

LA CIUDAD DE LAS MUJERES COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA AVANZAR EN LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL ESTADO DE HIDALGO, MÉXICO

Eje temático: Género en las Políticas Públicas

Dra. Talina Merit Olvera Mejía
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Palabras claves: políticas públicas, igualdad de género, ciudad de las mujeres.

Resumen.

El elevado índice de mujeres que sufren violencia física, emocional, sexual y/o económica en el estado de Hidalgo, específicamente en la zona de Tula-Tepeji, ha merecido una atención especial del gobierno estatal. Entre las acciones impulsadas en la administración 2011-2016, encabezada por el gobernador Francisco Olvera Ruíz, destaca la Ciudad de las Mujeres, inaugurada en septiembre de 2016. Ésta es una estrategia que busca avanzar en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres. Resulta novedosa por su diseño interinstitucional que con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad pretende ofrecer en un mismo espacio físico servicios de salud, acceso a una vida libre de violencia, educación y proyectos productivos a las mujeres, además de cuidado infantil.

El objetivo de este trabajo será analizar las bases y supuestos que guían esta propuesta, así como analizar también la estrategia de diseño de la Ciudad de las Mujeres y proyectar su aporte a la reducción de las brechas de desigualdad de género en el estado de Hidalgo, particularmente en la zona de influencia de la Ciudad de las Mujeres. Para ello revisaremos los documentos normativos y de creación de la Ciudad de las Mujeres, además de los relativos a programas que han sido su antecedente como es el de Ciudad Mujer implementado en El Salvador. También revisaremos la bibliografía relativa a políticas de equidad de género para dar mayor sustento teórico al trabajo.

INTRODUCCIÓN

El elevado índice de mujeres que sufren violencia física, emocional, sexual y/o económica en el estado de Hidalgo ha merecido una atención especial del gobierno estatal. Entre las acciones impulsadas en la administración 2011-2016, encabezada por el gobernador Francisco Olvera Ruíz, destaca la Ciudad de las Mujeres, inaugurada en Tepeji del Río en septiembre de 2016. Ésta es una estrategia que busca avanzar en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres. Resulta novedosa por su diseño interinstitucional que con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad pretende ofrecer en un mismo espacio físico servicios de salud, acceso a una vida libre de violencia, educación y proyectos productivos a las mujeres, además de cuidado infantil.

El objetivo de este trabajo se limita a presentar las estrategias de política pública creadas con base en el modelo de programas que reúnen en un solo lugar servicios especializados para las mujeres, los cuales buscan empoderarlas y avanzar en la igualdad de género. Para ello se han elegido el programa Ciudad Mujer en el Salvador y la estrategia de la Ciudad de las Mujeres en México. El programa Ciudad Mujer fue pionero y aplicó por primera vez este modelo en 2011, a la fecha se han creado ya cinco centros más. El éxito de este programa en El Salvador ha tenido como consecuencia que varios países en América Latina lo repliquen, México es uno de ellos. En México, en 2015 se creó en Tlapa Guerrero el primer centro Ciudad Mujer; en 2016 se creó la Ciudad de las Mujeres en Tepeji del Río, Hidalgo. Ambas estrategias siguiendo el modelo de integrar en un mismo espacio físico diversos servicios especializados para las mujeres. En una segunda etapa, que no considera este documento, se pretende realizar un análisis más profundo sobre las coincidencias de los modelos aplicados en ambos países y los resultados que han arrojado los primeros años de implementación del programa en Hidalgo.

Para lograr el objetivo del trabajo se define qué son las políticas de igualdad de género y los factores que impulsan la entrada de temas de género en la agenda política. En segunda instancia se señalan los elementos que integra el modelo de programas que reúnen en un mismo espacio físico servicios especializados para las mujeres. En tercer lugar, se presenta el diseño del programa Ciudad Mujer y la estrategia de la Ciudad de las Mujeres. Finalmente se realizan algunas

conclusiones sobre el trabajo presentado. La realización de este documento implicó trabajo de gabinete. Se revisaron documentos relativos a ambas estrategias.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

La subordinación de la que han sido objeto las mujeres no se deriva de cuestiones biológicas entre mujeres y hombres, sino más bien de cómo ese hecho biológico es valorado social y culturalmente. Lo femenino y lo masculino son construcciones socioculturales, los papeles son asignados en función de la pertenencia de un género y cómo se designan ciertas características femeninas y otras masculinas, es lo que logra explicar el género como categoría analítica (Lamas, 1986). En función de un sexo biológico, se definen socialmente papeles y características, que connotan discriminaciones y desigualdades para las mujeres; esta valoración social de lo sexual hace que diferencias se conviertan en desigualdades (Lamas, 1986). Como Flores (2016) lo señala, la categoría de género permite identificar y explicar la subordinación de las mujeres en la sociedad en función de diferencias sexuales, que producto de una valoración y construcción social terminan convirtiéndose en desigualdades. El sistema de género conlleva mecanismos que organizan la sociedad, asignando roles diferentes a mujeres y hombres, no sólo en la esfera reproductiva, sino también en esferas como la económica y política. Se le considera un sistema patriarcal porque los hombres tienen una situación de superioridad y ventaja sobre las mujeres.

La igualdad implica reconocer diferencias de las personas, no es sólo que mujeres y hombres tengan iguales derechos, sino que también los disfruten y para ello es necesario corregir desventajas y superar desigualdades. Una igualdad ante la Ley es un buen inicio, pero no es suficiente ya que existen obstáculos y desigualdades, asociadas al género, que limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres. Para que exista una igualdad real es necesario un trato diferente para que quienes están en desventaja cuenten con las condiciones para ese ejercicio y disfrute de los derechos. La equidad tiene que ver con un trato diferente y justo frente a las desigualdades de género. Si bien la equidad implica acciones deliberadas para corregir las desventajas y eliminar las desigualdades, la igualdad

es un concepto más amplio que la equidad. El propósito de la equidad es contribuir a lograr la igualdad, es dar un trato justo y equivalente a hombres y mujeres. Las acciones positivas son una medida de equidad.

Debido a lo anterior, las políticas igualdad de oportunidades, políticas de equidad, políticas de igualdad, políticas de género, políticas de transversalidad de género o acciones positivas tienen evocaciones distintas, no todas ellas buscan la igualdad. Aunque los primeros planes hablaban de igualdad de derechos y oportunidades, en una siguiente etapa, las políticas de igualdad buscan transformar el orden de género, la jerarquía de poder que domina las relaciones entre mujeres y hombres.

Al igual que Bustelo (2001), entendemos por políticas de igualdad de género al conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres. Con base a lo anterior, estas políticas deben transformar la subordinación de las mujeres, priorizar la desigualdad y establecer medidas para superarla. La igualdad es el principal objetivo y las políticas son el medio para lograrla. De acuerdo con Bustelo (2001) el origen de las políticas públicas de igualdad de género se encuentra en la idea o el reconocimiento de que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades de género y la discriminación de la mujer.

Para Flores (2016) es importante tomar en cuenta la interdependencia entre las políticas públicas y las relaciones de género, dado que no es posible concebir unas sin las otras. El Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género¹ en la sociedad, por lo que los planes de igualdad expresan transformaciones en las normas que suponen cambios en la organización social de género dominante en las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas. Como Flores lo señala:

Las transformaciones de las relaciones de género son producto de la acción de actores clave (mecanismos de la mujer, organizaciones de mujeres y feministas, organismos internacionales de cooperación), pero también de las oportunidades y restricciones de las normas institucionales, que

¹ La IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, y su Plataforma de Acción introdujeron el enfoque de género en la explicación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

regulan las relaciones entre los sujetos. A su vez, las normas son resultado de procesos históricos, que configuran el andamiaje político institucional en el que se construye la igualdad de género. Las normas no son determinantes en términos absolutos, pues son los actores quienes las reproducen y dan sentido. De manera que esa relación de doble vía entre normas institucionales y actores sociales es la que posibilita el juego político para la transformación de las relaciones de género (2016).

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), como institución internacional sobre acciones para combatir la discriminación contra las mujeres; los foros internacionales; las Convenciones; las organizaciones y movimientos de mujeres han contribuido a la inclusión del tema de género en las agendas de gobierno. La importancia de las conferencias internacionales es que, como en el caso de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, entre otras cosas, han servido para destinar más recursos a las acciones de igualdad de las mujeres frente a los hombres, institucionalizar el género dentro de las políticas públicas e impulsar los primeros planes de igualdad de oportunidades; por lo que son una guía para las acciones gubernamentales.

Para Astelarra (2004:7-8) existen tres tipos de estrategia de política pública: igualdad de oportunidades, acción positiva y transversalidad de género. Aunque la más utilizada ha sido la igualdad de oportunidades, que se enfoca en la incorporación en el mercado laboral y la política de las mujeres, pero sin cambiarlo, es fundamental ir más allá para lograr una igualdad real. En esta primera etapa, los esfuerzos tienden a colocar la igualdad entre mujeres y hombres en la agenda política y posicionar la igualdad en la opinión pública. Siguiendo a Astelarra (2004: 33-37 citada por Flores, 2016) las políticas de igualdad de oportunidades de América Latina tienen las siguientes características:

- a. Una atención preferente de mujeres pobres o en marginalidad (por ejemplo las mujeres indígenas).
- b. Las medidas enfatizan en el conocimiento de las mujeres de sus derechos, estudios – investigaciones, incorporación en el mercado laboral, acceso a la educación y revisión de currículos educativos.
- c. Las acciones positivas se proponen, principalmente, en el ámbito de la participación política.

- d. Poca atención a las familias y, en particular, a la redistribución del trabajo doméstico familiar.
- e. Un papel clave de las Agencias de Naciones Unidas (instituciones supranacionales) y de la CEDAW, que además aporta un sistema de control y supervisión.
- f. Generalmente los Planes no se acompañan de un sistema de evaluación y seguimiento y tampoco se precisan los presupuestos.

En la actualidad, las políticas de igualdad son más integrales y transversales, se preocupan por incidir en las causas de las desigualdades y discriminaciones de género, más allá de sólo sensibilizar a los actores. Así entonces, las políticas públicas son los medios para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.

Modelo de Programas que reúnen en un solo lugar servicios especializados para las mujeres

La Declaración y la Plataforma de Beijing de 1995 ha sido la guía conceptual para los modelos de los programas que reúnen en un solo lugar servicios especializados para las mujeres (Pignato, 2015). Estos modelos buscan transitar de un enfoque asistencialista a uno de derechos, en el que las personas sean artífices de su propio desarrollo. El modelo de gestión toma como punto de partida el hecho de que las mujeres tienen necesidades prácticas o básicas y necesidades estratégicas (Pignato, 2015). Las necesidades básicas están relacionadas con su condición de seres humanos y de su naturaleza femenina (salud, alimentación, etc.); las necesidades estratégicas se relacionan con su posición de género (servicios de capacitación, formación, disponibilidad de tiempo para su desarrollo, entre otras). Para la satisfacción de esas necesidades se plantea como adecuada la creación de un espacio físico donde el gobierno y sus instituciones trabajen de manera articulada con un enfoque de género y derechos humanos que se dediquen de manera exclusiva a las mujeres, en un contexto digno y gratuito para el ejercicio de sus derechos, con calidez y calidad, que no se da en otros ámbitos del sistema de atención pública.

Las acciones de estos modelos se guían por cuatro pilares (Pignato, 2015):

1. Equidad de Género: Busca fortalecer la autonomía de las mujeres en sus dimensiones física, económica y toma de decisiones; es decir, dotarlas de las herramientas necesarias para

- aprovechar las oportunidades sociales, económicas, civiles y políticas y lograr su incorporación en los diversos ámbitos de la vida.
2. Enfoque de derechos: El objetivo es propiciar avances efectivos y sostenibles de desarrollo, analizando y combatiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones de poder injustas que las políticas públicas a menudo encierran en su núcleo. La burocracia estatal continúa, en gran medida, con prácticas sexistas e ignora los derechos de las mujeres.
 3. Integralidad de los servicios: Brindar en un mismo espacio físico los servicios indispensables que requiere la mujer para garantizar el conocimiento de sus derechos, su salud sexual y reproductiva, la atención oportuna en casos de violencia de género, y el acceso a los servicios relacionados con la autonomía económica. Se asume que la dispersión encarece los servicios y les quita eficacia. La integralidad de acciones reduce costos, amplifica los impactos y eleva la efectividad de las prestaciones en materia de género. Las mujeres –sobre todas las más humildes– deben vencer muchas resistencias: el pudor, la vergüenza, una situación de ignorancia acerca de sus propios derechos, o postergar sus necesidades para atender a otros integrantes de la familia. Con la integralidad de servicios las mujeres no tienen que trasladarse de un lugar a otro.
 4. Proyección territorial: No busca limitarse al territorio donde se ubica el centro, sino salir a los territorios para promocionar los servicios, para trabajar con las comunidades sobre la importancia de la prevención de la violencia de género. El trabajo no es sólo con las mujeres, sino también con los hombres sobre los derechos de las mujeres. También busca la colaboración con los gobiernos municipales.

II. CIUDAD MUJER, EL SALVADOR

La violencia de género es una de las representaciones de las desigualdades de género que predominan en América Latina, sin embargo las desigualdades de género están presentes en muchos otros ámbitos. El programa Ciudad Mujer se crea en El Salvador en 2011, surge como respuesta a la problemática de la violencia de género, pretende disminuir el índice de violencia física y sexual, y de feminicidios en el país. El que las niñas y mujeres vivan una vida libre de

violencia es un derecho fundamental del cual ellas deben ejercer y disfrutar. La multidimensionalidad del problema implica acciones coordinadas que den respuestas integrales a las mujeres.

La equidad de género ha sido un tema central en la agenda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde 2010 implementa una política operativa para promover la Igualdad de Género, razón por la cual ha apoyado la financiación de programas como el de Ciudad Mujer en El Salvador, y continúa apoyando la adaptación de este modelo en otros países de América Latina a través de préstamos, cooperaciones técnicas e intercambio de experiencias.

El gobierno de El Salvador, a través de la Secretaría de Inclusión Social, impulsó el programa Ciudad Mujer. El modelo de atención concentra e integra, dentro de los Centros Ciudad Mujer, las instituciones del Estado que prestan diferentes servicios especializados para las mujeres, garantizando la oportuna atención, con calidad y calidez, y sin discriminación ni revictimización (BID, s/f). El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida de las mujeres de 15 años o más de edad de El Salvador en términos de empleo, salud sexual y reproductiva, y prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Entre los principales objetivos específicos que se plantean están el incrementar el porcentaje de mujeres mayores a 15 años de edad con ingresos laborales propios; reducir la tasa de mortalidad materna y por cáncer (cérvico-uterino y de mama) en mujeres de 15 años o más de edad; reducir la tasa de violencia contra las mujeres (física y sexual ejercida por la pareja u otra persona) de 15 años o más de edad; y reducir la tasa de embarazo en adolescentes de 15 a 19 años (BID, s/f).

El programa parte de un modelo de integración de un conjunto de servicios de calidad bajo un mismo techo para empoderar a las mujeres. Por ejemplo, se atiende a las víctimas de violencia de género, ofreciéndoles todos los servicios en un solo lugar; los servicios incluyen terapia psicológica, protección policial, asesoría y acompañamiento jurídico, el propósito es que los servicios se presten de manera rápida, oportuna y fiable a las mujeres. El primer centro de Ciudad Mujer se creó en 2011, y a la fecha se cuenta ya con seis centros. El cuadro 1 nos muestra el avance en la creación de los centros, así como la población estimada a la cual beneficia.

Cuadro 1. Centros Ciudad Mujer

SEDE	Colón	Usulután	Santa Ana	San Martín	San Miguel	Mozarán
AÑO DE CREACIÓN	28-marzo-2011	30-sept.-2012	13-enero-2013	10-marzo-2013	15-dic.-2013	11-dic.-2014
FONDOS	Nacionales	Nacionales Préstamo del BID	Préstamo del BID	Préstamo del BID	Préstamo del BID	Cooperación del Gobierno de la República China (Taiwán)
POBLACIÓN BENEFICIARIA ESTIMADA	162,000	75,000	235,000	357,000	151,156	47,000

Elaboración con datos del Informe Ciudad Mujer. Nuevo modelo de gestión pública para la igualdad y la paz de Vanda Pignato, 2015.

La concepción de un centro integral que agrupe servicios para las mujeres implica la coordinación interinstitucional. Esta coordinación interinstitucional mejora la calidad y la eficacia de los servicios ofrecidos. Debido a que son instituciones estatales las que ofrecen los servicios, éstos son gratuitos. Los servicios estratégicos para el empoderamiento de las mujeres que se ofrecen son agrupados en cinco módulos:

1. Salud sexual y reproductiva,
2. Atención psicológica a mujeres víctimas de violencia de género (servicios jurídicos, prevención),
3. Autonomía económica (formación de emprendedoras, formación profesional y microfinanzas),
4. Educación Colectiva
5. Sala de atención infantil (guardería y servicios de educación inicial).

El cuadro 2 nos muestra los servicios que ofrece cada una de las áreas arriba señaladas.

Cuadro 2. Servicios que ofrece Ciudad Mujer

Módulo	Servicios que presta
Salud sexual y reproductiva	1. Odontología para mujeres embarazadas 2. Pediatría 3. Obstetricia 4. Medicina interna

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Nutrición 5. Ginecología 6. Prevención y detección temprana del cáncer cérvico-uterino y del cáncer de mamas 7. Servicios de radiología y ultrasonografía 8. Laboratorio clínico 9. Enfermería 10. Medicamentos 11. Información y educación sobre prácticas saludables de vida 12. Transporte gratuito a mujeres embarazadas hacia CM para sus controles de embarazo
Atención a la violencia de género	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atención en crisis 2. Asesoría legal 3. Terapias psicológicas 4. Grupos de apoyo y autocuidado 5. Charlas en las comunidades y capacitaciones a grupos específicos dentro del centro. <p>Los tipos de violencia de género que se contemplan son la violencia: económica, feminicida, física, psicológica y emocional, patrimonial, sexual y simbólica</p>
Autonomía económica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bolsa de empleo 2. Orientación actualización del CV 3. Bolsa de trabajo 4. Capacitación y formación vocacional 5. Asistencia técnica para el fomento del emprendurismo 6. Servicios de microcréditos 7. Ferias de mujeres emprendedoras
Gestión territorial y del conocimiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jornadas de reflexión, cursos, talleres, actividades culturales, material didáctico, coloquios y conversatorios, dentro y fuera de Ciudad Mujer, para promover la dignidad de las mujeres y prevenir la violencia de género conversatorios. <p>Algunos derechos exclusivos de las mujeres que se promueven son: a) Vivir libres de la violencia de género; b) No ser discriminadas por razón de género o por ser mujer; c) No ser despedidas de centros educativos, lugares de empleo, ni privada de ninguna de sus oportunidades, por motivos de embarazo y de maternidad; d) Ser respetadas y garantizadas en la autonomía sobre las decisiones que atañen a sí mismas; e) No ser afectada o discriminada en el ejercicio o goce de sus derechos, por ocasión del matrimonio o cualquier otro tipo de relación de convivencia.</p>
Atención infantil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Espacio para que las hijas e hijos de las usuarias permanezcan en un lugar seguro y agradable, mientras ellas reciben los servicios en el centro. 2. Áreas de juego y estimulación intelectual adaptadas para las diferentes edades (3 meses a 12 años).

	3. Actividades de música, pintura, dibujo, lectura y juegos educativos. 4. Servicios de salud y nutrición. 5. Cuarto de cunas 6. Área para que las madres puedan amamantar a sus hijos e hijas.
--	--

Elaborado con base en la información de la página web de Ciudad Mujer <http://www.ciudadmujer.gob.sv/>

La prestación de todos esos servicios requiere la coordinación de diversas instituciones de gobierno, las cuales prestan sus servicios dentro de Ciudad Mujer, éstas son:

1. Secretaría de Inclusión Social
2. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
3. Ministerio de Salud Pública
4. Policía Nacional Civil
5. Ministerio de Trabajo y Previsión Social
6. Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
7. Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Economía
8. Banco de Fomento Agropecuario
9. Registro Nacional de Personas Naturales
10. Procuraduría General de la República
11. Fiscalía General de la República
12. Ministerio de Educación
13. Fondo Solidario para la Familia Micro empresaria
14. Ministerio de Agricultura y Ganadería
15. Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia
16. Defensoría del consumidor

De manera indirecta con acciones muy concretas participan:

1. Secretaría de Cultura de la Presidencia
2. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
3. Fondo Nacional de Vivienda Popular
4. Ministerio de Obras Públicas
5. Viceministerio de Transporte

Aunado a estos módulos, se identificó la necesidad de trabajar con las adolescentes y jóvenes, por lo que se ofrece también atención especializada a las jóvenes en lo que se llama Ciudad Mujer Joven, la cual opera en cuatro de las seis sedes. Los servicios que se ofrecen a las jóvenes son los de los módulos de Autonomía económica, Salud sexual y reproductiva y Atención a la violencia de género; estos se adecuan para las adolescentes y jóvenes, pues toman en cuenta su diferencia del resto de las usuarias. Por ejemplo, en el módulo de Autonomía Económica se les apoya para que realicen voluntariado o servicio social, se les habilita una bolsa de trabajo o se les ofrecen cursos vocacionales. Se les ofrece servicios en horarios que no interfieran con su jornada escolar. En el módulo de Violencia de Género se trabaja con actividades adecuadas a su edad e intereses que tienden a la prevención de la violencia. El módulo de Salud Sexual y Reproductiva realiza jornadas de sensibilización para prevenir el embarazo adolescente. A partir de 2014 se ha lanzado un subprograma que opera en las escuelas y que promueve el empoderamiento y conocimiento de los derechos de las jóvenes. Asimismo, hay atención fuera del Centro para quienes por ciertas circunstancias (como la laboral) no puedan trasladarse a él.

Diversos análisis del BID (s/f) han señalado que los beneficios de Ciudad Mujer se han reflejado en la contribución a la reducción de las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a múltiples servicios. La instalación de las instituciones en un mismo espacio físico facilita el ahorro de tiempo y de costos de viaje por parte de las mujeres. Ciudad Mujer contribuye también a mejorar la gestión pública, ya que la instalación de las instituciones en un mismo espacio promueve la coordinación interinstitucional, mejorando la calidad y eficacia de la atención.

Debido a que el modelo de Ciudad Mujer está replicándose en varios países de América Latina, entre ellos México, éste debe ser flexible y adaptarse a la realidad de las mujeres para brindarles mejor servicio, y lograr el fin último que es lograr una igualdad.

III. CIUDAD DE LAS MUJERES, HIDALGO

En México aún existen tareas pendientes para superar la brecha de desigualdad existente entre hombres y mujeres y lograr una de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. De

acuerdo al INEGI, Hidalgo se encuentra en el quinto lugar nacional en violencia de género. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011, mostró que siete de cada diez mujeres en Hidalgo han vivido un episodio de violencia. Asimismo, reveló que Hidalgo se encuentra en noveno lugar respecto de mujeres maltratadas a lo largo de su relación de pareja (Instituto Hidalguense de las Mujeres, 2014).

Con el objetivo de reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo, donde existe una situación grave de violencia contra las mujeres, se ha implementado la estrategia Ciudad de las Mujeres en septiembre de 2016. Sin embargo, el decreto de creación deja abierta la puerta para que se establezcan más Ciudades de las Mujeres en otras regiones y municipios del estado. Esta estrategia tiene su sustento en algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre ellos el Artículo 1 que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que México sea parte. El artículo 4 que señala el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, y la prohibición de toda discriminación motivada por cuestiones de género, así como la obligación del Estado de garantizar el derecho a toda persona a la protección de la salud. Es de resaltar que, a nivel nacional, se ha creado un marco legal fortalecido en materia de derechos humanos de las mujeres como lo son la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación o la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La Ley General de Desarrollo Social o la Ley General de Salud también se refiere al tema.

Además, la estrategia Ciudad de las Mujeres tiene el respaldo de diversos tratados internacionales como la CEDAW; las Conferencias Mundiales sobre la Mujer (Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995); las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobadas para la eliminación de la violencia contra la mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres (Convención Belém do Pará); o los Objetivos de Desarrollo del Milenio, objetivo tres (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer) de los cuales México es parte.

A nivel estatal, el 31 de diciembre de 2015, se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo. Los principios rectores de esta Ley son los de la no discriminación de la mujer, el respeto a la libertad y dignidad humana de las mujeres, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la multiculturalidad de las mujeres, y la perspectiva de género. En esa misma fecha se publicó también la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Hidalgo que contempla los principios establecidos en los acuerdos internacionales respecto a los derechos humanos de las mujeres.

El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 tiene entre sus objetivos generales para alcanzar la igualdad real entre mujeres y hombres y el acceso a una vida libre de violencia, mantener una legislación estatal y municipal con perspectiva de género, la incorporación de unidades institucionales de género e instancias municipales para el desarrollo de las mujeres y presupuestos sensibles al género en las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal.

Todo lo anterior contribuyó a la creación de la Ciudad de las Mujeres en el estado de Hidalgo. Esta es una estrategia única en su tipo en México². El modelo que impulsa es de atención integral por lo que se propone implementar un modelo de empoderamiento para las mujeres que brinde en un mismo espacio físico una atención integral y especializada con perspectiva de derechos humanos y de género; ofrece servicios de calidad y especializados que requieren las mujeres para garantizar el conocimiento de sus derechos, su salud sexual y reproductiva; atención oportuna en casos de violencia de género y el acceso a los servicios relacionados con su autonomía económica con el fin de contribuir a erradicar la violencia contra las mujeres, promoviendo su empoderamiento y su plena incorporación a la vida productiva, social, cultural y política en la sociedad. (Periódico Oficial, 2016). El modelo de Ciudad de las Mujeres busca la prevención y la identificación de mujeres en riesgo. Uno de los principales retos de Ciudad de las Mujeres es erradicar toda forma de violencia contra la mujer con el fin de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos humanos, jurídicos, políticos, sociales y culturales y asegurarle el acceso a la salud, educación, el empleo y la justicia en un ambiente libre de discriminación y violencia (Periódico

² En julio de 2015 fue creado por el gobierno federal el primer centro Ciudad Mujer en la montaña de Guerrero, en el municipio de Tlapa de Comonfort. Éste brinda atención principalmente a mujeres de etnias indígenas.

Oficial, 2016:30). Los principios rectores de la Ciudad de las Mujeres son la igualdad de género, el enfoque de derechos en la realización de las políticas públicas, la integralidad de acciones como esfuerzo institucional para promover el adelanto de las mujeres y facilitar el ejercicio de sus derechos, y la inclusión social por medio de la promoción de la atención a necesidades propias de las mujeres. Así entonces. Ciudad de las Mujeres se crea como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Gobierno del Estado de Hidalgo.

La estructura modular de Ciudad de las Mujeres permitirá:

1. Brindar servicios a las mujeres, bajo un mismo techo, con calidad y calidez de forma directa y coordinada.
2. Fortalecer las acciones para la prevención de la violencia contra las mujeres y facilitar el acceso a la justicia.
3. Facilitar la atención integral a la salud de las mujeres, con énfasis en la salud sexual y reproductiva.
4. Promover la educación, la formación y el desarrollo humano de las mujeres
5. Promover y fortalecer la autonomía económica de las mujeres.
6. Facilitar espacios de esparcimiento a los hijos e hijas de las mujeres beneficiarias de los servicios que presta Ciudad de las Mujeres.

Ciudad de las Mujeres ofrece servicios a mujeres adultas y adolescentes sin distinción de edad, origen étnico, estado civil, cultura, religión o condición social. Su principal población objetivo son las mujeres que por cualquier circunstancia se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, en situación de exclusión social o de violencia de género (Periódico Oficial, 2016:30). Este programa cuenta con seis módulos sustantivos, un módulo de apoyo a la operación y una estancia temporal:

1. Derecho a la Salud Sexual y Derecho Reproductivo
2. Derecho a una Vida Libre de Violencia
3. Derecho a la Autonomía Económica
4. Derecho a la Educación Colectiva

5. Derecho de las Adolescentas
6. Ludoteca (cuidado infantil)
7. Atención Primaria (apoyo a la operación)
8. Estancia temporal

El cuadro 3 nos muestra los servicios que ofrece cada uno de estos módulos.

Cuadro 3. Servicios que ofrece Ciudad de las Mujeres

Módulo	Servicio
Atención Primaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es un módulo de apoyo a la operación de los módulos sustantivos, por lo que no se cuenta en la cartera de servicios. 2. Realiza las acciones de recepción, registro, orientación, atención a casos especiales. 3. Refiere a los demás módulos de acuerdo a la problemática de la mujer.
Derecho a la Salud Sexual y Derecho Reproductivo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrece servicios de salud de atención médica ambulatoria de primer nivel de atención. 2. Atención médica y de prevención y promoción de la salud principalmente a la salud sexual y reproductiva. 3. Atención materna y perinatal. 5. Detección temprana de cáncer cérvico uterino y mamario. 6. Servicios de odontología. 7. Prevención y promoción de la salud con enfoque de género e interculturalidad. 8. Establece sinergias con otras instituciones prestadoras de servicios de atención médica de mayor capacidad resolutive para originar la referenciación de pacientes
Derecho a una Vida Libre de Violencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones para atender a niñas y mujeres víctimas de violencia de género, mediante servicios interinstitucionales especializados, personalizados y de forma integral desde una perspectiva de interculturalidad, género y derechos humanos 2. Se evita la revictimización.
Derecho a la Autonomía Económica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar actividades económicas y productivas para la población beneficiaria. 2. Capacitación a mujeres en oficios 3. Acceso a créditos y préstamos 4. Apoyo para realizar trámites ciudadanos.
Derecho a la Educación Colectiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones de sensibilización, capacitación y formación de la población beneficiaria, con perspectivas de género y derechos humanos 2. Brindar información a las usuarias sobre los servicios que brinda Ciudad de las Mujeres.

	<p>3. Brindar una educación no formal sobre igualdad de género, derechos humanos y prevención de la violencia de género, salud sexual y reproductiva desde un enfoque intercultural.</p> <p>4. Desarrollar procesos de capacitación y formación que promuevan la igualdad de género, los derechos humanos de las mujeres, el acceso a una vida libre de violencia, nuevas masculinidades, paternidad afectiva.</p> <p>5. Promover una educación formal para aquellas mujeres que no han concluido sus estudios o quieran iniciarlos</p> <p>6. Fortalecer la vinculación territorial y acercar la oferta a los municipios aledaños.</p>
Derecho de las Adolescentas	<p>1. Acciones específicas en materia de desarrollo integral a mujeres de entre los 12 y 18 años</p> <p>2. Consulta médica y ginecológica</p> <p>3. Asesoría psicológica</p> <p>4. Talleres de prevención del embarazo y de conocimiento de sus derechos.</p>
Ludoteca	<p>1. Espacio seguro y confiable para las hijas y los hijos, menores de 12 años, de las usuarias.</p> <p>2. Promueve el desarrollo integral de las niñas y los niños, así como el conocimiento de los derechos de la infancia</p>
Estancia Temporal	<p>1. Espacio para salvaguardar la integridad de las usuarias que se encuentran en situaciones de riesgo.</p> <p>2. La estancia es hasta por 72 horas, en caso de ser necesario más tiempo se canaliza a otra institución que cuente con albergue.</p>

Elaborado con base en documentos de trabajo de la Ciudad de las Mujeres

Todas estas actividades involucran a diversas instituciones en materia de procuración de justicia, salud, seguridad pública, trabajo, educación, agricultura, desarrollo social y económico, cultura; al igual que a las instituciones como el Instituto Hidalguense de las Mujeres y el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia y organizaciones de la sociedad civil (Periódico Oficial, 2016: 30). Sin embargo, no hay evidencia aún de la integración formal de todas estas instituciones al trabajo de la Ciudad de las Mujeres, como en el caso de Ciudad Mujer en El Salvador.

CONCLUSIONES

Las instancias internacionales han contribuido en gran medida a que los temas de género se incluyan en la agenda de los gobiernos. Las políticas públicas en materia de género incluyen

reformas en la normatividad además de la creación de Leyes específicas que promueven la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, las políticas públicas han mostrado un avance de políticas enfocadas en las oportunidades o en la no discriminación hacia aquellas que buscan una verdadera igualdad entre mujeres y hombres. Este tipo de políticas pasa necesariamente por acciones de equidad y acciones positivas.

Las estrategias de gobierno que consisten en la creación de centros especializados para la atención integral a mujeres busca reducir las brechas de desigualdad y avanzar en el empoderamiento de las mujeres y en la igualdad real entre mujeres y hombres. El esfuerzo inicial por analizar las políticas públicas de igualdad de género que se basan en este modelo nos ha llevado, en una primera etapa, a conocer de dónde proviene esta estrategia y cómo ha sido su diseño. Se tomó como referencia el programa Ciudad Mujer de El Salvador, que fue el pionero, y la estrategia de la Ciudad de las Mujeres de Tepeji del Río, Hidalgo, México. A pesar de que el programa ya tiene seis años operando en El Salvador y que en Hidalgo, México apenas lleva siete meses de haberse inaugurado (dos años en Tlapa Guerrero), y no es posible realizar un estudio o análisis de los resultados, sí ha sido posible, a través de una revisión del diseño, vislumbrar las coincidencias y diferencias de las estrategias. Estos puntos en común o diferencias permitirán visualizar posibles áreas de oportunidad para lograr un mayor éxito en la implementación de la Ciudad de las Mujeres en Tepeji del Río. Ambas estrategias coinciden en un mismo modelo, la integralidad de servicios especializados para mujeres en un mismo espacio físico. Ambas buscan reducir las brechas de desigualdades de género, traducidas en los distintos tipos de violencia (física, económica, patrimonial, feminicida, etc.) y avanzar hacia una igualdad real entre mujeres y hombres. Ambas consideran a personal exclusivamente femenino que brinde el servicio dentro de los centros.

Sin embargo, pudimos encontrar diferencias notables entre ambas estrategias. Entre las principales podemos mencionar que en Hidalgo se le ha denominado como estrategia y no como programa. En El Salvador los centros de Ciudad Mujer han recibido un importante apoyo económico por parte de organismos y países internacionales, principalmente del BID; en Hidalgo el recurso económico ha sido principalmente del gobierno estatal con aportaciones del gobierno federal. El éxito del programa Ciudad Mujer basa parte importante de su éxito en el apoyo de las dependencias del gobierno que tienen una oficina de atención dentro del centro; en los pocos meses que tiene de inaugurada la Ciudad de las Mujeres en Hidalgo aún no se percibe ese apoyo, de hecho

ni siquiera ha quedado plasmado en los documentos previos a su inauguración, aunque sí se considera en su decreto de creación y en sus manuales de operación. Otra diferencia, es que en Hidalgo existe un módulo que atiende de manera exclusiva las necesidades y problemáticas de las jóvenes, este módulo se suma a los cinco más que atienden necesidades sustantivas de las mujeres; en El Salvador no existe un módulo, sino más bien se ofrece atención especializada a las jóvenes a través de la operación de los servicios que se ofrecen en los módulos de Autonomía económica, Salud sexual y reproductiva y Atención a la violencia de género. En El Salvador el programa depende de la Secretaría de la Inclusión Social, en el estado de Hidalgo la Ciudad de las Mujeres está adscrita a la Secretaría de Gobierno del estado de Hidalgo, sin embargo, en Ciudad Mujer en Tlapa, Guerrero estuvo adscrita en un primer momento a la Secretaría de Desarrollo Social, pero más tarde pasó a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), ambas instancias federales.

Como se mencionó al inicio del trabajo, esta es la primera parte de un análisis que se plantea más amplio. El objetivo del documento ha sido sólo presentar las estrategias como punto de partida y, a través de las diferencias en los diseños, vislumbrar acciones que tiendan al éxito o no de la Ciudad de las Mujeres en Hidalgo.

REFERENCIAS

- Astelarra, J. (2004): *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo, No. 57. Chile: Santiago, CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=es-11056> Consultado el 19 de abril de 2017.
- BID (s/f): *Ciudad Mujer Fase II. Apoyando el empoderamiento de las mujeres en el contexto del Plan de la alianza para la prosperidad del triángulo norte en El Salvador*.
- Bustelo, M. (2001): *La evaluación de las políticas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España.

- Ciudad Mujer (2017). <http://www.ciudadmujer.gob.sv/> Consultado el 15 de abril de 2017.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.
- Flores, A. (2015): *Políticas públicas de igualdad de género en Chile y Costa Rica. Un estudio comparado*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid – Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Incháustegui, T. (2009): *¿Qué es la política con enfoque de género?* México: FLACSO.
- Instituto Hidalguense de las Mujeres (2014): *Diagnóstico de la situación de la violencia contra las mujeres, priorizando el análisis de los tipos y modalidades contemplados en la Ley de Acceso, en las regiones de Tula-Tepeji y Huasteca*.
- Lamas, M. (1986): “La antropología feminista y la categoría de género”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, No. 30, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ____ (1996): “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género”. En Marta Lamas (Comp.) *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. México: UNAM.
- Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (2016). *Decreto de creación de la Ciudad de las Mujeres*. 07 de marzo de 2016. [http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2016_mar_07_ord0_10&format=pdf&subfolder=&page=\[*,0\]](http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2016_mar_07_ord0_10&format=pdf&subfolder=&page=[*,0]) Consultado del 3 de abril de 2017.
- Pignato, V. (2015). *Ciudad Mujer. Nuevo modelo de gestión pública para la igualdad y la paz*. San Salvador: El Salvador.