



**“Políticas Públicas para la atención de la Violencia de
Género en México. 1997- 2010”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

Martha Raquel Avila Hernández

Director de tesis

Dra. Cecilia Costero Garbarino

AGRADECIMIENTOS:

A mi tutora la Dra. Cecilia Costero por su invaluable apoyo moral en mis momentos buenos y malos, su cálida personalidad y su amabilidad.

A mi sínodo la Dra. Enriqueta Serrano, y el Dr. Hugo Borjas por su invaluable apoyo para culminar este proceso les estaré eternamente agradecida.

Al Dr. Héctor Cuadra por su orientación y ayuda.

A la Mtra. Marta Martínez y Narda Lira por todo el apoyo que me brindaron a lo largo de la maestría.

A mis jefes del CIEPS Mtro. Ángel Mauricio Reyes, Dr. Moisés Elizarraras y Mtro. Adán Barreto: por darme la oportunidad, su impulso para seguir adelante, y por todo lo que me enseñaron.

A mis mentoras y amigas de la FES Acatlán: la Dra. Alma Rosa Sánchez Olvera, a la Mtra. Leticia García y a la Mtra. María de Jesús Solís por tener fe en mí.

A la Dra. Florida Guzmán por su invaluable orientación.

A mis compañeros y profesores de la maestría por todo lo que aprendí de ustedes.

Al Dr. José Santos Zavala usted es el profesor con mayor vocación docente que eh conocido, mostro interés por orientar a todos sus alumnos (sean o no sus tutorados) y hace que cada muchacho descarriado que se cruce por su camino mejore académicamente. Mi avance en estos dos años se lo debo a usted y estoy segura de que mis fallas profesionales serían menores de haber superado mi vergüenza a consultarlas con Ud. Es la persona a la que más le debo en esta maestría, profesional y personalmente muchas gracias por todas las veces que me oriento y seguirme recibiendo a pesar de mis fallas.

AGRADECIMIENTOS:

A Dios ¿cómo negar tu existencia? cuando todo me lo has concedido, mil gracias por tenerme con vida, porque me has ayudado a que pueda seguir estudiando con todo en contra y por todos tus milagros.

A mi madre porque sin importar que pasara lo más importante era que estudiáramos.

A mi hermana Elsa porque eres mi conciencia y la persona que más quiero en este mundo.

A mis hermanos Angélica, Antonio y a mi cuñada Elvia por su apoyo en esta última etapa y ayudarme para poder continuar en el doctorado.

A mis sobrinas Michelle, Karyme, Rebeca y mi amada Samanta porque en todos sus cumpleaños, bautizos, etc. Siempre me han visto sentada en un rincón trabajando y no las eh visto crecer como quisiera.

A mi padre (QEPD) por su sencillez.

A mi mejor amiga Ana Garay Fones y a toda su familia.

A mi familia urbana: Antonio Sevilla, Irlanda Loya, Ivonne Rodríguez, Diego Solís, Cristian Castrillón, Jaime Montoya, Héctor González, Juan José Barrios. A mis amigos en San Luis Potosí Sandra Mata, Raúl Villafuerte y Alejandro Ortiz. Y a mis amigos que siguen con los años Caro Luna (también a tu familia), Miguel Rodríguez, Rubén Gómez Los quiero a pesar de que los descuide.

ÍNDICE

PÁG.

Lista de figuras	I
Lista de gráficas	I
Lista de tablas.....	II
Introducción.....	1
Capítulo I. MODELOS CAUSALES Y ACCIONES PARA LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	
GÉNERO	9
1.1. Poder.....	10
1.2. Género.....	11
1.2.1. Rol de Género Femenino.....	15
1.2.2. Rol de Género Masculino	18
1.3. Violencia de Género.....	19
1.3.1 Modelos Causales de la Violencia de Género	22
1.3.1.1 Modelo Individual.....	23
1.3.1.2 Modelo Social.....	24
1.3.1.3 Modelo Ecológico.....	25
1.3.2 Políticas Públicas para la atención a la Violencia de Género:	
Enfoque Epidemiológico, Sanciones Penales y Recursos.....	31
1.3.2.1 Enfoque Epidemiológico	32
1.3.2.2 Sanciones Penales	34
1.3.2.3 Teoría de Recursos.....	36
Conclusiones	41

Capítulo II. Políticas Públicas y Transversalidad de la Perspectiva de Género.....	43
2.1 Políticas Públicas: tipos y racionalidad en la toma de decisiones.....	44
2.1.1 Tipología de Políticas Públicas.....	46
2.1.1.1 Regulatorias.....	46
2.1.1.2 Distributivas.....	47
2.1.1.3 Redistributivas.....	47
2.1.1.4 Institucionales.....	48
2.1.2 Relación Causa-Efecto en las Políticas Públicas.....	48
2.1.3 Modelos de toma de decisiones en la definición de problemas ...	51
2.1.3.1 Modelo Racional.....	52
2.1.3.2 Modelo de Racionalidad Limitada.....	54
2.1.3.3 Modelo del Bote de Basura o Garbage Can.....	56
2.1.3.4 Incrementalista ó Muddling through.....	56
2.2 Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas.....	59
2.2.1 Dificultades en la agendación de problemas de género	61
2.2.2 Fundamentos Teóricos de la Transversalidad de la Perspectiva de Género.	62
2.2.3 Institucionalización del enfoque de Transversalidad de la Perspectiva de Género.....	67
2.2.4 Problemas en la Institucionalización del Enfoque.....	72
Conclusiones	75

Capítulo III. Análisis Empírico.....	79
3.1 Marco Metodológico de la tesis.....	80
3.2 Resumen de evaluación al Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) 2008-2013.....	86
3.3 Atención a causas o consecuencias: diagnóstico de regresión lineal a factores causales de la violencia contra la mujer por parte de la pareja.....	82
3.8.1 Leyes	94
3.8.2 Teoría de los Recursos.....	95
<i>Conclusiones</i>	101
	109
Conclusiones.....	111
ANEXOS.....	113
BIBLIOGRAFÍA	133

LISTA DE FIGURAS

1. Relación de Poder	10
2. Instituciones de Desigualdad de Género.....	13
3. Sistema Patriarcal	14
4. Árbol de Problemas: Causas y consecuencias de la Violencia de Género desde la perspectiva de un Problema Retorcido	23
5. Diagnóstico del programa.....	90
6. Población potencial y objetivo.....	91

LISTA DE GRÁFICAS

1. Distribución de mujeres casadas o unidas, según nivel de instrucción por condición de violencia	40
2. Distribución de mujeres casadas o unidas, según situación de actividad económica por condición de violencia.....	40
3. Regresión Lineal Violencia-Leyes, Sentencias y Procesados por Violencia Domestica.....	98
4. Regresión lineal para Violencia- Población Económicamente Activa Femenina Ocupada (PEAO_fem).....	101
5. Regresión lineal para Violencia-Pobreza.....	103
6. Regresión lineal para el impacto de contar con derechohabencia sobre Violencia....	104
7. Regresión lineal para Violencia- contar con derechohabencia.....	105
8. Modelo de regresión lineal para la relación entre Violencia contra la mujer-contar con algún nivel educativo, derechohabencia, empleo y presencia de pobreza.....	107

LISTA DE TABLAS	PÁG.
1. Políticas Públicas orientadas a la prevención de la Violencia de Género	32
2. Consecuencias de la Violencia de Género.....	33
3. Modelos de toma de decisiones en la definición de problemas.....	52
4. Comparación de características del método racional y el método incrementalista.....	57
5. Definición de Variables e Indicadores de la tesis de grado.....	82
6. Definición de la Variable Dependiente de la tesis y su Indicador.....	82
7. Regresión Lineal Violencia-Leyes, Sentencias y Procesados por Violencia Domestica.....	98
8. Regresión lineal para Violencia- Población Económicamente Activa Femenina Ocupada (PEAO_fem).....	102
9. Regresión lineal para Violencia- Pobreza.....	103
10. Regresión lineal para Violencia- contar con derechohabiencia.....	104
11. Regresión lineal para Violencia- Educación Básica (ed_basica), Educación Medio Superior (ed_medio superior) y Educación Superior (ed_superior).....	106
12. Modelo de Regresión lineal para la correlación en Violencia por parte de la pareja- de los tres niveles educativos, contar con derechohabiencia, mujeres en el mercado laboral y pobreza.....	108

INTRODUCCIÓN

La agenda de problemas públicos a los cuales los gobiernos deben dar solución se ha vuelto más compleja (CABRERO Mendoza, 2003). Las tareas encomendadas ya no se concentran en dar solución a las fallas de mercado, ó la provisión de servicios públicos (WEIMER & VINING, 2004). A los Estados, ahora se les demanda desde la academia, la sociedad civil y los organismos supranacionales; el cabal cumplimiento de las Declaraciones de Derechos Humanos, no basta su ratificación en los marcos jurídicos nacionales y locales; se espera que los principios contenidos en estos instrumentos se vean reflejados en la vida de sus ciudadanos.

Esto ocurre, en un marco de nuevos escenarios sociales, económicos y políticos que intensifica los problemas públicos; en tanto que los gobiernos en sus tres niveles (nacional, estatal y municipal), no cuentan con los recursos o la capacidad técnica para ocuparse de ellos pese a los ajustes estructurales impuestos con el Consenso de Washington. Frente a las limitaciones del contexto social, la administración pública recurrió a estrategias de gestión innovadoras con el fin de incrementar la eficacia de la acción gubernamental como: la descentralización, la nueva gerencia pública, la gobernanza, la participación ciudadana y la aplicación de estrategias redistributivas por vía de los programas sociales.

Por medio de las políticas públicas se espera que los gobiernos: generen acuerdos entre particulares, promuevan el cambio social hacia una sociedad más equitativa y solucionen problemas de convivencia solidaria incrustados en el imaginario colectivo de la población como la discriminación y la violencia. Pero atender a la violencia de género producida en el ámbito privado implica para la acción pública salir del espacio público de intervención e irrumpir en la vida cotidiana de su ciudadanía (PARSONS, 2007).

La estrategia de atención del gobierno en compañía de la sociedad civil, ha implementado medidas como centros de atención a víctimas, centros de rehabilitación a agresores, campañas de divulgación a la sociedad y capacitación a servidores públicos para atender el problema de violencia de género. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados los indicadores de violencia de género parecen ir a la alza, y ese aumento no es atribuible a la mejora en los sistemas de recopilación de información estadística sobre Violencia de Género.

En México, la promulgación de leyes es la estrategia principal para intentar frenar la violencia contra la mujer; por la imposición de sanciones penales se pretende disuadir la conducta violenta de los agresores y adicionalmente se brindan medidas paliativas de atención a las víctimas de violencia domestica a través de la atención psicológica o la creación de albergues (LÓPEZ E. , 2010) (LÓPEZ S. , 2009). La Transversalidad de la Perspectiva de Género (TPG) se suma a las estrategias anteriores a partir del 2008 para hacer visibles a las mujeres en la formulación de políticas públicas, y dotarlas de recursos por medio de acciones como la realización de diagnósticos diferenciados por sexo.

Por esta razón desde el ámbito de las Políticas Públicas, el trabajo que presento como tesis de grado “Políticas Públicas para la atención de la Violencia de Género en México. 1997-2010”; plantea como pregunta de investigación ¿por qué no es eficaz la acción gubernamental para disminuir el índice de violencia de género?¹ a fin de estimar cuál es el tipo de política pública más óptima para resolver este problema.

¹ En México el 47% de las mujeres siguen siendo violentadas por su pareja (ENDIREH, 2011).

La hipótesis de investigación del trabajo, recurre a un principio básico en la definición de problemas públicos y sostiene que las políticas públicas (encaminadas a la reducción del Índice de Violencia contra la Mujer) no producen los resultados esperados por concentrarse en la atención de las consecuencias (síntomas) y no de las causas del problema. Esto implica, que por definir el problema público utilizando un enfoque de racionalidad incremental; las políticas públicas ejecutan acciones que no conducen a erradicar la violencia aun si contaran con las condiciones organizacionales óptimas durante su implementación.

Así el objetivo de la tesis es: demostrar cómo la definición del problema y la formulación de la teoría de entrada de las políticas públicas incide en las posibilidades de solución a problemas sociales complejos; a partir del análisis de correlación de factores determinantes y la evaluación del diseño del Programa de Transversalidad de la Perspectiva de Género en México.

La metodología empleada para la comprobación de la hipótesis revisa la consistencia de la formulación de la teoría de entrada en dos tipos de políticas de atención: la promulgación de leyes y la Transversalización de la Perspectiva de Género. Para lo cual, se realizó un diagnóstico cuantitativo para estimar el peso de distintas variables en las causas de la violencia contra la mujer, a fin de identificar en las políticas de atención las posibilidades reales que presentan para conseguir los resultados esperados.

Así mismo, para analizar la consistencia en el diseño del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), se emplearon metodologías de evaluación de programas sociales (CONEVAL); como el análisis de árbol de problemas y

la evaluación de la matriz de marco lógico (ILPES, CEPAL, 2004); este programa fue evaluado por ser la estrategia que guía de forma centralizada la implementación de la TPG en los estados de la federación (INMUJERES, 2013).

Si bien, la tarea de las Políticas Públicas para dar solución a la Violencia de Género como un problema social complejo implica *transformar comportamientos y valores múltiples encontrados sobre la cual ningún mecanismo racionalista o administrativo podría intentar resolver por sí solo* (ARELLANO Gault, 1999, pág. 208), mediante la planificación minuciosa durante todo el ciclo de la política pública es posible la ejecución de estrategias concretas que permitan dar pasos firmes para dar solución a la situación de Violencia contra la mujer.

Al requerirse un planificación minuciosa de la política pública, la tesis busca retornar de los estudios actualmente dominantes de *policy implementation* (AGUILAR Villanueva, 1993, pág. 18) que atribuyen el fracaso de las políticas públicas a la etapa de implementación, estos estudios si bien rescatan cuestiones organizacionales y administrativas imprescindibles para el funcionamiento adecuado de una política pública; al provenir de una visión del Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) se enfrascan en el constreñimiento de la estructura y la complejidad del problema por lo que considera improbable la capacidad de los actores para promover el cambio institucional (DEL CASTILLO, 1996, pág. 23).

Por esta razón el marco teórico y metodológico utilizado para el objeto de estudio -la definición óptima de la teoría de entrada en las políticas públicas- se enmarca en los estudios sobre la *policy initiation* (AGUILAR Villanueva, 1993, pág. 17), los cuales priorizan la definición de los problemas sociales y el descubrimiento de sus factores causales para elegir entre las líneas de acción, aquellas que sean las más óptimas para tratar

de removerlos. Al referir la maximización en la toma de decisiones hablamos de una visión de hombre económico proveniente del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), por lo cual aparecen a lo largo de este trabajo conceptos provenientes de este marco de análisis.

Es necesario aclarar que las posturas sobre el tema de institución tanto del Nuevo Institucionalismo Sociológico como del Nuevo Institucionalismo Económico *“lejos de representar un problema epistemológico irremediable, puede apreciarse como una oportunidad para mirar a ambas tradiciones como “caras de una misma moneda”, es decir como marcos analíticos complementarios de un mismo fenómeno social”* (DEL CASTILLO, 1996, pág. 30).

En la realidad es imposible encontrar las condiciones de información completa y certidumbre requeridas por el modelo de racionalidad exhaustiva, por lo cual se acota la visión de un hombre económico en uno administrativo -en los modelos de racionalidad limitada, incrementalista, artesanía y escáner mixto- que busca satisfacer los requerimientos para la formulación de una política pública y controlar la incertidumbre en el mantenimiento de la organización.

Otra limitación que presenta el marco teórico sustentado desde el NIE es la ausencia de referencia del concepto de poder. Sin embargo, este enfoque supera al NIS en formalidad y capacidad de análisis al permitir el uso de modelos matemáticos que generan indicadores de investigación empírica (DEL CASTILLO, 1996, pág. 29) útiles para predecir los resultados de la acción pública.

Mientras tanto, el marco teórico del sujeto de estudio -la violencia de género- si bien utiliza como fuente primaria los postulados de la teoría de género ubicada dentro del estructuralismo, esta base no era suficiente para explicar por qué no todos las mujeres son víctimas de violencia ni todos los hombres victimarios por lo cual revisa modelos causales

adicionales para la violencia de género como lo es el ecológico (TORRES Falcón, 2010), la tesis de recursos, la visión epidemiológica, y estudios empíricos de factores de riesgo ante la violencia de género (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, enero-marzo de 2005) (CASTRO, CASIQUE, & SERRANO, 2008) (MORRISON, 2005).

El aporte específico que espera producir esta investigación al campo de estudio de las políticas públicas, va encaminado a la generación de lo que May define como “aprendizaje social” (CABRERO Mendoza, 2003) el cual consiste en un ajuste del proceso social de construcción de la política pública, en las concepciones mismas de la definición del problema y orientación de las políticas de atención, en este caso hacia la de Violencia de Género. Para obtener este aprendizaje el trabajo se divide en tres capítulos:

- En el capítulo I, se diferencia de la agresividad que es un impulso natural a la violencia como un constructo social que persigue el propósito de obtener poder sobre los seres violentados, en esta línea se exponen los principios básicos contenidos en la teoría de género que explican las asimetrías en el equilibrio de poder entre los sexos como la principal causa de la violencia contra la mujer; se revisan a las sanciones penales como incentivos negativos para desincentivar la conducta violenta en los agresores, y finalmente se estudian a los recursos como factores determinantes en la explicación del fenómeno.
- En el capítulo II, se establece el marco teórico-conceptual sobre el proceso de definición del problema y agendación de las políticas públicas, en él se describen desde los modelos de racionalidad limitada en la formulación de la teoría de entrada, por qué criterios los tomadores de decisiones optan por acciones de tipo incremental que tienden a priorizar los medios sobre los fines, y no a erradicar las causas. Así mismo, se revisaran los principios que guiaron la formulación de la

Transversalidad de la Perspectiva de Género en las políticas públicas como la estrategia para disminuir las asimetrías de poder.

- Finalmente, el capítulo III define la metodología utilizada en la realización de la tesis; así mismo expone los resultados del análisis estadístico realizado sobre factores socioeconómicos planteados en el marco teórico que inciden en los índices de violencia contra la mujer; y se evaluó la congruencia del diseño del programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.

Como resultado del trabajo de investigación se comprobó que los indicadores de políticas de atención a las consecuencias del problema (entendidas como el número de leyes, procesados y sentencias emitidas en las entidades federativas por violencia doméstica) presentan una escasa relación con el índice de violencia contra la mujer por parte de su pareja en comparación con los indicadores de atención a las causas del problema (entendidas desde la teoría de recursos, como el acceso de las mujeres a: educación, empleo, derechohabiencia); por lo cual las leyes no influyen sobre la violencia de género y se comprobó la hipótesis de la tesis de investigación.

En cuanto a los resultados de la evaluación del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género se mostró que a pesar de que en su diseño incorpora como valor transformar las relaciones entre mujeres y hombres en un sentido igualitario; el programa priorizo los medios (la institucionalización de las medidas organizacionales) sobre el logro de sus fines (lograr la igualdad de género) por lo cual las acciones técnicas y organizacionales que propone mostraban poca causalidad para alcanzarlo.

Finalmente, solo queda reiterar que en toda política pública, programa o proyecto de intervención social para alcanzar los propósitos que le dieron origen se requieren utilizar procedimientos rigurosos de investigación social tanto cuantitativos como cualitativos para identificar claramente: las dimensiones y causas del problema, así como los actores y redes de política clave que deben ser involucrados en la atención, la definición de objetivos y las estrategias de implementación. Esto es, la eficacia de la acción gubernamental solo es posible mediante la armonía de las tres dimensiones de la política pública: política, técnica, y de valores.

Este trabajo se centró en las limitaciones del proceso técnico y de valores por los cuales tanto las políticas públicas que atienden el problema de Violencia contra la Mujer en México como la Transversalidad de la Perspectiva de Género, presentan dificultades para erradicar las asimetrías de poder que generan las brechas de desigualdad y la violencia de género.

Así pues, queda pendiente para investigaciones posteriores el estudio de las dimensiones político-organizacional en las políticas de atención a la violencia de género a fin de entender las contradicciones entre el discurso oficial y la voluntad política con que se impulsan las acciones para erradicar el problema; así como el peso que tienen los organismos supranacionales y los grupos de interés en la agendación del tema.

CAPÍTULO I

SUJETO DE ESTUDIO:

MODELOS CAUSALES Y ENFOQUES DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Objetivo: revisar las asimetrías de poder como causa principal de la violencia contra la mujer; así como la teoría de entrada en cuatro modelos de explicación de la Violencia de Género (social, ecológico, recursos y mecanismos de sanción) y las tres líneas de intervención de las Políticas Públicas para atender el problema.

Palabras Clave: Poder, Género, Violencia, Violencia de Género, Modelo Social, Modelo Ecológico, Modelo Individual, Epidemiología, Recursos, y Sanciones.

Preguntas Guía:

- ¿Cuáles son las causas de la Violencia contra la Mujer?
- ¿Cuáles son las acciones implementadas por las políticas públicas para incidir en la reducción de los índices de violencia contra la mujer?

Este capítulo expone a las asimetrías en el equilibrio de poder entre los sexos como la fuente de: la asignación diferenciada de los roles de género, las menores oportunidades de acceso a recursos y la principal causa de violencia contra la mujer que funge como un mecanismo de sanción que reproduce el status quo. Así mismo, revisa desde distintos modelos de explicación los factores en los que pretenden incidir las políticas públicas para reducir los indicadores de la violencia de género.

1.1 Poder

Desde la teoría de la interdependencia, Keohane define el **poder** como “*la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían*” (y a un costo aceptable para el actor que promueve la acción)”, el control de los recursos y el potencial para afectar los resultados. (KEOHANE & Nye., 1988., pág. 25)

Para Crozier (1977 , pág. 58) el poder se encuentra relacionado con: la cantidad de zonas de incertidumbre pertinentes que puedan controlar, y la capacidad de negociación e intercambio que los actores tengan. Para obtener el **control** es necesario establecer una relación de poder que le permita a un individuo o grupo ejercer dominio sobre otro y para ejercerlo se requiere “*una legitimidad social que lo autorice*” y contar con “*recursos (bienes, poderes o afectos) que aquella persona que quiera controlarse no tenga y valore, y de medios para sancionarla y premiarla*” (BONINO, 1999, pág. 2).

Figura 1. Relación de poder



Fuente: Elaboración propia con base en Bonino, 1999. p2

Finalmente para Morgenthau, la tendencia a dominar es natural en toda asociación humana desde la familia hasta en el propio Estado, la búsqueda por el poder es un hecho innegable que no se reduce a una lucha por ventajas económicas sino por conseguir el

control de uno sobre otro. Así el poder es el “*control del hombre sobre las mentes y acciones de otros hombres... es una relación psicológica entre quienes ejercen y aquellos sobre los que se ejerce*” y proviene de tres fuentes: las expectativas de beneficios, el temor y el amor hacia lo hombres o **instituciones**² (MORGENTHAU, 1986, págs. 43,50).

De estos autores, es posible entender la presencia del poder en toda asociación humana como una búsqueda por conseguir el control del otro; para obtener el poder se requiere de una posición asimétrica de ventaja que asegure el control de los recursos, la presencia de incentivos negativos y positivos que lo refuercen, y la representación de una estructura social que lo legitime.

Como señala Joseph Valles (2000), quienes disfrutan de una situación de ventaja aseguran su poder político utilizando recursos económicos (recompensa o penalización de los actos de los otros), de coacción (limitación o anulación de la libre decisión); y simbólicos (por la valoración positiva de los rasgos de información, cultura, religión, historia o derecho de quienes se encuentran en ventaja) así explican la realidad social, invisibilizan su situación de ventaja y dan la versión más favorable a los hechos según sus propios intereses. De manera similar puede entenderse la relación de poder asimétrica entre hombres y mujeres.

1.2 Género

Robert Stoller en 1968 “desarrolló en una investigación empírica sobre trastornos de la identidad y demostró que lo que determina la identidad y el comportamiento masculino o femenino no es el sexo biológico, sino las expectativas sociales, los ritos, las costumbres y las experiencias que se ciernen por el hecho de haber nacido mujeres u hombres. Esta observación permitió

² “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North 1992, p3)

*concluir que la asignación y adquisición social de la identidad sexual es más importante que la carga genética, hormonal o biológica que los seres humanos traen consigo al nacer; esto significa que las relaciones sociales entre los sexos se pueden desnaturalizar”.*³

Así el género es una construcción simbólica surgida desde la cultura, que tomo como base al **sexo**⁴ biológico para determinar el poder, identidad, autonomía, ámbito de acción, posición jerárquica, participación política, y tipo de relación con los otros (cuidado o desprendimiento) de forma diferenciada en hombres y mujeres. De aquí que Simone de Beauvoir ((1997) [1949]) señala que no se nace hombre o mujer sino que se llega a serlo, lo cual nos remite a la definición de género:

“El género es una categoría utilizada para analizar cómo se definen, representan y simbolizan las diferencias sexuales en una determinada sociedad. Por tanto, el concepto de género alude a las formas históricas y socioculturales en que las mujeres y los hombres construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en la sociedad. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman con el transcurso del tiempo”.
(Inmujeres, 2007)

La definición de género presentada por el Instituto Nacional de las Mujeres, refiere a la dimensión histórica con que fueron definidas las diferencias entre hombres y mujeres. Retomando algunos de los planteamientos de Catherine MacKinnon (1989) posterior a la evolución de la comunidad primitiva, la primera diferencia social entre los seres humanos,

³ (El Colegio Mexiquense, 2008)

⁴ Conjunto de características genotípicas y fenotípicas presentes en los sistemas, funciones y procesos de los cuerpos humanos. En (Cazes, 2000)

se dio a partir del nacimiento de la propiedad privada⁵; en la cual el hombre más apto para el trabajo productivo por su fuerza física obtuvo la posición de ventaja y requirió controlar la sexualidad femenina⁶ para tener la certeza de que los bienes acumulados fueran heredados a sus hijos legítimos.

Así con la finalidad de **controlar** el cuerpo y la sexualidad de las mujeres; el **patriarcado**⁷ estructuró la desigualdad social, económica y cultural entre ambos sexos en la sociedad. A través de los roles de género y los espacios de desarrollo diferenciados: al hombre le designo el espacio público de producción de riqueza, el ejercicio de la violencia y la toma de decisiones validados por la comunidad, mientras a la mujer la subordino en el espacio privado de reproducción, la alejo del acceso a recursos e inhibió sus rasgos agresivos.

(Figura 2) Figura 2. Instituciones de Desigualdad de Género



Fuente: Elaboración propia con base en los planteamientos de Bonino, Engels, Hierro, Lagarde

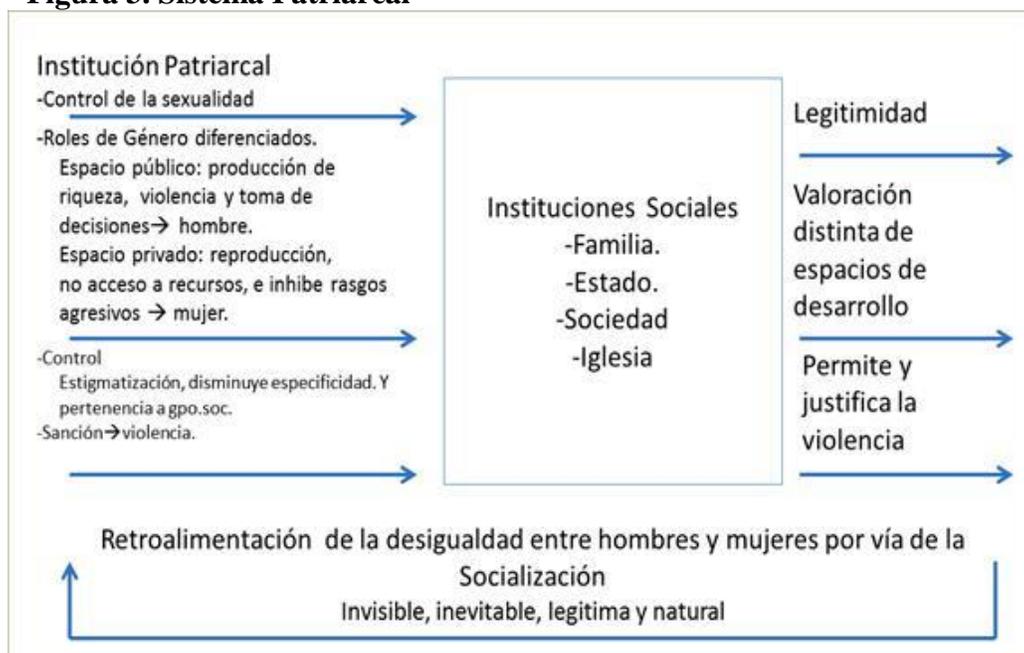
⁵ Wilhelm Reich señala que “Engels... supuso correctamente que la naturaleza de las relaciones..., el origen de la división de clases debía encontrarse en la antítesis entre hombre y mujer” en (MacKinnon, 1989, pág. 59).

⁶ Para Engels las mujeres originalmente se vieron «degradadas, anuladas, convertidas en esclavas de la lascivia el hombre, en mero instrumento para criar a los hijos» porque la monogamia femenina se hizo necesaria para garantizar la paternidad para poder heredar la propiedad privada En (MacKinnon, 1989, pág. 58).

⁷ El análisis del sistema patriarcal es el punto de partida de los estudios de feministas pertenecientes al movimiento radical, quienes señalan que el patriarcado es un sistema sexo-género que supone que la dominación del hombre sobre la mujer, no es un sistema propio del capitalismo sino que le antecede. En (Sánchez Olvera, 2002, pág. 28)

La violencia contra la mujer implica un mecanismo de **control** al estigmatizar a las mujeres en función de su aceptación del *status quo*, eliminar de ellas el sentido de su especificidad⁸ y su identificación como miembros pertenecientes a un grupo social⁹; así mismo funciona como una **sanción** al permitir o justificar el ejercicio de los tipos simbólicos¹⁰ y explícitos de las agresiones ejercidas contra las mujeres. La retroalimentación del status quo en el entorno social entre los individuos y sus instituciones la vuelve **invisible, inevitable, legítima y natural**, características por las cuales el Estado tolera e incluso ejerce la violencia de género. (Figura 3)

Figura 3. Sistema Patriarcal



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Easton

⁸ Por la imposición del ser para el otro, y negar su identidad en tanto no cuadre con el prototipo de “mujer”.

⁹ Al crear relaciones “naturales” de enemistad entre mujeres → suegra-nuera, jefa-subordinada, etc.

¹⁰ Los Micro machismos la pareja (BONINO, 1999); el acoso sexual y la violencia cultural (machismo), económica, patrimonial y psicológica; por parte de medios de comunicación, discurso oficial y servidores públicos. Mención aparte merece el uso de violencia física y sexual en la represión de movimientos sociales (por ejemplo, el uso de “violación como arma de guerra” sobre 47 mujeres el 3 de mayo de 2006 en el caso de San Mateo Atenco (MONTEMAYOR, 2010)).

¿Cómo fue que las instituciones sociales establecieron la diferencia entre hombres y mujeres? Encontramos que como señala Walton Hamilton una institución es “*una forma de pensamiento o acción permanente o prevaleciente, que estaba empotrada (“embedded”) en los hábitos de un grupo o costumbres de la gente*” (HODGSON, 2001, pág. 16)

Entonces las **instituciones** tanto formales como **informales**¹¹ al influenciar las **prácticas sociales**¹², asigno espacios de realización: al varón le asigno el **ámbito público** desde el cual el hombre toma las decisiones colectivas y rige la economía y subordino a la mujer en el **ámbito privado** de reproducción a un papel de servicio; las acciones asignadas fueron reproducidas socialmente en forma de **hábitos** “*definidos como una propensión a llevar a cabo un patrón de comportamiento previamente adoptado, auto-realizable y sin deliberación... es una forma de comportamiento, no reflexivo, auto-sustentable que surge en situaciones repetitivas*” (HODGSON, 2001, pág. 14) limitando las oportunidades en función de su rol de género.

1.2.1 Rol de género femenino

Para Graciela Hierro (1998), el fin impuesto a la mujer para su realización es lograr la felicidad del mayor número de personas, con esto es condicionada a “ser para el otro”, mantener el “orden natural de las cosas” y garantizar la estabilidad del Status Quo. Las reglas impuestas al género femenino se establecen en tres categorías:

¹¹ Las instituciones informales se definen como las normas sociales que representan las prácticas desarrolladas con reglas estables de comportamiento que están fuera del sistema formal (SEN, 2007).

¹² Para Giddens son las actividades humanas, sociales, recursivas, ordenadas en un espacio-tiempo y recreadas en sus actividades (GIDDENS, 1984)

- **Inferiorización:** define a la mujer desde su naturaleza biológica, su fuerza física inferior y la aleja de las actividades económicas por el tiempo que implica la reproducción (gestación, cuidado posnatal, crianza y socialización) colocándola en una condición de dependencia, necesidad de protección y menor valía social dependiente.
- **Control de la sexualidad:** el ejercicio legítimo de la sexualidad se realiza exclusivamente en el matrimonio, en un contexto de amor romántico, que privilegia la satisfacción erótica masculina, desvirtúa el erotismo femenino y define a la procreación como su finalidad.
- **Uso:** cosifica a la mujer convirtiéndola en un objeto que promueve la reproducción cultural de la familia, la satisfacción de necesidades de servidumbre hacia otros y la satisfacción sexual del hombre.

El rol femenino tiene la finalidad de desprenderla del sentido de sí mediante:

1. **Restringir la satisfacción erótica** femenina: mediante pautas morales la limitan a la procreación en un espacio del “amor santificado” y reconocido por las otras instituciones patriarcales (Familia, Estado e Iglesia) en el matrimonio, con esto provee al varón de certeza sobre los hijos a los que heredara sus bienes. Mientras el hombre no está sujeto a la misma regla (lo que se conoce como doble moral) así se elimina de carga erótica a la sexualidad de la mujer -para sí misma- y se convierte en un objeto para la satisfacción sexual del hombre.
2. **Ser para otro:** su finalidad es lograr la felicidad de otros, primero de la familia en que nace, y posteriormente de la que conformara con su marido e

hijos. Su valor social será dado en función de que tan eficientemente cumpla con su papel en el hogar, y la devoción a los suyos. A cambio recibirá un status social y el beneficio de manutención económica por haber sido alejada del mercado de trabajo.

3. **La dicotomía madre-prostituta:** de no cumplir con las categorías de su condición femenina (inferiorización, uso y control) y sujetarse plenamente al sistema patriarcal, de acuerdo a Graciela Hierro será desvirtuada y señalada como prostituta (la antítesis de las virtudes femeninas). Así mismo el coartar los medios sociales para alcanzar un status social por sí misma, exagera su incertidumbre por conservar a quién le da sostén económico y status; y la convierten en enemiga de otras mujeres que puedan conseguir o quitarle lo que ella no puede obtener desde su espacio de sujeción al sistema patriarcal.
4. **Invisibilidad:** la condición femenina subordinada nace con el patriarcado a la par de las demás instituciones sociales, por lo tanto aunque se percibe una situación diferenciada entre géneros; esta es invisibilizada y escondida detrás de la situación de clase. Cada mujer es sometida en su propia esfera social.

El cumplir con estas categorías la consagraran con la imagen y símbolos de la **madre** con los cuales obtiene como incentivos positivos: un **trato galante** (la obtención de un rango social y un trato preferente) y **privilegios femeninos** (se le brinda manutención económica parcial o total ya que no puede incorporarse plenamente al mercado de trabajo debido a su función de reproducción y trabajo doméstico que realiza).

1.2.2 *Rol de género masculino*

Mientras tanto el rol masculino va encaminado a promover que no pierda su papel de dominio para lo cual necesita demostrar constantemente su poder por medio de: inferiorizar lo que es producto del rol femenino (su trabajo en el ámbito público, su devoción en el “ser para otro”, la castidad y fidelidad sexuales), y demostrar su capacidad de dominio, incluido el uso de la fuerza.

Desde esta visión para que el hombre siga manteniendo su posición necesita demostrar las funciones asignadas por su rol de género como: productor, poseedor de fuerza física, depositario de la capacidad racional e independencia emocional a través de las cuatro consignas del ideal masculino formuladas por Fonseca (2005):

1. La **Mutilación de la feminidad**: eliminando de él todo rasgo emotivo asociado a quienes se encuentran en posiciones inferiores de dependencia: los niños, las mujeres, los minusválidos, las personas mayores y los homosexuales.
2. El hombre debe **ser grande**: esto implica que debe buscar continuamente ubicarse en las posiciones dominantes externas a las relaciones de género midiéndose en torno a su nivel de éxito, poder y admiración que causa en los demás.
3. **Ser fuerte como el roble**: tiene la obligación de mostrarse en todo momento como potente, independiente, poderoso, autónomo e incommovible, ajeno emocionalmente en todos los círculos emocionales donde se mueva.
4. **El uso de la fuerza si es necesario**: demostrar ser el más fuerte de todos; por lo cual es culturalmente violento derivado de la necesidad de demostrar su identidad. Esto también implica que debe dar muestras públicas de que puede cometer

imprudencias, abusar del poder, humillar al débil y someter a quien considera su amenaza.

Por lo tanto, la institucionalización de los roles de género determinan la condición de subordinación de la mujer y la demostración del poder por parte del hombre, produciendo la situación de desventaja social - económica de la mujer respecto al hombre; y es uno de los elementos que promueven la Violencia de Género.

1.3 Violencia de Género

La **violencia** se define como “el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño” (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005, pág. 167) . En tanto, José San Martín (2004) al definir la violencia como el ejercicio de la agresividad descontrolada, nos brinda tres pautas para entender el fenómeno:

1. La violencia persigue un **propósito** para su portador, no puede ser considerado producto de la casualidad o carente de intención.
2. La agresividad es el instinto natural que incrementa la eficacia biológica de su portador; este instinto fue seleccionado junto a una serie de elementos que lo regulan o inhiben cuando se produce contra animales de la misma especie. En tanto la violencia es un rasgo humano que se ejerce intencionalmente contra miembros de su propia especie. En (SAN MARTÍN, 2004, pág. 21) y
3. El peligro de su alcance “*puede traducirse en atentados contra la integridad física o psíquica e inclusive la muerte para aquel a quien la dirige*”. (SAN MARTÍN, 2004, pág. 22).

Tanto hombres como mujeres pueden cometer o ser víctimas de actos violentos, pero el tipo de violencia que padecen es diferente para empezar por el agente que infringe el daño: los actos violentos son realizados en mayor parte por hombres, y en el caso de que ellos sean víctimas de agresiones físicas estas fueron perpetradas por extraños. En cambio, las mujeres son agredidas por alguien que conocen y presentan mayores probabilidades de ser víctima de ultraje o explotación sexual a lo largo de su vida. (MORRISON, 2005) (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005) Retomando clasificaciones emitidas por José San Martín (2010), (2004) podemos clasificar a la violencia en 5 tipos principales:

- **Violencia Física:** Es todo acto de agresión intencional en el que se utilizan mecanismos directos como lo son distintos objetos, alguna parte del cuerpo, arma o sustancia para intimidar, inmovilizar o causar daño a la integridad física, a fin de someter y controlar a una persona más débil.
- **Violencia simbólica:** Aquella que se efectúa sin necesidad de amenazar directamente o dar alusiones a actuaciones que se realizaran en caso de que el afectado no presente el comportamiento que el agresor requiere de él, por lo cual los afectados permanecen pasivos ante ella ya que los mecanismos por los que se ejercen no son perceptibles o jurídicamente punibles, este tipo de violencia puede ser cultural (ej: machismo) o estructural (ej: recortes presupuestales).
- **Violencia Psicológica:** Es la violencia de tipo emocional en que se veja al otro por medio de insultos que humillan y hacen sentir inútil, torpe, feo, etc. Genera indefensión aprendida en la persona que lo recibe quien interioriza la agresión sintiéndose culpable e incluso merecedora del daño recibido permitiendo que interfieran en sus deseos e ideas para salir de esa situación.

- **Violencia Familiar:** Aquella que se da en el seno familiar rompiendo su armonía por uno o varios miembros hacia otro(s) integrante(s) de la familia que va desde insultos, amenazas, privaciones hasta golpes e incluso el asesinato; independientemente de que se produzca o no lesión este tipo de violencia afecta la salud física y emocional de los integrantes de las familias notándose en un bajo rendimiento y desviaciones en el desarrollo emocional y social de quienes reciben actos violentos siendo común que repitan las conductas aprendidas en el exterior a la familia.
- **Violencia de Género:** Es el uso de la fuerza conservar la condición superior del hombre sobre la mujer.

La Violencia de Género en su significado más amplio, toma en cuenta a la dicotomía masculino-femenino como una construcción cultural y la entiende como aquella violencia estructurada dirigida en contra de la mujer (como minoría sexual) en una situación social de desequilibrio que sobrevalora las características del sexo masculino heterosexual y desvirtúa las características del sexo femenino y la homosexualidad.

En tanto para la “Convención Belém do Pará”, la **violencia de género** es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (SRE, UNIFEM, PNUD, 2004).

Dentro de la Declaración y plataforma de acción de Beijing, podemos encontrar los espacios y las formas en que se produce la violencia de género (SRE, UNIFEM, PNUD, 2004):

- a) *La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluido el maltrato, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;*
- b) *La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;*
- c) *La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. Los actos de violencia contra la mujer también incluyen la esterilización o el aborto forzados, el uso coercitivo/ forzado de anticonceptivos, infanticidio de las niñas y selección sexual prenatal.*

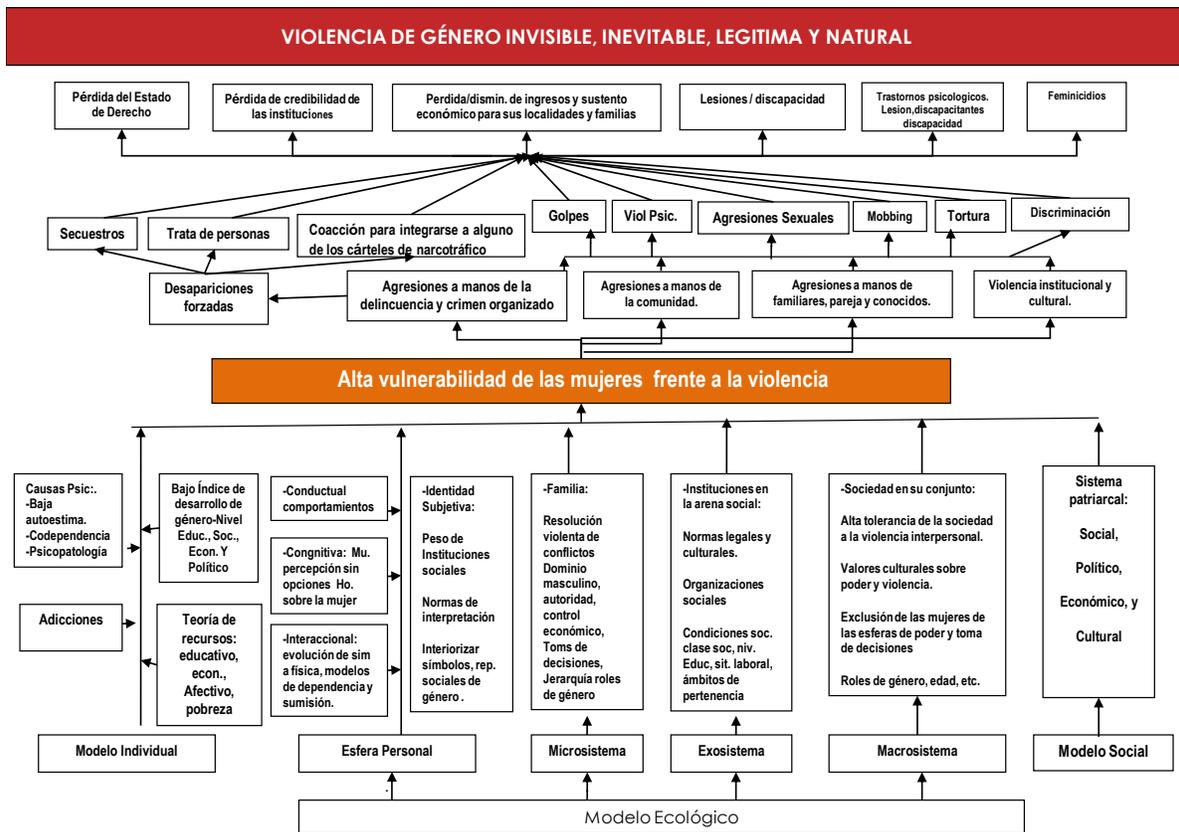
A continuación se revisan tres modelos que explican las causas de la violencia de género con base en los planteamientos de Marta Torres Falcón (2010, págs. 72-77), Mayra Buvinic (2005) y Andrew Morrison (2005) estos modelos son útiles para entender las diferentes teorías de entrada y líneas de acción, con que es atendido el problema de violencia contra la mujer en las políticas públicas.

1.3.1 Modelos causales de la violencia de género

La Violencia de Género como problema público es uno de los que podemos considerar como *wicked problems* o problemas retorcidos (RITTEL & Webber, 1993)(Figura 4). En los problemas retorcidos es difícil establecer el momento cuando se alcanzó su solución, al existir interdependencia con otros problemas sociales, no poder definir si es efecto visible de algún problema mayor o si al aplicar acciones para solucionarlo incrementa sus

dimensiones creando nuevos problemas. Al ser difícil obtener información de todas las posibles alternativas de solución, la comprensión y definición del problema se realiza desde las estrategias de acción disponibles para su solución.

Figura 4. Árbol de Problemas: Causas y consecuencias de la Violencia de Género desde la perspectiva de un Problema Retorcido



Fuente: Elaboración propia con raíces con base a Martha Torres Falcón, 2010.

A continuación se definirán las variables que componen los tres modelos causales de explicación para la violencia de género observados en las raíces del árbol de problemas: el modelo individual, el modelo social y el modelo ecológico.

1.3.1.1 Modelo Individual:

Marta Torres (2010, págs. 72-73) señala que para el enfoque individual la violencia contra la mujer es un evento aislado de la dinámica social, resultado de las características

individuales tanto de la víctima como del agresor. Las teorías más recurrentes utilizadas por este modelo son: la codependencia en la pareja, la presencia de adicciones, la existencia de alguna psicopatología y la teoría de los recursos¹³ donde *“La violencia se produce porque falta un recurso determinado, sea educativo, económico, afectivo o de cualquier otra índole”* (2010, pág. 73).

Del modelo individual, Martha Torres (2010) menciona su nula capacidad para explicar la violencia, puesto que es incorrecto señalar una causa erradicable solo por la voluntad de los protagonistas. Asimismo, la autora señala entre los agresores la presencia de perfiles funcionales en otros ambientes, que ejercen la violencia de manera selectiva sobre personas en que les es posible descargarla por implicar repercusiones mínimas o inexistentes (principalmente cuando se alude al alcoholismo como causa de violencia domestica).

1.3.1.2. Modelo Social:

De acuerdo con Marina Castañeda (2001) la violencia contra las mujeres remite al **machismo**; presente en todos los aspectos de la vida; como el juego de poder que se da entre hombres y mujeres, derivado del deseo de los hombres por controlar a las mujeres en las áreas emocional, intelectual, sexual, laboral y política de su vida. La **violencia contra la mujer** es el mecanismo a través del cual se perpetúa la dominación del hombre sobre la mujer y la desigualdad de género (UNAM, CONACYT, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011).

El punto de partida del enfoque se basa en la deconstrucción del binomio sexo-genero para entender que el sexo biológico fue moldeado por el sistema social para producir el género; que determina las expectativas y oportunidades diferenciadas para hombres y mujeres. La

¹³ Esta teoría se desarrollara ampliamente en el apartado 1.3.2 Políticas Públicas para la atención a la Violencia de Género

violencia de género mantiene el status quo en la relación entre los sexos; y es el resultado de las estructuras de desigualdad asentadas en las áreas cultural, económica, política, y social (TORRES Falcón, 2010).

La debilidad en este modelo consiste en que no puede explicar porque no todos los hombres son violentos, ni por qué todas mujeres permanecen en una relación de maltrato.

1.3.1.2. Modelo Ecológico

El enfoque ecológico representa la interrelación del enfoque individual y el social con aspectos personales, situacionales y socioculturales en las cuatro esferas de interacción humanas: Macrosistema (sociedad), Exosistema (instituciones), Microsistema (familia) y Esfera personal.

A. Macrosistema:

Refiere al sistema social que retroalimenta la presencia de la violencia y los roles de género; en este influye la construcción simbólica de la sociedad acerca de la violencia; y su presencia explícita en el entramado social. Si la violencia es tolerada socialmente, aumenta el riesgo de las mujeres a padecerla.

Entre los factores de riesgo se encuentran las normas culturales, políticas y leyes que validan el dominio del hombre sobre la mujer, respaldan el predominio masculino en la toma de decisión sobre el patrimonio familiar y la presencia social de la violencia como forma de resolver los conflictos. (MORRISON, 2005).

De los factores anteriores Buvinic señala como los patrones culturales autoritarios en la familia, derivados del Derecho Napoleónico, colocan al padre como dueño de la vida de la mujer y de sus hijos situación que los vulnera frente a la violencia (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005, pág. 174). La situación es reforzada por la falta de capacidad

del sistema y el sesgo legal contra la mujer, por lo cual la violencia es escasamente denunciada.

En cuanto a la invisibilidad social de la violencia contra la mujer; aunque la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010, Enadis (INMUJERES; CONAPRED, 2012) revelo que las encuestadas considera que no se respetan los derechos de las mujeres para el 56.6% y para el 56.3% la sociedad no ayuda a las mujeres por que no conoce sus problemas. Sin embargo, el 22.4% mostro estar de acuerdo o parcialmente de acuerdo con la frase de que las mujeres son violadas por provocar a los hombres reproduciendo el discurso con el que justifica la agresión sexual que ejercen hacia las mujeres.

Así para las mujeres encuestadas por la Enadis, el principal problema que presenta en México la población femenina es el empleo y la economía para el 24.7%, seguido de la inseguridad para el 14.9% y los problemas de violencia con el 11.4%. Esto muestra la menor importancia social que se otorga a la violencia de género cuando el 66.3% de las encuestadas considera que en México se golpea a las mujeres; y en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2011) el 47 % por ciento de las mujeres mayores de 15 años han padecido violencia durante su última relación de pareja (INEGI, 2013).

B. Exosistema:

Son las instituciones que definen el funcionamiento, y las condiciones sociales de los individuos y las familias. La Violencia de Género, se encuentra atravesada por el entramado social articulándose con otros tipos de violencia (Ej. de clase social). Por lo cual, a menor presencia de indicadores de violencia por condición de clase social, etnia, edad, etc.; se reducen las probabilidades de que las mujeres sufran violencia.

Entre los factores determinantes de este enfoque se encuentra el impacto de las condiciones de pobreza sobre sentimientos de estrés y frustración como: hacinamiento, desempleo, densidad poblacional, impunidad, desigualdad, nivel promedio de ingresos, escolaridad y el nivel de violencia social existente (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005, pág. 175). Por ejemplo, en Nuevo León el incremento de once veces la tasa de homicidios (de 6.7 a 78.4 en hombres y de 1 a 9.7 en mujeres por c/100000 habitantes) en un lapso de 5 años modifico el nivel de violencia de género de bajo a alto (INEGI, 2011).

Por lo cual, en este enfoque es importante la percepción de seguridad que tienen las mujeres donde el 71.9% de la mujeres perciben inseguridad en su entidad federativa, 63.3% en sus municipio y 42.6% en su colonia o localidad (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública, 2011).

C. Microsistema:

Comprende a la familia como el espacio que socializa a sus miembros para identificarlos conforme a sus roles de género. A esta área pertenece el concepto de violencia como “carácter aprendido” que condiciona a los menores a su utilización futura por imitar la conducta observada en los padres, familiares, medios de comunicación y personas con las que se relaciona.

Entre los factores observados en este enfoque se encuentran: haber sido testigo de violencia doméstica en la infancia y la reproducción de controles ideológicos de subordinación de la mujer en la familia. Por ejemplo, la existencia de doble jornada laboral en las mujeres quienes realizan entre 10 y 20 horas más que otros miembros de su familia en las actividades domesticas (CONEVAL., 2014).

Otro tipo de interrelación se da entre la violencia intrafamiliar y la violencia contra la mujer. Un ejemplo es el estudio de Irene Casique donde muestra la estrecha relación entre violencia contra las mujeres y la violencia infantil en los hogares, en el que las madres son perpetradoras de violencia física (LÓPEZ S. , 2009), en tanto que los hombres de la familia son los responsables en mayor medida de la violencia sexual padecida por los menores (MORRISON, 2005).

D. Esfera personal:

“...corresponde a la identidad subjetiva, a los mecanismos para interiorizar símbolos y representaciones sobre el género, las normas de representación y el peso de las instituciones sociales” (TORRES Falcón, 2010, pág. 77). Esto es, la forma como la socialización impacta en los hombres y mujeres a nivel personal para frenar su desarrollo. Factores determinantes en este nivel son la presencia de: anomalías neurobiológicas, adicciones, bajos niveles de educación, haber sufrido abuso sexual durante la infancia, desempleo, y la edad (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005).

La correlación entre las instituciones sociales, la asimilación de símbolos, y los recursos disponibles es observable en la relación entre nivel de estudios superior y tasa de violencia física severa. La tendencia indica que a mayor nivel educativo disminuye la tasa de violencia; por eso en Oaxaca donde sólo 6.3% de las mujeres casadas o unidas tienen nivel de instrucción superior y posgrado; la tasa de mujeres violentadas de forma severa es de 16.3% superior a la media nacional de 12% (INEGI, 2013).

Otro ejemplo, que indica el peso mayor de los símbolos y las instituciones sociales sobre el nivel de estudios. Es el trabajo de Blumstein y Schwartz en 1983, sobre la relación entre empleo y autonomía de decisión, donde en la variable *“capacidad para tomar decisiones”*

encontró una dimensión cultural definida como “tasa de descuento ideológica” la cual añadía una mayor participación de la mujer en las tareas del hogar independientemente del aumento de su autonomía, con lo cual una mujer obtenía un poder de decisión menor a un dólar por cada dólar que ella obtenía en el mercado de trabajo, en comparación con un hombre¹⁴”.

En cuanto a indicadores sobre la presencia de símbolos institucionales para la permanencia de la Violencia de género; encontramos que de las 24 569 503 mujeres casadas mayores de 15 años en el país, el 44.8% ha padecido algún incidente de violencia a lo largo de su relación; y de las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en el año, el 29.3% considero que la violencia intrafamiliar es un asunto privado y como tal se debe quedar (ENDIREH, 2011).

E. Limitaciones del Modelo Ecológico

Aunque el marco ecológico goza de gran aceptación, y constituye la propuesta más avanzada para entender la violencia de género son escasos los intentos realizados para explorar la interrelación de los factores de riesgo individuales y comunitarios y su influencia en la vulnerabilidad de la mujer ante la violencia (MORRISON, 2005, pág. 8)

En “Panorama de Violencia contra las mujeres en México” (ENDIREH, 2013) al establecer correlaciones entre las variables causales más comunes de la violencia de género: provenir de una familia con antecedentes de violencia intrafamiliar, tener bajo nivel educativo, recursos económicos escasos, o ser dependiente económico de la pareja; se encontró que,

¹⁴ Blumberg, Rae Lesser (1991), Gender, Family and Economy the Triple Overlap, Newbury Park, Calif. Sage Citado en (DEL TRONCO, 2009, pág. 183)

contrario a lo que se pensaba, no existía una tendencia clara de las mujeres con estos antecedentes a padecer violencia; mientras que otras mujeres sin ninguna de estas características si presentaban violencia, por lo tanto el documento concluyo:

“No existe un perfil de las mujeres maltratadas ni de los hombres violentos, sólo relaciones de poder entre ellos y ellas” (ENDIREH, 2013).

Entonces retomando el planteamiento sobre la relación entre violencia de género y poder de Morrison. Las normas de género patriarcales inciden en las cuatro esferas de interacción humana: en el nivel individual en el menor nivel educativo y de autonomía financiera alcanzado por la mujer. En el nivel relacional, en el control del patrimonio, el dominio de la toma de decisiones y en el conflicto marital. Por último, en el nivel comunitario y social, el poder se traduce en instituciones, que aceptan el dominio del hombre y limitan las oportunidades de la mujer (MORRISON, 2005, pág. 11)

Si la violencia de género es determinada por las relaciones de poder, y el proceso decisorio de las políticas públicas se sustenta en una perspectiva racional (que no contempla las dimensiones del poder), entonces ¿es posible resolver el problema de Violencia de Género por las Políticas Públicas? Luis Aguilar brinda una respuesta *“frente a muchos problemas públicos "no hay solución sino re-solución". Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática”* (AGUILAR Villanueva, 1993. p. 56)

La intervención gubernamental para erradicar la violencia de género se ha concentrado en tres tipos de acciones: 1. la prevención-contención epidemiológica de víctimas de violencia intrafamiliar por medio de campañas de sensibilización, atención psicológica, el

alojamiento en albergues, y cursos de rehabilitación a agresores; 2. la imposición de sanciones penales; y en el marco de convenciones internacionales de derechos humanos de la mujer 3. dotar a la mujer de recursos (empleo, educación, salud, y representación política) para hacer frente a la violencia de género promoviendo una redistribución de poder entre los géneros. A continuación se revisara la teoría de entrada detrás de cada una de ellas.

1.3.2 Políticas Públicas para la atención a la Violencia de Género: Enfoque Epidemiológico, Sanciones Penales y Distribución de Recursos.

Las políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia de género se consideran más eficiente a largo plazo¹⁵ que el control sobre los efectos de la violencia. Pero en los tres enfoques presentados a continuación, la prevención difiere por su visión acotada del problema, población objetivo y el momento en que se brinda la atención. *“Las acciones de prevención primaria están dirigidas a la población en general, con el fin de evitar conductas agresivas. La prevención secundaria está dirigida a grupos de alto riesgo, y la prevención terciaria a individuos que ya han ejercido conductas violentas o han sido víctimas de la misma”*. (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005, pág. 200).

Así, distribuir recursos económico-sociales a las mujeres puede considerarse prevención primaria, prevenir las consecuencias del comportamiento violento sobre grupos considerados de alto riesgo o vulnerabilidad es prevención secundaria, y sancionar jurídicamente a individuos que ejercen actos de violencia es prevención terciaria. (Tabla 1)

A continuación, se revisara la teoría de entrada detrás de cada una de ellas.

¹⁵ En relación a su costo-beneficio, por ejemplo, en Estados Unidos se estima que por cada dólar invertido en prevención se podrían ahorrar al menos seis dólares invertidos en programas de control (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y México, 2005, pág. 201)

Tabla No. 1. Políticas Públicas orientadas a la prevención de la Violencia de Género.			
	Primaria	Secundaria	Terciaria
Ubicación	Transversalidad de la Perspectiva de Género (todas las áreas y sectores de política pública)	Políticas de Salud Políticas Educativas	Leyes para la prevención, atención, sanción y erradicación de la discriminación, y la violencia doméstica y en contra la mujer
Tipo de política pública	Redistributiva	Distributiva	Regulatoria
Teoría de entrada, la Violencia de género es:	El resultado de carecer de algún recurso.	Un problema de salud pública.	Un acto que transgrede los derechos de la mujer.
Enfoque	Enfoque Económico	Enfoque Epidemiológico	Enfoque Jurídico
Población objetivo	Universal (visibiliza a las mujeres en el proceso de planeación)	Mujeres en vulnerabilidad (por factores de riesgo y ciclo de vida).	Acceso a la justicia para víctimas que presentan el problema y sanción a agresores.
Momento de atención	Busca mejorar la atención anterior, durante y posterior al evento	Prioriza momento anterior al evento, pero atiende consecuencias físicas de violencia	Prevalece atención posterior al evento de violencia; pero busca incidir como estrategia de prevención anterior al evento.
Fuente: Elaboración propia			

1.3.2.1 Enfoque Epidemiológico

Las estrategias para la prevención de la violencia por las políticas públicas provienen principalmente de un enfoque epidemiológico de la violencia. Para la epidemiología, la violencia de género es un problema de salud pública por: incidir en el abuso futuro del alcohol y sustancias psicotrópicas de los menores de edad expuestos a ella en su hogar; *aumentar el riesgo de enfermedades de transmisión sexual (violencia sexual), tener impactos sobre la depresión y otros trastornos mentales* (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005, pág. 201), y generar secuelas permanentes sobre el bienestar físico de las mujeres, lesiones severas, invalidez e inclusive la muerte.

El enfoque epidemiológico ubica a la violencia de género como un asunto prioritario en la agenda pública por el potencial aumento de la demanda en los servicios de salud; pero los

efectos de la violencia física y sexual contra las mujeres genera otros costos sociales significativos en términos de: impactos contra los niveles de bienestar, aumento de otros tipos de violencia, incidencia sobre indicadores de productividad nacional, reducción de capital humano-social, costos políticos por incumplimiento de los tratados internacionales ratificados y electorales (Tabla No.2).

Tabla No. 2. Consecuencias de la Violencia de Género			
Nivel	Individual	Social	Económicos-Políticos
Efectos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Salud</i> Lesiones. Síndrome de dolor crónico. Trastornos gastrointestinales. Consumo de alcohol y drogas. Exceso o deficiencia de peso. Inactividad física. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Salud sexual y reproductiva</i> Embarazo no deseado y de alto riesgo. Enfermedades de transmisión sexual. Complicaciones durante el parto y defunciones maternas. Trastornos ginecológicos. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Salud mental</i> Problemas de autoestima. Depresión. Ansiedad. Suicidio. Somatización. Trastornos de la alimentación. Paranoia, fobias y adicción. Trastorno de estrés postraumático.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Trabajo, productividad, comunidad</i> Menor tasa de participación laboral Ausentismo laboral Falta de concentración Apatía y falta de entusiasmo Violencia laboral (<i>mobbing</i>) Menores posibilidades de ascenso en las organizaciones. Despido y abandono del trabajo. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Capital social y humano en generaciones futuras</i> Abandono del hogar. Problemas de salud física, mental y reproductiva Problemas de rendimiento en el espacio educativo. Rezago educativo. Violencia en el ámbito educativo (<i>bullying</i>) Deserción escolar. Antecedente de abuso de alcohol y drogadicción. Antecedente de violencia doméstica y social futura.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Costos económicos</i> Afecta la inserción y productividad de las mujeres (y adultos que padecieron maltrato infantil) en el mercado de trabajo. Impacto en el crecimiento económico por: Menor capacidad de ahorro e inversión en capital físico. Bajos ingresos. Menor acceso al crédito en mujeres. Menor acumulación de capital humano. Menor productividad. Omisión de proyectos económicos en lugares subóptimos desde un punto de vista económico. Costos directos significativos para el sistema de salud. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Costos políticos</i> Menor participación y rendimiento en programas comunitarios y escolares. Menor participación política. Costos políticos por aumento de indicadores de mortalidad por homicidios y suicidios. Incumplimiento de tratados internacionales y convenios firmados.

Fuente: Elaboración con base en BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y México, 2005.

El enfoque epidemiológico es promovido desde organismos internacionales encargados de la promoción de la salud¹⁶ y respaldado en acuerdos de carácter internacional como el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM). Para su atención enfatiza la combinación de estrategias múltiples, el tratamiento simultaneo de varios factores de riesgo

¹⁶ Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS)

e intervención temprana en grupos extensos de población (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005) con vulnerabilidad al fenómeno, a fin de ampliar los impactos de las políticas.

Para la atención del fenómeno promueve, incluir reformas en los programas educativos y programas de mediación con el sector educativo, organizaciones religiosas y los medios de comunicación social para generar intervenciones preventivas estructurales. Sin embargo en la práctica las actividades que realiza se centran en la contención de las consecuencias en las personas que ya padecen el problema como: la atención medica-psicológica, detección oportuna, y la capacitación-profesionalización-contención emocional de servidores públicos.

1.3.2.2 Sanciones Penales

Becker en 1968 establece un enfoque económico de crimen y violencia (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005, págs. 174-176), el cual sostiene bajo posturas similares al neo institucionalismo de elección racional que el agresor buscando la maximización de su beneficio –control de la pareja, desahogo de frustración y reducción de la propia incertidumbre- examina el costo-beneficio de actuar en forma violenta, y decide actuar racionalmente con base a la probabilidad de sufrir los costos o incentivos negativos.

Los costos o incentivos negativos establecen constricciones para sancionar, frenar o evitar actos no permitidos en una interacción. Las sanciones económicas y las penas penitenciarias corresponden al tipo formal, sin embargo, a pesar de la fuerza de su coerción no tiene efectos de disuasión significativos a largo plazo, mientras que las normas de instituciones y grupos privados a manera de capital social pueden ser más efectivas

dependiendo del tipo de redes sociales con que las cuales tenga interdependencia el agresor. (BUVINIC, Morrison, Orlando, & Jiménez, 2005).

Para lo cual, es imprescindible la aplicación efectiva de la ley, y el acompañamiento de la víctima durante todo el proceso judicial a fin de evitar una doble victimización por **Violencia Institucional** -donde independientemente del marco normativo existente, la mujer es disuadida al solicitar servicios en instituciones gubernamentales de seguridad pública-, garantizar su derecho a la justicia y brindar protección efectiva a la víctima contra posibles represalias del agresor.

Así, recurrir a la imposición de sanciones penales como mecanismo para prevenir la violencia contra la mujer, será efectivo solo en la medida de que el agresor enfrente la posibilidad real de sufrir los costos o incentivos negativos por ejercer violencia; si la violencia de género es tolerada socialmente, y si disminuyen o son inexistentes los incentivos negativos, tanto sociales como penales, obtenidos por dañar a una mujer en su círculo social próximo o externo, aumentara la presencia de violencia contra la mujer.

En relación con las instituciones encargadas de regular la conducta violenta de los agresores; aunque el 44% de las mujeres levantaría una denuncia si fueran víctimas de violencia por parte de su pareja y el 14.4% llamaría la policía (Enadis, 2011). En la realidad a nivel nacional de las 5 587 593 mujeres mayores de 15 años que han sido víctimas de violencia física por parte de su pareja; solo el 19.31% (1 079 001) ha acudido al Ministerio Público o delegación a presentar una denuncia y de estos solo fueron registrados 5 834 como casos de violencia intrafamiliar.

Ejemplo de una política pública que atiende la violencia contra la mujer desde la imposición de sanciones penales, sin considerar las implicaciones de las asimetrías de poder entre género como factor causal son las reformas a las leyes producidas durante el

sexenio de Salinas, las cuales reforzaron la penalización contra actos de violencia sexual, y la creación de centros de atención para mujeres violentadas en la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PFJDF).

Miriam Lang (2003, pág. 77) señala que la dinámica organizacional, jerárquica y patriarcal de la Procuraduría; imposibilitó la adopción de la nueva política por la organización y se lograron pobres resultados en el número de sentencias efectivas en relación al número de denuncias levantadas, por la presencia de violencia institucional contra las víctimas que acudían a interponer una denuncia.

Acciones adicionales a la creación-modificación de leyes e impartición de justicia se incluye en la atención jurídica: asesoría-acompañamiento a la víctima, sensibilización de autoridad judicial, seguimiento de denuncias, y tutela jurídica.

1.3.3 Teoría de Recursos

La asimetría de poder entre hombres y mujeres, es observable a través de los indicadores que muestran las brechas de género. En el sistema educativo: la presencia de niñas disminuye conforme aumenta el nivel educativo, y en caso de cursar estudios de nivel superior, la presencia femenina se concentra en profesiones que reproducen el rol de servicio, disminuyendo en ciencias duras y tecnología.

En el aspecto laboral, las mujeres componen una tercera parte de la población económicamente activa, acceden en menor proporción al mercado laboral formal, obtienen prestaciones menores por su trabajo, es escasa la presencia de mujeres en puestos directivos y de toma de decisión; son en menor medida propietarias de medios de producción; y limitan sus aspiraciones profesionales para dedicar mayor tiempo al cuidado de los hijos y

la realización de labores domésticas. Algunos indicadores sobre las limitaciones en el acceso a recursos económicos por parte de las mujeres en México son los siguientes:

En 2010, en el Censo de Población y Vivienda, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) da cuenta de los siguientes indicadores:

- El 32% de las mujeres de 5 a 24 años no asisten a la escuela.
- El 7.8% de las mujeres mayores de 15 no cuenta con ningún nivel educativo.
- Las mujeres conforman solo el 38.5% de la Población Económicamente Activa.
- El 24.6% de los hogares es dirigido por una mujer y se elevó a uno de cada 3 en para el 2012.
- Los hogares con jefatura femenina cuentan con mayor número de integrantes.

En 2011, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE indicó que del total de las mujeres ocupadas:

- El 32.8% de las mujeres ocupadas no cuentan con educación básica.
- El 54.4% de las mujeres que trabajan perciben un salario menor a 2 salarios mínimos o menos.
- El 66.6% pertenecen al estrato económico bajo y muy bajo.
- El 74.4% tienen una proporción subordinada en el trabajo

Mientras el sistema de indicadores de género del CONEVAL (Género y Pobreza: hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012, 2014) señalo:

- Las brechas de ingreso por ingreso en el empleo varían según su nivel educativo ya que mientras un hombre con nivel educativo básico gana 100 pesos una mujer con el mismo nivel educativo gana 78 pesos. La brecha se reduce en caso de un mayor nivel educativo de la mujer, ya que por cada 100 pesos que gana un hombre con educación superior, la mujer con el mismo nivel educativo gana 92 pesos.

- El 63.8% de las mujeres no tienen acceso al sistema de seguridad social.
- Existe doble jornada laboral para las mujeres que laboran quienes dedican entre 10 y 20 horas más a la realización de actividades domésticas.
- De los hogares presididos por mujeres el 30% cuentan únicamente con los ingresos provenientes de las transferencias económicas provenientes de programas sociales.

Por lo tanto, los hogares precedidos por mujeres presentan niveles mayores de pobreza, y tienen una fuerte dependencia a programas sociales de transferencias económicas. Por esta razón, al cuestionarse en la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (INMUJERES; CONAPRED, 2012) cual es el principal problema que presentan las mujeres. Los problemas relacionados con el empleo y la economía ocupan el 1er lugar con el 24.7%. La percepción de las mujeres emitida en esta encuesta ratifica que las madres y jefas de familia son quienes se ocupan principalmente de las labores domésticas con el 59.8%.

En el punto 1.2 “Género” se revisó como la asignación de los roles de género evitan el acceso de la mujer a recursos educativos y económicos; este aspecto es determinante en la violencia contra la mujer porque evita que las mujeres se perciban como un miembro social tanto reproductor como víctima de una situación de desigualdad, control y violencia de género. Al proporcionarle medios para su independencia económica y su formación académica, la mujer reduce su incertidumbre sobre su subsistencia, puede imponer límites en sus interacciones, se encuentra en posibilidad de deconstruir la realidad que vive y cuenta con medios para salir de una situación que atente contra su integridad.

Las políticas públicas encaminadas a disminuir la desigualdad de género a partir de la teoría de recursos, son aquellas que incorporan a las mujeres al mercado formal de trabajo. Sobre los posibles resultados de este tipo de políticas, el estudio de Irene Casique (2008, pág. 66)

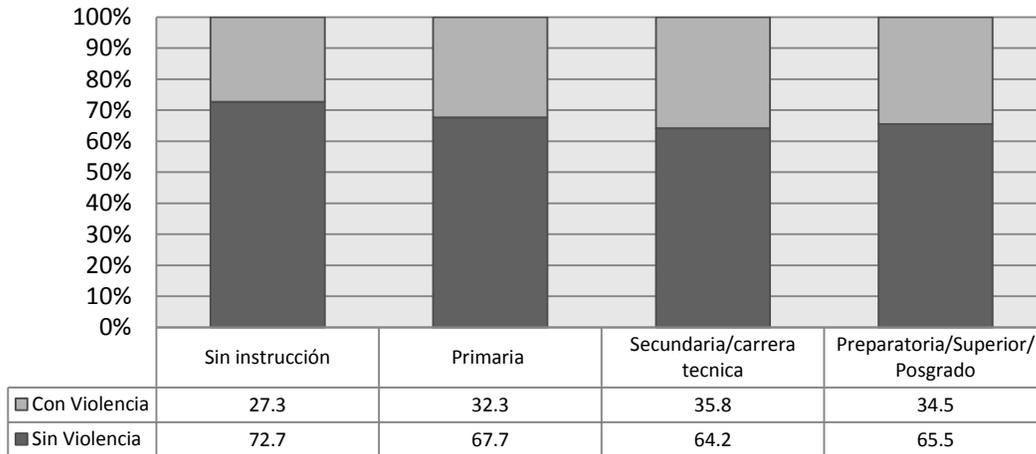
muestra, que se presentaban mayores niveles de autonomía, de poder de decisión, y una ideología más igualitaria, entre las mujeres que trabajan que entre las que no; por reducir su dependencia económica al tiempo que aumentaba su grado de autonomía.

Sin embargo, Ana María Tepichin (2010, pág. 44) indica que “*la incorporación de mujeres a estructuras que permanecen intactas,...* sin una reformulación de las responsabilidades familiares y estatales” produce una doble jornada laboral para las mujeres, por lo cual atender la diferencia de género solo desde la estructura económica no resolverá por sí misma la subordinación de las mujeres en la sociedad. En este sentido, Brígida García y Orlandina de Oliveira (2005) expresan una fuerte interrelación entre jefatura femenina, **violencia doméstica**¹⁷ y divorcios; ya que al acceder la mujer a recursos económicos recrudece la necesidad de control y los sentimientos de frustración presentes en la pareja.

Entonces de acuerdo con la ENDIREH 2011, obtenemos una situación contradictoria entre el acceso a recursos y el comportamiento de los indicadores de violencia contra la mujer. En lugar de disminuir, este aumenta conforme al acceso al nivel educativo medio superior, y su incorporación al mercado de trabajo (INEGI, 2013, pág. 11) (Gráfica 1 y 2,).

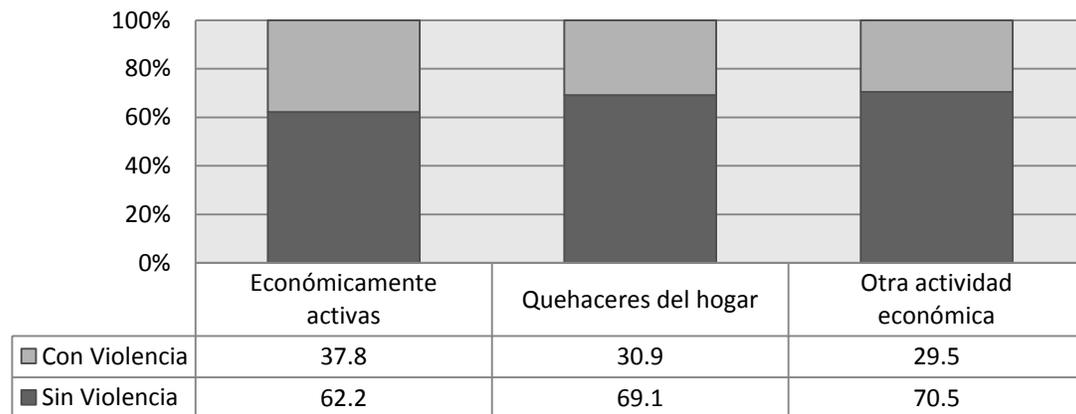
¹⁷ “...constituye una forma de imposición del dominio masculino cuando los controles ideológicos se debilitan, cuando las mujeres no responden a las expectativas masculinas o cuando cuestionan la obediencia ciega hacia sus conyuges, y el dialogo entre ellos no se establece” (GARCÍA & de Oliveira, 2005, pág. 43)

Gráfica No. 1 Distribución porcentual de las mujeres casadas o unidas, por nivel de instrucción según condición de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses



Fuente: elaboración con base en INEGI. Panorama de violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos. ENDIREH 2011. 2013

Gráfica No2 . Distribución porcentual de las mujeres casadas o unidas, por condición de actividad según condición de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses



Fuente: elaboración con base en INEGI. Panorama de violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos. ENDIREH 2011. 2013

Conclusiones:

La relación entre hombres y mujeres no es igual ni equivalente, existe una asimetría de poder que coloca a las mujeres en una posición de subordinación social respecto a los hombres. Esta situación genera comportamientos, expectativas, oportunidades y acceso a recursos diferenciados, socializados a través de todas las instituciones sociales lo cual invisibiliza, naturaliza y legitima la situación de desventaja de la mujer. La violencia de género es producto y mecanismo de control que preserva el status quo de poder del hombre sobre la mujer.

Revisando los modelos causales que explican la violencia de género; las instituciones de género inciden en las cuatro esferas de interacción humana: en el nivel individual en el menor nivel educativo y de autonomía financiera alcanzado por la mujer. En el nivel relacional, en el control del patrimonio, el dominio de la toma de decisiones y en el conflicto marital. Por último, en el nivel comunitario y social, el poder se traduce en instituciones, que aceptan el dominio del hombre y limitan las oportunidades de la mujer (MORRISON, 2005, pág. 11).

Si la violencia de género es determinada por las relaciones de poder, y el proceso decisorio de las políticas públicas se sustenta en una perspectiva racional (que no contempla las dimensiones del poder), entonces hemos observado que aunque se ha reconocido a las asimetrías de poder de manera discursiva en la formulación de las políticas públicas (es el sustento teórico que fundamenta a la Transversalidad de la Perspectiva de Género que se revisara en el capítulo II) los modelos revisados de políticas públicas para su atención, han emitido estrategias que esquivan la confrontación directa a la causa de la violencia de género.

Esto se debe en parte a la naturalización de la desigualdad entre los géneros que evita una demanda amplia de la población para su atención pública, pero también se debe a las dificultades técnicas para atender problemas retorcidos *wicked problems*, la dinámica organizativa que crea una distancia entre planeación e implementación, la necesidad de conseguir resultados observables a corto plazo y los costos políticos que implican para los candidatos y gobernantes aceptar la presencia del problema.

Entonces en el capítulo siguiente observaremos el proceso por el cual la violencia hacia la mujer como un problema retorcido, que es descompuesto en variables que pueden ser atendidas por la administración pública, y observaremos los postulados que rigen la creación de la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas ya que como señala Aguilar (2012) debido a la complejidad de los problemas públicos se necesita de Transversalidad para que a través de todas las políticas y programas de gobierno, se esté en condiciones de solucionar un problema.

En el último capítulo se incluirá un modelo econométrico para definir desde las variables de recursos (uno de los medios de conservación del poder), que políticas distributivas pueden reducir el problema. Como lo indica el estudio de Irene Casique quien confirma que al disminuir los indicadores que cruzan varios tipos de vulnerabilidad a la violencia como lo son: un mayor nivel educativo, social, económico y político, se reduce la presencia de violencia en las mujeres (CASTRO, CASIQUE, & SERRANO, 2008).

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS Y

TRANSVERSALIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Objetivo: Analizar desde los modelos de racionalidad en la toma de decisiones las dificultades que presentan los asuntos de género para ser colocados en la agenda de gobierno y los principios que guían a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en la institucionalización del enfoque en la administración pública, confrontando de manera indirecta las causas estructurales que reproducen la Violencia de Género.

Palabras clave: Políticas Públicas (Distributivas, Redistributivas, Simbólicas, Institucionalización), Agendación del Tema, Modelo de Toma de Decisiones en la Definición de Problemas (Racional, Racionalidad Limitada, Incrementalista y Bote de Basura), Instituciones, Organizaciones, y Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas.

Preguntas Guía:

- ¿Qué limitaciones presentan las políticas públicas para promover la igualdad sustantiva entre los géneros?
- ¿Cuál es el objetivo que persigue la Transversalidad de la Perspectiva de Género y que medidas propone para conseguirlos?

Este capítulo, señala que la Transversalidad de la Perspectiva de Género¹⁸ (PFTPG) fue diseñada con la finalidad de redistribuir el poder entre hombres y mujeres desde las políticas públicas; sin embargo, pese a la incorporación de las medidas recomendadas para su institucionalización en la administración pública, su intervención para atender las causas institucionales que reproducen la Violencia de Género ha sido limitada. Esto se debe a: las complicaciones para la agendación de los temas de género; las instituciones informales presentes en las organizaciones, y la racionalidad *incrementalista* que impero en la toma de decisiones para su institucionalización en la administración pública.

Para esto primero revisaremos la importancia de atender la relación causa-efecto en el diseño de la acción pública; después se continuara con la revisión de los modelos de racionalidad en la toma de decisiones para entender desde el modelo incrementalista las razones técnicas por las cuales desde la formulación de las políticas públicas existe poco compromiso hacia el tema, y finalmente revisaremos las limitaciones del enfoque durante su implementación en México.

2.1 Políticas Públicas: tipos y racionalidad en la toma de decisiones

Para Josep Valles (Ciencia Política: una introducción. , 2000) la **política** es la actividad colectiva, que los miembros de una comunidad llevan a cabo con la finalidad de regular los conflictos entre sus distintos grupos. El **conflicto social** surge cuando los miembros de la comunidad; perciben la desigualdad que determinados integrantes presentan en el acceso a oportunidades para el desarrollo de sus capacidades personales en:

- El desarrollo de habilidades (como la inteligencia).
- La posición ocupada en la división social del trabajo.

¹⁸ Desarrollado por el Instituto Nacional de las Mujeres en el año 2010

- El estatus o los privilegios que derivan del reconocimiento social.
- La ubicación en el territorio, que produce un acceso diferenciado a los recursos.

Como señala Luis Aguilar (1993, pág. 23), “*el estado es concebido como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver*”; la sociedad considera que la intervención estatal es la única manera de solucionar problemas complejos.

Para que el Estado proporcione el bienestar a sus ciudadanos no basta que sus fines sean plasmados en su Constitución o ley puesto que no asegura que se cumplan. Para alcanzar sus objetivos sociales, deben ejecutarse a través de políticas, programas o proyectos en los cuales el Gobierno toma de decisiones sobre la forma en que proveerá los bienes y servicios públicos necesarios. La forma como ejecutara estas políticas es por medio de la **administración pública**, que Bonin define como el brazo que ejecuta los planteamientos orquestados por el gobierno.

¿Qué distingue a la política de otras vías de regulación del conflicto social? Lo que caracteriza a la política es el intento de resolver las diferencias mediante una decisión que obligará a todos los miembros de la comunidad. Este cumplimiento obligado presupone la capacidad de obligar, y el uso de la fuerza de ser necesario. Por lo tanto, se considera que la política pública puede resolver un problema social como la violencia contra la mujer.

De acuerdo con Edurne Uriarte (2002) las **Políticas Públicas**¹⁹ o “**policy**” designan la toma de decisiones y su aplicación por los diferentes órganos ejecutivos del Estado en las áreas de gestión, para responder a los problemas de la sociedad y sus necesidades de

¹⁹ Para Ives Menry y Claude Thoening: (Las políticas públicas, 1992): una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad (la salud) o en un espacio geográfico que responden a una serie de objetivos seleccionados por las instancias públicas.

organización. Son programas específicos de acción de los gobiernos, que implican distribución de tareas y recursos a la población; el tipo de política pública a utilizar depende de la solución que requiera el problema y la forma como constreñirá a la población.

La literatura sobre políticas públicas se centra en las 4 etapas del proceso: la definición del problema, la formulación de políticas, la implementación y la evaluación. (CABRERO Mendoza, 2003, pág. 18). Sin embargo, el proceso no funciona en la realidad de manera lineal; las etapas pueden presentarse de manera intercalada y las líneas de acción seleccionada por si mismas no se encuentran determinadas a atacar los problemas sociales para los cuales fueron formulados.

2.1.1 Tipología de Política Pública

Lowi (Vallés, 2000) diferencia el tipo de decisiones tomadas por el Estado en las siguientes categorías de políticas públicas²⁰; según la forma de imponer directa o indirectamente la coacción sobre su ciudadanía; añadiendo que no existe el predominio de una forma pura en la solución de problemas públicos:

2.1.1.1 Regulatorias:

Se eligen cuando el problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante incentivos como: prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos negativos para promover la observancia de la norma (ej. sanciones penales) (AGUILAR L. , 2012, pág. 33) La coacción se ejerce directamente sobre todos los

²⁰ Frohock añade las políticas de D. Capitalización que motivan a los individuos la obtención de un bien (ej. políticas de vivienda, Seguridad Social) y E. Éticas que son las políticas que establecen prácticas correctas relacionadas con alguna cuestión moral (ej. leyes a favor o en contra del aborto) (STROMQUIST, 2000)

ciudadanos, e impone condiciones obligatorias para todos los individuos afectados. Para nuestro caso serían las leyes y códigos civiles que sancionan a los agresores que ejercen violencia contra las mujeres (Vallés, 2000).

La capacidad para modificar los comportamientos, está en función del grado en que son capaces de monitorear y sancionar comportamientos. Nelly Stromquist señala que las políticas que incluyen prohibiciones legales, basadas en una acción punitiva o que inducen algún nuevo comportamiento a través de incentivos económicos; *requieren de una motivación considerable para ser aceptados, que no se materializan a partir de tales políticas y, por lo tanto el cambio social es limitado* (STROMQUIST, 2000, págs. 15-16).

2.1.1.2 Distributivas:

Surgen cuando el problema puede ser resuelto mediante la distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros, en especie, en efectivo) a toda la población (universalistas) (AGUILAR L. , 2012) o a menudo se enfocan sobre segmentos específicos de la población (mediante focalización) (STROMQUIST, 2000), realizan transferencias obligadas de recursos de unos ciudadanos a otros a través de la recaudación fiscal, por lo cual ejerce una coacción indirecta sobre los individuos, que es percibida directamente por los afectados. Por ej: los servicios públicos gratuitos de atención psicológica o médica para víctimas de violencia intrafamiliar.

2.1.1.3 Redistributivas:

El tipo de problema que atiende es de magnitud estructural y abarca a toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la

propiedad, el poder y el status social, a lo largo y a lo ancho de la sociedad (AGUILAR L. , 2012, pág. 35). Su forma de coacción es directa sobre la comunidad, ya que concede ventajas particulares a un individuo, pero limita o altera la posición inicial de otros.

Para Luis Aguilar, son las políticas que exigen el mayor nivel de legitimidad y habilidad política del gobernante, ya que genera críticas y movilizaciones sociales. Sin embargo, este tipo de políticas al reorganizar la sociedad atiende la causa real de los conflictos sociales que se reproducen y extienden. (AGUILAR L. , 2012, pág. 34). El fin de la Transversalidad de la Perspectiva de Género -que se desarrolla más adelante- pertenece a este tipo de política pública aunque la aplicación del enfoque se ubica dentro de las políticas institucionales.

2.1.1.4 Institucionales o constitucionales:

Este tipo de políticas públicas imponen coacción indirecta sobre la comunidad o grupos, al señalar los procedimientos y las reglas generales a las que deben someterse las actividades públicas. Por ej. reformas administrativas, fijar procedimientos de transparencia.(Vallés, 2000). La Transversalidad de la Perspectiva de Género es tanto una reforma institucional como una política redistributiva. Tiene como finalidad solucionar el conflicto social de las asimetrías de poder entre los géneros desde la estructura de las organizaciones en la administración pública.

2.1.2. *Relación Causa-Efecto en las Políticas Públicas*

Para Luis Aguilar aunque la **Política Pública** es “*un plan específico de acción, ...orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos*

*específicos... su eficacia está vinculada con su capacidad directiva y su **causalidad** para producir efectos. Lo cual implica que la “PP es una hipótesis causal”, una acción causal cuyos efectos empíricos producirán supuestamente una situación social con atributos diversos a la situación que es considerada problema. El formato conceptual solución-problema remite al modelo causa-efecto que es distintivo de la ciencia y la tecnología” (AGUILAR, 2012, págs. 31,33).*

En la administración pública, atender las causas para solucionar un problema, es una herramienta tanto de gestión como de calidad total que deriva del principio de Pareto, también conocido como la regla del 80-20, donde al aplicar esfuerzo sobre el 20% de las causas, en comparación con otras medidas accesorias, se soluciona el 80% del problema (GARROCHO, SEGURA, & RUIZ, 2005).

La aplicación del modelo causa-efecto distintivo de la ciencia y este principio en la administración pública, ubica los primeros estudios de política pública en la *policy initiation*²¹,... *a fin de localizar los aspectos más graves de la cuestión social y descubrir sus factores causales determinantes, para diseñar programas de acción que trataran de removerlos* (AGUILAR Villanueva, 1993, pág. 17)

Con base en la teoría de entrada o la forma como los actores involucrados entienden el problema y su relación causa-efecto (la **teoría causal**); la política pública elige líneas de acción diferentes para eliminar el problema de raíz. Se obtienen líneas de acción diferentes dependiendo de la definición del problema y su causa. Entender al problema de violencia de género como el resultado de la pobreza produce líneas de acción diferentes a otras donde

²¹ Fase de definición de los problemas sociales y formulación de los programas.

el problema se entiende como el resultado de un marco normativo deficiente que no disuade al atacante de dañar a su víctima.

Estructurar bien un problema implica definirlo como “causa” o “efecto de”, para elegir los factores causales sobre los que se intervendrá según las restricciones del sector formulaste. Luis Aguilar (2012, pág. 38) explica como en muchos de los problemas públicos el no disponer de modelos causales -relación causa-efecto- incide en la eficacia de las políticas públicas; mientras Peter May (1993) señalo que en la elección de la alternativa de solución correcta, las opciones disponibles para controlar los síntomas del problema presentan resultados rápidos pero dejan intacta la raíz del problema.

Una definición incorrecta del problema, deja intactos los factores a inhibir, no modifica los aspectos sustanciales requeridos para el cambio institucional y desperdicia los recursos utilizados en su implementación. En el caso de la violencia de género como problema retorcido *wicked problems* (RITTEL & Webber, 1993), *el impacto de las consecuencias de una solución puede tener repercusiones que sobrepasen, con mucho, las ventajas buscadas o las ventajas logradas hasta el momento.* Por lo que hubiera sido preferible no intervenir sobre el problema. Este es el caso de las políticas de incorporación de la mujer al mercado de trabajo que llevo consigo la doble jornada y el aumento de la violencia domestica:

El marido a veces no tolera que la mujer trabaje o que tenga dinero propio, o que gane más que él y pase varias horas fuera de la casa...Estos nuevos conflictos a veces se resuelven con viejos patrones en que los hombres recurren a la violencia y al alcoholismo. En algunos casos las mujeres no toleran la violencia y comienzan a proponer renegociaciones de los acuerdos de convivencia. Estos intentos prosperan, en

algunos casos, en nuevos arreglos cotidianos y, en otros, derivan en mayor violencia.

(SCHMULKER, 2000, pág. 26)

2.1.3 Modelos de toma de decisiones en la definición de problemas

Para Arellano (1999) es importante: definir con claridad las acciones y estrategias a utilizar, enfatizar la importancia de cumplir con los objetivos de las políticas de atención, establecer resultados específicos evaluables y plazos de cumplimiento. Esto se logra, mediante la sistematización de la acción pública, enfocada a atacar problemas particulares en situaciones específicas, aprendiendo en la práctica de su instrumentación y evaluando su desempeño para mejorarla.

Sin embargo, en la realidad las propuestas para atender los problemas sociales no cuentan con el estudio minucioso de todas las alternativas de solución disponibles y sus posibles efectos. Por lo que son decididas con base en las limitaciones de actuación de los gobiernos (legales, cognoscitivas, financieras, organizativas). Por lo tanto:

La averiguación de por qué fracasaron las políticas concluyó con argumentos y pruebas irrefutables que el fracaso se debía en mucho a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales, aunque también su puesta en práctica, la manera como se había ideado que la política se llevara a cabo, o la manera como de hecho se había llevado a cabo, era responsable directo. (AGUILAR Villanueva, 1993, pág. 18)

Al igual que en las políticas económicas y financieras donde *las decisiones que se desvían del criterio de racionalidad estricta provocan efectos económicos nocivos* (AGUILAR L. , 2012); al elegir las alternativas de solución, las diferencias en la racionalidad de la toma de

*decisiones*²², genera diferencias en: la presentación de propuestas innovadoras para dar solución a un problema, la calidad de la planeación de las políticas, y la congruencia entre medios y fines. A continuación se definirán los cuatro modelos de racionalidad mostrados en la toma de decisiones (Tabla No.3):

Tabla No. 3. Modelos de toma de decisiones en la definición de problemas

	Racionalidad radical	Racionalidad limitada	Incremental	Garbage can
Objetivos y efectos	Definidos	Objetivos definidos y efectos imprecisos	Objetivos imprecisos y efectos definidos	Imprecisos
Condiciones externas y org.	Perfectas	Incertidumbre	Existe compromiso resultado de negociaciones permanentes	Participantes involucrados en el proceso son intermitentes
Información sobre alternativas	Exhaustiva	Limitada e inasequible	Opciones conocidas ya implementadas	Puede aparecer un elemento que se adapte a la necesidad.
Optimización del proceso	Organización exhaustiva de adecuación de los medios a los fines	Satisfacción razonable: acepta imperfección en definición, información, recursos	No se puede hablar de adecuación de medios a los fines se dejan llevar por el <i>muddling through</i> o salir del paso	Apenas existe relación entre fines y medios. Fines son ambiguos, y discutibles
Resultados	Maximización de resultados satisfactorios al menor costo posible	Se conforma con resultados razonables	Opción más frecuente es aumentar los recursos.	Adopción de una política es una coincidencia causal entre problemas, soluciones y participantes

Fuente: Elaboración con base en Luis Aguilar(1993)*Estudio introductorio*; (2000) *El estudio de las Políticas Públicas y Políticas Públicas* (2012)

2.1.3.1 Modelo Racional

Las Políticas Públicas representan desde el modelo racional, la tentativa de respuesta más óptima para atender a un problema público, en estas, el supuesto de su operación consiste en que los individuos que toman las decisiones sobre las alternativas de solución, lo hacen considerando: Sus propios objetivos, las restricciones que impone la organización en donde

²² Es una elección o juicio realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias se comprenden razonablemente bien para cada curso de acción (MAJONE, 2012, pág. 98)

actúa y, la búsqueda del fin buscando la maximización de sus resultados. El supuesto sobre el que descansa es que el tomador de decisiones: cuenta con información completa, dispone de un margen de tiempo adecuado, y cuenta con libertad, racionalidad y una estructura que permite un proceso lineal para su aplicación.

El modelo racional de Políticas Públicas implica que es el resultado del estudio minucioso de la relación causa-efecto en el problema público, que es formulado con base en una jerarquía de preferencias donde se elige la opción más óptima, se cuenta con objetivos bien definidos, y se genera en un contexto estable y controlable por lo cual solo puede ser aplicado en situaciones de certidumbre.

Vista desde la concepción económica de racionalidad absoluta del Nuevo Institucionalismo Económico, la maximización de la elección, requiere que la toma de decisiones cuente con conocimiento perfecto de las alternativas y consecuencias en un proceso consciente y estructurado de actividades para llegar a la decisión (PAVESI, 2000, pág. 5).

En la realidad este marco interpretativo de racionalidad absoluta presenta limitaciones para trabajar con problemas retorcidos (RITTEL & Webber, 1993) cuyos factores causales son múltiples e interactúan de manera interdependiente por lo cual no puede ni siquiera definirse si el problema a resolver es causa o consecuencia de otro precedente.

En tanto, Elster indica que el exceso de información sobre las alternativas de solución de este enfoque, puede causar parálisis, dificultad para que los actores puedan ponerse de acuerdo y decisiones equivocadas en vez de contribuir a la toma de decisiones (ARELLANO, 2009 , pág. 80).

Para Arellano (2009) la racionalidad en la acción gubernamental no puede basarse exclusivamente en las instituciones, o técnicas alineadas a los objetivos; ya que ningún diseño de política puede asumir que sus parámetros racionales serán cooptados por la esfera organizacional, sin pasar por las prácticas y conceptos que hacen operativo y aceptable tomar ciertas decisiones. Por lo tanto, en su diseño se requiere la revisión de la socialidad, puesto que los actores (con base al riesgo y la incertidumbre) son quienes interpretan las reglas y quienes le dan legitimidad al incorporarlas en el entramado colectivo y grupal

2.1.3.1 Modelo de Racionalidad Limitada

En la formulación de las políticas públicas (WEIBLE, 2009) se encuentran implicadas cuestiones de aprendizaje, creencias, cambios de política, y el papel de la información científica y técnica en la formulación de políticas. Estas a su vez operan en entornos políticos complejos e interdependientes donde sus participantes interactúan en el contexto de: acuerdos institucionales establecidos, relaciones desiguales de poder e información sobre los problemas que se atienden y las alternativas de solución.

Las políticas públicas vistas como el resultado de las interacciones entre sus participantes, nos remiten al texto de Scartascini (2011), cuyo estudio señala, como el Proceso de Formulación de una Política Pública (PFP) es el resultado del juego político, cuyo proceso es el resultado de la interacción entre Actores e Instituciones Políticas.

Atendiendo a su concepto, el Actor –en este caso como funcionario involucrado en el diseño de la política pública- asume un papel dentro de una determinada organización (CROZIER & FRIEDBERG, 1977), y retira de él los aspectos externos a su función

profesional. A la vez, las instituciones establecen las arenas de interacción, determinan el rol de los actores y sus preferencias.

Mientras Scartascini especifica en las elecciones las preferencias de los actores con base en los incentivos otorgados por las instituciones a las que representa, y las restricciones que le establecen. Crozier (CROZIER & FRIEDBERG, 1977) define a la incertidumbre como una condicionante en la toma de decisiones, que en el caso de las organizaciones está orientada a su mantenimiento. Por lo cual, las preferencias en la selección de alternativas priorizan los fines institucionales para su continuidad sobre la búsqueda de la racionalidad exhaustiva para dar solución a un problema.

Las implicaciones de las instituciones en el comportamiento de los tomadores de decisión, limitan la racionalidad en la definición de soluciones óptimas para los problemas públicos, por lo tanto, ya no puede hacerse referencia al término política pública, y se utiliza ahora un modelo de racionalidad limitada conocido como acción pública. Para Weimer y Vining (2004) la acción pública es aquella realizada por el gobierno para hacer frente a los problemas públicos e implica que el estado conozca las demandas de la sociedad, estableciendo decisiones sobre las prioridades y mecanismos de las políticas públicas.

El modelo de racionalidad absoluta donde el hombre económico maximiza; se acota en un hombre administrativo que satisface en el aporte de “racionalidad limitada” de Simon; aquí la toma de decisiones se realiza en condiciones de conocimiento imperfecto de alternativas y consecuencias (DE LA ROSA, 2002, pág. 23). Haciendo ajustes al modelo racional se entiende la acción pública como la revisión limitada de alternativas entre escasas opciones,

seleccionando solo algunos aspectos del problema, en un margen limitado de tiempo e información.

2.1.3.3 Modelo del Bote de Basura o Garbage Can

En los modelos de bote de basura encontramos problemas, soluciones, responsables de decisiones y oportunidades de opción que se conjuntan como resultado de estar disponibles de manera simultánea. (MARCH & OLSEN, 1997, pág. 56). La adopción de una política es coincidencia casual, ya que la toma de decisiones solo se realiza cuando existe algún problema.

El proceso decisorio del *garbage can* es conocido como "anarquías organizadas" las cuales poseen tres propiedades básicas: 1. Sus preferencias son imprecisas, 2. No cuentan con procedimientos claros ya que no están seguros si las soluciones que se proponen persiguen algún fin, y 3. Los involucrados cambian constantemente, no puede asegurarse el compromiso ni la motivación para tomar decisiones (ARELLANO, 2009) (MARCH & OLSEN, 1997).

2.1.3.4. Modelo Incrementalista o Modelo de Salir del Paso (Muddling through)

El modelo incremental de Lindlom es conocido como el modelo "salir del paso" o "*irse por las ramas*" donde las opciones de elección difieren poco de las que ya se encuentran operando (AGUILAR, 2012, pág. 39). Postula que frente a un problema se pueden tomar decisiones racionales sin caer en las limitaciones de la racionalidad absoluta; para lograrlo se utilizan las comparaciones con soluciones existentes anteriores ya probadas para el mismo problema, corrigiendo las acciones ineficaces.

Contrario al método del bote de basura; en el método de irse por las ramas se tiene una noción de cuáles son los posibles efectos que tendrá la política, por elegir entre un número

limitado de alternativas cuyas consecuencias en cada área de la vida social son conocidas. Sin embargo, frente al método de racionalidad exhaustiva no realiza un análisis exhaustivo de medios-fines por lo que no puede comprobarse que la alternativa elegida sea la mejor para resolver el problema. La comparación que realiza Lindblom entre ambos métodos se desarrolla en la tabla 4.

Tabla No. 4 Comparación de características del método racional y el método incrementalista		
	Racional-exhaustivo	Incrementalista
Forma de abordar el problema	Va a <i>la raíz</i> del problema	No analiza a profundidad el problema a resolver, prefiere el análisis de las alternativas va por <i>las ramas</i>
Definición de valores-objetivos	Existe una aclaración diferenciada e estos, previo al análisis empírico.	Elección de metas y análisis empírico de alternativas no están separados y se realiza de forma interrelacionada.
Análisis medios-fines	Primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.	El análisis medios-fines es inadecuado o limitado.
Selección de alternativas	Busca comprobar ser el medio más adecuado para los fines deseados.	No busca la selección óptima de la alternativa de solución sino la aprobación de otros analistas.
Análisis de factores externos	Es exhaustivo toma en cuenta cada factor pertinente.	No presta atención a consecuencias importantes, ni a alternativas de políticas o a valores involucrados importantes.
Sustento	Se basa en una teoría.	Se basa en las comparaciones entre alternativas preelegidas.
Fuente: Elaboración con base en Charles Lindblom (2012). La Ciencia de “Salir del Paso”. P.78		

Las limitaciones del enfoque son: las políticas alternativas difieren solamente de forma marginal, existe fragmentación así como la exclusión sistemática de alternativas y valores importantes. Así mismo, se basa poco en la formulación de una teoría de entrada por lo cual:

La relación medios-fines solo es posible en la medida en que los valores acordados sean compatibles y estables en el margen. Por lo tanto, la relación fines-medios suele estar ausente en el método de irse por las ramas, en donde los medios y fines se escogen simultáneamente (LINDBLOM, 2012)

En su definición ideal las políticas públicas pueden atender las fallas de gobierno y la provisión de bienes públicos pero tienen como su función preferente solucionar las fallas de

mercado²³, con un enfoque económico y un soporte teórico basado en la elección racional. La construcción de la agenda de políticas públicas, desde esta postura supone que es el producto de una planificación racional donde prevaleció la reflexión y deliberación del problema entre los interesados y no el resultado de acciones realizadas por costumbre.

Sin embargo, en la realidad el diseño e implementación de políticas públicas, para la atención de la violencia contra la mujer, se enfrenta a la falta de profesionalización del servicio público, información incompleta, y resistencias de la organización burocrática encargada de administrar las estrategias de atención (Racionalidad Limitada²⁴).

Por ej. Cristina Herrera (2009) en *Invisible al Ojo Clínico. Violencia de Pareja y Políticas de Salud en México*. Al abordar el diseño e implementación de políticas de salud encaminadas a la atención de la violencia contra la mujer pone en evidencia que estas no son el resultado de la planificación racional sino de las presiones de organismos internacionales, el contexto sociocultural de los tomadores de decisiones y los prejuicios frente a los problemas sociales.

Las resistencias de las organizaciones de la administración pública implican que pese a la modificación de reglamentos e imposición jerárquica para incorporar nuevas prácticas, prevalecen los valores y las prácticas informales de la organización. En la realidad, debido al peso de la incertidumbre dentro de las organizaciones, en la toma de decisiones los modelos prevalecientes de racionalidad se parecen más a los modelos incrementalista y de bote de basura; por lo cual las organizaciones de la administración pública se encuentran

²³ Se dividen en 4 tipos: 1. los bienes públicos 2. las externalidades – causas negativas y positivas que causan un bien o un mal no deseado a un privado-, 3. los monopolios, y 4. las asimetrías de la información –cuando no se cuenta con la información disponible para la toma de decisiones (WEIMER & VINING, 2004)

²⁴ Es el aporte de Simon como crítica a la concepción económica de la racionalidad absoluta que entiende la toma de decisiones como un proceso desarrollado bajo condiciones de conocimiento imperfecto de alternativas y consecuencias (ALBURQUERQUE, 2012).

más interesadas en administrar programas que en resolver problemas; invirtiendo el orden lógico entre fines y medios.

El problema del incrementalismo frente a la violencia de género se debe a que como problema retorcido puede explicarse de muchas maneras: leyes inadecuadas, cultura machista, desigualdad de oportunidades, etc. Al no existir alguna regla o procedimiento que determine cuál explicación es la correcta puesto que todas son refutables (RITTEL & Webber, 1993, pág. 180), se elige entonces una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos, información, alternativas de solución y recursos a disposición del gobierno (AGUILAR Villanueva, 1993, pág. 57).

Por esto, la elección de la estrategia de intervención contra la violencia se realiza entre opciones que no varían mucho de las usuales por que se conocen las técnicas de solución, sus costos y efectos. De esta forma Luis Aguilar (1993, p.64) señala que al atender un problema público este se desagrega en varias actividades abordables que miran a solucionar los problemas particulares,... *mientras, se dejan de lado o se aplazan las cuestiones más escabrosas, interdependientes, con ingredientes propios del ámbito familiar, de la cultura de grupo, de la ética o la motivación psicosocial de las personas.*

2.2 Transversalidad de la Perspectiva de Género

La invisibilidad y naturalidad de la desigualdad de género en la percepción social es el principal problema para hacer visibles los temas de género en la **agenda de gobierno**²⁵. La situación de desventaja de la mujer es vista como resultado de acontecimientos aislados de

²⁵ Es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (AGUILAR Villanueva, 1993, pág. 29)

la estructura social; por lo cual las soluciones para este problema son: distribuir recursos económicos por medio de las transferencias de los programas sociales, y proporcionar a las mujeres acceso a los servicios de salud y educación.

Sin embargo, al no atender las causas estructurales las brechas de desigualdad y la violencia de género siguen presentándose en las sociedades. La falta de compromiso con el cambio institucional es una característica que impera en la toma de decisiones del modelo incrementalista para obtener soluciones factibles con costos políticos mínimos y resultados comprobados. Esto es producto de elegir simultáneamente entre las opciones disponibles los fines y los medios que se adapten a una alternativa de solución factible reduciendo la importancia de la relación causa-efecto.

Para el ingreso de los asuntos de género a la agenda de gobierno, se requiere lo que Cobb y Elder (Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos., 1993) comprenden como los requisitos en el proceso de formación de agenda: que el problema sea objeto de atención y amplio conocimiento público, que la población considere necesario algún tipo de acción y la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

La atención pública del problema de violencia contra la mujer, se obtiene en tanto sea un “asunto de valencia” que genere una fuerte respuesta afectiva en la población (NELSON, 1993, pág. 112); por ej. se muestra interés por los casos de violencia física extrema mientras a la presencia de los indicadores de la violencia emocional o comunitaria, se le resta importancia.

2.2.1. *Dificultades para la agendación de los temas de género*

Anthony Downs (1993) indica como requisitos para que un problema recorra todo el ciclo desde su “descubrimiento” a la formulación de una política pública que: las personas afectadas por el problema representen una mayoría significativa, en caso de una situación de desventaja social los beneficiados sean una pequeña minoría (preferiblemente chivos expiatorios alejados del comportamiento común), sobreviva a la pérdida de interés por la sobresaturación en los medios de comunicación y pueda elegirse alguna solución tecnológica que no le implique a la población cambiar su comportamiento. Por esta razón, añade que los gobernantes frente a problemas complejos prefieren mantener un bajo perfil y no arriesgarse a introducir cambios institucionales.

La violencia de género presenta de acuerdo a lo anterior fuertes inconvenientes: 1. por un lado minimiza la importancia del tema por ser menores los indicadores de violencia física extrema frente a los de violencia emocional, 2. la población se niega a reconocer su papel activo en la reproducción del fenómeno presente en los indicadores sobre violencia emocional y comunitaria, 3. como asunto de valencia la atención pública se centra en los casos extremos de violencia física, 4. impera una alta resistencia social a modificar los comportamientos que condicionan el Status quo de la desigualdad de género y 5. utiliza chivos expiatorios (alcoholismo, psicopatía, estrés, etc.) para explicar la violencia.

Existen otros problemas, de carácter técnico que comparte la desigualdad y la violencia de género con otros problemas sociales complejos o retorcidos; entre los cuales se encuentran:

- *La atención como un problema público o privado:* las políticas públicas desde su concepto implican la adopción de medidas comunes para la colectividad y no la

atención al ámbito privado de la vida, espacio donde se desenvuelven las mujeres. Por esta razón, políticas encaminadas al crecimiento económico repercuten en el desarrollo de regiones geográficas y grupos sociales pero no modifican en la misma medida la condición de las mujeres, obteniendo como resultado el crecimiento de la distancia entre los indicadores de bienestar de los hombres respecto a la condición de las mujeres, incrementando la brecha de género entre ellos.

- *La prioridad otorgada a la situación de la mujer* en la agenda política para darle solución, y la realización de acciones públicas para su atención son frenados por el costo político que representan para los gobiernos locales la presentación de indicadores de género negativos (pobreza, falta de acceso a servicios públicos, feminicidios, ...etc.) , lo cual pone en peligro la institucionalización del enfoque frente al pragmatismo electoral del sistema político que exige resultados rápidos, y oculta indicadores negativos para conservar la legitimidad de sus gobiernos.

Aunque las políticas pueden considerarse como estrategias para solucionar problemas sociales “*algunas políticas se pueden considerar medidas opresivas de control social; un ejemplo de ello es el uso y significado de apartheid*”, por lo cual Edelman agrega a la tipología de políticas públicas la categoría de política simbólica como aquella que existe exclusivamente en el discurso y actos políticos, donde los nombres de las metas son símbolos a los que se recurre pero no un fin que se concrete (STROMQUIST, 2000).

2.2.2. *Fundamentos Teóricos de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*

A nivel mundial, la situación de la mujer respecto del hombre no es igual ni equitativa en el acceso pleno a los derechos ciudadanos, valoración social, recursos, capacidades y acceso a

puestos de decisión. En pleno 2012, ningún país había podido cerrar en más del 86% las brechas de Género de sus indicadores de salud, educación, participación económica y empoderamiento político (Foro Económico Mundial , 2012). De la misma forma la Organización de las Naciones Unidas (ONU) revelo que cada 18 segundos una mujer es maltratada en el mundo; y que este fenómeno puede vivirse de forma independiente a su edad, estrato económico o formación académica de quienes la padecen.

Al revisar estudios empíricos, cualitativos y cuantitativos (CASIQUE, 2008) (INEGI, 2013) sobre los distintos problemas sociales que enfrentan las mujeres encontramos que comparten la presencia de una variable constante: la construcción subjetiva en la identidad individual y comunitaria de conocimientos, valores, actitudes y prácticas sociales acerca de lo que se considera debe ser y hacer la mujer para desempeñar su papel femenino.

El estudio de la construcción subjetiva de las diferencias entre hombres y mujeres, corresponde a la **perspectiva de género** la cual “*consiste en una clave de interpretación de la realidad social que busca visibilizar y desnaturalizar los condicionamientos socioculturales que establecen y mantienen desigualdades de poder entre varones y mujeres, con el fin de promover sociedades más equitativas*” (FAINSTAIN & PERROTTA, 2011).

Reportes de Organismos Internacionales como El Global Gender Gap Report (Foro Económico Mundial, 2013), y el Índice de Desarrollo Humano (PNUD) muestran como aun cuando los países emitan políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la mujer en el acceso a servicios de salud y educación; no se han atacado las causas estructurales de la inequidad que frenan su acceso a oportunidades y autonomía.

Mientras el alto grado de institucionalización de las instituciones informales para la igualdad de género, las vuelven imperceptibles por lo que a mayor grado de institucionalización menor es la necesidad de control directo y mayor es la resistencia, dificultando las posibilidades de cambio (ZUCKER, 2001).

Por esta razón se plantea el desarrollo de **políticas públicas con enfoque de género** las cuales *“responden a la necesidad de integrar a las mujeres al desarrollo, reconociendo que las mujeres viven aún en condiciones de dependencia, subordinación, exclusión y discriminación debidas a prácticas sociales y concepciones culturales ancestrales que las determinan, y cuyo arraigo hace parecer su transformación como algo casi imposible.”* (CAZES, 2000)

Así se promueve la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas (TPGPP), debido a que la acción pública “tradicional” al atender los asuntos de interés público (por ejemplo las políticas para incentivar el desarrollo económico) modificaban la situación de los hombres (como propietarios de los medios de producción, su mayor incorporación en la fuerza de trabajo y percepción de ingresos en comparación las mujeres) pero no incidían en el nivel de vida de las mujeres.

Esta situación para el caso nacional, es empíricamente observable en los indicadores arrojados por el estudio “Pobreza y género en México: Hacia un sistema de indicadores información 2008-2012” presentado en el 2013 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El concepto que da origen a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas, es el ***gender mainstreaming***, el cual es un enfoque transformador dotado de un cuerpo teórico propio, el cual busca *“analizar los impactos diferenciados del sistema de*

género entre varones y mujeres, que permite tener en cuenta las especificidades de las personas como seres integrales y que, al mismo tiempo, ayuda a implementar medidas para corregir las desigualdades”²⁶.

El planteamiento de Daniel Cazes (La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación., 2000) señala que la visión de la perspectiva de género debe ser tomada en cuenta no solo para incorporar medidas, si no que debía estar presente durante todo el proceso de elaboración de la política e implementación por parte de la Administración Pública.

En términos de política pública la agendación de un problema se realiza conforme existan soluciones factibles de acuerdo a las capacidades del gobierno, estas alternativas son acotadas al ámbito de acción del sector u organización que las formula conforme a las restricciones legales, políticas, tecnológicas, de profesionalización e ideológicas. Separando el problema en unidades que pueden ser atendidas desde la organización. Sin embargo, esta fragmentación disminuye la coherencia entre programas que integran una política, por ejemplo en la atención de la violencia de género se dificulta la coordinación entre el sector salud y el educativo por falta de congruencia en la definición del problema y las acciones que propone cada sector.

Por lo cual, surge el concepto de “**Transversalidad**” para que con un objetivo en común las decisiones tomadas en el diseño de políticas públicas crucen a todos los sectores y dependencias de la administración pública, considerando todas las políticas y programas de

²⁶ Rigat-Pflaum, 2008 en FAINSTAIN, L., & PERROTTA, V. (2011). *GUÍA para el DISEÑO de un DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL con PERSPECTIVA DE GÉNERO*. Uruguay, Montevideo: PNUD/UNIFEM/OPP/INMUJERES.

gobierno, a fin de: *estar en condiciones de resolver un problema público complejo , multidimensional o de asegurar el cumplimiento de un valor público fundamental, que no es posible resolver o cumplir mediante políticas o programas singulares y separados, aun si son exitosos.* (AGUILAR L. , 2012, pág. 56).

Así con la finalidad de contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres desnaturalizando los condicionamientos socioculturales que la mantienen. La operativización de la TPGPP requiere de tres líneas de acciones, como **proceso político**: incorporar al dialogo a diversos actores sociales, concientizar a la población y a los encargados de la ejecución de políticas públicas. Como **proceso técnico**: analizar las causas sistémicas de las diferencias de género, elaborar diagnósticos, formular objetivos específicos; elaborar indicadores para monitoreo y evaluación de acciones, asignar los recursos necesarios, implementar proyectos piloto y estudios de investigación. La inserción de la TPG dentro de la **cultura organizacional** necesita: eliminar la discriminación por género (acceso a puestos, recursos y políticas) e instrumentar estrategias para reducir estas diferencias.

La TPGPP al ser impuesta sobre la administración pública le impone un *cambio organizacional* (AUDIRAC, 2011) el cual es un proceso permanente de modificación o movimiento de un estado de equilibrio a otro estado de equilibrio intencionalmente buscado; esto implica el abandono o asimilación de nuevas prácticas en las estructuras, procedimientos, recursos, sistemas culturales, y otros aspectos de la organización; los cuales pueden generar ventajas para el funcionamiento de las organizaciones, por los esfuerzos de mejora técnicos y administrativos.

La **institucionalización de la perspectiva de género** (IPEG) podemos entenderla como el proceso evolutivo de cambio y adaptación a nuevas pautas de actuación en la dinámica de

las organizaciones para la integración de la igualdad de género, desde las estructuras, políticas, programas, procesos y proyectos de todos los sectores del gobierno. Para operativizar adecuadamente la perspectiva de género en las políticas públicas, de forma que estas sean integrales al diseñar políticas, programas y proyectos de intervención se requiere (EL COLEGIO MEXIQUENSE, 2008):

- Datos desglosados por género en función de la problemática estudiada;
- Establecer diferencias debidas al género;
- Analizar causas de estas diferencias (en particular las causas sistémicas);
- Eliminar la discriminación por género (acceso a puestos, recursos y políticas).
- Formular objetivos específicos para eliminar estas diferencias;
- Elaborar indicadores que permitan medir la reducción de las diferencias (evaluación);
- Identificar los recursos necesarios para ello;
- Instrumentar estrategias para reducir estas diferencias;
- Llevar a cabo evaluaciones periódicas y corregir las estrategias.

2.2.3 Institucionalización del enfoque de Transversalidad de la Perspectiva de Género en México

Desde 1945 la comunidad internacional, establece un conjunto de objetivos comunes y un plan de acción eficaz para el adelanto de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada a través de la celebración de cuatro conferencias mundiales (y dos reuniones con motivo de la evaluación de sus resultados); a partir de la Conferencia de Beijing en 1995 se promueve: la inclusión de la Transversalidad de la perspectiva de género (TPG) durante todo el proceso de las políticas públicas (análisis, planificación, ejecución y evaluación).

Esta busca alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, a partir de la inclusión de la perspectiva de género y del análisis de sus efectos diferenciados.

Entre el marco jurídico internacional que antecede²⁷ a la creación del modelo de Transversalidad de la Perspectiva de Género, se encuentran principalmente: la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993; la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer 1993, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (1994), y la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing (1995). En (SRE, UNIFEM, PNUD, 2004) estos instrumentos jurídicos han sido ratificados por México -lo cual le brinda un carácter vinculante-.

La asimilación de México de este enfoque, deriva de la ratificación de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing (1995) y la Resolución 50/104 del 20 de diciembre de 1997; cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas impuso a sus naciones miembro, tres puntos para solucionar el problema de la equidad de género desde las políticas públicas: la inclusión de la Perspectiva de Género en todos los programas y políticas, la creación de “puntos enfocados al desarrollo de género en cada oficina” y la eliminación de prácticas discriminatorias de géneros en materia de recursos humanos dentro de la administración pública.

²⁷ De manera paralela se encuentran las declaraciones que reconocen la existencia del maltrato al interior de la familia en la Convención sobre los Derechos del Niño por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979. Así como conferencias en relación al tema de población y desarrollo: la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, 1995... “A partir de estos foros internacionales, la violencia de pareja de los hombres contra las mujeres comenzó a ser objeto de percepción pública, escrutinio científico y diseño de políticas destinadas a su erradicación” en (HERRERA, Invisible al Ojo Clínico. Violencia de Pareja y Políticas de Salud en México., 2009, pág. 53)

Sin embargo, a diez años de la firma del acuerdo establecido en la Resolución 50/104 del 20 de diciembre de 1997 de la Asamblea General de las Naciones Unidas por los países miembros, seguían sin presentarse avances significativos, y desde la asamblea misma se reconoce que no existe una línea definida sobre cómo hacer operables los principios de la Perspectiva de Género.

En México, el enfoque se adoptó tomando los lineamientos técnicos internacionales que fueron presentados como la alternativa de solución a las brechas de desigualdad. En las Reglas de Operación (ROP'S) del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG)²⁸ (INMUJERES, 2013) observamos cómo es definido para su adopción por la administración pública:

- *Es una metodología de intervención que admite la inclusión de elementos de equidad de género en la administración pública, como: reestructuración de procedimientos y normas, cambios en la cultura organizacional de las instituciones, desarrollo de capacidades etc.; para incidir en la creación o transformación de políticas públicas para avanzar en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género.*
- *Como proceso busca incidir en la toma de decisiones para mejora, desarrollo y evaluación de los diferentes ámbitos del diseño y ejecución de las políticas públicas con el objetivo de cerrar las brechas de desigualdad entre los géneros. Con el objetivo de construir un proceso de desarrollo para transformar las relaciones entre mujeres y hombres en un sentido igualitario.*
- *Propone que las acciones se definan a partir de temas de desarrollo, focalizados en función de las necesidades nacionales y estatales estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Estatales de Desarrollo, así como en los compromisos firmados por México, tales como las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) y la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Mujeres (Bejín 1995). Definidos los temas de desarrollo deberán ubicarse las brechas de género que evidencien las desigualdades en las que se pretende tener impacto.*

²⁸ surge en el 2008, con el objetivo de institucionalizar el enfoque en la administración pública.

Las acciones para la institucionalización de la TPGPP dentro de la administración pública en México, se conformaron en dos líneas a través de la creación de programas y de la creación de oficinas de género: en 1995 se creó el Programa Nacional de la Mujer (Prona), que en 1998 se convirtió en la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer), y en 2001 se convirtió en el Instituto Nacional de las Mujeres (2001) con carácter normativo para darle mayores capacidades institucionales para intervenir y replicar el modelo en los 32 gobiernos estatales como Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF).

En 2009 los IMEF fueron reforzados por medio de: el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública (2009), el Programa de Cultura Institucional, el Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) en el 2008, y finalmente, la Perspectiva de Género fue definida como un Eje Transversal en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El enfoque de género por las políticas públicas del gobierno mexicano ha seguido 4 líneas básicas de orientación: 1.la reivindicación del derecho de las mujeres, 2. El acceso a igualdad de oportunidades (bienestar), 3.empoderamiento y 4. Lucha contra la violencia (GUADARRAMA, 2010) para esta última línea fueron creados:

- El Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (1999).
- La Norma Oficial Mexicana sobre la Atención a la Violencia Familiar (publicada el 8 de marzo del 2000). Es la primera iniciativa del sector salud para identificar, atender, canalizar a personas afectada por Violencia Intrafamiliar (HERRERA, 2009, pág. 55)

- El Programa Mujer y Violencia, 2000-2006²⁹.
- El Programa Nacional por una Vida sin Violencia, 2002-2006.
- La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2003,2006, y 2011.
- En 2006, se creó Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), con el fin de contribuir a la integración de las mujeres en el desarrollo social, en condiciones de igualdad y pleno ejercicio de sus derechos, a través del fortalecimiento de las IMEF. Así mismo derivó el desarrollo del Programa de Coinversión Social (PCS) en su vertiente de género y el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo MVVG) (HERRERA, 2010).
- En 2007, La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) así como el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (2009), y
- La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) en 2009

²⁹ Orientado en 2 argumentos el derecho a una vida libre de violencia define el problema en torno al costo monetario a los sistemas de salud (HERRERA, Invisible al Ojo Clínico. Violencia de Pareja y Políticas de Salud en México., 2009).

El trabajo realizado para la incorporación de la perspectiva de género en los programas de gobierno se da con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad 2001-2006), el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2009-2012) con los cuales se crea el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la mujer en México (Sisesim) para brindarles estadísticas desagregadas por sexo, fundamental para el diseño de política pública con perspectiva de género en México (TEPICHIN, 2010).

2.2.4 *Problemas en la Institucionalización del Enfoque*

Pero estas acciones no institucionalizan por si solas el enfoque; como señala María Luisa Tarrés *“La institucionalización de la perspectiva de género depende de la apropiación que funcionarios y sociedad civil hagan de esta perspectiva, y del valor que se otorgue a la equidad y a las mujeres en la sociedad y en el sistema político”* (GARCÍA, 2014).

Así a 15 años de creados los Institutos de la Mujer, se presentan resistencias en las dependencias de las entidades federativas para encaminar las políticas públicas a alcanzar el desarrollo de la población femenina. Ya que como señala Daniel Cazes (2000) pese a los avances en la voluntad política y la aplicación de medidas requeridas por la perspectiva de género para atender al problema de desigualdad; el sistema político patriarcal incorporo la Perspectiva de Género de forma alterna con el mantenimiento del sistema.

Esto significa que las personas encargadas de implementar los proyectos solo incorporan las medidas pero no la encauzan hacia la modificación de las creencias, valores y principios del imaginario colectivo por lo cual de acuerdo con el planteamiento de Cazes no se producen Políticas con Perspectiva de Género sino Políticas reduccionistas.

Actualmente, no es posible estimar los impactos de las estrategias de la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Debido a que las acciones implementadas desde las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas son aun recientes, cuenta con líneas de acción extensas, y amplios objetivos. Así lo muestran los informes ejecutivos sobre las evaluaciones en materia de diseño, y consistencia y resultados realizados al Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG).

En tanto, Cristina Herrera (2009) señala que en materia de género las propuestas presentadas para el PAIMEF presentan estructuras similares para atender la violencia contra la mujer como:

- Capacitación para los funcionarios en materia de la Ley General de Acceso a una vida Libre de violencia.
- Estrategias de capacitación y sensibilización para las mujeres;
- Incorporación de guías de apoyo dirigidas a quienes facilitan los procesos de capacitación.

Mientras que los estudios jurídicos responden a problemáticas específicas que reclaman atención al mandato de la Ley General de Acceso, y apuntan a la creación de mecanismos de coordinación entre la federación, entidades federativas y municipios

En relación a una planificación racional de las políticas públicas con perspectiva de género, estudios como *“Transversalizando la perspectiva de género en los objetivos de desarrollo del Milenio”* (CEPAL, 2007) y Cristina Herrera: *“Invisible al Ojo Clínico. Violencia de Pareja y Políticas de Salud en México”*(2009) muestran como la toma de decisiones para el diseño e implementación de políticas de atención a la mujer no se originan a partir de un proceso racional basado en información e indicadores confiables y caen en la misma dinámica organizativa que la Transversalidad pretendía erradicar; por lo tanto en términos

de perspectiva de género las políticas públicas que se elaboran con este enfoque en realidad se convierte en una estrategia reduccionista que no elimina las causas estructurales de la desigualdad. Presentando problemas para dar resultados confiables en el corto plazo.

Parte de estos problemas radican en la estructura de la organización, como señalo Anayeli García (2014) el planteamiento para el diseño de los institutos contemplaba que fueran órganos descentralizados y autónomos con capacidad amplia de gestión; algunos de estos en la actualidad dependen de las Secretarías de Desarrollo Social, y muchos sufren modificaciones en el camino. Encontramos así, que algunos Institutos de la Mujer son descentralizados, otros desconcentrados, unos tienen autonomía, otros más fueron creados por decreto y otros por ley, lo que significa que pueden o no depender del Ejecutivo estatal e incluso estar en riesgo de desaparecer.

En el segundo tomo de Políticas Sociales y Género (ZAREMBERG, 2009) expone estudios de caso sobre la forma como se ha aplicado la perspectiva de género en las políticas públicas mostrando que a pesar de la feminización de la asistencia social, la creación de una política social con perspectiva de género solo existe en la medida que sus contraprestaciones se conviertan en un elemento clave para aumentar la autonomía de las beneficiarias y promuevan el tiempo de su contraprestación como una inversión en capital humano y social.

Además estas organizaciones presentan las dificultades inherentes a otras que dirigen la administración pública como lo es: la asignación de manera clientelar de sus dirigentes, la carencia de recursos, y la falta de profesionalización-especialización del personal necesario para integrar adecuadamente el nuevo paradigma administrativo a la administración pública. Inclusive también se interponen las otras organizaciones que integran la red de

políticas públicas en el proceso de desarrollo organizacional, como señala Aldrich “*los principales factores que las organizaciones deben tener en cuenta son las otras organizaciones*” ya que no solo compiten por recursos sino también por poder político y legitimidad institucional (DI MAGGIO, 1983).

¿Por qué ocurrió esto? Schvarstein (1998) señala que los cambios en las organizaciones corresponden a un proceso gradual en el cual se deben identificar tanto los actores, las acciones y los comportamientos como los procesos; por tal motivo debemos tomar en cuenta estos aspectos tanto en las acciones implementadas por la política pública, como en los actores que cuentan con poder de decisión para establecer acciones y finalmente, las capacidades técnicas que impiden a los IMEF incidir en el resto de las dependencias estatales y con ello contribuir al desarrollo de las mujeres en México.

Conclusiones:

La Violencia de género presenta fuertes inconvenientes para encontrarse en la agenda gubernamental: 1. por un lado minimiza la importancia del tema por ser menores los indicadores de violencia física extrema frente a los de violencia emocional, 2. la población se niega a reconocer su papel activo en la reproducción del fenómeno presente en los indicadores sobre violencia emocional y comunitaria, 3. como asunto de valencia la atención pública se centra en los casos extremos de violencia física, 4. impera una alta resistencia social a modificar los comportamientos que condicionan el Status quo de la desigualdad de género y 5. utiliza chivos expiatorios (alcoholismo, psicopatía, estrés, etc.) para explicar la violencia.

La definición del problema, es cómo los grupos de interés, actores políticos y sociales posicionan de una determinada manera la forma en que debe ser resuelto el problema mediante *argumentos racionales y técnicos* (CABRERO Mendoza, 2003, pág. 17). Esta cuestión es de vital importancia puesto que las políticas públicas “*refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas*” (PARSONS, 2007, pág. 31).

La atención dada a la violencia de género por las políticas públicas se encuentra determinada por la forma como el entorno social percibe el problema y demanda su solución. Para que la violencia hacia la mujer sea colocada en la agenda gubernamental y se formule una política pública para su atención existen dos limitaciones: la primera es su definición como un problema privado y no público, al ser menor la percepción de la violencia estructural en la sociedad, se entiende que la violencia contra las mujeres es producto de acontecimientos aislados que ocurren en el espacio privado. Por lo cual, el problema fuera de la esfera pública es sujeto de intervención gubernamental, ya que las políticas públicas desde su concepto implican la adopción de medidas comunes para la colectividad y no la intervención en el ámbito individual de la vida.

La segunda limitación, es la prioridad otorgada a la violencia de género y las condiciones pre-existentes en la administración pública para darle solución, aquí interviene: si el gobierno se encuentra en una oportunidad de elección favorable (recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si se cuentan con alternativas de solución para el problema (resultados de experiencias previas, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), y si los participantes en la toma de decisiones están interesados en intervenir desde las restricciones impuestas por sus organizaciones. Para conseguirlo se requiere una

definición del problema que logre consenso social y conduzca a una definición operativa viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

El problema del incrementalismo frente a la violencia de género se debe a que como problema retorcido puede explicarse de muchas maneras: leyes inadecuadas, cultura machista, desigualdad de oportunidades, etc. Al no existir alguna regla o procedimiento que determine cual explicación es la correcta puesto que todas son refutables (RITTEL & Webber, 1993, pág. 180), se elige entonces una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos, información, alternativas de solución y recursos a disposición del gobierno (AGUILAR Villanueva, 1993, pág. 57).

La Transversalización de la Perspectiva de Género, desde su formulación teórica busca visibilizar y desnaturalizar los condicionamientos socioculturales que conservan las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, para promover sociedades más equitativas desde las políticas públicas. Para esto, el enfoque a través de sus medidas políticas, técnicas y organizacionales; busca incrementar la eficacia y la eficiencia de la acción gubernamental para incidir en la reducción de las brechas de desigualdad de género; y por medio de su institucionalización en las políticas públicas disminuir la discriminación, desigualdad y violencia contra las mujeres.

La planeación del enfoque centrada en cumplir con los requerimientos internacionales fijados, no brinda a los Institutos de las Mujeres las capacidades reales como institutos normativos para incidir de manera efectiva en los procesos de formulación de políticas pública y así superar las limitaciones organizacionales para adoptar el enfoque.

Por lo cual, en la institucionalización del modelo TPG en México; tanto los programas sociales surgidos desde su instauración como las medidas políticas, técnicas y

organizacionales que impone el enfoque sobre la administración pública no están encaminados a la modificación de las creencias, valores y principios del imaginario colectivo donde radica la desigualdad-violencia de género, por lo cual, reduce las posibilidades de obtener resultados tangibles a menos que se intervenga de manera directa sobre el problema.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS EMPÍRICO

Objetivo: exponer la propuesta metodológica que guío la realización de la tesis de investigación y los resultados del análisis empírico realizado para comprobar la hipótesis de investigación.

Palabras clave: Objetivo, Preguntas de Investigación, Hipótesis, Variables, Diagnóstico, Correlación, Regresión lineal y Evaluación de Programas Sociales.

Preguntas Guía:

- ¿Cuáles son los factores óptimos para prevenir la Violencia contra la Mujer a fin de promover su atención por la acción pública?
- ¿Cuál estrategia presenta mayor posibilidad de incidir en la reducción de los indicadores de violencia contra la mujer por parte de su pareja: prevenir sus causas, generar medios o contener las consecuencias?

En este capítulo, presenta la propuesta metodológica y comprueba por medio de la aplicación de un modelo econométrico de regresión lineal que los indicadores de atención a las consecuencias del problema (para propósitos de este trabajo entendido como el número de leyes, procesados y sentencias emitidas en las entidades federativas por violencia doméstica) presentan una escasa relación con el índice de violencia contra la mujer por parte de su pareja; en comparación con los indicadores de atención a las causas del problema (entendidas desde la teoría de recursos, como el poder que restringe el acceso de las mujeres a: educación, empleo, derechohabiencia); por lo cual las leyes no influyen sobre la violencia de género y se comprobó la hipótesis de la tesis de investigación.

3.1 Marco metodológico de la tesis de grado

La Violencia de Género es una violencia estructural producida para perpetuar el poder de un sexo sobre otro, con el objeto de mantener o incrementar la subordinación al género masculino. Se presenta a nivel mundial independientemente de la edad, estrato económico, o formación académica de la mujer. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), señalo que cada 18 segundos una mujer es maltratada en el mundo, predominando la violencia producida por la pareja en una de cada tres mujeres.

La violencia contra la mujer se vive en cada medio social donde se desenvuelven las mujeres no es una situación que se quede en el papel en investigaciones o discursos institucionales. Es un asunto que concierne a las políticas públicas por atentar contra los derechos humanos, aumentar la brecha de desigualdad de género, y generar daños físicos, psicológicos y patrimoniales que minan la calidad de vida de la población femenina.

La elaboración de este trabajo de investigación parte del interés por dilucidar las causas de la permanencia de altos índices de la violencia contra la mujer en México, cuando se han presentado avances en la voluntad política al institucionalizar acciones para su atención como lo son:

- La creación de centros de atención gubernamentales para disminuir las brechas de desigualdad de Género: Instituto Nacional de la Mujer e Institutos Estatales de la Mujer.
- La capacitación a funcionarios públicos, la promoción de talleres de sensibilización, la asesoría jurídica, y la creación de albergues para casos de violencia extrema por parte de Organizaciones No gubernamentales.

- La formulación de leyes y ratificación por parte de los estados de la República a buena parte de los siguientes marcos normativos que tratan específicamente el tema de la violencia de género:
 - Leyes administrativas de atención, prevención y sanción de la violencia contra la mujer.
 - Tipificación de la violencia familiar en el Código Penal.
 - Sanción a violación por conyugues en el Código Penal.
 - Tipificación de Acoso-hostigamiento sexual en el Código Penal.
 - Violencia como causal de divorcio en los códigos civiles.
 - Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia.
- La formulación de políticas públicas, y la designación de recursos públicos a distintos programas de prevención y tratamiento a nivel nacional y estatal.
- La creación de centros de atención y reeducación de agresores.
- Y designación en el poder judicial de un organismo especializado en el tema: la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género.

Sin embargo, este tipo de acciones no permite hacer estimaciones de resultados o impacto más allá del número de denuncias, personas atendidas, o recursos destinados. En tanto, los indicadores no muestran alteraciones favorables que señalen la disminución de la violencia contra la mujer en la población. Por lo cual, frente a la falta de eficacia o resultados visibles en las acciones implementadas, este trabajo de investigación esboza como pregunta de investigación ¿por qué no funciona la acción gubernamental para disminuir el índice de violencia de género? La respuesta tentativa a esta pregunta queda definida en la hipótesis de la siguiente manera:

A. **HIPÓTESIS:** las políticas públicas (encaminadas a la reducción de la Violencia contra la Mujer) no producen los resultados esperados ya que se concentran en la atención de las consecuencias y no de las causas del problema.

B. **VARIABLES:**

- **INDEPENDIENTE:** Atención de las causas de violencia contra la mujer.
Atención de las consecuencias de violencia contra la mujer.

Tabla No. 5. Definición de Variables e Indicadores de la tesis de grado.

Variable Independiente	Clasificación	Indicador
Atención a causas	Recursos	Educación Empleo Salud Pobreza
	Diseño	Congruencia medios-fines
Atención a Consecuencias	Incentivos negativos	Sanciones penales
		Proc. V.Dom. Sent. V.Dom.

Fuente: Elaboración propia

- **DEPENDIENTE:** Violencia contra la mujer por parte de la pareja. El modelo se corrió con esta variable debido a que es el tipo que cuenta con la mayor cantidad de información estadística disponible y era contrastable con otros estudios.

Tabla No. 6. Definición de la Variable Dependiente de la tesis y su Indicador.		
VARIABLE DEPENDIENTE	DENOMINACIÓN	INDICADOR
Violencia contra la Mujer por parte de la pareja	Índice de Violencia contra la mujer por parte de la pareja	Mujeres de 15 años y más, con violencia hacia ellas por parte de su pareja y tipos de violencia padecida en los últimos 12 meses
Fuente: Elaboración propia		

C. **OBJETIVO:** demostrar cómo la definición del problema y la formulación de la teoría de entrada de las políticas públicas incide en las posibilidades de solucionar problemas sociales complejos; a partir del análisis de correlación de factores determinantes y la evaluación en materia de diseño del Programa de Transversalidad de la Perspectiva de Género en México.

D. **PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:**

¿Cuáles son las causas de la Violencia contra la Mujer?

¿Cuáles son las limitaciones que presentan las políticas públicas para disminuir las brechas de desigualdad y promover la igualdad sustantiva entre los géneros?

¿Cuál es el objetivo que persigue la Transversalidad de la Perspectiva de Género y cuáles son los medios que propone para conseguirlos?

¿Cuál es la prioridad del modelo de Transversalidad de la Perspectiva de Género, implementado en México, en la atención al problema de las brechas de desigualdad y violencia contra la mujer: prevenir sus causas, generar medios o contener las consecuencias?

E. **FUENTES DE INFORMACIÓN:**

- i) Fuentes utilizadas para la elaboración del diagnóstico de factores que inciden en la violencia contra la mujer por parte de su pareja en México:

Se utilizaron los datos del año 2011 para tener los resultados más actualizados posibles, presenta diferencias en cuanto a las bases de datos de la ENDIREH 2007 y permite brindar más tiempo a la emisión de leyes para estimar resultados.

- Tabulados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2006 y 2011;
- Tabulados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censo de Población y Vivienda 2010
- Tabulados de pobreza para el año 2010 desarrollados por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

ii) Fuentes utilizadas para la evaluación del programa:

- Informes derivados de la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2006 y 2011, y del Censo de Población y Vivienda 2010.
- Páginas electrónicas de gobiernos estatales y el centro de documentación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
- Fuentes secundarias: Reglas de Operación (ROP's), Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), Árboles de problemas y objetivos del programa, Diagnóstico de “Cultura Organizacional”, Padrón de beneficiarios, e Informes de evaluaciones anteriores.

i. TÉCNICAS DE ANÁLISIS EMPLEADAS:

A. Diagnóstico de factores causales de la violencia contra la mujer ejercida por la pareja en México:

Para comprobar la hipótesis de investigación de la tesis, parte del trabajo empírico consistió en la elaboración de un diagnóstico sobre los factores que desde distintas teorías de entrada vulneran a la mujer frente a la violencia. A continuación se describirán las actividades desarrolladas para este apartado:

- Depuración de variables a medir y triangulación de indicadores: se seleccionaran con base en el análisis de estudios de investigación previos, los indicadores que permitan establecer el nivel de asociación de los las políticas regulativas (marco normativo completo, procesados y sentenciados por violencia doméstica) factores socioeconómicos y de empoderamiento de la mujer (acceso a la educación, empleo, salud, y pobreza) con el riesgo de la población femenina a la violencia por parte de la pareja.
- Construcción del modelo econométrico de correlación y regresión lineal: se desarrollara el modelo de análisis estadístico utilizando los datos obtenidos de la ENDIREH y del CONEVAL. Se identificarán los factores de riesgo de la población femenina a presentar el fenómeno, el modelo se aplicó con el total de estados de la federación.
- Retroalimentación y corrección del modelo: se revisó la correcta ejecución del modelo estadístico, comparando la congruencia de los resultados con los esperados del análisis teórico previo, y se formularon las conclusiones respecto a las teorías de entrada con que se elaboran las políticas de atención estudiadas.

B. Evaluación del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género:

Consistió en la realización de un análisis en materia de diseño al programa eje que rige de manera centralizada la implementación de la Transversalidad de la Perspectiva de Género en los estados de México. La evaluación se hizo con base en el modelo de evaluación de diseño del Marco Lógico. La Matriz de Marco Lógico y tiene como antecedente el desarrollo de la Administración por Objetivos (1960) y el Modelo de Marco Lógico (1969).

Fueron desarrollados en Estados Unidos, y Alemania en 1980 por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica y promovidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El modelo de Marco Lógico busca la eficacia de la acción gubernamental, (el logro de los objetivos del programa de intervención), al dar solución a las causas que originan el problema a resolver, para esto se requiere: 1) analizar la situación problemática, 2) determinar los medios para alcanzar los objetivos, 3) reconocer con antelación los riesgos que puedan impedir en el proceso alcanzar las metas fijadas, 4) identificar la relación causa-efecto del problema, 5) definir los indicadores de monitoreo y el nivel del logro de objetivos, y 6) finalmente se realizaran evaluaciones (en diseño, procesos, consistencia, resultados e impacto del programa) para retroalimentar su diseño y mecanismos de operación.

3.2 Resumen de Evaluación al Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) 2008-2013

La evaluación de los programas federales persigue el propósito de optimizar la utilización de los recursos públicos, al aportar información precisa sobre el diseño, funcionamiento y resultados obtenidos por el mismo desde una mirada externa a la dinámica de operación del programa, la cual es necesaria para la toma oportuna de decisiones que permita optimizar la operación de los programas y el logro de los objetivos.

La evaluación de este programa se realizó debido a que constituye la estrategia centralizada *top down* para implementar la Transversalidad de la Perspectiva de Género en la Administración Pública, prevé las diferencias regionales por lo cual promueve la creación

de centros de atención en los municipios. Además de que su finalidad, concepción teórica e indicador de resultado de impacto concuerdan con la teoría de los recursos para erradicar la violencia de género desde sus causas (el acceso a salud, educación, empleo) y señalar un objetivo específico destinado a promover una vida libre de violencia para las mujeres.

- **Concepción teórica del programa**

El programa toma como teoría de entrada la perspectiva de género, la cual propone eliminar las causas de la opresión tales como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basadas en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos, y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

A través de la incorporación del enfoque de la Perspectiva de Género en la Administración Pública se pretende que las Políticas Públicas³⁰ tomen en cuenta los impactos diferenciados que las acciones gubernamentales tienen sobre las mujeres, con el propósito de que integren durante la formulación y la implementación de estas estrategias de acción que permitan disminuir la discriminación, desigualdad y la violencia hacia las mujeres.

- **Teoría Causal**

Derivado de ello entiende el problema como la falta de Transversalidad de la Perspectiva de Género (TPG) en las políticas públicas, y mediante su aplicación permitirá la instrumentación de diversas acciones en materia de equidad de género en los diversos

³⁰ Regulatorias (leyes), Auto regulatorias (regulación sobre procedimientos y cultura institucional) y Tangibles (asignación de recursos).

ámbitos de la administración pública, como son: reestructuración de procedimientos y normas, cambios en la cultura organizacional de las instituciones, desarrollo de capacidades entre otros, todo ello, con el fin de poder incidir en la mejora, o en su caso, creación de políticas públicas para avanzar en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género.

- **Antecedentes**

El Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), tiene su origen en el 2008 en el Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, en 2009 fue fusionado con el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género para crear el Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género. En el 2010, se constituye como un programa sujeto a Reglas de Operación (ROP's) que opera conforme a lo estipulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El Objetivo General del PFTPG es *“Contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en las entidades **federativas para lograr la disminución de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres**”* y entre sus objetivos específicos se encuentran:

- 1) Fortalecer la institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal y Municipal, así como fomentar la construcción de mecanismos de coordinación con los poderes estatales y municipales.

- 2) Promover acciones orientadas a favorecer la igualdad jurídica y los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, así como su ejercicio y práctica en las instancias de la administración y procuración de justicia en las 32 entidades federativas.
- 3) **Promover que en las políticas públicas y acciones estatales y municipales se favorezca el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.**
- 4) Promover la creación de acciones institucionales estatales y municipales que permitan fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género y potenciar la agencia económica de las mujeres para su bienestar y desarrollo.

La evaluación se realizó utilizando los parámetros planteados por el CONEVAL dentro del “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño”, con los cuales se revisará que el Programa cuente con: 1. Justificación del fin y la realización del programa, 2. Identificación clara y concisa del problema que pretende resolver, 3. Cumplimiento y causalidad de la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), y 4. La existencia de consistencia y congruencia entre el diseño y la normatividad para su operación. Los resultados más relevantes se presentan a continuación:

1.- Justificación de la creación y del diseño del programa:

El PFTPG entiende el problema de desigualdad de género como la falta de Transversalidad de la Perspectiva de Género (TPG) en las políticas públicas. Pero no conto con información tangible acerca de investigaciones previas que sustenten a la TPG como la solución al problema de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, tampoco se mostraron

experiencias previas que muestren la implementación exitosa del modelo y su impacto en otros lugares.

El programa requiere la elaboración de un diagnóstico exclusivo para brindar información a los Institutos de la Mujer de las Entidades Federativas (IMEF) sobre las causas y efectos de la desigualdad de género entre las mujeres y hombres; el cual les permita: priorizar los proyectos de intervención tanto social como administrativa; identificar las características de las poblaciones (potencial, objetivo y atendida) y mostrar una línea base para poder medir los avances del programa en años subsecuentes.



Fuente: Elaboración propia.

El PFTPG busca la institucionalización de la Perspectiva de Género en el ámbito de la administración pública, sin embargo estas actividades son insuficientes para cumplir con el fin “Contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres en las Entidades Federativas, mediante la incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas y en la Cultura Organizacional”.

El PFTPG también debe ubicarse en la misma perspectiva de género, ya que no puede señalar como un problema que las políticas públicas son ciegas a la desigualdad de género, mientras también marca en el árbol de problemas como el efecto más grave de no intervenir la imposición de sanciones internacionales.

2.- Contribución a los objetivos nacionales y los sectoriales

La mayor fortaleza del PFTPG es la consideración de objetivos nacionales y supra nacionales.

3.- Población potencial y objetivo

De acuerdo al problema planteado por el programa, éste define a las 32 IMEF del país como su población objetivo, sin embargo, al haber añadido una nueva estrategia de intervención social, y agregar personas como beneficiarios, estos últimos quedan fuera de los mecanismo de criterio de selección planteados por el programa. Además no permite el monitoreo y evaluación del cumplimiento de metas.

Figura. No.8 Población potencial y objetivo



Fuente: Elaboración propia.

Existe un padrón de beneficiarios, pero no está actualizado respecto a una base de datos para contar con información socioeconómica, que servirá para la realización de estudios de impacto.

4.- Matriz de indicadores para resultados

Dentro de las MIR, algunas de las actividades no muestran causalidad para el logro de los componentes. Esto porque el propósito es ambicioso respecto a los medios con que cuenta. Existe una lógica horizontal en la MIR, y en los indicadores para medir cada nivel de objetivos, son claros, relevantes, económicos y adecuados, pero hay un problema respecto a la realización de cálculos periódicos para realizar su monitoreo. No todas las metas están orientadas a impulsar el desempeño.

5.- Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

En una evaluación previa, recomendaron al programa vincularse con otros programas, pertenecientes a Secretarías distintas, con los cuales comparte objetivos con el fin de instituir sinergias en la atención de la desigualdad de género. Sin embargo, consideraron que la vinculación puede acarrear problemas en la relación interinstitucional de las Secretarías.

Conclusiones: la evaluación del programa permitió distinguir del carácter discursivo de esta política (que incorpora valores de igualdad de género y cuenta con un sustento teórico de perspectiva de género), la distancia que existe entre las estrategias de intervención propuestas con los fines que persigue.

Así la elección de estrategias de intervención para alcanzar el indicador de impacto (aumento de 0.847 a 0.85 en el Índice de Desarrollo Relativo al Género) consiste en destinar recursos a proyectos de los Institutos de las Mujeres de las Entidades Federativas los cuales pueden elegirse de un conjunto variado (ej. diagnóstico de cultura

organizacional, de reforma legislativa, o proyectos de intervención social) pero al presentarse de manera desarticulada no construyen bases para coordinar el diseño de política pública de otros sectores o dar continuidad lógica a las acciones implementadas y presentar resultados sociales a largo plazo.

A pesar de que el programa incorpora como valor transformar las relaciones entre mujeres y hombres en un sentido igualitario; la definición del problema (falta de Transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas) no cuenta con una correspondencia lineal para alcanzar, a través de los medios organizacionales propuestos, la igualdad de oportunidades y trato entre los géneros, ignorando la atención a otro tipo de causas que si tienen una relación directa, por ende cierra la oportunidad a la implementación de otras estrategias que pueden incidir en el problema.

Este punto es visible en la formulación de un diagnóstico de cultura organizacional que no se encuentra relacionado con los problemas sociales que plantea resolver. El programa cuenta con múltiples objetivos sin articulación adecuada entre sí, o con los componentes y actividades que sugiere por lo cual no se presenta causalidad entre medios y fines. A la vez que no cuenta con acciones específicas para la prevención de la Violencia de Género y así presentar resultados en este rubro.

Otro punto importante es que para ser un programa centralizado que indica entre sus prioridades establecer mecanismos de coordinación, requiere otorgar a los IMEF mayores capacidades institucionales o contar con personal con amplia capacidad política para establecer desde los procesos de negociación política, la coerción sobre las otras dependencias de la administración pública para así transformar sus prácticas e incidir sobre el proceso de formulación de políticas.

Por lo cual, es visible que el programa prioriza los medios organizacionales (la institucionalización de las medidas organizacionales) sobre el logro de sus fines sociales (lograr la igualdad de género) con lo cual las acciones técnicas y organizacionales que propone mostraban poca causalidad para alcanzarlo.

3.2 Atención a causas o consecuencias: diagnóstico de regresión lineal a factores causales de la violencia contra la mujer por parte de la pareja.

Con la finalidad de comprobar la hipótesis de la tesis de grado comparando las probabilidades que presentan las políticas públicas con distinta definición del problema unas orientadas a incidir en los factores causales (acceso a recursos) y otras enfocadas a la contención de las consecuencias (imposición de sanciones penales) se realizó un modelo econométrico de regresión lineal. A fin de verificar entre las variables donde intervienen cuales presentan mayor capacidad de incidencia sobre la violencia ejercida contra la mujer por su pareja.

En México, las mujeres mayores de 15 años presentan los siguientes indicadores de violencia de acuerdo al espacio público donde se le agredió: en el espacio comunitario el 31.8% de las mujeres vivió agresión pública -el tipo de violencia que padecieron fue intimidación (86.5%), abuso sexual (38.3%) y violencia física el (8.7%)-; en el espacio laboral el 26.6% de las mujeres económicamente activas han sido discriminadas en el trabajo, en el educativo 70.6% vivieron situaciones de violencia (43.7% por daño físico, contactos obscenos o propuestas de tipo sexual) (INEGI (2013). ENDIREH, 2011).

En tanto, que 357, 121 mujeres fueron forzadas a prostituirse y la tasa de feminicidios más alta se presentó en Chihuahua con 13.1 por cada cien mil mujeres (en comparación con los 3.6 registrados en 2005) seguido de Baja California (10.1), Guerrero (10.1), Durango (7.1), Sinaloa (6.0), Sonora (5.1), Tamaulipas (4.5) (INEGI, 2011).

A nivel nacional, las mujeres de 15 años y más que vivieron algún incidente de violencia por parte de su pareja durante su última relación son el 47 %, de las cuales el Estado de México presenta porcentaje más elevado en su población con 57.6%, seguido de Nayarit (54.5%), Sonora (54.0%), y el Distrito Federal (52.3%) mientras Chiapas es el estado de la republica con menor presencia del fenómeno con el 31.6%. (ENDIREH, 2011).

En cuanto a la severidad³¹ de la violencia física el 21% de las mujeres que padeció violencia física fueron agresiones moderadas; el 80%presento violencia física grave y el equivalente a 1.2 millones de mujeres presentaron violencia muy grave por la cual su vida estuvo en riesgo. (INEGI, 2011).

3.8.1 Leyes

Las sanciones son los mecanismos intrínsecos a los ordenamientos jurídicos para evitar el incumplimiento de las normas por medio de medidas coercitivas. Por medio del castigo se pretende reducir o evitar el daño a personas o grupos asegurando la convivencia con base en los principios de igualdad y respeto a la dignidad e integridad de las personas.

Pese a que el estudio de Buvinic (2005) señala las sanciones legales como marco preventivo para la generación de incentivos negativos por agredir a terceros, en realidad los instrumentos jurídicos están orientados a penalizar la conducta violenta después de ocurrida, aun cuando los convenios internacionales ratificados hacen un llamado a establecer una visión preventiva a la conducta violenta. Como vimos en el capítulo 2 la

³¹ Moderada: referida a un acto violento como empujones, jalones o le hayan arrojado algún objeto. Grave: se refiere a la combinación de golpes con las manos o con algún objeto, junto con otras agresiones físicas como empujones, que la haya amarrado o pateado, y finalmente, muy grave o extrema, aquella que puso en riesgo la vida de la mujer, como el intentar ahorcar o asfixiar; agresiones con armas y otras agresiones físicas (INEGI, 2011)

falta de conocimiento sobre cómo generar alternativas de solución a un problema complejo han tendido al incrementalismo repitiendo acciones ya conocidas.

En México, el marco jurídico que atiende el tema de la desigualdad y la violencia contra la mujer está compuesto por: la Constitución General de la República, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia³², la Ley para prevenir y Erradicar la discriminación, las Leyes estatales respectivas y otros ordenamientos (de salud, educación, etc.) y se incorporan los instrumentos jurídicos internacionales a partir de la reforma al artículo 133 de la Constitución (la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la CEDAW, Belén Do Para, y la Declaración de Viena).

Sin embargo, en el análisis realizado a los instrumentos internacionales se encontró que estos instrumentos si bien recomiendan acciones en el campo preventivo no especifican como definir la prevención, la cual sitúan desde los ámbitos de salud, delito y justicia penal. Además en ellos impera la atención a la violencia intrafamiliar y omiten otros tipos de violencia como la laboral o comunitaria (UNAM, CONACYT, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, págs. 30-31).

Respecto a la situación de los mecanismos de sanción en México frente a la violencia por parte de la pareja; tenemos que las mujeres separadas, divorciadas y viudas son aquellas que más acudieron a las autoridades frente a situaciones de violencia (24%) lo que explica a

³² Es una norma programática que establece los siguientes principios: proporciona definiciones concretas sobre el tema de violencia de Género, y establece formas y métodos de coordinación interinstitucional

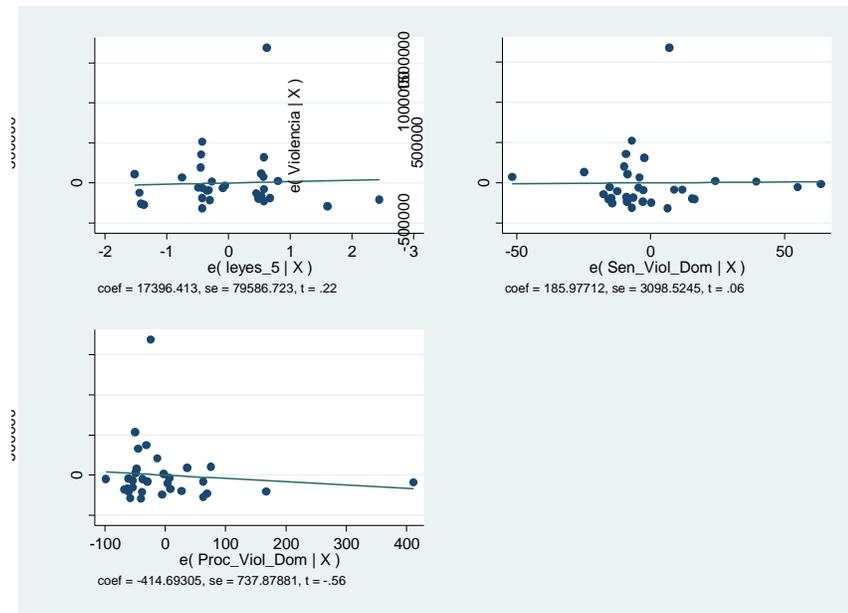
la violencia como una causal de divorcio o separación, sumado a que es el grupo que presento mayores niveles de violencia física. En los grupos restantes solo el 9.2% de las casadas o unidas, el 10.3% de las alguna vez unidas, el 2.9% de las unidas y 0.6% de las solteras han recurrido a las autoridades a presentar una denuncia. (INEGI, 2011)

Las razones por las cuales las mujeres casadas o unidas no recurrieron a las autoridades a presentar una denuncia en caso de violencia fueron: por qué creen que no tenía importancia (73.8%), para que su familia no se enterara (10.8%), por sus hijos o familia (10.8), por que el agresor la convenció de no hacerlo (9.4%), porque piensa que su pareja tiene derecho a reprenderla (9.1%), por miedo (8.0%), porque no sabía que podía denunciar (6.1%) y porque no confían en las autoridades (4.3%) (INEGI, 2011).

Así la tolerancia social a la violencia de género, la violencia institucional, el machismo que se preserva en las organizaciones de seguridad pública (LANG, 2003), y el escaso número de hombres sentenciados por violencia doméstica, debilitan el poder coercitivo de las leyes para aumentar el número de denuncias y sentenciados por este delito (la probabilidad de padecer las sanciones es lo que genera los incentivos negativos que reducen la presencia de esta conducta).

Por lo cual, observamos que al establecer el análisis de correlación contar con un marco legal completo no ejerce influencia sobre el nivel de violencia, así mismo el número reducido de procesados y sentenciados por el delito de violencia domestica mostro una influencia prácticamente inexistente para producir o evitar la presencia del fenómeno. (Grafica No.3)

Grafica No.3 Regresión lineal para Violencia-Leyes, Sentenciados por violencia doméstica y procesados por violencia domestica



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal.

Tabla No.7 Regresión lineal para Violencia-Leyes, Sentenciados por violencia doméstica y procesados por violencia doméstica.

```
. reg Violencia Sen_Viol_Dom Proc_Viol_Dom leyes
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	32
Model	6.6820e+10	3	2.2273e+10	F(3, 28) =	0.15
Residual	4.1132e+12	28	1.4690e+11	Prob > F =	0.9278
Total	4.1800e+12	31	1.3484e+11	R-squared =	0.0160
				Adj R-squared =	-0.0894
				Root MSE =	3.8e+05

Violencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Sen_Viol_Dom	185.9771	3098.524	0.06	0.953	-6161.063 6533.017
Proc_Viol_Dom	-414.6931	737.8788	-0.56	0.579	-1926.169 1096.783
leyes	17396.41	79586.72	0.22	0.829	-145629.6 180422.4
_cons	355665	146887.6	2.42	0.022	54779.4 656550.6

```
. estat hettest
```

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
 H0: Constant variance
 Variables: fitted values of violencia

chi2(1) = 2.13
 Prob > chi2 = 0.1441

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del análisis de regresión lineal.

Nota: De acuerdo al estadístico $P > [t] = 0.22$ el cual debe ser lo más cercano a 0.00 (0.05 para un nivel de confianza del 95% o menor a 0.10 para el 90%) y al valor de la prueba de significancia $R\text{-Squared} = 0.01$ (el cual debe estar por arriba de 0.3) se tiene que tanto las leyes como el número de procesados o sentenciados no influyen ni positiva ni negativamente en la presencia de violencia contra la mujer por parte de la pareja.

Al realizar una prueba de hipótesis con base en χ^2 se requería un mínimo de 2.13 y se obtuvo una probabilidad de 0.1441 por lo cual, junto a la comparación de los resultados del modelo estadístico aplicado sobre las variables de causas-recursos. Se rechaza la influencia del número de leyes emitidas en las entidades federativas, así como del número de procesados y sancionados penalmente sobre el nivel de violencia en la mujer por parte de la pareja por lo cual se acepta la hipótesis de investigación así atender consecuencias (entendidas como emitir leyes, procesar penalmente a agresores o imponer sanciones penales sobre estos), no modifica la presencia de la violencia contra la mujer por parte de la pareja.

Así, desde la última década se ha cuestionado la construcción de mecanismos de sanción de violencia a partir de las soluciones, desde entonces se afirma que es indispensable remontar el curso de un hecho violento hasta su fuente...se afirma que el primer paso a dar es el entender las razones primarias de estos hechos para construir vías alternas de respuesta a esos impulsos de frustración, intolerancia, etc., en vez de trabajar para ahogarlos por la fuerza de una autoridad que no entiende la importancia de imponer las sanciones correspondientes (UNAM, CONACYT, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, pág. 113)

Como ya habíamos revisado anteriormente con Nelly Stromquist (STROMQUIST, 2000) las acciones coercitivas no generan compromiso para regular el comportamiento a largo plazo y generar un cambio de conducta en la población. Para que estos mecanismos funcionen se necesita la aplicación efectiva de la ley que se vea reflejada en resultados proporcionales al número de víctimas por violencia física.

Así mismo se requiere un trato diferenciado a las víctimas que no es contemplado bajo el principio de igualdad ante la ley, y presunción de inocencia los cuales arriesgan la integridad de la mujer a recibir reprimendas por parte del agresor. Otras medidas importantes para la protección efectiva a víctimas de violencia familiar, garantizan a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos son (UNAM, CONACYT, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, págs. 19-20):

- I Proporcionar atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico especializados a las víctimas que favorezcan su empoderamiento y reparen el daño causado por dicha violencia.
- II. Brindar servicios reeducativos al agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina y los patrones machistas que generaron su violencia.
- III. Evitar que la atención víctima y agresor sea proporcionada por la misma persona .
- IV. Evitar procedimientos de mediación o conciliación por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor la víctima.
- V. Favorecer la separación del agresor de la víctima.

VI Favorecer la instalación y mantenimiento de refugios secretos para las víctimas e hijos.

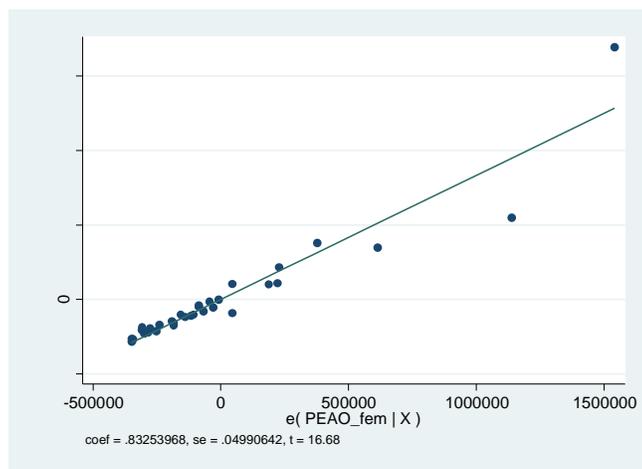
Proporcionando servicios especializado y gratuito

3.8.2 Teoría de los Recursos

Notamos una relación compleja entre el acceso a recursos (como uno de los mecanismos de control del poder) y la disminución de violencia de género. Inicialmente se considera que a mayor cantidad de algún recurso disminuía la violencia física (aunque aumentaba la emocional que no pierde su potencial de daño), sin embargo en términos sociales encontrarse en una posición que preserva la sumisión presenta un menor riesgo en los indicadores de violencia por ejemplo su presencia en localidades urbanas (35.41%) respecto a las rurales (27.84%) (INEGI, 2011), o que las mujeres incorporadas al mercado de trabajo presentan la mayor tasa de violencia de pareja (52.1por ciento) (INEGI, 2011).

Así la incorporación de la mujer al mercado de trabajo lleva a un incremento en la violencia (Gráfica No.4), y hay evidencia de que este efecto se agudiza con una mayor inserción de las mujeres al mercado laboral (ver regresión de violencia PEAO_fem PEAO2)

Grafica No.4 Regresión lineal para
Violencia- Población
Económicamente Activa Femenina
Ocupada (PEAO_fem)



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Tabla No.8 Regresión lineal para Violencia- Población Económicamente Activa Femenina Ocupada (PEAO_fem)

```
. reg violencia PEAO_fem PEAO2
```

Source	SS	df	MS			
Model	3.8733e+12	2	1.9367e+12	Number of obs =	32	
Residual	3.0672e+11	29	1.0577e+10	F(2, 29) =	183.11	
Total	4.1800e+12	31	1.3484e+11	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9266	
				Adj R-squared =	0.9216	
				Root MSE =	1.0e+05	

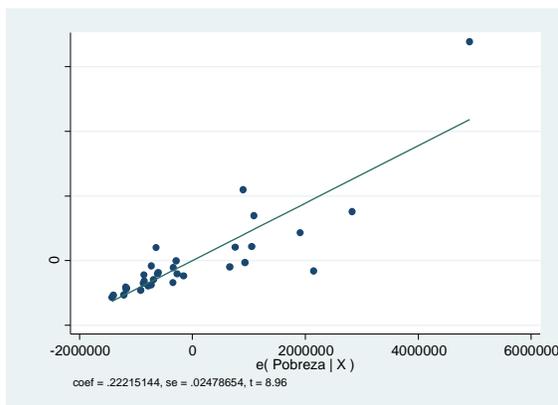
violencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
PEAO_fem	.4014813	.1469243	2.73	0.011	.1009873	.7019753
PEAO2	2.35e-07	7.65e-08	3.08	0.005	7.88e-08	3.92e-07
_cons	75323.42	43390.11	1.74	0.093	-13419.31	164066.2

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Nota: De acuerdo al estadístico $P>|t|=0.011$ el cuál debe ser lo más cercano a 0.00 (0.05 para un nivel de confianza del 95% o a 0.10 para una significancia de 90%) y al valor de la prueba de significancia $R\text{-Squared}=0.9266$ (el cual debe estar por arriba de 0.3) se tiene que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo tiene una relación muy fuerte positiva para la presencia de violencia hacia la mujer por su pareja.

Al realizar la regresión por variables la presencia de pobreza se refleja positivamente en el nivel de violencia contra la mujer esto es que a mayor nivel de pobreza mayor nivel de violencia contra la mujer por parte de su pareja. Esto puede explicarse desde el modelo de explicación causal ecológico derivado de un aumento en los sentimientos de frustración del hombre.

Grafica No.5 Regresión lineal para Violencia-Pobreza



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Tabla No.9 Regresión lineal para Violencia- Pobreza

. reg Violencia Pobreza						
Source	SS	df	MS			
Model	3.0434e+12	1	3.0434e+12		Number of obs =	32
Residual	1.1366e+12	30	3.7888e+10		F(1, 30) =	80.33
Total	4.1800e+12	31	1.3484e+11		Prob > F =	0.0000
					R-squared =	0.7281
					Adj R-squared =	0.7190
					Root MSE =	1.9e+05

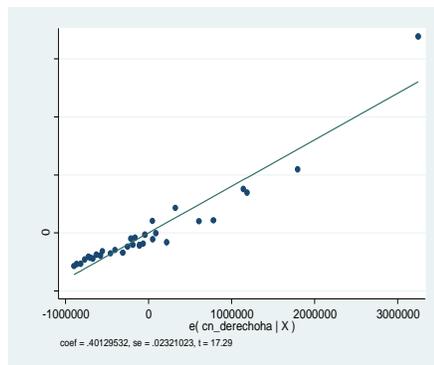
Violencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Pobreza	.2221514	.0247865	8.96	0.000	.1715306 .2727723
_cons	-20732.17	52970.77	-0.39	0.698	-128912.9 87448.56

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Nota: De acuerdo al estadístico $P > |t| = 0.00$ el cuál debe ser lo más cercano a 0.00 (0.05 para un nivel de confianza de 95% o a 0.10 para una significancia de 90%) y al valor de la prueba de significancia $R\text{-Squared} = 0.7281$ (el cual debe estar por arriba de 0.3) se tiene que la pobreza tiene una correlación positiva sobre la presencia de violencia.

De la misma forma contar con derechohabiencia (Gráfica No.6) incide positivamente en la presencia de violencia una posible explicación es la vía de adquisición por medio de la pareja ya que el 68.8% de las mujeres que trabajan no cuentan con esta prestación (CONEVAL., 2014).

Grafica No.6 Regresión lineal para el impacto de contar con derechohabiencia sobre Violencia.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Tabla No.10 Regresión lineal para Violencia- contar con derechohabiencia

. reg violencia cn_derechoha

Source	SS	df	MS			
Model	3.7988e+12	1	3.7988e+12	Number of obs =	32	
Residual	3.8124e+11	30	1.2708e+10	F(1, 30) =	298.93	
Total	4.1800e+12	31	1.3484e+11	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9088	
				Adj R-squared =	0.9058	
				Root MSE =	1.1e+05	

Violencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
cn_derechoha	.4012953	.0232102	17.29	0.000	.3538937 .4486969
_cons	-111432.1	32856.05	-3.39	0.002	-178533.1 -44331.07

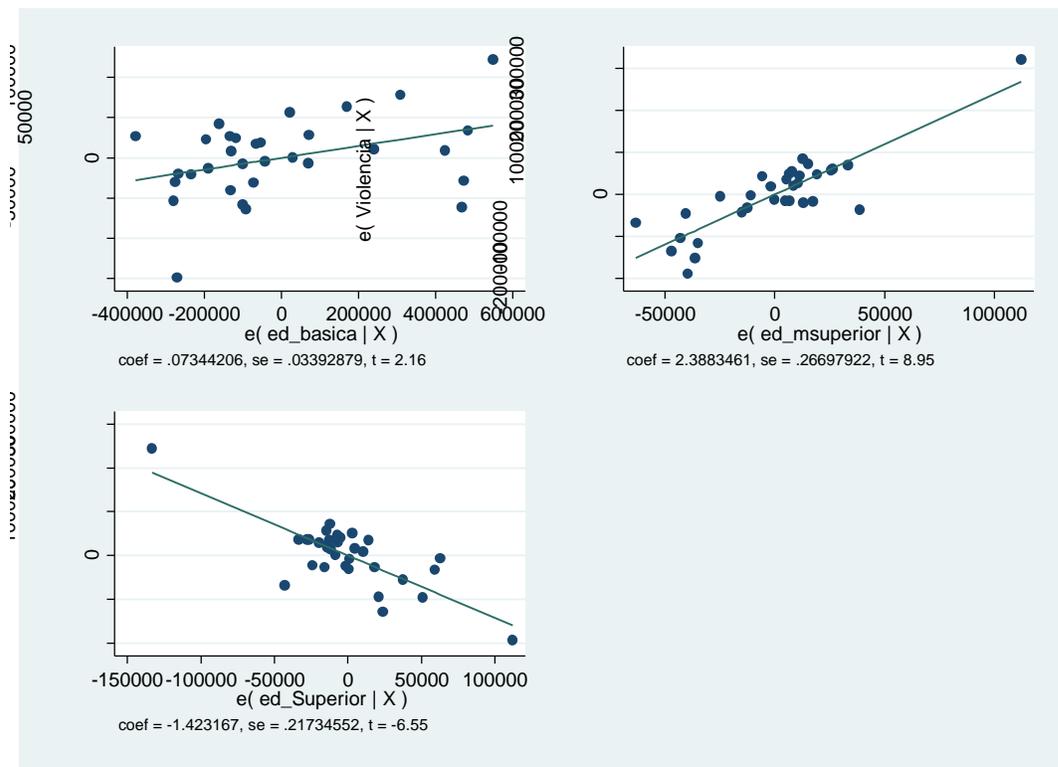
Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Nota: De acuerdo al estadístico $P > |t| = 0.00$ el cuál debe ser lo más cercano a 0.00 (0.05 para una significancia de 95% o 0.10 para una significancia de 90%) y al valor de la prueba de significancia $R\text{-Squared} = 0.9058$ (el cual debe estar por arriba de 0.3) se obtiene que mayor presencia de personas con

derechohabencia se presenta mayor violencia contra la mujer por parte de la pareja.

En cuanto al aspecto educativo de acuerdo a esta regresión lo que muestra es que a mayor cantidad de mujeres que posean educación superior la violencia baja, mientras que a mayor cantidad de mujeres con nivel educativo medio y básico se incrementa la violencia; esto podemos explicarlo por qué a mayor nivel educativo disminuye la sumisión de la mujer por encontrarse en mejores condiciones para notar la presencia de violencia. Sin que se encuentre en condiciones para una autonomía plena porque un nivel educativo menor a los estudios superiores está asociado a los bajos ingresos en las mujeres (CONEVAL., 2014)

Grafica No.7 Regresión lineal para Violencia- contar con derechohabencia



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal.

Tabla No.11 Regresión lineal para Violencia- Educación Básica (ed_basica), Educación Medio Superior (ed_medio superior) y Educación Superior (ed_superior.)

```
. reg violencia ed_basica ed_ms superior ed_superior
```

Source	SS	df	MS			
Model	4.1137e+12	3	1.3712e+12		Number of obs =	32
Residual	6.6386e+10	28	2.3709e+09		F(3, 28) =	578.35
Total	4.1800e+12	31	1.3484e+11		Prob > F	0.0000
					R-squared	0.9841
					Adj R-squared	0.9824
					Root MSE	48692

Violencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
ed_basica	.0734421	.0339288	2.16	0.039	.0039421 .142942
ed_ms superior	2.388346	.2669792	8.95	0.000	1.841464 2.935228
ed_superior	-1.423167	.2173455	-6.55	0.000	-1.868379 -.9779549
_cons	-35472.89	14408.22	-2.46	0.020	-64986.79 -5959.001

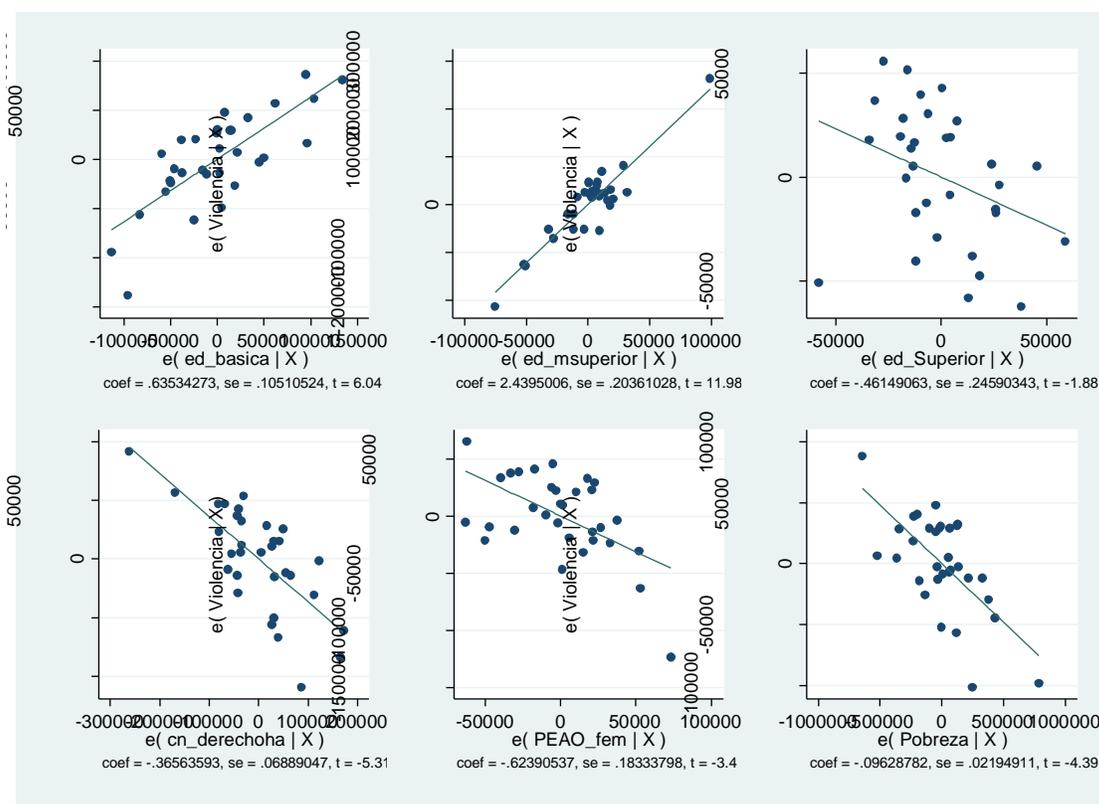
Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal.

Nota: De acuerdo a los estadísticos $P>[t]=0.039, 0.00, 0.00$ el cuál debe ser lo más cercano a 0.00 (0.05 para una significancia de 95% o 0.10 para una significancia de 90%) y al valor de la prueba de significancia $R\text{-Squared}=0.9841$ (el cual debe estar por arriba de 0.3) se obtiene que a mayor presencia de mujeres con algún nivel educativo se presenta mayor violencia contra la mujer en caso de educación básica y medio superior; presentando un comportamiento negativo (se reduce) en caso de contar con educación superior.

Recordemos que estos indicadores no se presentan en condiciones de neutralidad, sino que la interacción con otros modifica su comportamiento por lo cual al presentarse en la población las variables: nivel educativo superior, contar con derechohabiencia y encontrarse en el mercado laboral disminuye la violencia de género por parte de la pareja inclusive en condiciones de pobreza; esto se debe a que el empleo con un nivel educativo

alto presenta la menor brecha salarial de 8% (CONEVAL., 2014) y por lo tanto estos factores sumados a contar con derechohabencia generan en la mujer una menor dependencia a la pareja.

Grafica No.8 Modelo de regresión lineal para la relación entre Violencia contra la mujer-contar con algún nivel educativo, derechohabencia, empleo y presencia de pobreza.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Tabla No.12 Modelo de Regresión lineal para la correlación en Violencia por parte de la pareja- de los tres niveles educativos, contar con derechohabiencia, mujeres en el mercado laboral y pobreza.

```
. reg Violencia ed_basica ed_msuperior ed_Superior cn_derechoha PEAO_fem Pobreza
```

Source	SS	df	MS			
Model	4.1512e+12	6	6.9187e+11	Number of obs =	32	
Residual	2.8842e+10	25	1.1537e+09	F(6, 25) =	599.71	
				Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9931	
				Adj R-squared =	0.9914	
Total	4.1800e+12	31	1.3484e+11	Root MSE =	33966	

Violencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ed_basica	.6353427	.1051052	6.04	0.000	.4188744	.851811
ed_msuperior	2.439501	.2036103	11.98	0.000	2.020157	2.858844
ed_Superior	-.4614906	.2459034	-1.88	0.072	-.9679382	.044957
cn_derechoha	-.3656359	.0688905	-5.31	0.000	-.5075185	-.2237534
PEAO_fem	-.6239054	.183338	-3.40	0.002	-1.001497	-.2463137
Pobreza	-.0962878	.0219491	-4.39	0.000	-.1414929	-.0510828
_cons	4382.134	12881.36	0.34	0.737	-22147.53	30911.79

```
. estat hettest
```

```
Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
Ho: Constant variance
Variables: fitted values of violencia
chi2(1) = 0.42
Prob > chi2 = 0.5175
```

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de análisis de regresión lineal

Nota: De acuerdo a los estadísticos $P > [t] = 0.000$, cuál debe ser lo más cercano a 0.00 (0.05 para una significancia de 95% o 0.10 para una significancia de 90%) y al valor de la prueba de significancia R -Squared=0.9931 (el cual debe estar por arriba de 0.3) se obtiene que a mayor presencia de mujeres con educación básica y media superior se presenta mayor violencia contra la mujer, presentando un comportamiento negativo (se reduce) en caso de que las mujeres cuneten con educación superior, derechohabiencia, empleo Frente a la

presencia de estas variables la presencia de pobreza influye negativamente (reduce) la violencia.

Finalmente, al realizar una prueba de hipótesis con base en Chi² se requería un mínimo de 0.42 y resultó una probabilidad de 0.5175 por lo cual, junto a la comparación de los resultados del modelo estadístico aplicado sobre las leyes. Se comprueba que proveer a la mujer de recursos (atender a las causas desde la teoría de recursos) tiene una mayor incidencia para disminuir los niveles de violencia por parte de la pareja que la imposición de sanciones penales o la emisión de leyes (atender consecuencias vistas como sanciones penales) por lo cual se acepta la hipótesis de investigación.

CONCLUSIONES

Este capítulo comprueba por medio de la aplicación de un modelo econométrico de regresión lineal que los indicadores de atención a las consecuencias del problema (para propósitos de este trabajo entendidos como el número de leyes, procesados y sentencias emitidas en las entidades federativas por violencia doméstica) presentan una escasa relación en el indicador de violencia contra la mujer por parte de su pareja; en comparación con los indicadores de atención a las causas del problema (entendidas desde la teoría de recursos, como el poder que restringe el acceso de las mujeres a: educación, empleo, derechohabencia); por lo cual las leyes no influyen sobre la violencia de género y se comprobó la hipótesis de la tesis de investigación.

Un descubrimiento adicional a la hipótesis de investigación fue que al establecer la correlación entre Violencia y alguno de los recursos aislado de la influencia de otros componentes (ej. la correlación entre violencia y el aumento de la participación de las

mujeres en el mercado laboral) presentaba una relación positiva para que se presente el fenómeno, lo que puede explicarse desde el marco teórico revisado como una lucha por retener el poder de la pareja (en el caso de educación y empleo) y en el caso de derechohabiencia por la forma como acceden a ese recurso. Por lo cual, al contrastar el modelo cuantitativo con la teoría de entrada del acceso a recursos, puede concluirse que el acceso a recursos reduce la presencia de violencia contra la mujer en cuanto estos le permitan tener autonomía de su pareja.

Finalmente, debido a que el Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género tiene entre sus objetivos: promover que en las políticas públicas y acciones estatales y municipales se favorezca el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; y como indicador de sus fines al Índice de Desarrollo Relativo al Género del desarrollo humano cuyas variables ingresos, salud y educación concuerdan con la tesis de acceso a los recursos; se realizó una evaluación en materia de diseño para revisar la congruencia entre medios y fines.

Mostrando que a pesar de que en su diseño incorpora como valor transformar las relaciones entre mujeres y hombres en un sentido igualitario; el programa priorizo los medios (la institucionalización de las medidas organizacionales) sobre el logro de sus fines (lograr el equilibrio en las asimetrías de poder) por lo cual las acciones técnicas y organizacionales que propone mostraban poca causalidad para alcanzarlo.

CONCLUSIONES

Este trabajo enfrenta el mismo dilema que presentan las políticas públicas frente a la Violencia de Género, mientras los trabajos sobre el problema realizados desde la teoría de género (MORRISON, 2005) (INEGI, 2011) buscan hacer visible que las verdaderas causas del problema se encuentran en las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres inmersas en el imaginario colectivo; la política pública pretende atender un problema subjetivo desde un marco de racionalidad limitada que pretende en la medida de sus posibilidades alcanzar la optimización entre medios y fines.

Sin embargo las diferencias no son irreconciliables pese a estar instituido la violencia de genero puede disminuir su magnitud en tanto se actúe adecuadamente sobre sus causas una de ellas la provisión de recursos educativos, empleo y derechohabencia se interrelaciona con otras medidas gubernamentales. Al actuar sobre ellas se disminuirá el poder que ejerce su pareja sobre ellas y al ser obsoleto el control masculino se procederá a su desinstitucionalización.

Dado el impacto de la violencia de género en México, las intervenciones a corto plazo son necesarias para contener los efectos nocivos de la violencia sobre la vida de las mujeres y así mismo desde una visión política dar incentivos a los representantes legales para implantar acciones contra la violencia que muestran resultados (y con ello conservar el presupuesto).

Sin embargo se requieren acciones orientadas a la modificación de causas desde una visión de “escáner mixto” de Etzioni que detrás de un análisis de las causas elige aquellos sobre los cuales puede intervenir, lo cual agregado a una planificación lo más apegado a un

enfoque racional para la maximización de resultados medios-fines permita generar estrategias de acción que incidan sobre el problema y no empeoren el problema.

Como notamos en el análisis desagregado de variables en caso de proveer a la mujer ingreso al mercado de trabajo, sin incrementar su autonomía (con derechohabencia y educación superior que le provea un mayor ingreso) se corre el riesgo de incrementar la presencia de violencia en lugar de disminuirlo.

Finalmente, a partir de la evaluación al programa incorporar valores desde el aspecto discursivo requiere de acciones concretas para intervenir de forma directa sobre el problema y no desperdiciar recursos generando los medios de intervención adecuados.

ANEXOS

I

ANEXOS

I

INFORME COMPLETO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA:

La evaluación de los programas federales persigue el propósito de optimizar la utilización de los recursos públicos, al aportar información precisa sobre el diseño, funcionamiento y resultados obtenidos por el mismo desde una mirada externa a la dinámica de operación del programa, la cual es necesaria para la toma oportuna de decisiones que permita optimizar la operación de los programas y el logro de los objetivos

El Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), tiene su origen en el 2008 en el Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, en 2009 fue fusionado con el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género para crear el Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género. En el 2010, se constituye como un programa sujeto a Reglas de Operación (ROP's) que opera conforme a lo estipulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La estructura del trabajo se divide en tres apartados principales: la primera consiste en la descripción de las características del programa, en la segunda se realiza el análisis de los resultados obtenidos de la evaluación; finalmente se enlistarán recomendaciones para la realización de mejoras al diseño del programa y la realización de evaluaciones futuras.

Apartado I: Descripción de las características principales del problema

A) Antecedentes

El origen del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, tiene en el 2008 su primer antecedente en el Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, el cual fue fusionado en 2009 con el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género para crear el Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género. En el 2010, se constituye como un programa sujeto a Reglas de Operación que opera conforme a lo estipulado en el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

B) Concepción teórica

El programa toma como teoría de entrada la perspectiva de género, la cual propone eliminar las causas de la opresión tales como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basadas en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos, y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

A través de la incorporación del enfoque de la Perspectiva de Género en la Administración Pública se pretende que las Políticas Públicas³³ tomen en cuenta los impactos diferenciados que las acciones gubernamentales tienen sobre las mujeres, con el propósito de que integren durante la formulación y la implementación de estas estrategias de acción que permitan disminuir la discriminación, desigualdad y la violencia hacia las mujeres.

³³ Regulatorias (leyes), Auto regulatorias (regulación sobre procedimientos y cultura institucional) y Tangibles (asignación de recursos).

Teoría Causal

Derivado de ello entiende el problema como la falta de Transversalidad de la Perspectiva de Género (TPG) en las políticas públicas, y mediante su aplicación permitirá la instrumentación de diversas acciones en materia de equidad de género en los diversos ámbitos de la administración pública, como son: reestructuración de procedimientos y normas, cambios en la cultura organizacional de las instituciones, desarrollo de capacidades entre otros, todo ello, con el fin de poder incidir en la mejora, o en su caso, creación de políticas públicas para avanzar en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género.

C) Objetivos

El Objetivo General señalado en las Reglas de Operación del Programa (ROP's) es el de *“Contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en las entidades federativas para lograr la disminución de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres”*. A partir de éste, el Instituto Nacional de la Mujer pretende incidir en los Institutos Estatales y Municipales de la Mujer para que éstos establezcan o refuercen sus mecanismos, instituciones y procedimientos, con el propósito de que incorporen dicha perspectiva con el fin de promover y fomentar las condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, además de contribuir a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

Objetivos Específicos

- 1) Fortalecer la institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal y Municipal, así como fomentar la construcción de mecanismos de coordinación con los poderes estatales y municipales.
- 2) Promover acciones orientadas a favorecer la igualdad jurídica y los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, así como su ejercicio y práctica en las instancias de la administración y procuración de justicia en las 32 entidades federativas.
- 3) Promover que en las políticas públicas y acciones estatales y municipales se favorezca el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
- 4) Promover la creación de acciones institucionales estatales y municipales que permitan fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género y potenciar la agencia económica de las mujeres para su bienestar y desarrollo.

Objetivos inscritos en la MIR

Fin (impacto): Contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres en las Entidades Federativas, mediante la incorporación de las Perspectivas de Género en las Políticas Públicas y en la Cultura Institucional.

Propósito (resultados): Políticas públicas en las entidades federativas con perspectiva de género incorporada.

Componentes (productos y servicios):

- 1) Proyectos de las instancias de las IMEF, orientados a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y/o cultura institucional financiadas.
- 2) Líneas estratégicas establecidas por el programa por entidad federativa atendidas.

Actividades (Acciones y procesos):

- 1) Formación en temas específicos al personal de las entidades federativas con la finalidad de visualizar las principales problemáticas de desigualdad de género y avanzar en la construcción de redes entre los actores estratégicos para abordar dichas problemáticas de manera integral.
- 2) Capacitación al personal que opera el programa en las instancias de las IMEF, para la elaboración y la ejecución de los proyectos orientados a la incorporación de la perspectiva de género.
 - a. Intercambio de experiencias exitosas y/o buenas prácticas, de los tres órdenes de gobierno respecto a la aplicación de la perspectiva en las políticas públicas con el propósito de enriquecer, fortalecer y reorientar, si es el caso, el quehacer institucional.
- 3) Autorización de recursos y suscripción de convenios.
 - a. Intercambio de experiencias exitosas y/o buenas prácticas, de los tres órdenes de gobierno respecto a la aplicación de la perspectiva en las políticas públicas con el propósito de enriquecer, fortalecer y reorientar, si es el caso, el quehacer institucional.

D) Alineación los objetivos nacionales y convenios internacionales

La creación del Programa responde a los fines de disminuir las brechas de desigualdad entre hombre y mujeres, así como prevenir y erradicar la violencia contra la mujer que se encuentran mencionados en:

Marco normativo nacional:

- Los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Artículos 1, 9 fracción II, 10, 12, 15, 17 y 29 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH),

- Artículos 1, 2, 3, 40, 49, fracciones I, II, V, VII, VIII, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y 51 fracción I de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV),
- Artículos 4, 6 y 7, de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Planes y Programas Nacionales

- El Eje 3 Igualdad de Oportunidades, numeral 3.5: Igualdad entre Mujeres y Hombres,
- El Objetivo 16 del Plan Nacional de Desarrollo,
- El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD).

Compromisos internacionales firmados y ratificados por México en:

- El Sistema de Naciones Unidas para la promoción y defensa de los derechos humanos.
- El marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)³⁴.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).
- Los artículos 1, 28 y 33 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

³⁴ Recomendación No. 6 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Séptimo período de sesiones, 1988, firmada por el Estado Mexicano con la cual se compromete a la formulación de políticas, programas y acciones en todas las esferas públicas y ámbitos de gobierno en la materia

E) Bienes y Servicios

El programa pretende la generación de Políticas públicas que incorporan la perspectiva de género en las Entidades Federativas a partir de:

- Aumentar el Porcentaje de presupuesto autorizado a las IMEF.
- Aumentar el número de Personas capacitadas que operan el Programa en las IMEF para la elaboración de proyectos.
- Aumentar el Porcentaje de IMEF que inciden en más de dos temas de desarrollo establecidos por el INMUJERES.

Los bienes que el programa proporciona se realizaran por medio de la asignación de recursos federales a los 32 Institutos de las Mujeres de la Entidades Federativas (IMEF) los cuales tendrán el carácter de subsidios, por un monto máximo de hasta \$6'881,250.00, siempre y cuando el proyecto cumpla con los criterios establecidos y haya solventado las observaciones emitidas por la Comisión Dictaminadora.

Con estos recursos los IMEF desarrollaran acciones y proyectos que incorporen la perspectiva de género en la elaboración de trabajos de diagnóstico, investigación o intervención, cuyo sujeto de estudio o atención, según sea el caso, pueden ser: las políticas públicas, la cultura institucional en la administración pública, el trabajo en temas estratégicos establecidos por PROIGUALDAD o el trabajo con grupos en situación de vulnerabilidad.

F) Cobertura

La cobertura señalada por el Programa son las 32 entidades federativas del territorio nacional. Por medio del Instituto de la Mujer de la Entidad Federativa correspondiente.

G) Población potencial y objetivo

Población objetivo (Área de enfoque): Las 32 Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF).

Población Potencial (Área de enfoque de la Instancia Ejecutora): Personas adscritas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno de las entidades federativas, y de los municipios, así como personas que reciban atención en centros de atención itinerante y participantes en los proyectos piloto que se beneficien con la ejecución de los proyectos que las IMEF presenten al Programa.

H) Criterios de selección

Se tiene estipulado que el apoyo se brindará a las 32 IMEF, sin mecanismos de exclusión para su acceso mediante la presentación del proyecto. Debiendo cumplir con los criterios para su formulación planteados en las ROP'S y entregarlo en tiempo y forma dentro los plazos estipulados (la fecha máxima de entrega fijada para el año fiscal 2012 fue el 15 de marzo).

Para que el Instituto de la Mujer de la Entidad Federativa acceda a los apoyos del Programa, deberá presentar al INMUJERES un proyecto que cumpla con los criterios de formulación, poniendo énfasis a la obligación de que integre: un tema de desarrollo, una estrategia de intervención y la alineación a los 8 instrumentos legislativos y tratados resultantes de las Convenciones internacionales señaladas, los cuales son los siguientes:

Temas de Desarrollo	Estrategias de Intervención	Alineación a instrumentos
a) Agencia económica de las mujeres. b) Mujeres indígenas. c) Salud, d) Educación y e) Desarrollo Sustentable.	a) Planeación de políticas públicas con perspectiva de género. b) Presupuesto y gasto público con perspectiva de género y c) Generar proyectos normativos y diseñar normatividad con perspectiva de género.	a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, b) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, c) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, d) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, e) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, f) Objetivos y acciones de la Declaración de la Plataforma de Acción de Beijing, g) Objetivos de Desarrollo del Milenio , h)Objetivos estratégicos del PROIGUALDAD, i) Legislación de la respectiva entidad federativa.
Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el año fiscal 2012.		

Al momento de presentar el proyecto el IMEF deberá entregar también:

1. Los árboles de problemas y de objetivos de acuerdo al tema en el que se pretende incidir.
2. La matriz de indicadores de resultados del proyecto, teniendo como referencia la metodología de marco lógico.
3. Presentar la memoria de cálculo con su respectiva investigación de mercado señalada en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 2 fracción X.
4. La documentación requerida para acreditar la personalidad jurídica del Instituto correspondiente.

D) Operación del programa

La operación del Programa, consiste en el siguiente proceso:

1. La presentación de proyectos por parte de las IMEF's, los cuales deben tener como característica principal, la incorporación de la perspectiva de género tanto en la administración pública como en el ámbito social local en alguna de sus dos modalidades:

1) **Acciones para la incorporación de la perspectiva de género en las Políticas**

Públicas, durante la formulación y operación de las mismas, además de proyectos de intervención en el ámbito estatal, municipal y social.

2) **Acciones para la incorporación de la perspectiva de género en la Cultura**

Institucional: se refiere a la aplicación de la perspectiva en la cultura institucional de las dependencias de la administración pública. 1) Clima laboral, 2) Comunicación incluyente, 3) Selección de personal, 4) Igualdad de salarios y prestaciones, 5) Capacitación y formación profesional, 6) Desarrollo profesional en igualdad, 7) Promociones y ascensos en igualdad de condiciones, 8) Prevención, atención, sanción y erradicación de hostigamiento y acoso sexual y laboral, y 9) Corresponsabilidad de la vida personal, familiar, laboral e institucional.

De acuerdo al tema de desarrollo definido, la IMEF deberá orientar acciones que se enmarquen en las siguientes estrategias de intervención: A. Planeación de la política pública con perspectiva de género, B. Presupuestos y gasto público con perspectiva de género, C. Generar proyectos normativos y diseñar normatividad con perspectiva de género, D. Estadísticas e indicadores con perspectiva de género y F. Acciones afirmativas.

2. Los proyectos son sometidos a un proceso de dictaminación por parte del Instituto Nacional de la Mujer.

3. Tras la obtención de un fallo favorable dentro de los plazos fijados, se firma un Convenio Específico de Colaboración, entre el INMUJERES y las IMEF para establecer la formalidad de la vinculación, definiendo los aspectos que deben de considerarse para la

ejecución del proyecto y el monto que autoriza el INMUJERES para la ejecución del mismo.

4. Se les otorga un financiamiento proveniente de recursos federales, con el fin de que puedan ejecutar las acciones planteadas.

J) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

A raíz de las recomendaciones emanadas de la Evaluación Externa de Diseño 2010 al programa, se incluyeron dentro de la vertiente “Acciones para la incorporación de la perspectiva de género en las Políticas Públicas”, la elaboración de proyectos de intervención en el marco de los temas estratégicos establecidos por PROIGUALDAD: 1) Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y no Discriminación, 2) Acceso a la Justicia, 3) Seguridad Pública, 4) Desarrollo Sustentable, 5) Violencia de Género, 6) Salud, 7) Educación, 8) Pobreza, 9) Agencia Económica, 10) Empoderamiento de las mujeres y 11) Mujeres indígenas.

En evaluaciones anteriores, se logran identificar las siguientes complementariedades y coincidencias, es decir, programas dirigidos a mujeres y/o al área de Transversalización de la equidad de género.

SEDESOL

- Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
- Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

- Organizaciones Productivas para Mujeres Indígenas

Secretaría de Economía

- Fideicomiso del Programa del fondo de Micro financiamiento de Mujeres Rurales

Secretaría de la Reforma Agraria

- Programa de la Mujer en el Sector Agrario

INMUJERES

- Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres.

Apartado II. Propuesta de Evaluación del Programa de Transversalidad de la Perspectiva de Género

A) Introducción:

La evaluación de los programas federales persigue el propósito de optimizar la utilización de los recursos públicos, al aportar desde una mirada externa a la dinámica de operación del programa información precisa sobre el diseño, funcionamiento y resultados obtenidos por el mismo, la cual es necesaria para la toma oportuna de decisiones que permita optimizar la operación de los programas y el logro de los objetivos.

B) Justificación de la evaluación

Para que el Programa Transversalidad de la Perspectiva de Género alcance el objetivo y el fin que tiene planeados, requiere estar correctamente definido desde su diseño con el fin de que: los resultados alcanzados por el programa contribuyan a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y que los bienes, servicios y actividades planteadas por el Programa sean las suficientes (para conseguir sus objetivos) y las necesarias para que no se desperdicien recursos provenientes del erario público en su ejecución.

Este apartado pretende corroborar si el diseño del programa se encuentra correctamente formulado y permite el logro de los puntos señalados en el párrafo anterior.

La realización de una nueva evaluación de diseño cuando con anterioridad ya se han realizado otras (en materia de diseño, desempeño, y consistencia y resultados) responde al hecho de que los resultados arrojados por éstas, señalan que las características de algunos elementos del programa no permitían un cumplimiento satisfactorio de la lógica vertical del programa.

C) Metodología

La evaluación se realizará por medio de un estudio de gabinete utilizando como base los parámetros planteados por el CONEVAL dentro del “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño”, con los cuales se revisará que el Programa cumpla con las siguientes variables:

1. Justificación del fin y la realización del programa,
2. Identificación clara y concisa del problema que pretende resolver,
3. Cumplimiento y causalidad de la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Marco Lógico, y
4. La existencia de consistencia y congruencia entre el diseño y la normatividad para su operación.

D) Alcances

De inició sólo será evaluación de diseño, ya que por los fallos del mismo (según anteriores evaluaciones) aún es necesario identificar si se han cubierto las recomendaciones pasadas, que básicamente radican en las variables a medir. Derivado de ello, se puede proceder a implementar correctamente evaluaciones de consistencia y resultado, así como de procesos. Además de que la información disponible sobre el programa, específicamente una línea base, por ello descarta totalmente una evaluación de impacto.

E) Productos esperados

Información para la elaboración de investigaciones académicas y aplicadas, en las áreas de políticas públicas y perspectiva de género.

A continuación se emite el análisis de los puntos más sobresalientes encontrados en cada apartado de los puntos a evaluar que propone CONEVAL para la evaluación de diseño.

1.- Justificación de la creación y del diseño del programa

Justificación

Para el programa el problema es entendido como la falta de Transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas, esta necesidad se encuentra identificada en las ROP's del mismo.

Se define como la población a atender a las 32 IMEF del país, pero no se ha modificado la unidad de medida para permitir la incorporación de las personas beneficiarias de los proyectos de intervención, lo cual no permite la medición adecuada del cumplimiento de metas

Diagnóstico

No se encontró un diagnóstico elaborado para los fines específicos del programa. En los documentos de evaluación de diseño se hace mención a un diagnóstico entregado sobre cultura organizacional relativo a la condición de las mujeres pero que sólo de las que laboran en la administración pública. Por ende no se cuenta con una línea base ni datos cuantitativos que permitan establecer la magnitud del problema en el Statu Quo.

Justificación teórica o empírica documentada

No se encontró información tangible acerca de investigaciones previas que sustenten que por medio de la TPG se dé solución al problema de las brechas de desigualdad de género,

tampoco se mostraron experiencias previas que muestren la implementación del modelo en otros lugares.

Se busca la institucionalización de la PG centrada principalmente en el ámbito de la administración pública, sin embargo estas actividades son insuficientes para cumplir con el fin.

2.- Contribución a los objetivos nacionales y los sectoriales

Se observa que la mayor fortaleza del programa es la consideración de objetivos en los distintos niveles nacionales y supranacionales. El Fin del Programa se encuentra alineado tanto al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como al Programa Nacional para la igualdad entre Mujeres y Hombres, y al Programa Sectorial, es decir se busca el propósito de: contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.

3.- Población potencial y objetivo

De acuerdo al problema planteado por el programa, éste define a las 32 IMEF del país como su población objetivo, sin embargo, al haber añadido una nueva estrategia de intervención social, y agregar personas como beneficiarios, estos últimos quedan fuera de los mecanismo de criterio de selección planteados por el programa.

Mientras que las ROP's plantean como Población Objetivo las 32 IMEF, los resultados están representados por personas y servidores públicos que fueron beneficiadas por el proyecto, es decir, hay una falta de congruencia en la definición de las poblaciones potencial, objetivo y atendida. Se espera que en la actualización del diagnóstico sea congruente dando cuenta de información y características de las poblaciones (potencial, objetivo y atendida) para que no sólo los IMEF's sean considerados por el programa, sino también las personas.

Existe un padrón de beneficiarios, que se encuentra en el área concerniente a la biblioteca del INMUJERES, pero no está actualizado respecto al resultado de cada proyecto.

En el momento en que se presente información respecto a las personas atendidas por los proyectos se requiere definir una base de datos para contar con información socioeconómica, misma que serviría para la realización de estudios de impacto.

4.- Matriz de indicadores para resultados

Dentro de las MIR, algunas de las actividades no muestran causalidad para el logro de los componentes. Ambos componentes pueden ser catalogados como servicios, mismos que contribuyen a generar el bien que supone el propósito del programa. Sin embargo, dicho propósito no es consecuencia directa como resultado de los componentes. Esto debido a que el propósito es ambicioso respecto a los medios con que cuenta.

El fin está claramente especificado y es superior a la ejecución de este programa. En las ROP's aunque en diferentes puntos, si se logran identificar el fin, las actividades, el propósito y los componentes.

Existe una lógica horizontal en la MIR, y los indicadores para medir cada nivel de objetivos, son claros, relevantes, económicos y adecuados, pero hay un problema respecto a la realización de cálculos periódicos para realizar su monitoreo. Las metas están claramente definidas, los plazos son alcanzables, aunque no todas están orientadas a impulsar el desempeño, es decir son laxas.

Las MIR para el año fiscal del 2012 no presenta la columna de medios de verificación de los diversos indicadores; mientras que en el año fiscal 2011 si están indicados. Se propone rediseñar la MIR de manera que esta especificada la columna de resumen narrativo, la de medios de verificación y la de supuestos para realizar el seguimiento.

5.- Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Dado que el programa comparte objetivos con varios programas realizados con otras secretarías, se ha recomendado previamente establecer una vinculación con el propósito instituir sinergias para la atención de las problemáticas derivadas de la desigualdad de género, y con ello potenciar el cumplimiento de objetivos presentes en sus planes sectoriales.

Sin embargo, el Documento de Opinión de la Dirección General de la Institucionalización de la Perspectiva de Género, se señala que la vinculación puede acarrear posibles problemas en la relación interinstitucional de las diversas secretarías.

Recomendaciones

Con base en el análisis de los resultados obtenidos mediante esta evaluación, el rediseño de los siguientes puntos, los cuales se agrupan en las variables.

1. Justificación del fin y la realización del programa.

Se sugiere la consulta de otras experiencias (hayan tenido éxito o no) en materia de institucionalización de la perspectiva de género, sus efectos e impactos para identificar estrategias, mecanismos o acciones que contribuyan a la realización del fin, además de la reorientación de alternativas de solución no conducentes a los objetivos del programa.

Elaborar un diagnóstico exclusivo para que el programa brinde información sobre las causas y efectos de la desigualdad de género en las mujeres y hombres; que permita identificar criterios de priorización en los diversos proyectos de intervención tanto social como administrativa; y que muestre una línea base para poder medir los avances del programa en años subsecuentes.

Definir correctamente los términos de población potencial y objetivo, ya que existe una confusión en la misma, y aunque se tuviera una línea base, los resultados no corresponderían.

El programa también debe ubicarse en la misma perspectiva de género, ya que no puede señalar como un problema que las políticas públicas son ciegas a la desigualdad de género, mientras también marca como el efecto más grave de no realizar esto la imposición de sanciones internacionales.

2. Identificación clara y concisa del problema que pretende resolver

En la definición del problema (Falta de TPG) no cuenta con una correspondencia total en relación a alcanzar la igualdad de oportunidades y trato entre los géneros, puesto que ignora otros tipos de causas, por ende cierra la oportunidad a la implementación de otras acciones.

3. Cumplimiento y causalidad de la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Marco Lógico

Cada nivel de la MIR tiene una correcta lógica horizontal, sin embargo no existe causalidad en el cumplimiento de un nivel para cumplir con el subsecuente o tiene una mínima relación.

4. La existencia de consistencia y congruencia entre el diseño y la normatividad para su operación.

Generar mayor causalidad y congruencia en la lógica vertical de la MIR, ya que no necesariamente todas las actividades están representadas por componentes, además de que el propósito abarca más cuestiones que los que pueden cumplir los componentes. Y que el fin se encuentre dentro de las ROP's.

Derivado de esto último, que el fin refleje el objetivo planteado en las ROP's y que las acciones muestren congruencia con la teoría de entrada, ya que solo abarca una parte de la misma.

Finalmente en tomando en cuenta los resultados observados se sugiere la realización de una nueva evaluación externa en materia de diseño que dé cuenta sobre si se han realizado las recomendaciones ya establecidas en evaluaciones anteriores. La realización de una nueva evaluación en el área de Diagnóstico, definición de población potencial y objetivo, congruencia en la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Marco Lógico, y la reorientación de las alternativas de solución hacia la modificación de conductas en el ámbito social y no solo administrativo.

Fuentes consultadas:

CONEVAL, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño”, México.

CONEVAL, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Procesos”, México.

Página de Acceso al Programa del INMUJERES:

<http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/programas/ptransversalidad2>

Reglas de Operación

- [Reglas de Operación del Programa de Transversalidad de la Perspectiva de Género 2012](#)
- [Acuerdo por el que se modifican y adicionan las Reglas de Operación del PFPTG 2012](#)
- [Reglas de Operación del Programa de Transversalidad de la Perspectiva de Género 2011](#)
- [Acuerdo por el que se modifican y adicionan las Reglas de Operación del PFPTG 2011](#)
- [Reglas de Operación del Programa de Transversalidad de la Perspectiva de Género 2010](#)

Evaluaciones Externas

- [Informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados \(EyCR\) del Programa S010 Informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados \(EyCR\) del Programa S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2012](#)

- Informe final de la **Evaluación Específica de Desempeño (EED) del Programa S010** Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2011 | [Informe Ejecutivo](#) | [Informe Final](#)
- [Informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño \(ED\) Informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño \(ED\) del Programa S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2010](#)
- [Documento de opinión elaborado en el marco del Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la APF \(ASM\)](#)

MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS (MIR)

- [Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2012 \(MIR 2012\)](#)
- [Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2011 \(MIR 2011\)](#)
- [Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2010 \(MIR 2010\)](#)

PROYECTOS AUTORIZADOS A LAS INSTANCIAS DE LAS MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS IMEF POR EL PFTPG

- [Proyectos autorizados a las IMEF por el PFTPG 2012](#)
- [Proyectos autorizados a las IMEF por el PFTPG 2011](#)
- [Proyectos autorizados a las IMEF por el PFTPG 2010](#)

CONTRALORÍA SOCIAL

- [Esquemas de Contraloría Social del PFTPG 2012](#)
- [Guía Operativa de la Contraloría Social del PFTPG 2012](#)

Productos

- [Catálogo en línea de los productos elaborados por las IMEF con los apoyos otorgados por el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género](#)

Fortalecimiento a la Transversalidad

- [Mujer y Medio Ambiente](#)
- [Prevención de la Trata de Personas](#)
- [Fortalecimiento a la Transversalidad](#)
- [Fondo PROEQUIDAD](#)
- [Modelo de Equidad de Género](#)

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. AGUILAR Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (págs. 15-72). México : Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa .
- AGUILAR, L. (2012). *Política Pública*. México: BBAPdf, Siglo XXI.
- ANDUIZA, E. I. (1999). *Metodología de la Ciencia Política* . Madrid : CIS.
- ARELLANO Gault, D. (1999). De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas . En E. (. Cabrero, *Administración pública* (págs. 207-220). México, 2010: Editorial Siglo XXI
- ARELLANO, D. (2009). “El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: Entendiendo a las organizaciones gubernamentales” . En M. e. MERINO, *Enfoques de política pública* (págs. 63-95.). México : CIDE .
- AUDIRAC, C. (2007). *Desarrollo organizacional y consultoría* . México : Trillas .
- BEAUVOIR, S. d. ((1997) [1949]). *El Segundo Sexo*. México: Siglo Veinte–Alianza.
- BONINO, L. (1999). *Micromachismos: La violencia invisible en la pareja*. Madrid, España.
- BUVINIC, M., Morrison, A., Orlando, M. B., & Jiménez, R. A. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y México. *Papeles de Población, Nueva Época, Año 11, No.43,enero-marzo de* , 167-211.
- BUVINIC, M., Morrison, A., Orlando, M. B., & Jiménez, R. A. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y México. *Papeles de Población, Nueva Época, Año 11, No.43,enero-marzo* , 167-211.
- CABRERO. (2001). *Acción Pública en Municipios Urbanos*.
- CABRERO Mendoza, (. (2003). *Las políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. . México : Miguel Ángel Porrúa .
- CARRILLO, E. (2004). “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”. En M. d. Pardo, *De la administración pública a la gobernanza* (págs. 21 – 60.). México : Colmex .
- CASIQUE, I. (2008). Capítulo III. Índices de empoderamiento de las mujeres. En R. &. CASTRO, *Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006* (págs. 45-68). México: INMUJERES .

- CASIQUE, I. (2009). Violencia de pareja y violencia contra los hijos en México ¿Realidades entrelazadas? En S. LÓPEZ, *Violencia de Género y Políticas Públicas* (págs. 31-58). México: El Colegio de la Frontera Norte, Juan Pablos Editor.
- CASTAÑEDA, M. (2001). *El Machismo Invisible Regresa*. . México: Taurus.
- CASTRO, R., CASIQUE, I., & SERRANO, O. (2008). Capítulo IV. Análisis de prevalencia y principales variables asociadas a la violencia de pareja contra las mujeres. En R. CASTRO, & I. CASIQUE, *Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*. (págs. 69-139). México: Instituto Nacional de las Mujeres, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- CAZES, D. (2000). *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación*. México: Consejo Nacional de Población.
- CONEVAL. *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2014). *Género y Pobreza: hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012*. México D.F.: CONEVAL.
- CROZIER, M., & FRIEDBERG, E. (1977). *El actor y el sistema. Introducción y Primera Parte* . México : Alianza .
- DE LA ROSA, A. (2002). Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. *Administración y Organizaciones*, Julio , 13-44.
- DEL CASTILLO, A. (1996). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. México: CIDE.
- DEL TRONCO, J. (2009). ¿Políticas pro-género o sesgo sexista de la política social?. Feminización de beneficiarios y autonomía de la mujer en América Latina. En G. ZAREMBERG, *Políticas sociales y género. Tomo II. Los problemas sociales y metodológicos*. (págs. 173-215). México: Flacso México.
- DOWNS, A. (1993). El ciclo de atención a los problemas sociales. En L. AGUILAR, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 141-160). México: Porrúa .
- EL COLEGIO MEXIQUENSE. (2008). *Informe final de la Evaluación diagnóstica de la incorporación de la perspectiva de equidad de género*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense.
- ELDER, C., & COBB, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. AGUILAR, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- ELSTER, J. (1990). *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* . Barcelona: Gedisa .

- ENGELS, F. (2006 (1884)). *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. España: Fundación Federico Engels.
- FAINSTAIN, L., & PERROTTA, V. (2011). *GUÍA para el DISEÑO de un DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL con PERSPECTIVA DE GÉNERO*. Uruguay, Montevideo: PNUD/UNIFEM/OPP/INMUJERES.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL. (2012). *Global Gender Gap*.
- GARROCHO, C., SEGURA, F., & RUIZ, R. (2005). *Once cuentos de amor y desamor (Para aprender Técnicas de Calidad Total)*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense .
- GARCÍA, B., & de Oliveira, O. (2005). Mujeres jefas de hogar y su dinámica familiar. *Papeles de Población* , 29-51.
- GIDDENS, A. (1984). Elementos de la teoría de la estructuración. En A. GIDDENS, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración* (págs. 39-76). Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- GUADARRAMA, J. (2010). El enfoque de género y la agenda de gobierno. Una aproximación al proceso de institucionalización en el Estado de México. *COFACTOR Volumen I, número 2, segundo semestre de 2010* , 77-94.
- HERRERA, C. (2009). *Invisible al Ojo Clínico. Violencia de Pareja y Políticas de Salud en México*. México: FLACSO, UNAM, INSP. .
- HERRERA, C. (2010). Análisis de investigaciones y acciones para atender la violencia hacia las mujeres 2002-2008. *Género y desarrollo. Investigación para la igualdad sustantiva de las mujeres.* , 181-200.
- HIERRO, G. *Etica y feminismo*. UNAM.
- HIERRO, G. (1998). *Etica y feminismo*. México: UNAM.
- HODGSON, G. (2001). El enfoque de la economía institucional . *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, FCPyS/UNAM, México, núm. 181, 2*.
- ILPES, CEPAL. (2004). *Boletín del Instituto. LC/IP/L. 249. 30 de octubre de 2004*. Santiago, Chile: ILPES, CEPAL.
- INEGI. (2011). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Aguascalientes*: INEGI.
- INEGI. (2011). *Estadísticas a propósito de la violencia contra la mujer 2011*. Aguascalientes : INEGI.
- INEGI. (2013). *Panorama de violencia contra las mujeres en México : ENDIREH 2011*. México: INEGI.

- INMUJERES. (2007). *ABC de género en la administración pública*. México: Inmujeres.
- INMUJERES. (05 de Marzo de 2013). *Normatividad, informes y documentos relacionados con la operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Perspectiva de Género*. Recuperado el 29 de Julio de 2013, de Programa Fortalecimiento a la Transversalidad: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/programas/ptransversalidad2>
- INMUJERES; CONAPRED. (2012). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010*. México: INMUJERES, CONAPRED, SEGOB.
- KEOHANE, J., & Nye., R. (1988.). Cap. 1 “La interdependencia en la política mundial”. En J. KEOHANE, & R. Nye., *Poder e interdependencia, la política mundial en transición* (págs. 15-39). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales.
- LANG, M. (2003). ¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México. *Iberoamericana (2001-), Nueva época. Año 3, No. 12. Diciembre*, 69-90.
- LINDBLOM, C. (2012). La Ciencia de "Salir del Paso". En L. AGUILAR, *Políticas Públicas*. México: SE, BBAPdf, S.XXI.
- LÓPEZ, E. (2010). *Violencia contra las mujeres. Descripción e Intervención Biopsicosocial*. Jaen: Universidad de Jaen.
- LÓPEZ, S. (2009). *Violencia de Género y Políticas Públicas*. Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte; Juan Pablos Editor.
- MacKINNON, C. (1989). “Crítica feminista de Marx y Engels”. En *Hacia una teoría feminista del estado*. Valencia, España: Ediciones Cátedra, Universidad de Valencia.
- MAJONE, G. (2012). Los Usos del Análisis de Políticas. En AGUILAR, Luis (págs. 94-114). México: S.XXI, eapdf, BBAPdf.
- MARCH, J., & OLSEN, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Capítulos 1, 2 y 3*. México, 1997. : Fondo de Cultura Económica .
- MAY, P. (1993). Claves para diseñar opciones de política. En L. AGUILAR, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 231-252). México: Porrúa.
- MERINO, M. (2009). “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”. En M. M. al., *Enfoques de política pública* (págs. 27-62). México: CIDE.
- MENRY, I., & THOENING, C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MORRISON, A. (2005). *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: Análisis crítico de intervenciones*. Banco Mundial, PATH.

- MONTEMAYOR, C. (2010). *La violencia de estado en México antes y después de 1968*. México: Debate .
- MORGENTHAU, H. (1986). En *Política entre las naciones*. Buenos Aires, Argentina : Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Latinoamericanos .
- MORGENTHAU, H. (1986). Cap. 3 “Poder político”, . En H. MORGENTHAU, *Política entre las naciones* (págs. 41-62). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Latinoamericanos.
- MORRISON, A. (2005). *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: Análisis crítico de intervenciones*. Banco Mundial, PATH.
- NELSON, B. (1993). Cap. 2 La formación de una agenda. En L. F. AGUILAR Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77-104). México : Miguel Ángel Porrúa.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- NUSSBEAUM, M. (1999). Mujeres e Igualdad según la Tesis de las Capacidades. *Revista Internacional del Trabajo* , 253-273.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas* . México: FLACSO.
- PAVESI, P. (2000). *La Decisión* . Argentina: Universidad de Buenos Aires, CECE, cod. 150 .
- RHODES, R., BINDER, S., & Bert, R. (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: University Press.
- RITTEL, H., & Webber, M. (1993). Cap. 4. Dilemas de una teoría general de planeación . En L. AGUILAR, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 161-188). México: Miguel Angel Porrúa.
- SAGOT, M. (2008). Los Límites de las Reformas: violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina. *Rev. Ciencias Sociales 120: 35-48 / 2008* , 35-47.
- SAN MARTÍN, J. (2004). *El laberinto de la violencia causas, tipos y efectos*. . España. : Ariel .
- SAN MARTÍN, J. (2010). *Reflexiones sobre la Violencia* . México: Instituto Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia/ Siglo XXI.
- SÁNCHEZ Olvera, A. R. (2002). *El feminismo mexicano ante el movimiento urbano popular. Dos expresiones de lucha de género (1970-1985)*. México: Plaza y Valdes, UNAM.

- SCARTASCINI, C., SPILLER, P., STEIN, E., & TOMMASI, M. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las política?* . Colombia.: BID.
- SEN, A. (1999/2006.). *Development as Freedom* . New Delhi : Oxford University Press. .
- SCHMULKER, B. (2000). Democratización Familiar y Políticas de Género. En B. (. SCHMULKER, *Políticas Públicas, equidad de género y democratización familiar*. (págs. 25-39). México D.F. : Instituto Mora.
- SCHVARSTEIN, L. (1998). *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*. Argentina: Paidós.
- SEN, G. (2007). Chapter 3 Informal Institutions and Gender Equality. En J. JÜTTING, D. DRECHSLER, S. BARTSCH, & I. DE SOYSA, *Informal Institutions. How social norms help or hinder development* (págs. 49-72). Paris, France: OECD
- SHEPSLE, K. A. (2006 [2008]). Rational Choice Institutionalism. En Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (págs. 23-38.). Oxford : Oxford University Press .
- SRE, UNIFEM, PNUD. (2004). *Compilación Seleccionada del Marco Jurídico Nacional e Internacional de la Mujer* . México: UNIFEM, PNUD.
- STROMQUIST, N. (2000). Usos y significado del concepto de políticas públicas . En B. (. SCHMUKLER, *Políticas públicas, equidad de género y democratización familiar* (pág. 84). México : Instituto Mora.
- TEPICHIN, A. M. (2010). Política Pública, Mujeres y Género. En A. M. TEPICHIN, K. TINAT, & L. GUTIÉRREZ, *Los grandes problemas de México. Vol. VIII Relaciones de género* (págs. 23-52). México: El Colegio de México.
- TORRES Falcón, M. (2010). Cultura Patriarcal y Violencia de Género. Un Análisis de Derechos Humanos. En K. T. A. M. TEPICHIN, *Los grandes problemas de México. Vol. VIII Relaciones de género* (págs. 60-82). México : El Colegio de México.
- TORRES Falcón, M. (2004). El marco legal de la violencia de género: avances y desafíos. En T. Fernández de Juan, *Violencia contra la mujer en México* (pág. 99 a 118). México: CNDH..
- UNAM, CONACYT, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2011). *Aplicación Práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Protocolos de actuación*. México.
- URIARTE, E. (2002). *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*. Madrid: Tecnos.
- VALLÉS, J. M. (2000). *Ciencia Política: una introducción* . Barcelona : Ariel.

WEIBLE, C. S. (2009). Themes and Variations: Taking Stock and the Advocacy Coalition Framework . *The Policy Studies Journal* Vol. 37, núm. 1 , 121-140.

WEIMER, D., & VINING, A. (2004). *Policy analysis. Concepts and practice*. Upper Saddle River: Prentice Hal.

ZAREMBERG, G. (2009). *Políticas sociales y género. Tomo I. La Institucionalización*. México: Flacso México.

ZAREMBERG, G. (2009). *Políticas sociales y género. Tomo II. Los problemas sociales y metodológicos*. México: Flacso México.

ZERMEÑO, F. M. (2010). Anexo 4 y 6. En F. ZERMEÑO, *Cerrando el círculo. Ruta para la gestión de evaluaciones de políticas públicas de igualdad* (págs. 91-100). PNUD.

ZURBRIGGEN, C. (Oct. 2004). *Revista del CLAD Reforma y Democracia.No. 30*