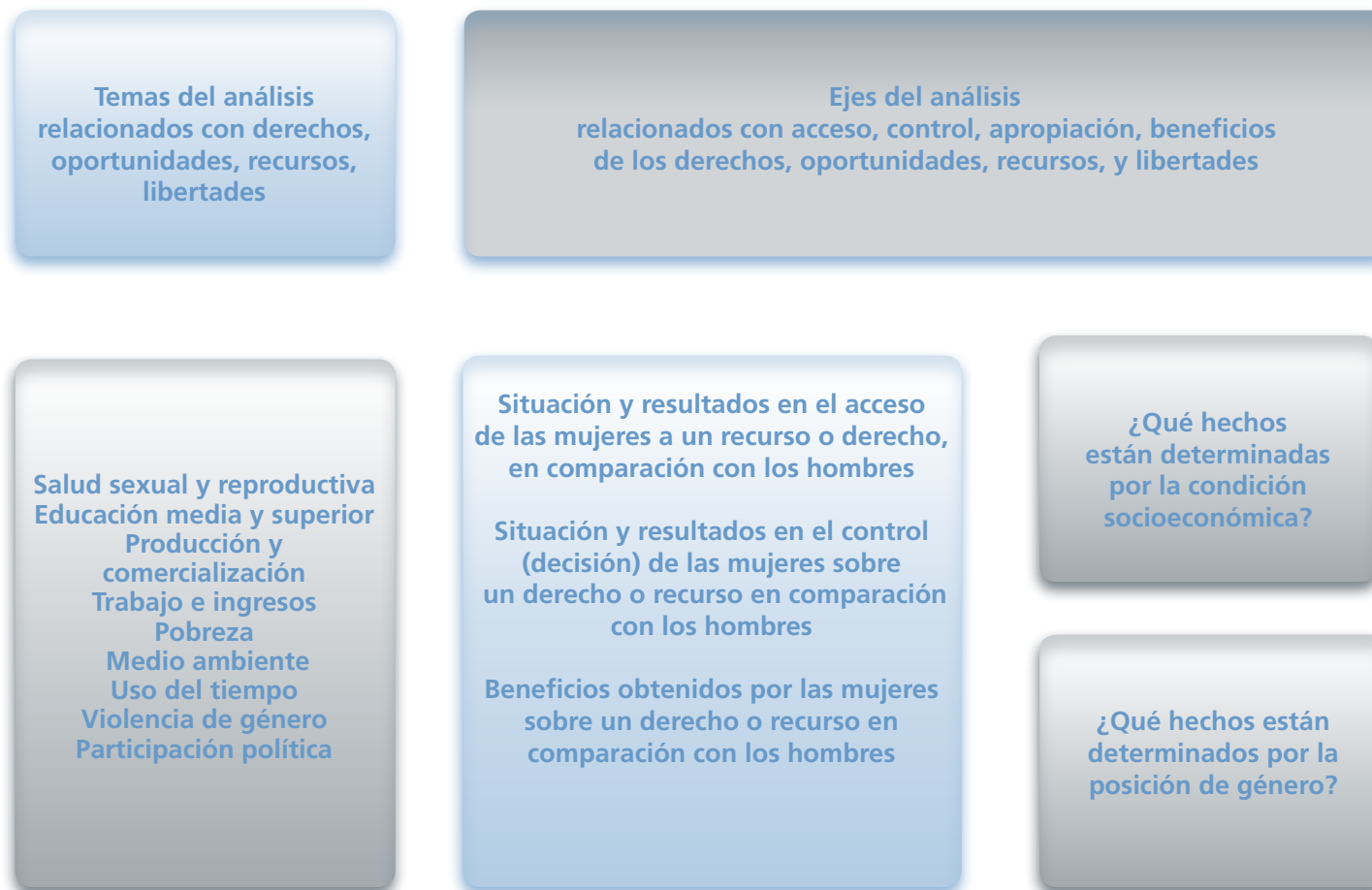
- Reconoce que el desarrollo local requiere de la intervención directa, activa y corresponsable de las y los actores políticos.
- Favorece el diálogo constructivo, la toma de decisiones y la adopción de compromisos que activen nuevas realidades.
- Ayuda a diseñar y concretar propuestas sustentables e incluyentes que se finquen sobre un paradigma de un futuro deseable.
- Contribuye al fortalecimiento de capacidades humanas al incorporar las necesidades e intereses estratégicos de género.
- Alienta condiciones para que las mujeres tomen parte, junto con los hombres, de las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo.
- Sienta bases para el empoderamiento de las mujeres, potenciar sus capacidades y favorecer el desarrollo local.

El propósito de la planeación desde la perspectiva de género es realizar transformaciones integrales y a fondo que abarquen la ejecución y evaluación de las políticas públicas, mediante nuevos procedimientos para el análisis, la detección de necesidades y la formulación de proyectos y presupuestos que frenen y corrijan los desequilibrios de género. Desde esta visión se trata de reconocer el importante papel de las mujeres como contribuyentes activas del desarrollo socioeconómico en sectores clave y en el trabajo productivo, reproductivo y comunitario, que por mucho tiempo estuvo invisible y ocasionó la falta de acceso de las mujeres a los recursos y a las oportunidades.

Entre los conceptos que ha aportado la teoría de género están los de necesidades prácticas e intereses estratégicos, que se han explicado ya en abundantes espacios y reflexiones teóricas, pero aún siguen brindando aportaciones al análisis sobre la situación de las mujeres en las relaciones de género. Vale la pena retomarlos por ser un método sencillo en la complejidad del tema, que ayuda a comprender la situación de las mujeres de acuerdo con su condición social y económica, así como detectar las influencias que la desigualdad de género tiene en el desarrollo de sus capacidades y en el acceso y toma de decisiones sobre los derechos, las oportunidades, los recursos y las libertades.³⁸

³⁸ Las propuestas sobre el análisis de género que distinguen la condición socioeconómica de las mujeres y su posición de género, así como las necesidades prácticas e intereses estratégicos de género, pueden verse en autoras como Molineaux; Caroline Mosser; Kate Young; aportaciones en los estudios de género.

FIGURA 8. TEMAS Y EJES DE ANÁLISIS DE GÉNERO



<p style="text-align: center;">Condición</p> <p>El estado material en el cual se encuentra la mujer: su pobreza, su falta de educación y capacitación, su excesiva carga de trabajo, su falta de acceso a la tecnología moderna, instrumentos perfeccionados, habilidades para el trabajo, etc. (Young, 1991)</p>	<p style="text-align: center;">Posición</p> <p>Su posición supone la ubicación social y económica de las mujeres respecto a los hombres (Young, 1991). Por posición entendemos tanto el lugar que las mujeres ocupan en la sociedad y la valoración social adscrita a tales lugares y espacios, como también la comparación con la valoración que se hace de los lugares y espacios que ocupan los hombres (Volio, 2008).</p>
<p style="text-align: center;">Necesidades prácticas</p> <p>Se derivan de la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles que le son asignados por la división sexual tradicional del trabajo: cuidado y educación de los niños, mantenimiento de la casa, cuidado de los ancianos y enfermos, atención al marido y a la familia política, mantenimiento de las redes familiares, servicios a la comunidad (que a la vez permiten a las mujeres llevar a cabo sus otras tareas relacionadas con la familia). Muchas de estas necesidades, no todas, son de corto plazo (Young, 1991).</p> <p>Surgen de las condiciones concretas de vida de las mujeres a partir de su situación y rol de género, es decir, de la división sexual y genérica del trabajo. Sin embargo, la solución de estas necesidades no altera la desigualdad de género, aunque sí mejoran la calidad de vida de las mujeres, pues se mantiene una posición subordinada y se siguen cumpliendo los roles tradicionales. Por ejemplo, contar con agua potable entubada en el hogar mejorará la calidad de vida de las mujeres que hasta hoy tienen que acarrearla desde ríos o pozos en las zonas rurales, o de las mujeres que tienen que se abastecen a través de pipas en las zonas urbanas; pero aún así, no altera el rol tradicional de que las mujeres se encarguen del aseo del hogar, del lavado de trastes y ropa o de preparar los alimentos, ni les da mayor reconocimiento o autonomía.</p>	<p style="text-align: center;">Intereses estratégicos</p> <p>Aparecen en escena cuando se cuestiona la posición de las mujeres en la sociedad o, dicho en otros términos, cuando la atención sobre las necesidades prácticas de género da pie para cuestionar la posición o lugar en que la sociedad coloca a las mujeres y la valoración que se hace de lo femenino (Volio, 2008). Se identifican con base en el análisis de la subordinación de las mujeres y la posición que ocupan ante los hombres en la sociedad, a partir de la cual se conocen las brechas de desigualdad de género. Su solución implica avanzar en resolver problemas de desigualdad. En este caso se puede apuntalar la participación económica de las mujeres, el reconocimiento a su trabajo, la igualdad de salarios, la capacidad de decidir en diferentes ámbitos de la vida para acceder a los derechos, las oportunidades, los recursos y libertades, y sostener y consolidar sus logros en el corto, mediano y largo plazos.</p>

En el momento de la planeación es relevante entonces tener presentes las necesidades prácticas y las estratégicas que deben constituirse como una prioridad para el gobierno municipal y para la población.

FIGURA 9. IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES E INTERESES DE GÉNERO



Las siguientes categorías que propone Kabeer³⁹ profundizan en el análisis de género porque ayudan a diferenciar la discriminación de género en contextos específicos como los municipios a través de aspectos culturales e institucionales. En general la autora las denomina coacciones de género que se presentan tanto en sistemas familiares como en ambientes institucionales más amplios; las divide en específicas del género, intensificadas por el género y formas impuestas de desventajas de género.

Coacciones específicas de género. Se manifiestan en culturas específicas —región, religión, épocas— y reflejan las reglas, normas y valores que forman parte de la construcción social del género. Son las variaciones en los grupos sociales respecto a sus definiciones de masculinidad y feminidad: comportamientos, aptitudes y cualidades «naturales» que explican las diferencias entre lo que es permitido para los hombres y para las mujeres (valor, poder, decisión, uso del tiempo, trabajo, espacios, propiedades, herencias y sexualidad).

Coacciones intensificadas por el género. Son las desigualdades de género en el acceso a recursos y oportunidades que se incrementan por las desigualdades de orden socioeconómico, por pobreza, etnia, discriminación por distintas condiciones, que afectan el acceso a la salud, la educación y a los recursos productivos. Esto significa que cuando los recursos son escasos, las mujeres tienen más desventajas que los hombres, incluso si forman parte de la misma familia.

Formas impuestas de desventajas de género. Es la discriminación de género que reproducen los actores institucionales cuando quienes tienen el poder de decidir adónde encauzar los recursos en proyectos y programas lo llevan a cabo con predisposición, preconcepción y desinformación basada en una visión tradicional de las mujeres.

El género es factor clave para la organización de la producción y de la reproducción socioeconómica de la sociedad y las aportaciones que se han hecho al desarrollo con cargo a las mujeres, por lo que es doblemente injusto que las mujeres se encuentren en la encrucijada entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Es un principio de organización en la distribución del trabajo, de la propiedad y de otros valiosos recursos de la sociedad. Relaciones desiguales de género son sostenidas y legitimadas a través de ideas sobre diferencias y desigualdades que expresan creencias y valores muy extendidos sobre la «naturaleza» de la masculinidad y la feminidad. Esas formas de poder se practican de manera silenciosa e implícita a través de complacencias con las autoridades, porque en ellas también se filtran las creencias de la desigualdad.⁴⁰ La desigualdad de género se esparce por toda la sociedad y se convierte en la desventaja social más importante dentro de ella, independientemente de otras formas de desigualdad.

³⁹ Naila Kabeer, *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas de desarrollo del milenio*, pp. 100-101.

⁴⁰ Naila Kabeer, *op. cit.*, p. 102.

Instancias Municipales de las Mujeres en la planeación del desarrollo

Un factor estratégico para la generación de políticas públicas locales de igualdad entre mujeres y hombres es la creación de Instancias Municipales de las Mujeres (IMM). Es precisamente la existencia de estructuras y procedimientos administrativos lo que puede facilitar la incorporación transversal e institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y que apuntalen la gestión para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito municipal.

Para que su funcionamiento sea óptimo, las IMM han de tener capacidad de decisión, autonomía —es decir, descentralizadas— y claramente reglamentadas, con presupuesto y legitimidad suficientes para influir en la formulación de todas las políticas gubernamentales.

La tarea de las IMM es que este compromiso gubernamental se concrete mediante acciones y gestiones coordinadas. Sin embargo, no hay que perder de vista que el reto y la responsabilidad de incorporar la perspectiva de género en el desarrollo local y en las políticas públicas, aunque promovido por las IMM, es del gobierno municipal en su conjunto. Es decir, que las acciones gubernamentales para captar y atender las demandas de las mujeres no son asunto exclusivo de la IMM sino de la presidencia municipal, el ayuntamiento y el gabinete que integra la administración pública.

Objetivos de las Instancias Municipales de las Mujeres

- Contribuir a que los asuntos de la igualdad y la equidad de género se incluyan en la agenda municipal y ciudadana en el marco del desarrollo local.
- Avanzar en la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales y su institucionalización.
- Incidir en la definición de planeas y programas de desarrollo municipal con perspectiva de género
- Formular y coordinar el programa municipal para la igualdad entre mujeres y hombres, que garantice la coordinación de acciones, esfuerzos y recursos de las diferentes áreas de la administración pública municipal.
- Impulsar la cultura institucional de la administración pública municipal con igualdad.
- Promover las reformas al marco normativo del municipio, para integrar la perspectiva de género en los principios y operación de la política municipal.

No obstante su importancia, las IMM mantienen debilidades inherentes a las mismas desventajas que alimentan la visión tradicional de género, además de falta de profesionalización y experiencia de sus titulares en los temas y funciones que les compete en la administración pública.⁴¹ Una manera de contrarrestarlas puede darse si la administración pública municipal se apropia de los asuntos de la igualdad entre mujeres y hombres, si se innova con políticas de género que propicien normas y procedimientos de justicia, que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos, y sean tomadas en cuenta según sus particularidades en cuanto a la provisión de servicios y la distribución de recursos.

Para afrontar las brechas de género que limitan el desarrollo de las comunidades, la gestión municipal es de importancia central, sobre todo si se realiza desde un enfoque de género, pues de lo contrario podría favorecer la reproducción de las desigualdades y que las necesidades y aportaciones de las mujeres queden ocultas. Es decir, se trata de un enfoque integral, aplicable a los asuntos de gobierno en su conjunto —salud, educación, economía, desarrollo rural, trabajo, familia, servicios públicos, deportes, cultura, infraestructura, comunicaciones, entre otros— y no en problemáticas o temas aislados. Los municipios pueden avanzar gradualmente en el reto de construir la igualdad y lo pueden hacer dando pasos firmes y muy claros para ello, tales como:

- Creación y fortalecimiento de la Instancia Municipal de las Mujeres
- Formación de capacidades para la gestión municipal y la igualdad de género
- Elaboración de diagnósticos de la condición socioeconómica de las mujeres y su posición de género
- Formulación del Plan municipal de desarrollo con igualdad entre mujeres y hombres
- Presupuestos participativos con perspectiva de género
- Diseño del Programa de Cultura Institucional
- Integración de la perspectiva de género en los programas sectoriales municipales
- Definición del Programa municipal para la igualdad entre mujeres y hombres
- Marco normativo para la institucionalización de la perspectiva de género
- Fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres
- Modelos de intervención que construyan la igualdad entre mujeres y hombres

⁴¹ Cuando se forman las instancias de las mujeres, y más cuando logran ciertos avances, las autoridades y servidoras y servidores públicos caen en la tentación de suponer que las IMM son las únicas responsables de atender a las mujeres del municipio, y le canalizan todas las demandas que ellas presentan a sus gobiernos: desde la mujer que demanda aligerar su situación de pobreza, láminas para el techo de su casa, mejora en los servicios públicos, recursos para algún proyecto productivo, apoyo para salvar algún problema de salud hasta la que llega golpeada en el seno de su propio hogar pidiendo justicia. Es una contradicción las que viven estas instancias, que son parte de la estructura del gobierno municipal, porque la mayoría no tiene recursos, muchas veces ni siquiera aparecen en el organigrama, perciben los salarios más bajos de la burocracia local, no cuentan con personal de apoyo ni con un espacio de trabajo, sufren doble discriminación de género (son mujeres y su tema de trabajo es el adelanto de las mujeres), incluso acoso y hostigamiento sexual como parte de la acendrada cultura patriarcal local, y en la primera oportunidad les descargan trabajo y responsabilidades como si fueran gobiernos paralelos, gobiernos sin personal ni presupuesto, para “las minorías”, es decir, las mujeres de los municipios.

Planeación estratégica

La planeación es un entramado de decisiones y elementos que, de acuerdo con las agendas públicas, define las prioridades del desarrollo local en diferentes escalas: el plan municipal de desarrollo, programas sectoriales, especiales y territoriales (regionales o microrregionales), proyectos, actividades, tareas y recursos. Plan y programas deben puntualizar los intereses de la población en su conjunto, pero diferenciándolos de los de las mujeres y de los hombres, en su diversidad de circunstancias; lo que implica asegurar que en los comités de planeación exista la representación que valide los intereses de las mujeres y los valores de la igualdad, para ser asumidos por la administración en su conjunto.

En el nivel más alto se encuentra el plan, que plasma las decisiones y orientaciones más trascendentales de la política en torno a una concepción de desarrollo que establece el rumbo global y multidimensional a seguir. En un siguiente nivel se encuentra un catálogo de programas, que delinear los objetivos, metas, resultados y estrategias para cumplir con los preceptos del plan, ya sea de carácter sectorial, regional, temporal o territorial. Los proyectos son las propuestas más específicas para ejecutar un programa y se componen de actividades interrelacionadas y organizadas en tareas puntuales.

Como los planes municipales de desarrollo marcan las pautas estratégicas y prioritarias que encauzan las acciones de gobierno hacia los objetivos de desarrollo, el punto de partida de la planeación municipal es el conocimiento del contexto y potencial territorial, así como de la situación de su población, con énfasis en las diferencias entre mujeres y hombres con respecto a su condición y posición de género; y la caracterización institucional, tales como el marco normativo, la estructura y cultura que mueven al gobierno local.

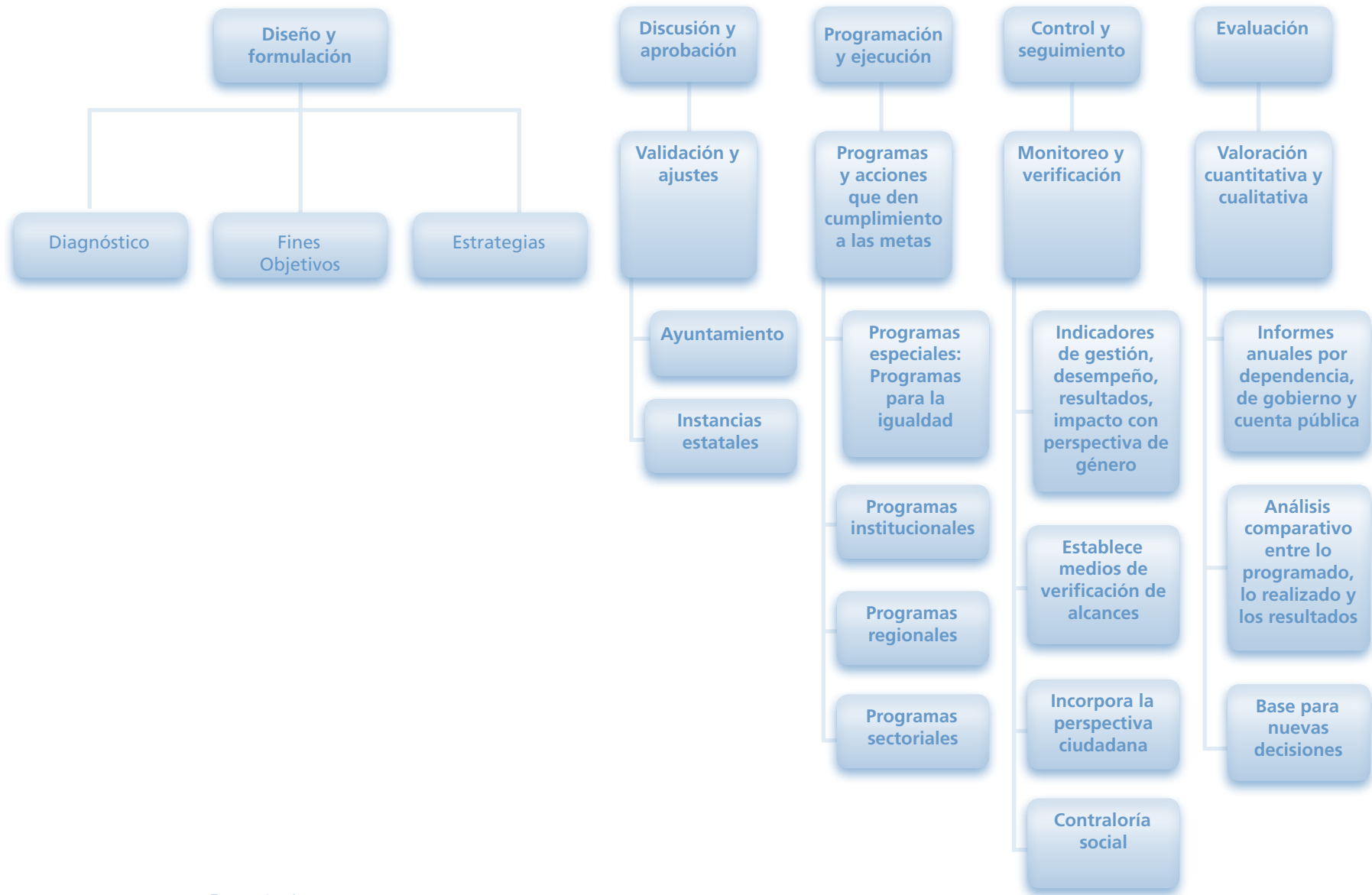


FIGURA 10. LA PLANEACIÓN PARA LA IGUALDAD ABARCA TODAS LAS ESCALAS.

La planeación contribuye a que, al momento de dilucidar y articular las acciones a realizar derivadas de una visión de desarrollo y principios políticos, se esclarezca la razón de ser institucional y los procesos de gestión y organización necesarios. La planeación organiza el trabajo de la administración pública en torno a los objetivos del desarrollo, por ello se le denomina planeación estratégica.

La planeación estratégica contribuye al logro de los objetivos de las instituciones toda vez que facilita la toma de decisiones e identifica problemas y oportunidades de desarrollo.

La gestión para resultados, un enfoque incorporado a la función pública en los últimos años a partir del cual se busca generar valor público, se sustenta en el desempeño del servicio público para mejorar la toma de decisiones y la inclusión de herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de resultados.⁴³

“Mediante la adopción de esquemas de gestión como la planeación estratégica, la entidad pública clarifica y define su posicionamiento estratégico, los objetivos y metas que plantea, así como las acciones institucionales que emprende para lograrlas; adicionalmente brinda insumos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la entidad organizativa misma.”⁴²

La gestión para resultados se puede aplicar a cualquier nivel: nacional, sectorial, regional, institucional, de programa, de proyecto y actividades del sector público, con base en cinco principios:

- Centrar las decisiones en los resultados: que el foco de atención y la toma de decisiones se mantengan siempre en los resultados óptimos en todas las etapas del proceso: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Alinear la planeación estratégica, la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- Mantener la medición e información sencillas: los sistemas de información y de indicadores deben estar orientados a resultados, ser factibles de recopilar, susceptibles de comparar, oportunos, de bajo costo y sencillos de utilizar.
- Gestionar para resultados: significa concentrarse en los resultados y efectos deseados, y no solamente en los insumos y procesos requeridos para su consecución, lo que implica un cambio en la visión de cómo debe realizarse la gestión pública.
- Usar la información de resultados para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas: la información y experiencia adquirida deben utilizarse de manera sistemática en la toma de decisiones para el mejoramiento continuo de los programas y la gestión pública, de la asignación de recursos y el logro de resultados. La información de resultados será el elemento fundamental para la rendición de cuentas y la transparencia.⁴⁴

⁴² SHCP-UNAM, Módulo 3 del diplomado Presupuesto basado en resultados.

⁴³ SHCP, Lineamientos de matriz de marco lógico, p. 93.

⁴⁴ SHCP, Lineamientos de matriz de marco lógico, p. 94.

La planeación del desarrollo municipal tiene dos vertientes centrales:

- Avanzar en el desarrollo humano sustentable con igualdad de género en el espacio local.
- Fortalecer las capacidades de gestión del gobierno municipal en torno al desarrollo humano sustentable.

Con información, claridad normativa y habilidades específicas políticas y técnicas, las instituciones han de potenciar su capacidad de intervención, y en ese sentido, la planeación requiere de una serie de características que deben proveerse en todas las etapas del proceso, mismas que deben estar vinculadas con la perspectiva de género:

Dirección	Claridad en lo que quiere lograr, avanzar con firmeza hacia la visión de futuro, que estará vinculada hacia el desarrollo humano sustentable y con igualdad, en el marco del ejercicio pleno de derechos humanos de mujeres y hombres.
Congruencia	Consonancia entre objetivos, estrategias, acciones para garantizar una gestión impecable de planes y programas. Concentrar esfuerzos hacia el mismo fin y orientados a resultados concretos.
Pertinencia	Muestra conocimientos sobre la realidad en la que quiere incidir y es adecuado a las condiciones existentes. Oportunidad para responder a problemáticas, necesidades e intereses legítimos, relevantes y diferenciados entre mujeres y hombres; es útil para cerrar las brechas de género y construir la igualdad entre mujeres y hombres.
Habilidad	Capacidades técnicas y políticas para la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas, concretar las estrategias y líneas de acción y darles seguimiento. Profesionalización de agentes para gestionar con principios y conocimientos sobre técnicas, métodos y marcos normativos de la planeación, la perspectiva de género y el desarrollo humano local sustentable.
Comunicación	Diálogo continuo con diferentes actores y ciudadanía, aun cuando representen diferentes intereses. Proceso de interacción y fortalecimiento institucional y de la ciudadanía.
Cohesión	Concertación de intereses. Gestión del desarrollo incluyente, que sume de manera explícita a mujeres y hombres en el acceso a derechos, oportunidades, recursos y libertades, y como responsables pero también como beneficiarias/os del desarrollo.
Eficiencia	Desempeño óptimo y aprovechamiento máximo de los recursos para conseguir los efectos buscados, que incluye ubicar los impactos de las medidas y recursos aplicados en mujeres y hombres de los diferentes sectores de la población.
Eficacia	Diseño y aplicación de las estrategias y acciones útiles, apropiadas, susceptibles de ponerse en práctica y lograr los resultados esperados. Dar peso a los resultados y evitar del riesgo de quedarse en el intento de hacer algo, que por bueno que sea, puede ser contraproducente a los propósitos esperados.

- Viabilidad** Probabilidad de llevar a cabo las acciones previstas en la planeación, en el tiempo y espacio definidos, con capacidades técnicas, políticas y económicas suficientes.
- Equidad** Reconocimiento y acción ante las desigualdades sociales para garantizar oportunidades a quienes han sido excluidas de ellas.

El Plan Municipal de Desarrollo refleja las prioridades del gobierno en la gestión de la administración pública, a través de propósitos, estrategias, políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta en sus programas de desarrollo en el corto y mediano plazos,⁴⁵ y que han de incluir la condición y posición de género de las mujeres, sus necesidades e intereses estratégicos, con el propósito de fortalecer su desarrollo humano, derechos, oportunidades y recursos.

En el marco normativo de la planeación destaca la categoría de los programas especiales, con los cuales pueden atenderse situaciones o problemáticas exclusivas de un sector o región que afectan a amplios y diversos sectores de la población, por ejemplo, los dedicados a la atención de la pobreza, desequilibrios del ambiente o desigualdad de género. Los programas especiales son instrumentos de la planeación que convocan a la participación multisectorial e interinstitucional, dirigidos a afrontar problemáticas complejas mediante la conjunción y coordinación de responsabilidades y recursos.

La formulación del Programa Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la delimitación de acciones afirmativas —acciones temporales que contribuyen a cerrar las brechas de desigualdad de género— constituyen un factor estratégico para que la igualdad de trato, de oportunidades y de resultados sea efectiva. Estos planteamientos tienen sus raíces en el Plan Municipal de Desarrollo, por lo que la negociación sobre la perspectiva de género debe darse anticipadamente y durante su elaboración y ejecución.

Planeación

- Instrumento de gestión municipal, eficacia y eficiencia.
- Herramienta de la institucionalización de la perspectiva de género.
- Paso para arribar al desarrollo local sostenible con igualdad entre mujeres y hombres.

⁴⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*.

Componentes de la planeación

La planeación es un proceso compuesto por un método, componentes, etapas, actores, recursos y tiempo. Las etapas que la componen no constituyen una secuencia de pasos estrictos, pues como todo proceso, tiene momentos de construcción disímiles y sus partes constituyen una cadena de retroalimentación. Esto significa que no están tajantemente delimitadas ni son uniformes, y a la definición de los componentes, se suma la dinámica de agentes involucrados y del entorno, así como los efectos indirectos de otros contextos.⁴⁶

El método de planeación para la igualdad requiere de congruencia, es decir, de involucrar la perspectiva de género en todo el proceso, para garantizar que las aspiraciones de la igualdad queden plasmadas de manera explícita y lógica, ordenada, asequible, lo que conlleva decidir cómo se va a construir la igualdad, ubicar las acciones más pertinentes en el espacio local, y considerar la actuación institucional y la generación de resultados bajo los principios de igualdad y equidad.

Cada uno de los componentes de la planeación sienta bases para producir una propuesta congruente y sólida, desde el diseño hasta la evaluación y la rendición de cuentas. La planeación estratégica ofrece algunos elementos teóricos y técnicos importantes en la planeación del desarrollo, ya que propicia una reflexión integral de lo que se tiene que hacer y cómo llevarlo a cabo.

Desde esta perspectiva, la institución tiene que hacer un ejercicio de identidad. Poner en claro qué tipo de institución es, cuál es su razón de ser, y no sólo en cuanto a quienes la integran, sino a un marco normativo y a expectativas sociopolíticas de la ciudadanía. Para ello es importante recordar que un primer paso es hacer visible el desafío de la igualdad y prever las estrategias, acciones, proyectos, recursos necesarios, y de manera destacada convocar a la participación ciudadana y del funcionariado para cerrar las brechas de género.

La razón de ser institucional da sentido al ejercicio de la planeación, qué tiene que hacer cada institución, qué le corresponde, cuáles son sus atribuciones, cuál es la expectativa social sobre las instituciones. Todo esto cuenta y está respaldado en el marco normativo y en la percepción y expectativas de la población.

⁴⁶ Referencias en Miklos y Tello, *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, p. 71, y en Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*, p. 85.

Los fines corresponden al diseño del futuro deseado con base en escenarios, alternativas y prioridades de largo plazo. Expresa un conjunto de principios, valores y enfoques como la perspectiva de género y la sustentabilidad, las aspiraciones democráticas y de justicia, la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres, que conforman el hilo conductor de la planeación. Cuando los fines son claros, se delimitan objetivos, resultados esperados, metas susceptibles de ser realizadas, medidas y evaluadas.

Una manera eficaz de estructurar la planeación es distinguir lo que corresponde a los fines y los medios de la planeación: los fines aluden al futuro deseable, los medios a la manera de hacerlo posible.

La perspectiva de género en la misión institucional propone de manera explícita su convicción de trabajar para los hombres cuanto para las mujeres del municipio, abriendo las posibilidades del desarrollo humano y en todos los ámbitos con un sentido de igualdad y justicia.

Misión

La misión de un gobierno o una institución marca la pauta de la gestión pública y planeación independientemente del ámbito de gobierno, toda vez que expresa su razón de ser y resulta pertinente plasmarla y divulgarla con la mayor exactitud posible, al dar respuesta concreta a las siguientes preguntas: quiénes somos, cuál nuestro propósito, qué hacemos para cumplir con ese propósito, para qué y para quiénes existimos, con qué principios y valores nos guiamos. Todo ello servirá de referencia constante en la toma de decisiones que realicen las y los integrantes de la administración pública durante el periodo de administración.

Visión

Es una imagen prospectiva que inventa el futuro y expresa una situación de largo plazo a la que se quiere llegar. Para su correcta formulación es necesario relacionarla directamente con la misión institucional en dos planos: vinculado con la vida interna institucional y con el entorno, es decir, cómo ve la realidad en la que interviene la institución.

La visión se formula en primera persona y se redacta en presente, pues simboliza un tiempo en el que se observarán ya cumplidos los propósitos de la institución, es decir, en el que hubieran resultados. Estas características de la visión dan significado a la elaboración de planes y programas.

Los medios responden a la determinación de las vías mediante las cuales se alcanzarán los fines establecidos. Cobran forma políticas, programas, estrategias, tácticas, que se traducen en una secuencia estructurada y sistemática de actividades concretas que conducirán a los fines del plan, que son aportación directa al desarrollo humano sustentable con igualdad entre mujeres y hombres. En este nivel es de especial importancia cuidar la congruencia con los fines establecidos pues los lineamientos se traducirán en acciones observables y con resultados visibles, que generarán un impacto en la realidad en la que se interviene con implicaciones directas en la vida de las mujeres y hombres, independientemente de los aspectos que se toman en consideración: economía, cultura, desarrollo social, medio ambiente, seguridad, entre otras.

Diagnóstico

El proceso de planeación se cimenta en gran medida en el conocimiento de la realidad en la que pretende incidir.⁴⁷ En la caracterización de la situación, los problemas más significativos, las necesidades más importantes y urgentes de la ciudadanía, las brechas de género que afectan irremediablemente a toda la población.

El análisis de género apunta a la identificación de las necesidades prácticas y del potencial transformador de la desigualdad y sus consecuencias. Es decir, los ámbitos de la condición socioeconómica de las mujeres y su posición de género, para avanzar en el fortalecimiento del acceso a derechos, recursos, oportunidades y libertades de las mujeres en un marco de igualdad con los hombres,⁴⁸ y que consolidan su adelanto y empoderamiento. Asimismo, conocer las características institucionales tales como el marco normativo, la estructura gubernamental y la cultura de la institución, incluyendo las experiencias, lo que se ha hecho ya para propiciar la igualdad entre mujeres y hombres y lo que ha tenido mejores resultados, esto es detectar las capacidades del gobierno municipal: conocimientos, habilidades, saberes.

Análisis estratégico: fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas

Además de conocer el entorno, saber las fortalezas y debilidades en el ámbito económico, social, cultural, político, normativo y institucional para emprender acciones o consolidarlas, ayudará a definir estrategias realistas que contribuyan efectivamente a lograr resultados.

Es relevante hacer un análisis a partir del diagnóstico, teniendo como referencia la misión y la visión de futuro, pues es en esta perspectiva que se podrán definir cuáles son las características del gobierno municipal que aportan a la construcción de la igualdad, mismas que se denominan fortalezas; así como detectar con claridad las debilidades que limitan esta construcción, en esto entran los aspectos internos, que toca directamente al gobierno construir al tener todas las posibilidades de incidir directamente, ya sea en el corto, mediano o largo plazos: marco normativo, estructura, cultura. Las fortalezas y debilidades, como aspectos internos, están en manos del gobierno municipal –o de quien hace el análisis estratégico–, y puede construir las, potenciarlas o frenarlas.

Las oportunidades y amenazas, como aspectos externos al gobierno municipal donde pretende incidir, es el contexto susceptible de ser aprovechado para el logro de los fines, o las amenazas que son las debilidades de otros ámbitos o actores que afectarán el proceso de construcción de igualdad y que se deben detectar de manera oportuna para frenar, contrarrestar o neutralizar.

⁴⁷ Miklos, *Criterios básicos de planeación*, pp. 16-17.

⁴⁸ Véase *Diagnóstico de la condición y posición de género en el municipio*, Serie Desarrollo local con igualdad de género, vol. 2.

Este análisis pone en claro las ventajas y desventajas del proceso, y al clarificarlas, incluso las desventajas pueden convertirse en factores aprovechables, útiles, al ser retomadas en la elaboración de las estrategias. En este análisis deben encontrarse las expresiones y redimensionar las debilidades y amenazas relacionadas con las desigualdades de género como la cultura, estructura, marco normativo, o en todo caso los avances vinculados a la construcción de la igualdad: posicionamiento de la agenda en el espacio local, modificaciones al marco normativo, alianzas, redes, fortalecimiento de la participación ciudadana, etc. Cabe hablar de capacidades de manera muy específica: conocimientos, habilidades, experiencias, actitudes valores a favor o no, de la igualdad entre mujeres y hombres, prácticas cotidianas, cultura política, oportunidades, recursos.

Identificación de problemas y prioridades

En este momento de la planeación se definen cuáles son las causas y efectos de las problemáticas encontradas, que constituyen los principales obstáculos para el logro de la misión y visión de la institución sobre el desarrollo local, logrando un análisis de mayor profundidad que permitirá identificar los problemas, sus diversas causas y múltiples efectos o consecuencias de corto y largo plazo. En este momento, cobra especial relevancia el análisis de género, ya que se ahondará en las expresiones pero también en las causas y efectos de la desigualdad sobre el desarrollo humano: la condición y posición de género.

Escenarios

Es importante que desde el diagnóstico se perfilen las diferentes dimensiones de un problema, se capture la diversidad del espacio local, y se identifiquen las instituciones y ciudadanía. Todo ello será base para construir condiciones posibles y alternativas deseables para el desarrollo humano. Los escenarios son hipóte-

sis sobre las particularidades de la situación futura con o sin la intervención que se está planteando realizar, con objeto de tomar las mejores decisiones. Se espera que en este momento se cuestione qué ocurriría si se prolongan las brechas de desigualdad, si el gobierno municipal no actúa decidida y sistemáticamente ante esta llamada de atención, y no sólo para ver los efectos sobre las mujeres, sino los efectos sobre la población, sobre el futuro del municipio, qué ocurrirá con las mujeres y sus familias si las mujeres siguen excluidas de las oportunidades de empleo, ingresos, financiamientos, participación, etc.

Objetivos

Los objetivos establecen lo que se quiere alcanzar con la realización del plan, programa, proyecto, en una visión de largo, mediano y corto plazos. Qué se quiere lograr con la intervención institucional y para qué, son las preguntas que formula el objetivo.

La formulación del objetivo es de relevancia cualitativa y estratégica porque establece las pautas para concretarlo. Esto es claro cuando el esfuerzo del gobierno municipal compromete fortalecer el acceso equitativo entre mujeres y hombres a los recursos productivos, por ejemplo, y esta diferenciación de quiénes deben ser sus beneficiarios y beneficiarias, refleja una visión y marca una pauta de acción que debe observarse.

Los objetivos impactarán no sólo la acción sino la organización de la administración pública. Moldean el futuro que se pretende construir con la intervención planteada, haciendo referencia explícita al desarrollo y a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres que son urgentes de lograr en la búsqueda de la igualdad.

Es importante verificar que los objetivos sean concretos y factibles, así como visibles y medibles en sus logros.⁴⁹ Los objetivos no son una actividad deben orientarse a la obtención de los resultados a futuro, que satisfagan las prioridades señaladas y alineadas. Gramaticalmente es importante formular los objetivos iniciando con un verbo en infinitivo seguido del objeto a seguir y la condición que se pretende lograr, por ejemplo: Fomentar el acceso equitativo de las mujeres rurales a las oportunidades y beneficios del desarrollo productivo, en condiciones equitativas con respecto a los hombres; Fortalecer las capacidades de la administración pública municipal para cumplir con la institucionalización de la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas públicas

Resultados esperados

Resultados y metas son el conjunto de logros concretos y cuantificables que se esperan obtener con la intervención. Están delimitados por los propósitos del desarrollo humano sustentable y de la igualdad de género que se conseguirán con la ejecución del plan y programas, en los planos cuantitativo y cualitativo, en un tiempo y espacio determinados.

Los resultados son los aspectos concretos que se espera obtener en un contexto y una población determinada con la acción pública. Si el objetivo es el empoderamiento de las mujeres, los resultados deben expresar ese empoderamiento: que las mujeres fortalezcan ciudadanía a través de su participación en los órganos de decisión comunitaria y municipal, que las mujeres obtengan apoyo financiero para fortalecer su agencia económica, que las mujeres tengan acceso a los recursos productivos, que fortalezcan y posicionen sus proyectos. Disminuir el índice de mortalidad materna, disminuir los riesgos de violencia hacia las mujeres.

Indicadores

La definición de los fines está asociada con la elaboración de indicadores, que constituyen un parámetro, un punto de referencia y de comparación en el cumplimiento de las metas. Así como los objetivos, resultados esperados y metas deben incluir explícitamente los desafíos en torno a la igualdad de género, los indicadores cuantitativos y cualitativos deben ser explícitos en determinar los avances en la condición y posición de género de las mujeres, en relación con los hombres en determinados contextos.

⁴⁹ Volio Monge, Roxana, *Género y cultura en la planificación del desarrollo*, p. 126.

Estrategias

Son las grandes líneas de acción con las que se podrá llegar a los resultados esperados y en esa medida lograr los objetivos planteados. Las estrategias reflejan el cómo, los medios para obtener algo: qué se va a hacer para que las mujeres participen más y en mejores condiciones de las decisiones de la comunidad y de los beneficios que se generen. Cómo se va a lograr que se canalicen más recursos para fortalecer su economía, y que sean sostenibles; que desarrollen habilidades de trabajo, productivas y de mercadeo, que tengan acceso a los activos o medios de producción, que se liberen de cargas de trabajo doméstico para que puedan sostener otras opciones de trabajo, etc. Como se observa, las estrategias deben ser muy variadas y atender los distintos aspectos y dimensiones de una realidad.

Programación

Es la elaboración de acciones integradas en programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales —estos últimos de carácter multisectorial y de responsabilidad interinstitucional— para el periodo de gestión gubernamental, mismos que se organizan en la aplicación anual para un mejor control de recursos.

Los programas prevén la realización de estrategias y acciones concretas que atienden directamente las causas de los problemas que se pretenden afrontar y superar con el ejercicio de la planeación y la intervención en un horizonte definido. La planeación con perspectiva de género apunala la igualdad de género como un principio rector del Plan Municipal de Desarrollo, misma que se articulará estratégicamente en las diferentes rutas del diseño y ejecución del plan para garantizar que sea transversal:

- Programa especial (de carácter multisectorial y de responsabilidad interinstitucional) para la igualdad entre mujeres y hombres, coordinado por la Instancia Municipal de las Mujeres.
- Programas sectoriales, regionales e institucionales que incorporen en sus acciones las medidas que propicien mejores oportunidades para las mujeres y en su ámbito de incidencia contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad de género
- Programa operativo anual o programa anual de resultados, previsión de recursos, concertación con actores/as y grupos locales, en donde se visualizan los resultados y beneficios generados para mujeres y hombres en el espacio local.

Las actividades harán realizables las estrategias seleccionadas, son los hechos más visibles y moldeables de la intervención. Su diseño estará ligado a contextos, necesidades, recursos y tiempos específicos ya detectados en el diagnóstico y proyectados en los fines. En la selección de actividades es donde se encuentran las oportunidades para dar atención integral a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, de abonar a su empoderamiento, por lo que es inexcusable ir a los espacios y tiempos de las mujeres y evitar caer en dos extremos: ignorarlas o recargarles la responsabilidad de la transformación de las relaciones de género, confundiéndolo como un asunto de mujeres.

La organización de recursos necesarios para aterrizar las actividades previstas no es cuestión de menor importancia en la planeación, ya que hace factible su realización. Implica mostrar voluntad política y habilidades técnicas para la redistribución de recursos y el despliegue de esfuerzos para la gestión y disposición de recursos materiales y todos aquellos vinculados con las capacidades de las y los involucrados, y con el tiempo de la ejecución. Lo que debe quedar muy claramente establecido es el uso de recursos que involucren a las mujeres no sólo en las responsabilidades, sino en los beneficios del desarrollo.

Control y seguimiento

Definición de los mecanismos que servirán para monitorear el desarrollo de planes y programas. Esta actividad es parte del proceso de planeación pues requiere anticipar controles para garantizar que se lleven a cabo las acciones previstas mediante el diseño y la aplicación de indicadores, así como definir los medios con los que se verificará la realización de las estrategias y acciones, con el propósito de observar el cumplimiento y grado de avances para medir resultados, o de corregir de manera oportuna el rumbo de las acciones hacia los fines de la planeación. Identifica, en el arranque, durante y al final del proceso, las fortalezas, debilidades y las áreas de mejora.

Evaluación

Con la evaluación se busca valorar y medir el alcance de los resultados, comparar los objetivos, metas y acciones programadas con respecto a las acciones realizadas y los resultados alcanzados. La evaluación debe ubicar con claridad cuáles son los beneficios que la acción pública propicia en mujeres y hombres, y calibrar hasta dónde tiene impacto en la reproducción o freno de las brechas de desigualdad de género.

Como resultado de la evaluación, puede plantearse la reformulación del plan, programas, proyectos, para direccionar los fines y razón de ser institucional. Sienta bases para la nueva toma de decisiones y la redefinición de la planeación, si fuere necesario.

Rendición de cuentas

Previsión de los mecanismos para informar sobre la actuación eficiente y eficaz de la administración pública en el periodo de gestión. En el ámbito de la planeación, la rendición de cuentas se realiza en relación con la gestión pública. “Se refiere a hacer que aquellos que tienen autoridad delegada respondan respecto a la realización de las tareas que tienen asignadas de acuerdo con ciertos criterios de desempeño”.⁵⁰ A este tipo de rendición de cuentas corresponde la rendición de cuentas de proceso o eficiencia –que refiere que se han optimizado los recursos disponibles, sin desperdicios ni sobrecostos– y la rendición de cuentas programática o de eficacia –que se da con base en verificar resultados, es decir, que se han generado los efectos deseados a partir de las acciones realizadas.⁵¹

⁵⁰ Ernesto Velasco Sánchez, *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, Secretaría de la Función Pública, Cuadernos sobre Rendición de cuentas 3, p. 27. Consultado en http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/cuadernos_rc/cuaderno%20tres/Cuaderno_de_Rendición_tres.pdf

⁵¹ Ernesto Velasco, ídem. P. 28.

Gestión

Más que constituir una etapa, las tareas de diálogo, negociación, concertación y validación de intereses y acuerdos se ejecutan durante el proceso de diseño y ejecución de la planeación. La gestión comienza desde el posicionamiento de los temas y prioridades que se considerarán en los planes y programas hasta la definición de fines y medios, lo cual implica mecanismos de gestión, negociación y aprobación formal y no formal de los elementos centrales de la planeación, en la que la ciudadanía y diversos actores avalan las propuestas y se comprometen a darles seguimiento o vigilar que se cumplan.

La gestión conlleva procesos de discusión y gestión formal en las diferentes instancias que establece el sistema de planeación democrática, dependiendo del ámbito de gobierno. En el municipio, existen diferentes actores que se suman formalmente o por la vía de los hechos a este proceso: ayuntamiento, administración pública municipal, comités de planeación municipal, comités de participación ciudadana, ciudadanía.

El ayuntamiento, en sesión de cabildo, analiza el contenido del plan y discute la posibilidad de llevarlo a cabo. Incluye la participación de la ciudadanía organizada en los comités y consejos locales. Estos mecanismos abarcan la realización de consultas, foros, talleres, encuestas, videos, programas radiofónicos, que capten y difundan las propuestas.

Se requiere un análisis de las y los involucrados en las diferentes fases del proceso con el propósito de detectar su participación en la consecución de fines: influencia, recursos, capacidades, redes, además de establecer alianzas que potencien la concreción de los lineamientos de planes y programas. En particular la elaboración de políticas de igualdad requiere la presencia de las mujeres, su voz, sus propuestas, no sólo en el sentido asistencial sino estratégico, que no permita evadir las responsabilidades de un gobierno representativo.

Metodología del marco lógico

El marco lógico es una metodología que facilita la planeación con perspectiva de género, ya que contribuye a conservar la coherencia entre sus diferentes momentos, componentes, contenidos y planteamientos, y la convierte en una óptima herramienta de gestión del desarrollo humano con igualdad que vincula los objetivos y resultados con actividades concretas y la definición de indicadores y medios de verificación.⁵²

Las últimas propuestas de gestión pública retoman el marco lógico porque coinciden en la orientación a resultados, esto hace que el personal o integrantes de un equipo en lugar de limitarse a sus funciones, innoven en la búsqueda para lograr los objetivos planteados, los cuales deben ser plasmados cada vez con mayor precisión y alcance, con indicadores medibles y verificables.

Lo que define a esta metodología no es sólo la matriz de marco lógico, sino todo el proceso que debe seguirse para llegar a dicha matriz. La metodología del marco lógico tiene diferentes fases: diagnóstico, en el que se identifica la problemática a atender a través de un modelo sistémico de las cadenas de causa-efecto que han limitado su solución; elaboración de fines y definición de medios, que son las condiciones lógicas que deben cumplirse para resolver el problema enunciado, hecho que se logra al transformar las causas que limitan la solución. Con estos elementos se construye la matriz de marco lógico en la que se plasma la dinámica de esta transformación del problema en objetivos y estrategias para solucionarlo y que equivale a la programación.

⁵² La metodología de marco lógico se desarrolló como una alternativa al método de elaboración de proyectos que depositaban su factibilidad en indicadores como la tasa interna de retorno y valor presente neto, pero que no fueron suficientes para garantizar la viabilidad ante riesgos y situaciones no previstas. Las agencias de desarrollo impulsaron nuevas propuestas que se fueron enriqueciendo con aportaciones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán).

Componentes del marco lógico

- Identificación de un problema estratégico, su existencia aqueja a la población y constituye un obstáculo al desarrollo y su solución representa la consecución de una meta prioritaria o de un futuro deseable, como la igualdad entre mujeres y hombres.
- Análisis de involucrados, identifica a las y los agentes presentes en una problemática, identificando los intereses frente al problema y sus posibles reacciones ya sean favorables o de resistencia, para encontrar y ser parte de la solución. Este análisis genera una política de alianzas o redes para avanzar hacia la igualdad.
- Construcción del árbol de problemas como una manera de visualizar el problema y estructurarlo de manera sistémica al identificar las cadenas de causa-efecto y analizar desde estas relaciones la existencia de dicho problema y la manera en que se reproduce y prolonga. Estas áreas son en las que debe recaer la acción institucional.
- Construcción del árbol de objetivos es la identificación de posibles soluciones de los problemas señalados en el árbol de problemas, con base en la transformación de las cadenas de causa-efecto en cadenas de fines-medios para una solución.
- Análisis y selección de alternativas de los fines y medios más adecuados según el contexto, los recursos disponibles, las y los involucrados y la dimensión y características del problema, en el corto, mediano y largo plazos. Además se asignan las responsabilidades y responsables institucionales que se harán cargo de instrumentar las estrategias de solución.
- Construcción de la matriz de marco lógico, que organiza la estrategia de solución en los elementos de la planeación una vez seleccionadas las alternativas, con la cual se prevén objetivos, resultados e indicadores para dar seguimiento a la gestión y los medios para verificar la confiabilidad de indicadores, así como la identificación de los riesgos que podrían presentarse y bloquear los avances previstos. Es muy importante tener claro que se construyen tantas matrices de marco lógico como lo determinen las líneas y cadenas de acción solución de los problemas identificados.

FIGURA 11. COMPONENTES DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO



Identificación del problema

El punto de partida es la identificación de un problema estructural, sustantivo y de importancia central, que se interpone en los propósitos del desarrollo humano para la igualdad entre mujeres y hombres. Tanto la definición del problema, como el análisis de involucradas/os y la construcción del árbol de problemas, corresponden a un nivel de profundización del diagnóstico. Por esta razón, la construcción del marco lógico requiere de conocimientos previos y sistematizados de la realidad, tal es el caso del diagnóstico de la condición y posición de género, que describe las problemáticas de manera multidimensional y proporciona los insumos para el siguiente paso.

El consenso en esta identificación si bien constituye un factor de importancia, por sí mismo no es el más decisivo comparado con el análisis y profundización para tomar una decisión correcta. Es recomendable hacer una lista de las problemáticas detectadas y establecer un orden de prioridades, comenzando por aquellas que representan un obstáculo serio en el desarrollo humano y local con igualdad de género. Es necesario organizar los problemas y diferenciarlos entre estructurales (problemas eje) y coyunturales, que se vinculan a dichos problemas de manera directa (problemas secundarios). Lo recomendable es seleccionar los problemas que al ser resueltos pueden desatar una reacción en cadena positiva, una cascada de soluciones de otros problemas al atender sus causas.

El planteamiento del problema asevera que existe una situación negativa que debe cambiar, una dificultad que limita la igualdad entre mujeres y hombres y los avances en los municipios: pero no como una simple carencia de algo, sino como un nudo que afecta la calidad de vida de las mujeres al limitar su acceso a los derechos, oportunidades, recursos y libertades del desarrollo humano sustentable, mismos que pueden estar relacionados con la pobreza, la educación, la salud, pero con un origen común.

Formular el problema como la ausencia de algún satisfactor limitaría la búsqueda de causas y debilitaría las estrategias de desarrollo. Por ejemplo, si se enuncia como falta de financiamientos productivos, escuelas o centros de salud, la solución sería tener financiamientos productivos, la construcción de escuelas y de centros de salud, pero si bien son servicios muy necesarios para la población, se ha demostrado que no basta con tener estos recursos en los municipios porque por sí mismos no resuelven los problemas de la productividad, la educación o la salud de la población, y mucho menos que su distribución sea equitativa para las mujeres y para los hombres.

Ante la gran diversidad de problemas que seguramente se encontrarán, será indispensable establecer prioridades según intereses, urgencia, viabilidad, disponibilidad de recursos, personas involucradas e impactos, entre otros factores.

- El problema es una situación negativa que debe solucionarse
- El problema no es una falta de solución
- El problema no es un síntoma de la situación sino una causa
- El problema debe analizarse desde varias perspectivas
- El problema es considerado principal de entre varios problemas identificados

- El problema constituye un nudo que es imprescindible deshacer para avanzar

Análisis de involucrados/os

Para la puesta en marcha y éxito de las acciones del plan, programas o proyectos, es imprescindible hacer visibles los intereses y expectativas de las o los involucrados, directos o indirectos, y si su postura es en favor o en franca oposición, sobre todo en lo referente a los intereses de género. Por ello es importante saber cuáles son sus intereses y expectativas con el propósito de aprovechar y potenciar su apoyo o bien de neutralizar su rechazo.

Los principales aspectos para el análisis de involucrados/as son:⁵³

- Identificar liderazgos, grupos u organizaciones políticas, de la sociedad civil, de la academia, culturales, religiosas o de otro tipo, etc.; personas que con el proyecto puedan tener algún beneficio o perjuicio, directo o indirecto, y diferenciarlos por sexo.
- Caracterizarlos a partir de una descripción de sus principales intereses, con relación a la problemática observada y hacia su solución.
- Prever la posición que asumirán ante las propuestas, según la función que desempeñen en ellas: población objetivo, aliadas/os, opositoras/es, reguladoras o supervisoras, etc.

⁵³ Con base en CEPAL, *Análisis de involucrado/as*.

- Considerar los recursos disponibles que estarán en condiciones de movilizar, de acuerdo con sus intereses y frente a las propuestas, ya sea a favor o en contra del desarrollo humano con igualdad.
- Analizar sus fortalezas y debilidades en cuanto a recursos económicos, capacidad de organización, liderazgos o autoridad, así como su capacidad de incidencia para impulsarlas, realizarlas o frenarlas.
- Ubicar los posibles impactos de los problemas y decisiones en las y los involucrados.
- Observar el impacto de las y los involucrados, con sus acciones y recursos, su grado de influencia en la ejecución y operación del proyecto.

Cuadro 6. Análisis de involucrados/as

Grupos de involucrada/os	Intereses con respecto a las propuestas	Posición frente a propuestas	Recursos disponibles	Impacto del proyecto en involucradas/os	Impacto de involucradas/os en el proyecto

Un segundo momento de este ejercicio de análisis consiste en ubicar el peso, la capacidad de incidencia de las y los involucrados en el desarrollo de las propuestas. Los resultados permitirán tomar decisiones para configurar alianzas más exitosas.

Alta importancia			
Media importancia			
Baja importancia			
	Alta influencia	Media influencia	Baja influencia

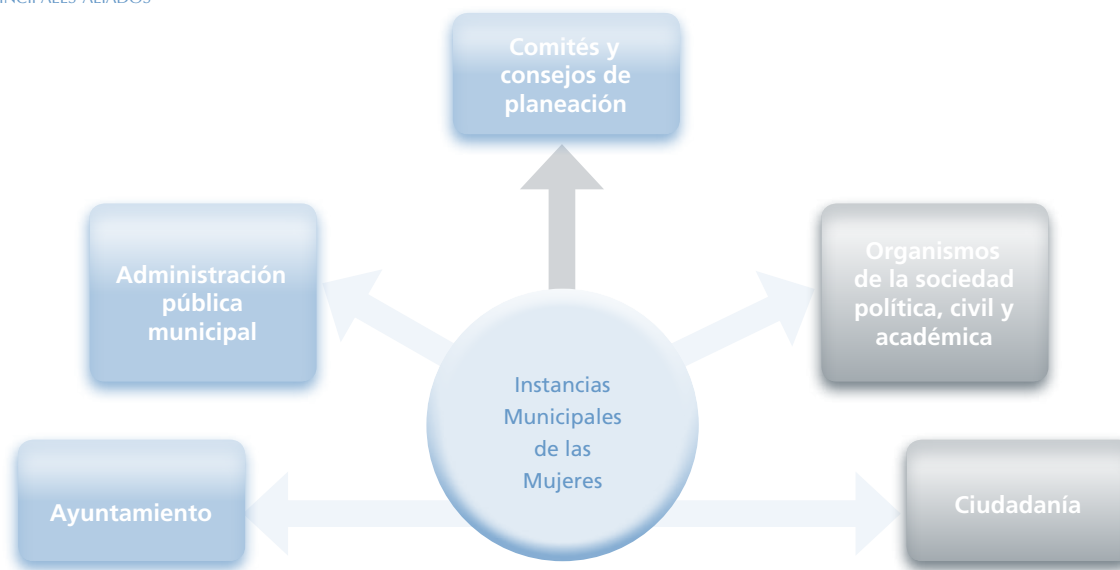
Redes sociales

Otra alternativa para el análisis de personas involucradas es mediante un examen de las redes sociales, esto es, el mapa de quienes participan en la toma de decisiones y operación de las políticas, expresadas en planes, programas, proyectos y otras acciones institucionales.

Con ayuda del mapa puede identificarse a las y los protagonistas más relevantes en una situación determinada, facilitar la cercanía con quienes toman decisiones y conocer el número, grado de fortaleza o debilidad de conexiones que tienen cada uno y entre sí; las posibles alianzas, su poder de intermediación para facilitar acuerdos y compromisos, la canalización de recursos, etc., y si proyecta relaciones democratizadoras, es decir, horizontales.

Las Instancias Municipales de las Mujeres en el terreno local se vinculan con diversos protagonistas en el municipio, e incluso en los ámbitos estatal y nacional, con quienes tienen que aliarse para posicionar la perspectiva de género en la agenda de desarrollo, si bien tienen otro tipo de conexiones que expresan relaciones diversas, por ejemplo, de índole presupuestal, normativa, de políticas educativas, de salud, etc.

FIGURA 12. LAS INSTANCIAS MUNICIPALES DE LA MUJER Y SUS PRINCIPALES ALIADOS



El tronco representa el problema eje, que agrupa un conjunto de problemáticas relevantes y persistentes en el espacio local, y a partir del cual se construye el árbol. La exactitud en la identificación y formulación del problema es clave en el éxito de este proceso de planeación.

Árbol de problemas

El árbol de problemas consta de tres segmentos: el tronco representa la existencia de un problema estratégico, las raíces la determinación de sus causas, y el follaje, la configuración de sus efectos. Para construir un árbol de problemas útil para la planeación es necesario considerar varios niveles de raíces y de follaje; una manera didáctica de hacerlo consiste en que la anotación de los problemas, sus causas o efectos en tarjetas o papeletas que faciliten su acomodo.

Las causas. Están representadas como las raíces que sostienen el tronco y todo el árbol. Para llegar a la solución de un problema, es necesario reconocer todas sus causas. Una manera de encontrarlas es tomar como punto de partida el análisis del problema enunciado, preguntándose por qué existe, cuáles son las causas inmediatas. Éstas se organizan de manera lógica,

hacia abajo. La constante en la construcción de las raíces es preguntar por qué, una y otra vez, cuidando que efectivamente las causas de un problema lo sean de manera directa, y las que provoquen el problema, de tal manera que si no existiera esa causa el problema sería un síntoma y tendría otras expresiones, o simplemente no existiría.

Como un problema es multicausal y multidimensional, se encontrarán causas de diferente índole, que se irán acomodando de acuerdo con el nivel de relación con el tronco. Las causas más directas se ramifican hacia abajo, y en un siguiente nivel las causas directas, y así sucesivamente. Lo recomendable es desglosarlas en tres o cuatro niveles hasta que se detecten problemáticas o causas en las cuales desde la institución se pueda intervenir concretamente.

Los efectos. Una vez definido el problema central y las causas, el siguiente paso consiste en detectar los efectos que provoca en la población, el ambiente, en el desarrollo humano, económico y social, así como en la igualdad entre mujeres y hombres. La parte de efectos se presenta de forma gráfica y simboliza el lugar de las hojas o del follaje, los distintos efectos del problema y cómo se relacionan con éste y entre sí. Los efectos también tienen una relación de múltiples efectos o consecuencias.

Las raíces. En este lugar se plantean las causas del problema por niveles, es decir, según su grado de relación directa.

Sobre una misma línea horizontal o nivel, se destacan problemas asociados que no tengan una relación de causa-efecto, separados en niveles. De cada causa enunciada deben derivarse por lo menos dos causas más; si sólo se deriva una, quiere decir que seguramente se encontró una manera más precisa de enunciar el problema anterior, por lo cual se sustituye.

Enseguida se examina cada uno de los efectos y se detecta si provocan otros efectos. Dos a cuatro niveles de efectos encadenados suelen ser suficientes para una obtener una descripción lo más completa. Realizar este trabajo en forma seria y detallada sienta las bases para una correcta identificación de los impactos y de los beneficios que se esperan del proyecto.

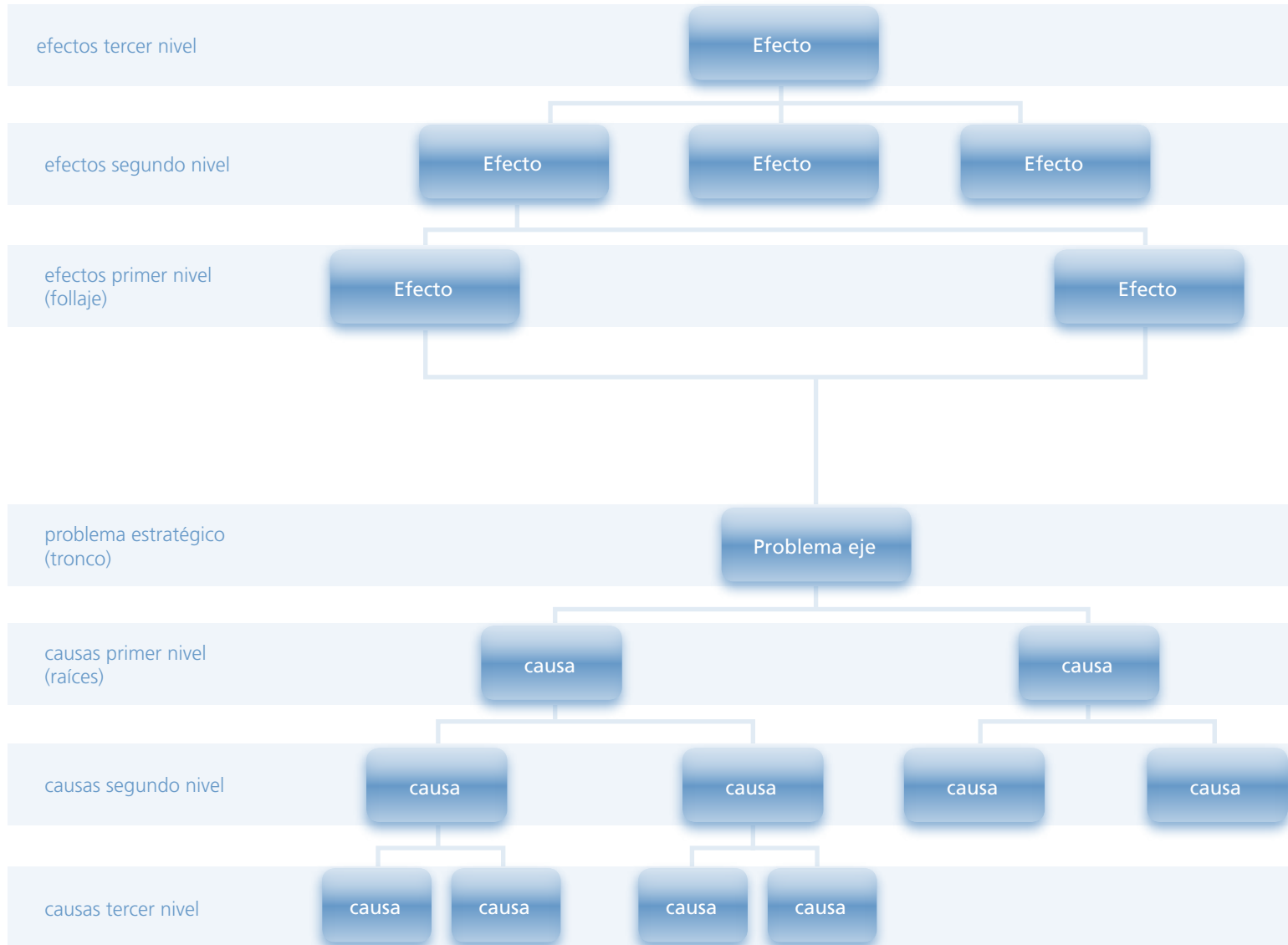
Una manera de identificar las causas inmediatas y directas del problema enunciado es preguntándonos por qué existe. Por ejemplo, si el problema planteado es la violencia de género, hay que diferenciar si la desigualdad entre mujeres y hombres es una causa o un efecto de la violencia.

El follaje. En esta parte se localizan los efectos o consecuencias del problema, que se construyen también por niveles directamente relacionados entre sí, de abajo arriba, de modo que expliquen los niveles anteriores.

Es importante decir que:

- Las causas del problema estratégico son a la vez problemas y efectos de otras causas. La relación causa-efecto debe ser lo más directa posible, para garantizar una correspondencia inmediata o directa en la búsqueda de soluciones al problema estratégico.
- Los problemas tienen múltiples causas, las causas son multidimensionales.
- Es significativo trabajar con detalle el árbol de problemas, identificando tantas causas como sea posible; ya que si se omite alguna podría estarse omitiendo una parte importante de la solución.
- Los niveles indican también causas o efectos de corto, mediano y largo plazos, más corto si está más cerca del tronco, más largo si está más lejos de éste.
- Es preciso incluir el análisis de género en todo momento en el análisis de las causas y efectos y diferenciar los problemas, causas y efectos, vinculados a la condición socioeconómica de las mujeres.
- Señalar los que están más vinculados a la posición de género de las mujeres (diferenciarlos de la condición socioeconómica).
- La perspectiva de género debe incluirse como un elemento transversal en el marco lógico y en cada uno de sus componentes, la cual no se reduce a la identificación de uno o dos problemas, causas o efectos que tengan que ver con las mujeres.

FIGURA 13. ÁRBOL DE PROBLEMAS



Árbol de objetivos

Este paso se compone de tres segmentos: situación deseada u objetivo, identificación de medios para lograrlo y el análisis de alternativas.

Objetivos. Para construirlo, el problema enunciado se modifica para ser expresado de manera positiva. Por ejemplo, si en el árbol de problemas se ha planteado como situación negativa la violencia de género o la exclusión, estos enunciados se formulan en positivo, como si ya se hubiesen resuelto: vida libre de violencia o inclusión.

Medios. Al realizar este cambio, las causas se convierten en los medios para solucionar efectivamente el problema, en tanto que los efectos negativos se transforman en fines. Si se encuentran causas o efectos para los cuales no es posible concebir una expresión opuesta, es necesario volver a revisar el árbol de problemas, como lo recomienda la Comisión Económica para América Latina, CEPAL:

«[...] es el momento de verificar la lógica del árbol de objetivos, es decir si siguen teniendo sentido las relaciones causa-efecto que dieron origen a la estructura del árbol del problema. Si ello no ocurre, es decir, si no se mantiene la relación de causalidad en el árbol de objetivos, será necesario volver atrás y revisar la lógica de las relaciones en el árbol del problema». ⁵⁴

La construcción del árbol de objetivos es más sencilla porque las ideas ya están identificadas y la secuencia de causa-efecto supone un avance en el análisis y sistematización de la información.

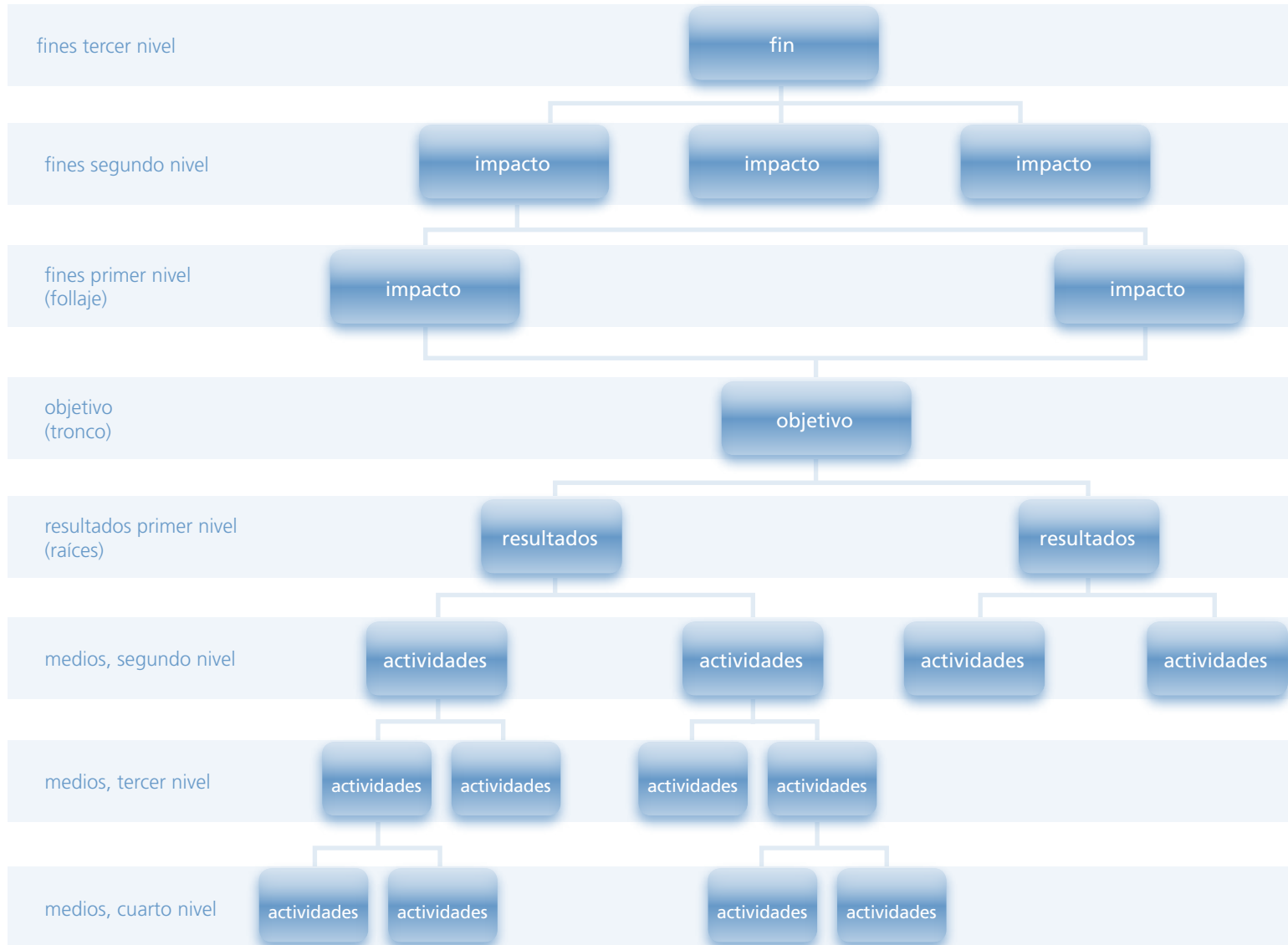
Fines. Como consecuencias de los problemas identificados, los efectos se transforman en fines de corto, mediano y largo plazos al enunciarse de forma positiva, y con los cuales se construyen indicadores de resultado e impacto de las medidas adoptadas en el plan.

Para la construcción del árbol de objetivos se sigue el mismo procedimiento que para el árbol de problemas:

- Se inicia en el tronco, donde se identifica el problema central.
- Se continúa en las raíces, siguiendo nivel por nivel, de arriba abajo.
- Se continúa en el follaje, también nivel por nivel, de abajo arriba.

⁵⁴ CEPAL, *Metodología del marco lógico*.

FIGURA 13. ÁRBOL DE OBJETIVOS



El árbol de objetivos se construye a partir del árbol de problemas. Es como dar la vuelta a las cosas, en la que cada problema, ya sea causa o efecto, se enuncia como si se tratara de una situación ya resuelta, para convertirse en medios y fines del tronco que es ya una situación positiva. Algunos ejemplos simples para formular los problemas como objetivos son:

- La violencia de género aumenta. / La violencia de género disminuye.
- Los presupuestos reproducen las inequidades de género entre mujeres y hombres. / Los presupuestos revierten las inequidades de género entre mujeres y hombres.
- La distribución del trabajo es inequitativa para las mujeres. / La distribución del trabajo es equitativa entre mujeres y hombres.

Recomendaciones

- Verificar la congruencia entre las causas y los efectos en situación negativa y entre medios y fines en situación positiva.
- El problema estratégico se torna en el objetivo estratégico, en el reto de la planeación.
- Toda vez que la relación causa-efecto es directa en el árbol de problemas, en el árbol de objetivos se construye una relación directa entre medios y los fines buscados.
- Los fines del árbol de objetivos son a la vez medios para otros fines. La relación debe ser lo más directa posible, para garantizar una correspondencia inmediata o directa en la búsqueda de soluciones y allanar el camino al reto establecido.
- Los problemas tienen múltiples causas, las causas son multidimensionales. El ámbito de intervención y las soluciones (relación medios y fines) también son multidimensionales.
- Los niveles también indican fines y medios de corto, mediano y largo plazos, más corto si está más cerca del tronco, más largo si está más lejos de éste.
- En el análisis de los medios y fines es necesario incluir en todo momento las necesidades prácticas de las mujeres (como una situación positiva que da la vuelta a la condición socioeconómica de las mujeres).
- Asimismo señalar los medios y fines vinculados con los intereses de género de las mujeres (que es el revés de los problemas concernientes a la posición de género).
- La perspectiva de género es transversal en el marco lógico y en cada uno de sus componentes, es decir, no se reduce a la identificación de uno o dos actividades relacionadas con las mujeres.

Análisis de alternativas

Una vez completada la revisión del árbol de problemas y el árbol de objetivos, se analizan los medios cuya existencia garantizaría la solución del problema. Para ello es necesario estudiar los distintos medios anotados en el árbol de objetivos, concentrándose en los que se encuentran en los niveles inferiores del árbol, es decir, en las raíces, ya que permiten vislumbrar acciones más concretas.

Ya que se tienen identificadas las acciones, es conveniente analizar de forma preliminar la viabilidad de llevarlas a cabo. Luego se debe analizar el grado de incidencia de cada acción en la solución del problema; es decir, estimar en qué medida contribuyen a solucionar el problema para definir prioridades.

Para configurar las distintas alternativas de solución del problema, se agrupan acciones complementarias. Cada acción sustituta, junto con las que le sean complementarias, dará origen a una alternativa de proyecto. Una vez definidas las alternativas de solución, se deberá analizar en forma preliminar la factibilidad de cada una. Para ello es conveniente discutir cada alternativa con base en los siguientes elementos:

- Voluntad política
- Viabilidad técnica
- Construcción de alianzas
- Capacidad de gestión
- Disponibilidad de recursos
- Capacidad institucional (conocimientos, habilidades, actitudes)
- Tiempo
- Congruencia con un futuro posible y deseable (desarrollo local con igualdad y equidad entre mujeres y hombres)

Finalmente es necesario valorar que el árbol de objetivos y la selección de alternativas sean congruentes con la perspectiva de género, lo que implica verificar que respondan a necesidades e intereses de género.

Criterio	Cumple	No cumple	Observación Deseable/posible
Visibiliza a las mujeres, su situación y aportaciones.			
Identifica con claridad la condición y posición de género en las relaciones causa-efecto.			
Identifica con claridad las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres en los objetivos, resultados y actividades.			
Considera a las mujeres en el análisis de involucrados: ciudadanas, líderes, representantes, servidoras públicas, etc.			
Incluye la igualdad entre mujeres y hombres como principio de la visión de futuro y eje rector de las propuestas.			

Matriz de marco lógico

Los resultados generados por los pasos previos, que se sintetizan en el árbol de objetivos o en la cadena de las alternativas, se vierten en la matriz de marco lógico, una matriz de cuatro filas por cuatro columnas que se constituye en el instrumento de gestión y que cruza cuatro niveles de objetivos los cuales integran la intervención a través de un programa. Para su construcción es recomendable considerar la lógica de la construcción que Aldunate⁵⁵ explica con precisión:

Resumen narrativo-objetivos. En esta columna de la matriz en sentido vertical se trasladan los enunciados formulados en términos positivos en los diferentes niveles del árbol correspondientes a fines, propósito y medios, incluidos en la selección de alternativas.

Este resumen constituye la columna vertebral de la planeación porque establece los objetivos de corto, mediano y largo plazos. Una vez concluido el resumen narrativo del proyecto es conveniente verificar la lógica vertical, que exige una relación de causalidad de abajo arriba entre los distintos niveles de objetivos:

⁵⁵ Aldunate, *Formulación de programas con la metodología del marco lógico*, ILPES-CEPAL, serie Manuales, núm. 68, Santiago de Chile, 2011, p. 19.

Cuadro 7. Clasificación lógica de objetivos del entorno de un programa público

Ámbito	Preguntas clave	Categorías lógicas ↓	Contenido	Generación de objetivos
Político, económico y social	¿Por qué realizar el programa?	Fin	Política pública	Exógena [situaciones externas al programa: demanda social]
		Propósitos	Impacto en la población	
Gerencial	¿Cómo realizar el programa?	Componentes	Productos entregados	Endógena [bienes y servicios que se ofrecen ante la demanda]
		Actividades	Acciones emprendidas	

¿La realización de las actividades propuestas contribuyen a lograr los resultados planteados?

¿El logro de los resultados contribuye al cumplimiento de los propósitos delineados?

¿El cumplimiento del propósito es favorable a los fines?

Si el análisis de causa-efecto en el árbol de problemas y en el árbol de objetivos es correcto y se han planteado relaciones directas entre las causas y los efectos, es probable que esta lógica sea correcta y las propuestas viables.

Indicadores. Los indicadores se establecen relacionando dos o más variables y definen metas específicas que permiten estimar en qué medida se cumplen los objetivos. Para la valoración del cumplimiento de los objetivos, se proponen cuatro dimensiones relacionadas con la eficacia y eficiencia del proceso: calidad, cantidad, cronograma y costos.

- Fin: se trata de medir la contribución del proyecto al logro del fin. Por lo general, en este nivel se mide eficacia.
- Propósito: se intenta medir el impacto generado al término de la ejecución del proyecto. En este nivel suelen utilizarse indicadores de eficacia y eficiencia.
- Componentes: los indicadores suelen medir eficacia, eficiencia, calidad y, en ciertos casos, la economía en la provisión de los bienes o servicios por el proyecto.
- Actividades: el indicador suele ser el costo presupuestado por actividad, desglosado por cronogramas o en plazos.

	Resumen narrativo-objetivos Proviene directamente del árbol de objetivos	Indicadores Permiten controlar el avance del proyecto y evaluar los logros alcanzados	Medios de verificación Son las fuentes de información y evidencias	Supuestos Son los factores externos que pueden incidir en el proyecto
Fin Corresponde al fin que la intervención y la solución del problema ayuda a lograr (se obtiene de las últimas filas del follaje)				
Propósito Refiere el propósito de la intervención y refleja la situación del problema resuelto (se obtiene del tronco del árbol de objetivos) →				
Componentes/Resultados Expresa los componentes o resultados (bienes y servicios) que se producen para resolver el problema (se localizan en los primeros niveles de medios del árbol) →				
Actividades Corresponde a las actividades o acciones necesarias para generar los productos de la intervención (últimos niveles de medios del árbol) →				

Medios de verificación. Corresponden a las evidencias y fuentes de información que respaldan los indicadores. Si no es posible identificar un medio de verificación para el cálculo de un indicador, será necesario estudiar la posibilidad de incorporar actividades que permitan obtener los datos necesarios o incluir nuevos indicadores. Los medios de verificación deben ser acordados con las y los involucrados.

Supuestos. La elaboración de un plan se finca sobre supuestos, es decir, hipótesis sobre las condiciones en que ese plan puede llevarse a cabo. Pero así como hay condiciones que posibilitan un plan, existen riesgos que pueden retrasar, limitar o bloquear su cumplimiento.

La matriz de marco lógico ayuda a identificar los riesgos en cada nivel de objetivos: actividad, componente, propósito y fin. En particular, se identifican los riesgos que comprometan el logro de un objetivo de nivel superior, aun cuando se haya logrado el de nivel inferior. Por ello estos riesgos se expresan como supuestos que tienen que cumplirse para que se logre el nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

Para cerrar con la construcción de la matriz de marco lógico es importante verificar la lógica con la que se ha construido, es decir, cuidar la coherencia del diseño, tanto en el sentido horizontal cuanto en el vertical. En este momento se pondrá especial cuidado de verificar además que los elementos de la matriz corresponden a los principios de la igualdad entre mujeres y hombres.

Lógica horizontal	Lógica vertical
<p>El conjunto objetivo–indicadores–medios de verificación define lo que se conoce como lógica horizontal que puede resumirse en los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores. • Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos. 	<p>Considerando los supuestos, la lógica vertical es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si se completan las actividades programadas y se cumplen los supuestos asociados a estas, se logrará producir los componentes. • Si se producen los componentes detallados en la MML y se cumplen los supuestos asociados a estos, se logrará el Propósito del proyecto. • Si se logra el propósito del proyecto y se cumplen los supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del fin. • Si se contribuyó al logro del Fin y se mantienen vigentes los supuestos asociados a este, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa.

Criterios para verificar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación municipal
Define los ejes teóricos en el marco de la perspectiva de género y el desarrollo humano local sustentable.
Tiene fundamento en la normatividad para la igualdad de género (internacional, nacional, estatal, municipal).
Hace referencia a las funciones administrativas y políticas de la administración pública municipal.
Observa en su formulación una visión de corto, mediano y largo plazos, que considera una perspectiva multidimensional de la realidad local.
Marca los principios de la igualdad de género, la no discriminación y la vida libre de violencia en los ejes rectores del Plan Municipal de Desarrollo o del Programa para la Igualdad.
La definición de problemas parte de un diagnóstico participativo sobre la condición social de las mujeres y su posición de género en el municipio.
Identifica la situación del municipio en el contexto económico, social, cultural, ambiental y político.
Se sustenta y genera información cuantitativa y cualitativa desagregada por sexo.
Establece con claridad el análisis causa-efecto de los problemas para decidir los ámbitos de la intervención.
Identifica la razón de ser institucional esclareciendo los principios de justicia y la igualdad entre mujeres y hombres en la misión y visión de desarrollo de la gestión municipal.
Retoma los diferentes niveles de objetivos en la definición programática de la acción municipal de manera congruente: fin, propósito, componentes, resultados y actividades.
Pondera el logro de resultados en el periodo de gestión municipal.
Establece metas viables, medibles y verificables.
Considera estrategias transversales que fortalecen los derechos humanos de las mujeres.

Plantea de manera prioritaria la atención de necesidades de las mujeres detectadas como más importantes o urgentes.
Señala con claridad las necesidades prácticas de las mujeres en el análisis de estrategias del Plan o Programa.
Orienta el análisis de las estrategias del plan o programa a la atención de los intereses de género.
Plantea la ampliación de oportunidades de las mujeres relacionadas con el acceso a los recursos, bienes y servicios que genera la sociedad misma.
Contempla mecanismos para la redistribución equitativa de los recursos y beneficios entre mujeres y hombres.
Articula la perspectiva de género con el conjunto de los programas sectoriales de la gestión municipal.
Incluye como estrategia la perspectiva de género y el desarrollo humano sustentable en la cultura institucional de la administración pública municipal.
Propone el desarrollo de habilidades y profesionalización de la administración pública municipal para la gestión pública orientada a la igualdad y el desarrollo humano sustentable.
Define un presupuesto de egresos para dar atención a las medidas estratégicas, acciones afirmativas y metas para contribuir al adelanto de las mujeres.
Diseña indicadores de desempeño con perspectiva de género.
Determina mecanismos de control y verificación para instrumentar las acciones a favor de la igualdad.
Incorpora medidas de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las metas para el adelanto de las mujeres.
Identifica debilidades de la administración municipal y posibles riesgos que limiten el cumplimiento de objetivos y logro de resultados.
Establece compromisos institucionales para dar seguimiento al proceso.
Define estrategias para llevar a cabo los compromisos para la igualdad.
Fortalece la ciudadanía de las mujeres a través de la promoción de los mecanismos de contraloría social.
Define con claridad los mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

Bibliografía

- Cerillo, Agusti (coord.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, colección Estudios, Madrid, 2005.
- Clark, Helen, *Prólogo al Informe de Desarrollo Humano 2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- García Prince, Evangelina, *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual*, PNUD-América Latina Genera, San Salvador, 2008, p. 19.
- García/PNUD, *apud en Gestión del conocimiento para la igualdad de género*, América Latina Genera, p. 4.
- Guzmán, Virginia, *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, CEPAL-Unidad mujer y desarrollo, Santiago de Chile, 2001.
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, *Género en la gobernabilidad democrática*, serie Mujeres, poder local y democracia: conceptos clave, Instraw, 2009.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, México, 2008.
- Longwe y Clark, *El marco conceptual de igualdad y empoderamiento de las mujeres*, en Magdalena León (comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Tercer mundo editores, Bogotá, 1992.
- Lynn Sueños, Cecilia et al., *Guía conceptual*, serie Desarrollo local con igualdad de género, vol. 1, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2009.

_____, *Diagnóstico de la condición y posición de género*, serie Desarrollo local con igualdad de género, vol. 2, Instituto Nacional de las Mujeres, 2012.

Miklos, Tomás, *Criterios básicos de planeación*, Instituto Federal Electoral, México, 1998.

Miklos, Tomás y María Elena Tello, *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, Fundación Javier Barros Sierra/Limusa, México, 2007, 198 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de Desarrollo Humano 2010*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

Sen, Amartya, *Introducción al Informe de Desarrollo Humano 2010*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

Subirats, et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008, pp. 35, 40-45.

Volio Monge, Roxana, *Género y cultura en la planificación del desarrollo*, Fundación Canaria para el Desarrollo Social, 2008, p. 126.

Young, Kate, "El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y proceso de planificación", en Magdalena León (comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Tercer mundo editores, Bogotá, 1992.

Referencias electrónicas

Aldunate, Eduardo, *Metodología del marco lógico con base en Cepal*, Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-CEPAL, núm. 15, octubre, Santiago de Chile, 2004, 47 pp. [en línea] Consultado en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf>

Cerillo Agusti (coord.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, colección Estudios goberna, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005. [en línea] Consultado en: www.un.org/spanish/depts/dpi/boletin/mujer/genero de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Censo de población y vivienda 2010, *Tabulados básicos. Características económicas*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2011. [en línea] Consultado en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

Censo de población y vivienda 2010, *Tabulados básicos. Cuestionario básico. Hogares censales*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), México, 2011. [en línea] Consultado en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina jurídica, núm. 145, UNAM, México, 2003. [en línea] Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1009/pl1009.htm>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115. [en línea] Consultado en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=> (Vigente al 9 de febrero de 2012)
- Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados generales. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) México, 2011. [en línea] Consultado en: [http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/ENADIS-2010-ResultGrales-Access\(1\).pdf](http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/ENADIS-2010-ResultGrales-Access(1).pdf)
- Glosario del Censo de población y vivienda 2010. Aspectos metodológicos. [en línea] Consultado en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=CPV2010&s=est&c=27432>
- Kabeer, Naila, *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas del milenio*, Plaza y Valdés-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, México, 2006. [en línea] Consultado en [http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catgenyeco/Materiales/2011-08-10%20M4%20-%20Kabeer\(2006\)LugarPreponderanteDelGeneroEnLaErradicacion.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catgenyeco/Materiales/2011-08-10%20M4%20-%20Kabeer(2006)LugarPreponderanteDelGeneroEnLaErradicacion.pdf)
- Ley de planeación. Texto vigente. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09-04-2012, México. [en línea] Consultado en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/59.doc
- Lineamientos de evaluación de programas federales. Coneval. Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2007. [en línea] Consultado en: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1874/1/lineamientos_evaluacion_programas_federales.pdf.
- Objetivos del Milenio (ODM) plasmados en la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas derivada de la Cumbre del Milenio, 2000. portal de la ONU sobre los ODM. [en línea] Consultado en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>.
- Stiegler, Barbara, *Género, poder y política. Diez preguntas y respuestas sobre el concepto de «gender mainstreaming»*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2003. [en línea] Consultado en <http://library.fes.de/fulltext/iez/01658toc.htm>.
- Tarjetas estatales y municipales. Panorama territorial. Sistema de indicadores de género. [en línea] Consultado en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas.php?pag=2>.

El libro **Planeación municipal para la igualdad entre mujeres y hombres** se reimprimió en el mes de octubre de 2012, en los talleres de Impresora y Encuadernadora PROGRESO, San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa, México, D.F., C.P. 09830.

El tiraje consta de 1200 ejemplares