

Mejor... imposible. Un estudio sobre la agenda de género del municipio de Toluca

Gloría Jovita Guadarrama Sánchez

El Colegio Mexiquense

Recepción: 13 de junio de 2016 Aceptación: 6 de diciembre de 2016

Resumen En México, los organismos municipales de la mujer surgen para implementar las políticas de género; aportan estructura y soporte territorial al modelo nacional en el entorno local, con la intención de promover la igualdad de oportunidades. En este proceso de institucionalización se dan infinidad de particularidades. La creación, el desarrollo y la consolidación del Instituto Municipal de la Mujer de Toluca (IMMT) es un caso icónico de la constitución y el funcionamiento de estos organismos. El estudio está dirigido a examinar la instrumentación del modelo nacional en el municipio de Toluca y explicar si la constitución, estructura y funcionamiento de la instancia municipal responde a los objetivos que le dieron origen.

PALABRAS CLAVE: género, agenda municipal, institutos municipales de la mujer, Instituto Municipal de la Mujer de Toluca.

Abstract In Mexico, municipal women's agencies emerge to implement gender policies; provide structure and territorial support to the national model in the local environment, with the intention of promoting equal opportunities. In this process of institutionalization there are many different features. The creation, development and consolidation of the Municipal Institute of Women of Toluca (IMMT) is an iconic case of the constitution and functioning of these organizations. The study is aimed at examining the implementation of the national model in the municipality of Toluca and explain if the constitution, structure and operation of the municipal body responds to the objectives that gave rise to it.

KEY WORDS: gender, municipal agenda, women municipal institutes, Instituto Municipal de la Mujer de Toluca.

Introducción

En los avances en la condición de las mujeres inciden numerosos factores, muchos de ellos ligados al papel que tienen los gobiernos en la redistribución de oportunidades y la modificación de prácticas sociales discriminantes e inequitativas. Así, la incorporación de los problemas planteados por la desigualdad de las mujeres a las agendas gubernamentales y las acciones emprendidas para atenderlos por medio de políticas y programas públicos se consideran relevantes para revertir las resistencias al cambio presentes en las sociedades. Podemos, entonces, percibir a los organismos de la administración pública como espacios estratégicos para instrumentar los cambios que proponen las políticas públicas.

En este marco, mediante el estudio del caso del Instituto Municipal de la Mujer de Toluca (IMMT) se examina el conjunto de actividades que desarrollan las dependencias creadas para atenderlas. En el acercamiento que realizamos, la incorporación de las políticas de género a la agenda municipal puede considerarse el resultado de la convergencia de corrientes de presión que configuraron demandas y soluciones, y aportaron los recursos para su instrumentación, así como el impulso y liderazgo de actores políticos. Se aprecia que las formas adoptadas por el proceso de institucionalización, a través del establecimiento del IMMT, fueron determinadas por las relaciones de los gobiernos federal y del Estado de México con el municipal de Toluca, mediante esquemas de provisión de recursos que apoyaron o restringieron determinadas estrategias para enfrentar no solamente los rezagos en las condiciones de igualdad de las mujeres, sino también las nuevas problemáticas derivadas de las transformaciones de la sociedad.¹ En los apartados siguientes se aborda el proceso de constitución y funcionamiento del IMMT, se expone el caso de estudio situándolo en su contexto y se exploran las capacidades del IMMT y la forma en que se ajustan las estrategias nacionales a las necesidades locales. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre sus avances en la consolidación de las políticas.

Los organismos municipales de la mujer

El surgimiento de organismos municipales de la mujer en México es reciente y está asociado a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en 2001 y a la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2006,

¹ La institucionalización de la política pública de género ha sido documentada en varios estudios: Incháustegui (1999), Barquet y Alvarado (2001), Massolo (2007), Zaremberg (2007) y Tarrés (2007). En la esfera de las instancias municipales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2009) realizó un diagnóstico de la observancia, el seguimiento y la evaluación de la política de igualdad entre mujeres y hombres por regiones, que incluyó las instancias municipales.

que mandata a los gobiernos municipales instrumentar la política en materia de igualdad de género dentro del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.² De esta manera, se produce un entorno caracterizado por la suma de esfuerzos de los distintos niveles de gobierno para incorporar la perspectiva de género en el desarrollo local y ofrecer servicios o actividades orientadas a fortalecer la participación de las mujeres. En este breve periodo, los organismos han intentado desempeñar un papel importante en el entorno local mediante la gestión de acciones con perspectiva de género a partir de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y control de políticas públicas que aterrizan bajo programas y proyectos sociales que puedan promover la igualdad de oportunidades. Las características de la institucionalización de las políticas de género, como parte de la agenda de los gobiernos municipales, pueden observarse con mayor claridad en la constitución y el funcionamiento del IMMT.

La municipalidad

Como cada municipalidad tiene su propia historia, se traza un breve panorama del entorno en el que se inserta la dependencia, a fin de contar con los elementos que permiten identificar el contexto en que se da su constitución.

El municipio de Toluca forma parte de la zona metropolitana del valle de su nombre, ZMVT. En 2010, la ZMVT tenía una población estimada de 1,846,602 habitantes, lo que la convierte en la quinta más poblada de México. Las zonas metropolitanas responden a procesos históricos de integración urbana, demográfica y económica; hoy día, la ZMVT integra 15 municipios, de los cuales Toluca es el más poblado, y se registra en este espacio un nivel de ingreso 20 veces más alto que el de la región más pobre del Estado de México.³ Así, en el municipio de Toluca confluyen distintas dinámicas que inciden en el desarrollo humano y la igualdad de oportunidades para las mujeres.

En lo que corresponde a los niveles de bienestar, su grado de marginación es considerado muy bajo, pues ocupa el lugar 112 en la entidad mexiquense y el 2,348 a nivel nacional (Conapo, 2011, p. 170). Investigadores de la educación en Toluca

² El Sistema se define como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de encauzar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

³ Existen diferentes criterios para delimitar el número de municipios que se integran a las zonas metropolitanas; aquí se siguió el criterio de la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). La zona más pobre de la entidad es la región sur, casi toda rural, que registra un nivel de ingreso 22 veces menor que la región Centro Toluca (Sánchez *et al.*, 2012).

señalan que la tasa de alfabetismo pasó del 93.67 % en 2000 al 95.49 % en 2010,⁴ y la población general tiene en ese mismo año un promedio de escolaridad de 9.9 grados, indicativo de que se cuenta con el nivel de educación básica.

La posición favorable del municipio en cuanto a un menor grado de marginalidad no significa que no existan disparidades ya que de sus 98 localidades 43 registran marginación alta y 23 están clasificadas en el nivel medio. En la escala de los niveles de desarrollo humano, durante 2010, Toluca presentaba un nivel muy alto, con un índice de desarrollo humano (IDH) superior a la media nacional (PNUD, 2014). En el año 2000 registró un IDH de 0.844, en 2005 de 0.878 y en 2010 tuvo un ligero aumento a 0.879.⁵

Por otro lado, en 2000 (dos años antes de la creación de su Instituto de la Mujer) el municipio contaba con una población de 747,512 habitantes, de los cuales 386,738 (52 %) eran mujeres. Una década después, su población había crecido a 819,561 habitantes; 424 725 mujeres y 394 836 hombres (Coesp, 2015).

Así mismo, entre los indicadores que inciden en la condición de las mujeres se observa que la proporción de las incorporadas a la población económicamente activa (PEA) había pasado de 32.8 % en 2000 a 37.8 % en 2010, una tasa más elevada que la de las mujeres que en 2010 formaban parte de la PEA en el país: 33.3 % (INEGI, 2000a, 2010a). En sentido inverso, las tasas de mortalidad infantil y de natalidad habían disminuido (INEGI, 2000b, 2010b).

Con estos indicadores, Toluca podía ser vista, en la década 2000-2009, como un municipio moderno en el que, en comparación con otros municipios del país, las mujeres tenían un nivel educativo más alto, niveles de bienestar en ascenso y una participación creciente en el mercado de trabajo. Estas características permiten suponer que, al momento de la creación del IMMT en 2002, la población contaba con elementos suficientes para ejercer sus derechos de ciudadanía y, por lo tanto, para demandar y propiciar la ejecución de políticas públicas tendentes a lograr una mayor equidad para las mujeres.

A ello se suma que la historia de participación social y política de las mujeres que podían impulsar las políticas municipales de género había sido amplia: para el año 2002, el municipio ya había tenido dos presidentas municipales, diputadas locales y federales, y dos toluqueñas habían sido senadoras. Destaca también que

⁴ La tasa de alfabetización es un indicador básico de la educación y el nivel de bienestar de la población. En 2010, en el Estado de México, de cada 100 mujeres 5.7 no saben leer ni escribir, mientras que para el caso de los hombres solo son 2.9. De la población de 60 a 74 años, 22.4 % de las mujeres y 10.7 % de los hombres son analfabetas. En el sector de población de 75 años y más el analfabetismo femenino es de 39 % y el masculino de 22 %.

⁵ Las estimaciones referidas no toman en cuenta los cambios en la metodología para el cálculo del IDH que ha efectuado el programa, por lo que las variaciones pueden responder a diferencias en los procedimientos metodológicos; no obstante, es claro que el municipio de Toluca mantuvo indicadores altos de desarrollo humano a lo largo de la década.

había mujeres jueces y funcionarias de la administración pública y un buen número de ellas en actividades empresariales y profesionales. En ese marco, la creación de una dependencia que se ocupara de lograr avances en la equidad para las mujeres no parecía una propuesta ajena a las preocupaciones y los intereses de la sociedad, lo cual significa que la creación del IMMT estaba más que justificada. Así, el gobierno municipal contaba desde el inicio con elementos potenciales para poner en práctica el modelo nacional de políticas de género; no obstante, como se demuestra a lo largo del texto, el desarrollo de la dependencia ha sido azaroso y su funcionamiento no siempre ha respondido a los objetivos que se contemplaron para su creación.

La constitución del Instituto Municipal de la Mujer

El establecimiento del Instituto de la Mujer Mexiquense en 2000 y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en 2001 fue el detonante para que en el Estado de México empezaran a conformarse, como parte de la administración municipal, instancias destinadas específicamente a la instrumentación de políticas de género. El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social reportaba en marzo de 2002 que ya se habían establecido institutos locales de la mujer en 62 municipios.

Con ese impulso, el 12 de noviembre de 2002, por mayoría de votos, el cabildo municipal de Toluca aprobó el dictamen de la propuesta de creación del IMMT, aunque no se especifican los motivos de ella ni se exponen las razones por las cuales no fue unánime el consenso para su conformación.⁶

Puede notarse, en la secuencia referida, que no obstante que es la capital del estado, Toluca se incorporó al movimiento para establecer las instancias municipales de la mujer con cierto retraso. En el segundo punto resolutivo del acta de cabildo se asienta que “El Instituto Municipal de la Mujer en Toluca dependerá administrativamente de la Presidencia Municipal y los recursos financieros y administrativos para su funcionamiento serán suministrados por la misma” (H. Ayuntamiento de Toluca, 2002, p. 41). Los lineamientos normativos que sustentan la conformación del IMMT marcaban que debería cumplir con los objetivos del Inmujeres y de los tratados internacionales en materia de promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas. Así pues, el IMMT se funda con el objetivo de “garantizar que la equidad de género y la participación social activa de las mujeres del municipio de Toluca, se constituyan en un componente básico de la gestión gubernamental, eliminando cualquier tipo de discriminación para favorecer el bienestar y el desarrollo integral” (IMMT, 2011, p. 17). A continuación se da seguimiento a lo que ha sido la estructura organizacional del IMMT.

⁶ *Gaceta Municipal de Toluca*, 13 de diciembre de 2002, p. 9; acuerdo núm. 2002/249.

El IMMT en la estructura municipal

Existe dificultad para ubicar apropiadamente el IMMT en la estructura municipal y referirnos a él debido a que en ocasiones su nombre aparece bajo la denominación de “instituto” y en otras con la de “consejo”. Y algo similar sucede con las representantes del organismo, algunas veces se dirige al área que ocupa la titular como “coordinación” y otras como “dirección”.

La guía del modelo normativo nacional que orienta la estructura orgánica de las instancias municipales de la mujer sugiere que se debe contar con un consejo, una dirección y una coordinación (Inmujeres, 2005, p. 21). Este aspecto constituye, en sí mismo, un mecanismo fundamental para definir las actividades que se vayan a realizar; es decir, que contar con una figura jurídica formalmente constituida y una denominación precisa puede determinar la capacidad administrativa y financiera de un organismo municipal de la mujer en el futuro. También le permite fijar con claridad la posición desde la cual puede cumplir sus metas y establecer vínculos con otras dependencias del gobierno.

Cambios y ajustes en el tiempo

El gobierno municipal está organizado a partir del diseño de una estructura institucional bastante vertical, lo que no siempre permite que la agenda de las políticas municipales se renueve y opere a la velocidad que exigen las transformaciones sociales. Los institutos municipales de la mujer surgen con un nuevo objetivo político y social imbuido por la visión de género, que pretende impulsar a los gobiernos a adoptar una óptica y estructura diferentes en su atención a la población femenina. La estructura organizacional tiene un papel importante como la base que articula fines y medios.

En el caso del IMMT, la estructura ha sido frágil y cambiante; así mismo, le ha sido difícil configurarse como un organismo especializado y con vocación propia. En su origen contaba con un consejo municipal y una coordinación, áreas que posteriormente se convertirían en Dirección y Subdirección, respectivamente. El consejo era el responsable de establecer las políticas y los lineamientos para su operación y estaba dirigido por el presidente municipal y 11 funcionarios de la administración 2000-2003.

El IMMT quedó inicialmente integrado con un Departamento de Proyectos Productivos, el cual se encargó de impartir una gran diversidad de cursos y talleres para el aprendizaje de algún oficio. A su vez, el Departamento de Gestión y Apoyo Comunitario contaba con áreas como la de promoción y vinculación.⁷ Esta confi-

⁷ Las actividades desempeñadas se orientaban a la promoción y el establecimiento de vínculos de trabajo con diversas instituciones públicas, privadas, académicas y con la comunidad local.

guración administrativa es indicativa de la orientación de sus estrategias, consistentes en su mayoría en cursos diversos. En 2003 se creó el Departamento de Asesoría Jurídica y legal como respuesta a las peticiones de la comunidad y a las crecientes demandas de las mujeres de Toluca (IMMT, 2011, p. 31, véase figura 1).

FIGURA 1. Administración 2000-2003



Fuente: IMMT (2011, p. 59).

No obstante las expectativas anunciadas al momento de su constitución, la operación de la dependencia fue prácticamente invisible. En el informe que resumió los logros de su administración, al término de su gestión en 2003, el presidente municipal saliente dedicó unas cuantas palabras a la dependencia: “Creamos el Instituto Municipal de la Mujer, reafirmando nuestra vocación por la equidad de género”, sin mencionar ninguna de las acciones emprendidas por el nuevo organismo.⁸

En el terreno operativo las cosas fueron percibidas de manera distinta. Su primera coordinadora reportó que la conformación de la dependencia fue difícil porque no se disponía ni del espacio ni de la infraestructura adecuada. Refirió también que había poca demanda de los servicios.⁹ Debido a esto, se decidió que miembros del IMMT realizarían constantemente visitas a las distintas comunidades del municipio a fin de dar a conocer sus objetivos y las formas de apoyo a las mujeres en cada una de ellas.

⁸ Tercer Informe de Gobierno del ingeniero Juan Carlos Núñez Armas, presidente municipal de Toluca 2000-2003, p. 3.

⁹ Entrevista a Rosario Velasco Lino, coordinadora del IMMT, realizada por Lucila Cárdenas Becerril (Cárdenas, 2011, p. 31).

Las administraciones posteriores darían cuenta de variados ajustes; por principio de cuentas, en el trienio 2003-2006, la Dirección general de Desarrollo Social reconoció al IMMT como una dirección, medida que modificaba sustancialmente las líneas de dependencia y autoridad con las que venía operando el organismo. Otros ajustes registrados marcan la creación de nuevas áreas, como el Departamento de Asesoría Psicológica, los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) y el Centro Especializado de Atención a Víctimas de Violencia (CEAVIF). Este Centro se creó para brindar protección, alojamiento y asesoría a mujeres en situación de violencia y ofrecerles los servicios de atención integral, alimentación, medicina y servicios policiales, trabajo social y otros. A su vez, en la administración 2006-2009, el Instituto estableció estancias infantiles en apoyo al cuidado de los hijos de madres trabajadoras en el servicio público. Con tales ajustes se visualizó una estructura institucional más compleja en su operación, que se orientaba con mayor ahínco a la atención inmediata de necesidades locales.

La administración municipal 2009-2012 recayó en una mujer, lo que resultaba fundamental porque se esperaba que el IMMT pudiera fortalecer no solo su estructura organizativa sino también sus actividades. Así, se formularon estrategias en dos sentidos: la eliminación de la violencia y la equidad de género. Lucila Cárdenas, directora del Instituto, declaró a un periódico local que “los registros apuntaban a que 7 de cada 10 mujeres sufrían violencia física en el municipio de Toluca” (González, 2010, p. 9).¹⁰ Durante este periodo, el IMMT reporta que “se instaló el Sistema Municipal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, órgano colegiado municipal, que es primero en su tipo en nuestra entidad federativa” (IMMT, 2011, p. 48). Esta acción fue considerada importante como parte de la estrategia de eliminación de la violencia. Respecto a esta valoración, observamos que si bien el establecimiento del sistema como un órgano colegiado municipal puede ser interpretado como un avance en la intención de transversalizar la perspectiva de género, también se puede percibir como una simplificación equívoca de las prescripciones del modelo normativo, ya que no se considera posible reducir el sistema a la constitución de un consejo.

El IMMT fue ampliando gradualmente su cobertura en comunidades de la periferia de la capital toluicense a través de oficinas descentralizadas y los Módulos de Atención Integral. Las estrategias dejan entrever un principio de atención diferenciada y especialmente destinada a las habitantes de las localidades en situación de alta

¹⁰ La violencia en el Estado de México ha sido estudiada por Moscoso y otros, quienes señalan que “18.2 % de las mujeres de 15 y más años reportaron haber vivido violencia familiar, representando el 15.5 % del total nacional [...] el 52.6 % de las mexiquenses mayores de 15 años que durante 2006 tenían vida conyugal declararon haber sido violentadas emocional, económica, física y sexualmente” (Moscoso, Pérez y Estrada, 2012, p. 70).

marginación del municipio. Este punto marca un giro de adaptación importante de estrategias generales e inespecíficas para su ajuste a las necesidades de las localidades.

El recorrido por los cambios estructurales del IMMT permite visualizar en el tiempo cómo un organismo de inserción móvil en la administración municipal va desplazando su posición en el organigrama de acuerdo con las necesidades generales del gobierno en turno. Tales desplazamientos lo van colocando en líneas distintas de autoridad y dependencia hasta que se ubica, en un proceso incompleto, como un órgano desconcentrado de la administración del municipio. Se observa también que su estructura, si bien es coherente con el fin de promover la igualdad de oportunidades prevista en el establecimiento de los organismos municipales, también se ajusta a las demandas locales al conformar, por ejemplo, departamentos de atención a la salud de la mujer e incorporar áreas de gestión comunitaria y servicios de instancias infantiles. Como resultado de la serie de cambios y ajustes dentro de la estructura del IMMT, se han hecho algunos hallazgos importantes, que se reseñan en los párrafos que siguen.

La desconcentración del IMMT

La inserción del IMMT en la organización gubernamental fue imprecisa. Primero tomó forma como una secretaría, que dependía administrativamente de la presidencia municipal.¹¹ Cabe señalar que el acuerdo para su creación no señaló ningún nivel de autonomía, atribuciones o líneas de coordinación, salvo que para establecer las políticas y los lineamientos del IMMT debería conformarse un Consejo Municipal de la Mujer, el cual incluía algunas de las unidades que fueron operacionales para la dependencia. En el acuerdo que le da sustento jurídico, la dependencia no parece formar parte de la estructura organizativa básica del gobierno, tampoco es un organismo descentralizado o desconcentrado; de ese modo, la nueva dependencia surge con un carácter indefinido. Al año siguiente, algunos documentos comienzan a nombrarlo como una coordinación (ubicada como una figura por fuera de la estructura organizativa básica del gobierno municipal). En 2009 aparece como una subdirección,¹² y posteriormente se registra como una dirección.

¹¹ El acuerdo que crea la dependencia no define específicamente el tipo o nivel de inserción de la instancia en el gobierno municipal. La idea de que se le pudo concebir como una “secretaría” se infiere de que se nombra a una titular, Rosario Velasco Lino, con la denominación de secretaria del Consejo Municipal de la Mujer. La falta de claridad radica también en la constitución de un IMMT, que opera con un consejo rector híbrido y componentes internos y externos; en 2003, el consejo aparece denominado como consejo consultivo, pero su composición es la misma.

¹² El Código Reglamentario del Municipio de 2009 registra al Instituto Municipal de la Mujer como una subdirección dependiente de la Dirección de Participación Ciudadana y Programas sociales, la cual depende, a su vez, de la Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana.

Sus líneas de dependencia y autoridad también cambiaron al deslizarse de su inserción en la Presidencia Municipal hasta ubicarse como parte de la Dirección de Desarrollo Social.¹³ Hoy día, el carácter administrativo del IMMT continúa siendo indefinido ya que en 2013 aparece registrado como un órgano desconcentrado llamado Consejo Municipal de la Mujer y al año siguiente (2014) como órgano desconcentrado con la denominación de Instituto Municipal de la Mujer.¹⁴ Los cambios en la inserción de la dependencia han generado variaciones en su estructura de personal, presupuestos, espacios y activos de gestión, así como en la orientación de sus programas; además, existe cierta duplicidad de estos con el área de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza y el programa general Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social.

Es posible, entonces, inferir que algunos de los problemas para el funcionamiento del organismo están ligados a su inserción en la estructura administrativa del gobierno municipal, ya que esta refleja no solamente las prioridades sino también los valores políticos, económicos, sociales y culturales que legitiman las acciones de gobierno, que obstaculizan o promueven el fortalecimiento y la transformación de las organizaciones que lo integran. Otra reflexión sobre la estructura organizacional del IMMT se refiere a su aislamiento en relación con la configuración estructural del gobierno municipal como una condición que posiblemente lo margina en la toma de decisiones cruciales para el logro de las metas trazadas. Así mismo, en el enfoque más amplio de las capacidades se aprecian debilidades estructurales para la ejecución de las políticas de género.

Desde esa perspectiva, el IMMT es un vehículo que actúa en dos sentidos: por un lado, canaliza los asuntos de la mujer a dependencias afines; pero, por otro, gestiona proyectos de asistencia social pese a que no tiene las facultades necesarias para penetrar en estructuras generales del gobierno local. En este contexto, se abre una ventana de oportunidad para que el IMMT pueda adquirir una posición adecuada para implementar políticas con perspectiva de género y articular consensos entre distintas dependencias municipales, así como con otros actores de diferentes sectores.

Centros de Desarrollo Comunitario (CDC)

Como ya se dijo, el IMMT se auxilia de dos CDC. Uno se ubica en San Cristóbal Huichochitlán y otro en San Pablo Autopan, comunidades con una alta proporción de población indígena. Por ejemplo, el INEGI registra a San Pablo Autopan con una

¹³ En los organigramas disponibles la instancia de la mujer aparece desde 2003 como parte de la estructura de autoridad y dependencia de la Dirección de Desarrollo Social.

¹⁴ Véase *Gaceta Municipal de Toluca* semanal, 1 de enero de 2013, “Órganos desconcentrados”, p. 28; Bando Municipal de Toluca, 2014, “Órganos desconcentrados”, p. 14.

población indígena de 1,894 habitantes, de la cual 1,091 son mujeres de tres años de edad y más que hablan alguna lengua indígena (ITER, 2010). En este sentido el IMMT, a través de los CDC, busca incluir a mujeres de todos los sectores sociales. Los CDC representan el medio por el cual el IMMT emite convocatorias a la población y funge como infraestructura operativa en la que se emprenden actividades.

Los programas y las estrategias

Durante casi 12 años de existencia, el IMMT ha efectuado una gran diversidad de acciones con el fin de mejorar la calidad de vida de las mujeres. Tras una revisión puntual, se puede decir que organiza sus estrategias de intervención social en dos programas principales: 1) prevención y eliminación de la violencia contra la mujer, y 2) fomento a la equidad de género (véase cuadro 1).

CUADRO 1. Programas principales del IMMT

1. Prevención y eliminación de la violencia contra la mujer	2. Fomento a la equidad de género
<p><i>a) Prevención</i> Difusión de cultura de denuncia contra la violencia</p> <p><i>b) Atención</i> Orientación y acompañamiento psicológico Patrocinio jurídico Orientación y acompañamiento jurídico</p> <p><i>c) Eliminación</i> Orientación y acompañamiento psicológico Seguimiento a personas en situación de violencia (trabajo social, jurídico y laboral)</p>	<p><i>a) Educación para la mujer</i> Alfabetización Formación permanente Difusión sobre derechos y obligaciones en el matrimonio Guarda y custodia de menores Cultura de equidad de género</p> <p><i>b) Salud integral para la mujer</i> Paternidad responsable Estilos de vida saludable Orientación psicológica Jornadas de atención integral</p> <p><i>c) Inserción laboral de la mujer e independencia económica</i> Emisión de CURP Pláticas de inducción al empleo Colocación en empleo Gestión de microempresas Habilidades productivas (corte, confección, computación, belleza y estilismo, cocina y repostería) Cursos de manualidades</p>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IMMT (2011, pp. 24-25).

Respecto a la operación de los programas, el gobierno municipal asigna un presupuesto anual a las actividades y acciones que desempeña el IMMT; también se dispone de recursos del gobierno federal, destinados a programas como Hábitat,

Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (Fodeimm) y Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, entre otros.¹⁵

De acuerdo con la información disponible, el programa al que actualmente se destina mayor presupuesto para su operación es el de Fomento a la Equidad.¹⁶ El programa Prevención y Eliminación de Violencia contra la Mujer tiene mayor número de acciones (19,155) que Fomento a la Equidad de Género (14,152 acciones).¹⁷ El primero de estos programas muestra una tendencia creciente en acciones con más de dos mil de ellas por año. El programa Fomento a la Equidad de Género, aunque tuvo mayor auge en 2010 con más de 4,000 acciones (incluso por encima del programa de Prevención del mismo año), en años recientes muestra una tendencia decreciente.

Resulta difícil determinar si el monto del presupuesto operativo es un indicador fiable de la eficacia de las acciones; lo que sí se puede afirmar es que, independientemente del monto financiero, el IMMT registra mejores resultados en materia de atención a la violencia contra la mujer (véase cuadro 1).¹⁸

En los datos se observa una gran variabilidad en actividades y falta de consistencia en la labor del IMMT a lo largo del tiempo.¹⁹ Para mayor comprensión, enseguida se intenta profundizar en la naturaleza de las acciones comprendidas en los programas.

¹⁵ En este apartado se presenta la información obtenida del análisis de una serie de documentos: boletines informativos, sistematizaciones de experiencias de trabajo, informes de actividades, análisis FODA y presupuestos basados en resultados, del Instituto Municipal de la Mujer y del Gobierno Municipal de Toluca, los cuales fueron consultados en diversos medios. En cuanto a medios electrónicos, parte de la información se obtuvo de la sección de Transparencia Virtual de la página web del Gobierno Municipal de Toluca. Se debe advertir la insuficiencia e imprecisión de la información general y particular sobre la operación del IMMT; no se cuenta con datos suficientes de las acciones y resultados de los programas. Los datos aquí concentrados refieren únicamente a la información disponible.

¹⁶ De un total de 11,452,260 pesos registrados como presupuesto operativo en 2013 para el organismo, el 73 % se canaliza a fomento a la equidad de género y el 27 % restante a la atención integral de la mujer (Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios, 2013, p. 7).

¹⁷ La referencia de la operación de los programas, en términos de acciones, responde al hecho de que bajo esa denominación se reportan las actividades en los informes de la dependencia. Las acciones reportadas comprenden actividades de naturaleza diversa: cursos, conferencias, asesorías individuales, etc. No se considera como indicador la población que recibe los beneficios.

¹⁸ En particular, las acciones referidas consisten en pláticas, cursos, asesorías jurídicas o psicológicas, capacitaciones, talleres, conferencias, foros ciudadanos; eventos culturales, deportivos o cívicos, así como visitas domiciliarias, denuncias sobre violencia, campañas de salud integral, investigación social, reuniones o sesiones de trabajo interinstitucional, emisión de documentos diversos, gestiones y créditos para proyectos productivos, entre otras.

¹⁹ El registro del número total de acciones que se anota es aproximado porque la forma de publicación de los informes anuales de actividades del IMMT tiene diversas presentaciones, formatos e indicadores. Por esta razón, realizar un cuadro comparativo de acciones en el tiempo ha resultado un importante desafío para explorar y evaluar la labor institucional.

CUADRO 2. Número total de acciones emprendidas por el IMMT, 2004-2013

Programas	2004	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Prevención y eliminación de violencia contra la mujer										
Prevención	545	369	257	426	346	211	24	20	20	2,218
Atención	922	731	375	1,087	2,226	2,078	2,214	2,334	2,460	14,427
Eliminación	342	493	303	8	264	250	84	341	425	2,510
Subtotal	1,809	1,593	935	1,521	2,836	2,539	2,322	2,695	2,905	19,155
Fomento a la equidad de género										
Educación	1,244	743	460	237	639	1,380	272	10	82	5,067
Salud integral	136	135	65	98	163	200	120	94	174	1,185
Inserción laboral	175	162	138	243	1,083	3,299	2,647	216	301	8,264
Subtotal	1,555	1,040	663	578	1,885	4,879	3,039	320	557	14,516
Otras acciones										
Capacitación y vinculación	127	143	89	20	21	35	3	71	120	629
Difusión	57	115	52	0	74	39	15	11	10	373
Investigación	2	4	3	N/A	4	3	5	2	4	27
Subtotal	186	262	144	20	99	77	23	84	134	1,029
Total	3,550	2,895	1,742	2,119	4,820	7,495	5,112	3,089	3,514	

Fuente: Elaboración propia con base en los informes del IMMT (2014).

Prevención y eliminación de violencia contra la mujer

Las políticas de prevención enfocadas en la violencia contra la mujer están dirigidas fundamentalmente a la difusión de información relativa a temas como derechos humanos, garantías individuales, derecho familiar, derechos de los niños y equidad de género, entre otros. De los informes se infiere que las acciones consisten en pláticas y conferencias impartidas por expertos, denuncias —desde el ámbito del derecho penal— y demandas —en el ámbito del derecho civil—, que se presentan en forma decreciente durante el periodo 2004-2013. Es importante mencionar que a partir de 2011 la difusión de la cultura de denuncia se orienta ya no tanto hacia la violencia contra la mujer, sino hacia la violencia intrafamiliar; así pues, las acciones emprendidas consisten en la realización de campañas de información en diversos espacios sobre los derechos de las mujeres y la difusión de los cambios a los ordenamientos jurídicos para que ellas pudieran ejercer y reivindicar tales derechos.

Atención a la mujer en situación de violencia

En la atención a la mujer víctima de la violencia, el IMMT dirige sus actividades en dos modalidades: atención jurídica y atención psicológica. La primera consiste en un proceso de orientación y acompañamiento jurídico, que a su vez consta de asesorías y patrocinios jurídicos en apoyo a mujeres en situación de divorcio voluntario, necesario; de guarda y custodia, pensión alimenticia, modificación y rectificación de actas. Precisamente, las asesorías registran un aumento con el paso del tiempo pues en 2004 se registraron 756 y en 2013 se alcanzó la cifra de 1,130.

De los datos anteriores se puede colegir, primero, que las acciones jurídicas emprendidas responden a los altos índices de violencia o de denuncia de víctimas en el municipio de Toluca, o bien que las asesorías son efectivas en la medida en que la información que comparte el IMMT con la población está siendo asimilada de modo más adecuado y que en efecto se está construyendo una cultura de la denuncia contra la violencia.

La segunda forma de atención refiere a las estrategias de orientación y el acompañamiento psicológico, emprendidas mediante conferencias y asesorías. La diferencia entre estas es que las primeras son un evento colectivo, mientras que las asesorías constituyen un tipo de acercamiento a nivel personal. En este rubro, las asesorías son mayoritarias, pero su cobertura en el universo de la demanda potencial es menor.

Desde nuestra mirada, la prestación de servicios como la asesoría legal y psicológica personalizada son acciones benéficas y tal vez necesarias, pero contribuyen escasamente a los objetivos trazados por el propio IMMT y pueden perder trascendencia desde una posición en la que se cuestiona la medida en que efectivamente contribuyen o no a transformar los patrones en las relaciones que son generadores de la violencia y a erradicar la discriminación que sufren las mujeres.

Eliminación de la violencia contra la mujer

El IMMT considera que la eliminación de la violencia se puede lograr por medio del seguimiento a mujeres en esta situación. En este sentido, el IMMT resalta que el papel del CEAVIF ha sido fundamental al proporcionar un espacio de refugio a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

Por último, apreciamos que el número total de acciones por año sería al parecer insuficiente en relación con el número de mujeres que se estima son víctimas de violencia en el municipio. Entre otros factores que intervienen están: las insuficiencias en recursos materiales y humanos; la falta de fortalecimiento en la gestión para el CEAVIF; la no concertación de convenios con otras dependencias municipales; la falta de proyectos de investigación social en el tema de la violencia, y la falta de recursos financieros que se reportan en los informes de actividades.

Fomento a la Equidad de Género

Como se ha visto, el programa Fomento a la Equidad de Género se compone de proyectos y acciones vinculadas a dimensiones asociadas con el desarrollo humano: educación, salud y desarrollo económico. A continuación se comentan los programas desarrollados por el IMMT.

Educación para la mujer

El programa de alfabetización es el que registra mayor número de beneficiarias; consta de círculos de lectura, cursos de computación y demás. Los indicadores son el número de certificados de educación de nivel básico (primaria y secundaria), pero los registros son inconsistentes dentro de los informes de actividades, probablemente porque dependen del número de mujeres que se inscriban o demanden la prestación de los servicios de tales programas. De hecho, en el programa de alfabetización no se reportan acciones desde 2011.

También se puede observar que los talleres de sensibilización de género destinados a funcionarios del municipio de Toluca son las actividades que muestran mayor continuidad. Por otro lado, el IMMT considera que la intervención en Casas de Atención Infantil (CAI) representa una estrategia que forma parte del proyecto de educación para la mujer. Dicha intervención consta de una serie de actividades como cursos y pláticas en temas relacionados con valores humanos, violencia intrafamiliar, comunicación y formación de padres e hijos. Los cursos y las capacitaciones que ofrece el IMMT en las estancias infantiles tienen el objetivo de ofrecer apoyo a aquellas servidoras públicas del municipio que no pueden cuidar a sus hijos durante la jornada laboral. A partir de 2011, el IMMT dejó de reportar actividades en el rubro de las estancias infantiles.

Salud integral para la mujer

El IMMT concentra una buena parte de sus actividades en la prestación de servicios de salud integral para las mujeres. En esta línea, se puede señalar que el indicador que mayores resultados reporta son las “pláticas de fomento a la salud integral de la mujer” y los ciclos de conferencias con esta temática. En la secuencia de este tipo de acciones, los diplomados sobre masculinidades y el Taller de Paternidad Responsable constituyen una estrategia que se considera vital en el proceso de información y orientación a las familias, particularmente sobre los problemas de la maternidad y la paternidad de la población adolescente. Con ello se busca crear conciencia sobre el ejercicio responsable de la sexualidad y evitar embarazos no planeados (IMMT, 2011).

Es posible considerar que las estrategias de promoción de la salud constituyen uno de los campos que revelan los ajustes del modelo normativo a las necesidades locales, ya que las distintas localidades y grupos de mujeres requieren de programas y servicios que den respuesta a demandas y problemas particulares de las poblaciones atendidas.

Inserción laboral e independencia económica

La mayoría de las acciones que emprende el IMMT están vinculadas a programas federales que asignan recursos para elevar la participación económica de las mujeres en la vida laboral. Algunas acciones se traducen en la inducción al empleo o el autoempleo mediante la capacitación en oficios, manualidades, emprendimiento de negocios micro, proyectos productivos en zonas rurales y actividades artesanales. Los cursos de habilidades productivas, talleres de artesanías, manualidades, y las pláticas de inducción al empleo son las actividades con mayor demanda y las que pueden coadyuvar al fortalecimiento económico de las beneficiarias.

Otros indicadores refieren al seguimiento a proyectos productivos, lo cual nos da una idea más cercana sobre cuántos cursos de proyectos productivos se emprenden y cuántos continúan en operación. El registro de los proyectos manifiesta una disminución considerable. Por otra parte, el número de proyectos no tiene ninguna correspondencia con los datos del número de mujeres que podrían ser demandantes potenciales de esos apoyos. La mayoría de los proyectos productivos se han desarrollado bajo el registro del programa Hábitat.

Se considera que estas acciones contribuyen al empoderamiento económico de la mujer; además, las acciones se ubican en un campo en el cual el IMMT fortalece la implementación del Modelo de Equidad de Género y de la Norma Mexicana de Igualdad Laboral entre hombres y mujeres, ya que le permite contar con personal especializado y con los recursos necesarios para apoyar económicamente las iniciativas locales productivas y fomentar nuevas formas de gestión empresarial en Toluca.

En 2014 la administración municipal recibió la certificación de la Norma Mexicana NMX-024SCFI-2012, de Igualdad Laboral entre Hombres y Mujeres, y se convirtió en la segunda instancia pública en México en adquirir este reconocimiento, lo que coadyuva a mejorar las condiciones laborales y salariales de los hombres y las mujeres que trabajan en la administración municipal (Contreras, 2014).²⁰

²⁰ La certificación fue realizada por BAS International Certification Company (BASICCO), organismo certificador en materia de igualdad laboral cuyo objetivo es promover el desarrollo y la implementación de mejores prácticas y condiciones de trabajo en el sector laboral, así como garantizar su vigencia a través de la certificación.

Otras acciones e indicadores

En este rubro se incluyen los registros de actividades que no correspondían propiamente a los programas principales que opera el IMMT. Desde nuestra perspectiva, son actividades importantes en la medida en que se muestra el trabajo más amplio de esta instancia municipal.

Capacitación y vinculación institucional

El IMMT sostiene que ha buscado impulsar cambios de fondo en la cultura institucional del municipio toluense para lograr la colaboración interinstitucional, al efectuar reuniones de trabajo con instancias públicas de los niveles federal, estatal y municipal para coordinar, difundir y emprender acciones comunes. Respecto de las reuniones con asociaciones civiles locales, hay que señalar que en los últimos dos años se han incrementado considerablemente las sesiones para efectuar un trabajo conjunto en proyectos afines como la promoción de la cultura de equidad, la no violencia y la no discriminación. La vinculación es una estrategia vital para fortalecer sus redes sociales; sin embargo, no se precisan datos ni se reporta haber trabajado con alguna organización específica para emprender programas locales. Lo anterior resulta fundamental para comprender cómo ha adquirido conocimiento especializado, pericia y aprendizajes en su colaboración con otras instancias públicas.

Difusión del IMMT

El IMMT ha procurado difundir sus actividades e informar de los servicios y programas que ofrece a la población, los foros y programas de radio han sido las estrategias más utilizadas para esta labor. En 2004 se comenzó a publicar un boletín mensual que contiene información diversa, dirigido principalmente al público femenino. A partir de 2010 se publica una revista para dar a conocer su labor. Los alcances de las acciones de difusión resultan difíciles de evaluar porque los informes no reportan tirajes, canales de distribución o población objetivo.

Investigaciones

En este rubro, el IMMT reporta haber realizado un diagnóstico de necesidades de las mujeres en el municipio, pero este no ha sido la base para programar acciones y resultados; ello indica que el Instituto no cuenta con un diagnóstico preciso o una base de datos estadística actualizada sobre la situación de las mujeres en el municipio de Toluca. A nuestro parecer, el IMMT ha dejado pendiente el ámbito de

la investigación, ya que registra pocas actividades, excepto por el proyecto emprendido en 2010: “Mapas sobre la violencia contra las mujeres en Toluca”, en el cual se reportan datos de violencia contra las mujeres (IMMT, 2011, p. 49).

Exploración de las capacidades del IMMT

La conformación de la nueva dependencia tuvo como expectativa crear la infraestructura necesaria para establecer y ejecutar eficazmente las políticas de género. Tales presunciones implicaban que la dependencia cuente con las capacidades institucionales administrativas, técnicas, de promoción y de coordinación que le permitirían lograr sus objetivos. En este apartado se exploran las capacidades del IMMT bajo dos coordenadas: la primera es una mirada general sobre el desarrollo de los programas, y la segunda, sobre su vinculación con las capacidades y los funcionamientos del IMMT.

En cuanto a los programas que maneja el IMMT, la información recabada revela la ausencia de programas propios, así como la falta de estrategias novedosas o alternativas a la visión tradicional de atención a las mujeres. Los programas que se ejecutan pueden considerarse como predominantemente orientados hacia la asistencia social, lo cual no coadyuva del todo al propósito de eliminar la violencia contra la mujer ni a lograr los objetivos de igualdad de oportunidades. Pese a esta condición, las estrategias empleadas por el IMMT responden a necesidades inmediatas, pues el entorno en el cual se establece la organización y se configuran sus cursos de acción permite a la administración municipal contar con una instancia que intensifica sus acciones en contextos locales de pobreza, exclusión, marginación y violencia. Otro obstáculo es la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de sus programas.

El IMMT aplica sus programas por convocatoria, lo que puede representar una desventaja si acaso no son suficientemente requeridos u ofertados; además, se condiciona la asignación de presupuestos operativos, como ha sucedido a lo largo de su existencia, lo que puede traducirse en desventajas para la continuidad de sus programas.

Así pues, las políticas locales, en sentido estricto, dejan de lado la perspectiva de género puesto que la mayoría de los proyectos y programas del IMMT se centran en la mujer como sujeto de atención, no en la transformación de las condiciones que determinan su posición en la sociedad. En este sentido, el IMMT tiene mayores retos para crear espacios de actuación de la mujer como sujeto activo y no como contenido de los programas. Finalmente, cabe destacar que al enfocarse únicamente en las mujeres, la atención dirigida a ambos géneros queda de lado.

Las capacidades y los funcionamientos

A lo largo del tiempo, el IMMT se ha visto limitado por algunas externalidades negativas. Primero, no está contemplado en el Código Reglamentario Municipal; segundo, es evidente la falta de delimitación de funciones entre el DIF y el Instituto, lo que genera confusión de competencias y le impide conformar un campo de acción específico, facultades propias y especializarse. Estas externalidades representan situaciones que limitan las funciones del organismo (IMMT, 2011, pp. 50-51).

El difícil acceso a información sobre el IMMT impide tener un conocimiento preciso de su labor, ya que no cuenta con un espacio virtual en internet o un centro de documentación para difundir sus actividades, aspectos básicos en términos de transparencia y rendición de cuentas. Entre otras tareas pendientes está la de conseguir recursos económicos para su estabilidad financiera, ampliar y hacer crecer los presupuestos a largo plazo para asegurar la calidad de su trabajo. Sería importante incorporar personal capacitado y especializado en el tema del género. No basta con integrar un mayor número de mujeres en el servicio público, que si bien eso coadyuva a las cuotas de género, no se está incidiendo en el fortalecimiento institucional requerido.

De igual forma, es fundamental rediseñar la estructura organizativa del IMMT para otorgarle sostenibilidad, y que no necesariamente tenga que cambiar de una administración a otra. Quizá mediante la continuidad de acciones se produzcan mejores resultados. Así mismo, un ajuste en el orden jerárquico podría repercutir directamente en una mayor descentralización del Instituto con respecto a la administración municipal, en cuanto a la toma de decisiones y al acceso a la información y su manejo.

En este orden de ideas, se infiere que el IMMT sigue rigiéndose bajo la estructura organizativa vertical de la administración municipal, con escasa autonomía y limitados vínculos con otras estructuras, lo cual puede constituir un factor clave que limita sus acciones y programas a los recursos con que estas cuentan.

Ahora bien, la Ley de Igualdad de Trato entre Mujeres y Hombres del Estado de México contempla que los organismos municipales de la mujer pueden efectuar acciones afirmativas para la transversalidad de las políticas; empero, durante el seguimiento de la labor que realiza la dependencia no se pudo localizar con claridad alguna acción o programa que se efectúe en beneficio de la transversalidad (GEM, 2010, p. 14). De esta manera, el IMMT se perfila hacia funciones más operativas que a la promoción de políticas públicas y proyectos desde lo local.

Pese a que se han modificado constantemente los lineamientos de la administración municipal, no ha sido posible ampliar las capacidades institucionales del IMMT, y tampoco crecer y especializarse, por lo que sería pertinente comenzar a elaborar iniciativas propias de política pública para incidir en la agenda gubernamental local por medio de una mayor gestión de recursos y participación activa en la toma de decisiones.

La incidencia del IMMT en la administración municipal

La formulación de nuevas políticas constituye una etapa que forma parte de procesos complejos; estos implican cambios sociales y culturales. Algunos autores señalan que en el caso de México y de las políticas de género es necesario “un mayor cambio de actitudes, identidades, instituciones estatales, costumbres y demás elementos de las normas sociales” (Htun, O’Brien y Weldon, 2014, p. 3). Al respecto, destaca que las dependencias de atención a la mujer, centradas en la igualdad de géneros y en el empoderamiento de ella, también ayudan a los gobiernos municipales a adoptar un enfoque más riguroso hacia la violencia contra las mujeres.

Además, es necesario generar y disponer de estadísticas relevantes sobre la mujer en el contexto local. Por ejemplo, hacen falta datos exhaustivos y comparables entre el número de incidentes reportados de violencia contra ella, así como “el número y la calidad de las investigaciones, el número de casos que se denuncian, llegan a juicio y terminan en condena, el número de casos que terminan en arreglos extrajudiciales y la sentencia en los casos” (Htun *et al.*, 2014, p. 12).

Mejor... imposible. La experiencia del IMMT

Los avances del IMMT devienen significativos en la medida en que este ha podido construir espacios de atención a la mujer; no obstante, sus programas y acciones se han generalizado sin detenerse a particularizar sobre situaciones y condiciones específicas de las mujeres que constituyen su población objetivo, lo cual representa una oportunidad para que puedan enriquecerse mediante una mayor definición de problemas y de estrategias para solucionarlos.

La conformación del IMMT ha sido condicionada por necesidades inmediatas del entorno local, por lo que la adecuación de la política estatal y nacional ha sido un proceso inacabado en el que han quedado pendientes la generación e incorporación de iniciativas locales con perspectiva de género a la agenda gubernamental. No obstante esas vicisitudes, el IMMT cumplió aceptablemente con una labor que tuviese como beneficiarias a las mujeres, si se tienen en cuenta los activos con los que contaba la dependencia.

En los cambios que registran las estrategias a lo largo de esta primera década puede observarse que los programas de la dependencia están poco definidos y seuxtaponen a otras necesidades y programas de áreas afines de la administración municipal. Las debilidades mayores en el funcionamiento de la dependencia derivan de su indefinición en la organización gubernamental, que no le permite contar con un presupuesto suficiente y permanente ni con funciones propias y especializadas. En estas circunstancias, la gestión se enfoca en la búsqueda constante y una

competencia por espacios y recursos. Otra debilidad importante radica en la falta de una identificación precisa de los problemas que la dependencia está abocada a resolver, con lo que se crea un área de intervención amplia y dispersa, sin líneas claras que encaucen su acción.

Resulta importante resaltar que el IMMT, como instancia municipal, tiene el reto de conocer más de cerca las necesidades y demandas de su población, así como los problemas y las potencialidades de su territorio de intervención. En ese aspecto se notan, por ejemplo, ausencias en la prevención de los comportamientos que mantienen los patrones de inequidad, discriminación y violencia; así, no se registran programas dirigidos a niñas y niños, como tampoco se abordan problemas y objetivos específicos tales como disminuir el trabajo invisible de las niñas u otros similares.

La mirada puesta sobre la trayectoria de la instancia municipal toluicense nos permite advertir cómo en el lapso de una década la dependencia ha modificado de manera reiterada su organización y su estructura administrativa. Se advierte también que los cambios efectuados no responden propiamente a acciones de fortalecimiento del organismo, sino a una cierta indefinición en la concepción y las funciones de la organización. En el mismo sentido, se advierte la transición de un modelo más cercano a las directrices nacionales y estatales a patrones de actuación centrados en las necesidades cotidianas de las mujeres, en un movimiento que obedece tanto a las posibilidades y los recursos de que dispone la dependencia como a las demandas que recibe de las propias mujeres.

Referencias

- Ayuntamiento de Toluca (2002, 14 de noviembre). Acta de Cabildo, Acuerdo No. 2002/249, De la creación del Instituto Municipal de la Mujer, 41.
- Ayuntamiento de Toluca (2002, 13 de diciembre). *Gaceta de Toluca*, 12.
- Ayuntamiento de Toluca (2003). *Tercer informe de gobierno municipal*. H. Ayuntamiento de Toluca 2000-2003.
- Ayuntamiento de Toluca (2009). *Tercer informe de gobierno municipal. Administración 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Toluca, Dirección General de Desarrollo Social (Anexos), 87-91. Recuperado de <http://187.174.218.158/transparencia/informesm.php?anio=2009>
- Ayuntamiento de Toluca (2013). Presupuesto basado en resultados municipal, 2012-2015. Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios. Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación, 15.
- Ayuntamiento de Toluca (2013, 5 de febrero). Bando Municipal de Toluca 2013. *Gaceta Municipal*.

- Ayuntamiento de Toluca (2014, 5 de febrero). Bando Municipal de Toluca 2014. *Gaceta Municipal*.
- Barquet, M. & Méndez Alvarado, M. J. (2001). Algunas vertientes de la institucionalización de las políticas de género en México. *Diálogo y Debate de Cultura Política*, 15-16, 33-69.
- Cárdenas Becerril, L. (2011). *Fundación y desarrollo del Instituto Municipal de la Mujer 2002-2011*. México: Instituto Municipal de la Mujer de Toluca (IMMT).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2009). *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.
- Consejo Estatal de Población del Estado de México (Coespo) (2015). *Población Estado de México 2014*. Toluca: Coespo. Recuperado de <http://qacontent.edomex.gob.mx/coespo/index.htm?ssSourceNodeId=2743&ssSourceSiteId=coespo>
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2010). *Tasa bruta de natalidad. Índices demográficos básicos de las entidades federativas 1990-2010. Indicadores y servicios*. México: Conapo. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/De_las_Entidades_Federativas_1990-2010
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: Conapo. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/Anexo%20B2.pdf
- Contreras, J. (2014). Certifican a Toluca en igualdad laboral. Agencia Mtv. *Categoría Política*. Recuperado de <http://www.agenciamvt.com/noticias/45541/Recibi%C3%B3+ayuntamiento+de+Toluca+certificaci%C3%B3n+en+Igualdad+Laboral+entre+Mujeres+y+Hombres>
- Gobierno del Estado de México (2010, 6 de septiembre). Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México. Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig154.pdf>
- Gobierno del Estado de México (2012). *Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Aspectos sociodemográficos*. Toluca: Consejo Estatal de Población-Gobierno del Estado de México.
- González, C. (2010, 9 de octubre). En Toluca, siete de cada 10 mujeres sufren violencia. *Milenio Estado de México*, sección Municipios, 9. Recuperado de <http://impreso.milenio.com/node/8845078>
- Htun, M., O'Brien, C. & Weldon, S. L. (2014). Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 14(1), 2-13. Recuperado de www.fal.itam.mx
- Incháustegui, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *La Ventana*, 10, 84-123.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000a). Tasas específicas de participación económica por entidad federativa y por municipio, según sexo. Tabulados básicos. Características económicas. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.

- Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabentidad.aspx?c=33144&s=est>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000b). Nacimientos registrados por municipio y por grupos quinquenales de la madre. Natalidad. Estadísticas vitales. Registros Administrativos. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11831
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010a). Tasas específicas de participación económica por entidad federativa y por municipio, según sexo. Tabulados básicos. Características económicas. *Censo General de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010b). Nacimientos registrados por municipio y por grupos quinquenales de la madre. Natalidad. Estadísticas vitales. Registros administrativos. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11831
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2005). ¿Cómo iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres? En Inmujeres, *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres* (14-32). México: Inmujeres.
- Massolo, A. (2007). *Municipalismo con perspectiva de género: observaciones desde América Latina*. México: GIMTRAP. Recuperado de <http://www.gimtrap.org/textos-y-documentos>
- Moscoso Urzúa, V., Pérez Garrido, A. & Estrada, M. (2012). *Violencia contra las mujeres en el Estado de México*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Indicadores de desarrollo humano y género en México: nueva metodología. Identificar las barreras para lograr la igualdad*. Recuperado de <http://www.mx.undp.org>
- Sánchez Warnke, R., López Sepúlveda, D. F., Camargo Pérez, F. & Saravia Tasayco, P. (2012). *Estado de México: desequilibrio regional y políticas públicas para municipios de alta marginación*. México: Gobierno del Estado de México.
- Sistema de Integración Territorial (ITER) (2010). Consultado el 23 de marzo de 2013 de http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx
- Tarrés, M. L. (2007). Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México (69-94). En Zaremberg, G. (coord.), *Políticas sociales y género: la institucionalización*. México: FLACSO.
- Zaremberg, G. (2007). Introducción. En Zaremberg, G. (coord.), *Políticas sociales y género: la institucionalización* (13-31). México: FLACSO.