



Gobierno de Puebla
Hacer historia. Hacer futuro.



**Secretaría
de Educación**

CONCYTEP
Consejo de Ciencia
y Tecnología del Estado
de Puebla

Ciudadanía y políticas públicas para la prevención de la violencia de género



José Luis Estrada Rodríguez

Ciudadanía
y políticas públicas
para la prevención
de la violencia de género

Miguel Barbosa Huerta
Gobernador Constitucional del Estado de Puebla

María del Rosario Orozco Caballero
Presidenta del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia

Ana Lucia Hill Mayoral
Secretaria de Gobernación del Estado de Puebla

Melitón Lozano Pérez
Secretario de Educación del Estado de Puebla

Sergio Salomón Céspedes Peregrina
Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla

Héctor Sánchez Sánchez
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla

Victoriano Gabriel Covarrubias Salvatori
Director General Del Consejo De Ciencia Y Tecnología Del Estado De Puebla

Maricruz Vázquez Bañuelos
Responsable del Área de Publicaciones

Luis Gerardo Aguirre Rodríguez
Diseñador Editorial

Diego Rodrigo Franco Ambríz
Revisor de Estilo

México, 2022

Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla (CONCYTEP)
Privada B Poniente de la 16 de Septiembre. 4511, Col. Huexotitla, 72534. Puebla, Pue.

ISBN: 978-607-8839-57-5

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente por cualquier medio, indicando los créditos y las fuentes de origen respectivas. Las opiniones expresadas en ésta reflejan el punto de vista de los investigadores y no los de la institución.

Índice

Introducción 1

Capítulo I

Comprender las políticas públicas 8

Gobernar por políticas públicas 13

Herramientas para solucionar los problemas públicos 16

Capítulo II

Importancia de la ciudadanía en las políticas públicas 24

La teoría de la justicia en los derechos hacia las mujeres 26

Los ciudadanos en la construcción de las nuevas masculinidades 32

Capítulo III

Las políticas públicas contra la violencia de género 34

La perspectiva de género en la acción del gobierno 36

El orden social contra la equidad de género 39

La violencia invisible contra las mujeres 47

Las políticas públicas contra la violencia política 51

El programa PAIMEF para las entidades federativas 56

La prevención de la violencia contra las mujeres en Puebla 63

Capítulo IV

Alcances y limitaciones de las políticas públicas en Puebla 68

Las políticas y acciones macro, en la vida micro 72

Evitar la participación simulada 73

Sugerencias de políticas públicas desde la ciudadanía en Puebla 77

Referencias 80

Resumen

Esta investigación describe la importancia que tienen la participación de los ciudadanos en la construcción de una agenda de género para el desarrollo y propuesta de políticas públicas de atención a la violencia hacia las mujeres. Plantea las áreas de oportunidad y describe las experiencias exitosas que pueden ser utilizadas para los tomadores de decisiones en el ámbito gubernamental. Asimismo, pretende ser un documento de divulgación para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Agradecimientos

Esta investigación se desarrolló bajo el auspicio del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla (CONCYTEP). Se agradece al Gobierno del Estado de Puebla y al Dr. Victoriano Covarrubias Salvatori, director del CONCYTEP por su interés en la promoción de la investigación aplicada; así como a la Secretaría de la Igualdad Sustantiva del Estado de Puebla.

Introducción

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas -ONU, por sus siglas- se define a la violencia de género como aquella que se dirige a individuos o grupos sobre la base de su género, la cual constituye una violación a los derechos humanos. Con la confluencia de las leyes y el desarrollo de una estrategia de integración entre las distintas entidades de la República y las instituciones de la federación, se ha construido un espacio de interacción y de relaciones intergubernamentales que a continuación se analizarán y describirán para abrir la discusión.

La violencia de género y hacia las mujeres es un problema complejo, multicausal y altamente dependiente de factores culturales, sociales y contextuales por lo cual, la mejor forma de erradicar este tipo de conductas es actuar para prevenir. La violencia de género es finalmente un problema de derechos humanos. También es correcto referirse a este fenómeno como violencia contra las mujeres, violencia de género o machista. Conocer, discutir y analizar los elementos que generan esta problemática permite incidir en el origen y, por tanto; actuar en la búsqueda de su posible solución.

La encuesta a nivel mundial realizada por IPSOS (2017), evidencia esta problemática: el 68 por ciento de los hombres y mujeres encuestadas, afirmó que es necesario “alzar la voz” (*speak up*), para reconocer y defender los derechos de las mujeres; pero 1 de cada 4 entrevistados considera que no existen las condiciones para exigir la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Empero, existen condiciones socio-culturales muy arraigadas que es necesario romper, en Rusia e India, el 46 por ciento de los encuestados considera que las mujeres son inferiores a los hombres.¹

Las políticas públicas como acción de gobierno pretenden partir de la sensibilización y transformación de la sociedad, por medio de focalizar el problema en la educación, prevención y erradicación de este fenómeno; privilegiando la vida, la dignidad y por supuesto la integridad física y mental de las mujeres y varones. Es preciso modificar la desigualdad existente en las estadísticas y la realidad. De acuerdo con el PNUD en su informe del 2021, las mujeres dedican en promedio 16 por ciento menos horas semanales que los hombres al trabajo remunerado, pero las que se encuentran en el 20 por ciento más bajo de la

¹ Esta encuesta a nivel mundial, realizó 17 mil 551 entrevistas, incluyendo 24 países en todo el mundo.

distribución del ingreso, dedican un 24 por ciento menos. Es decir, las brechas de género en la tasa de participación laboral y en el trabajo remunerado son desiguales y eso produce dependencia económica que violenta sus derechos humanos.

Incháustegui (2014), reconoce que la violencia hacia las mujeres puede tener connotaciones simbólicas, materiales y subjetivas, como la violencia simbólica que prevalece en la cultura mexicana, pero que se basa justamente en el control del poder varonil hacia las mujeres y que puede llegar incluso al feminicidio. Otro ámbito de incidencia de esta problemática es la violencia política, caracterizada como aquellas afectaciones a las mujeres que son candidatas a cargos de elección popular o bien que participan dentro de la política. Los medios de comunicación tienen un papel fundamental en la reproducción de los estereotipos y en la “objetivación” de las mujeres en las series televisivas y radiofónicas.

Con la confluencia de las leyes y el desarrollo de una estrategia de integración entre las distintas entidades de la República y las instituciones de la federación, se ha construido un espacio de interacción y de relaciones intergubernamentales que a continuación se analizarán y describirán para abrir la discusión. Existen varios estudios sobre los alcances de estos mecanismos de integración, Pérez (2008), sostiene que existe una ausencia de vínculos reales entre las instituciones, así como una resistencia entre los funcionarios de la administración pública para encaminar sus acciones hacia una verdadera atención integral del problema; porque la violencia en razón de género implica también mecanismos de control y poder.

Para esta investigación partimos de las siguientes hipótesis de trabajo: 1) Existen aspectos administrativos, legales, programáticos y procedimentales que han impedido la adecuada aplicación de la perspectiva de género en la prevención de la violencia hacia las mujeres. 2) La atención y las políticas públicas se han centrado en las mujeres, como sujetos de intervención del Estado en sus acciones, dejando de lado a otros actores y circunstancias, para la prevención y atención. 3) Se requiere un proceso de atención integral en la comprensión del fenómeno y en su erradicación; como por ejemplo incorporar a los varones en las estrategias y políticas. Las nuevas masculinidades pueden ser un canal para educar, transformar y modificar la conducta de quienes eventualmente actúan como opresores, controladores, maltratadores y reproductores del *status quo*.

Benhumea (2021), destaca que el estudio de la violencia hacia las mujeres tiene una connotación sociocultural, marcada por la violencia en términos de los derechos humanos; porque evoca a los

comportamientos, actitudes y acciones machistas que perpetúan la desvalorización de lo femenino. Por eso, cualquier estudio que se realice sobre este fenómeno social deberá contemplar el análisis sistémico, transversal y longitudinal a través de los distintos acontecimientos históricos y legales.

La atención se ha centrado en las mujeres, pero puede dirigirse hacia los niños, adolescentes, jóvenes y adultos en la prevención de la violencia como un mecanismo sociocultural que es posible romper. Vargas y Palazuelos (2019), describen la violencia política contra las mujeres como todas las manifestaciones de inequidad y desigualdad en razón de género que ocurren dentro de la política, para menoscabar, denigrar o limitar las aspiraciones de las mujeres dentro del terreno político.

De manera sociocultural en México se reproducen estos esquemas de desigualdad, como tradiciones y formas de comportamiento. De los Monteros (2020), explica este fenómeno como ampliamente arraigado en la sociedad. “Se cree que la mujer es una extensión del hombre, que si está “sola” no es valiosa, que obtiene el “título nobiliario” de llamarla “señora” sólo si tiene un hombre en su vida que la respalda. También se piensa que debe ser sumisa y callada, que su inteligencia es menor que la del varón, que está afectada por sus emociones y no es capaz de pensar con discernimiento y a veces se le ve como un objeto o un trofeo, carente de criterio, de opiniones y de sueños” (De los Monteros, 2020:7).

Estas limitantes pueden conceptualizarse como el “techo de cristal”, que fue una categoría de análisis para comprender que al analizar la carrera de las mujeres tanto dentro del ámbito público, como del privado; las mujeres a pesar de tener una buena trayectoria dentro del empleo, de hacer muchos esfuerzos para ascender dentro del empleo y esforzarse, existían limitaciones. Es decir, se topaban con un freno al intentar avanzar en sus carreras, como producto de una cultura patriarcal androcéntrica que derivaba en una discriminación de género hacia las mujeres en el ámbito laboral y político. De esta manera, podemos comprender que es importante entender cuáles son los problemas que impiden el desarrollo de las políticas públicas con equidad de género tanto a nivel nacional, estatal y municipal.

La investigadora Anel De los Monteros (2020), reconoce que no sólo los hombres; sino también las mujeres permiten y fomentan la violencia hacia las mujeres, al seguir patrones de educación cultural que los han rodeado y formado. “Educan a sus hijos y adoptan un rol machista en su familia, con la ideología práctica de que las mujeres están para servir, para ocuparse de las labores de la casa, de los hijos” (pág. 5).

Por ello, en este trabajo se parte de las teorías de igualdad de género y nuevas masculinidades para observar el fenómeno y proponer solución a la problemática existente. Asimismo, se parte de un estudio holístico y sistémico que permita comprender todas las variables de análisis y construya una propuesta para modificar la estructura social existente. Benhumea (2021), reconoce que durante muchos años, el contexto histórico ha sido desfavorable a las mujeres, porque se impone el ideal masculino de los varones en múltiples ramas de actuación de la sociedad, como el trabajo y la educación.

Asimismo, Pérez (2008), sostiene que los derechos de las mujeres están fundamentados en los derechos humanos, pero adquieren relevancia ante la agenda pública que reconoce los agravios, la desigualdad de género y las necesidades especiales requeridas para modificar y transformar la cultura e idiosincrasia mexicana. Ya que muchas de las violencias, pertenecen a las violencias estructurales que hay en nuestro país, producto de la cultura tradicional, machista y paternalista. Autores como Barberá y otros (2011), sostienen que la identificación del sesgo de género y su conocimiento por parte de los individuos, representantes del gobierno y las propias mujeres, es el primer paso para erradicar las diferencias; aunque también es preciso señalar que la voluntad de cambio es fundamental para impulsar acciones compensatorias.

La primera herramienta oficial con la que se contó para comprender la magnitud de la violencia en nuestro país fue la Encuesta Nacional sobre Dinámicas de las Relaciones en los Hogares, realizada en 2006 y que arrojó interesantes resultados, entre ellos: más del 67 por ciento de las mujeres han sufrido violencia en algún momento de su vida ya sea en el contexto de pareja, familiar, patrimonial, escolar, laboral o comunitario; por lo cual se comenzó a construir políticas públicas compensatorias para la equidad de género. Incluso en algunos estados de la República Mexicana, se promovió por parte de las organizaciones de la sociedad civil la declaratoria sobre Alerta de Género, para obligar a las autoridades a generar acciones.

Desde el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas ha promovido diversos protocolos de actuación para garantizar la paridad y equidad de los hombres y mujeres, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos firmada en 1947, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 que establece compromisos entre las naciones para garantizar el empoderamiento de la mujer y su reconocimiento cabal en la leyes.

En ese sentido, si bien es cierto que la Constitución es la Carta Magna que resguarda los derechos de los hombres y mujeres, desde el 2000, se han aprobado las siguientes cinco leyes con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género: a) Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, b) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, c) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, d) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y e) Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las víctimas de estos delitos.

E incluso, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración del Milenio y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la ONU*, en particular el 5 y 16 que establece: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, en lo que concierne a la meta de eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata, explotación sexual y otros tipos de explotación.

La problemática sobre la violencia hacia las mujeres adquiere diversos matices, porque va desde la violencia física hasta las limitaciones económicas y patrimoniales que reciben las mujeres, así como toda serie de violaciones a sus derechos humanos e incluso la omisión de sus derechos; como el derecho a la educación o la política. En cada municipio y espacio del territorio nacional, las problemáticas son diversas; por lo cual contar un plan de atención nacional o múltiples proyectos locales se convierte en un dilema y a ello se puede sumar la problemática que entraña la representación política de los distintos partidos en cada entidad de la República Mexicana y los más de 2 mil municipios existentes en el territorio nacional.

El problema de la violencia de género, el machismo, paternalismo y la reproducción de roles que pueden afectar a las mujeres en la inequidad, falta de oportunidades y desigualdad en todos los aspectos, no es propio de un sector en específico. De acuerdo con la información de INEGI (2020), tomando en cuenta el nivel de escolaridad, las mujeres que reportan mayor violencia son las mujeres con educación superior completa 72.6 %, seguidas por las de educación media superior completa con 70.7 % y finalmente, educación básica completa con 67.2 %. Otra característica importante es el estado conyugal en donde se observa que las mujeres separadas, divorciadas o viudas son las que presentan mayores incidentes de violencia ejercida por cualquier agresor a lo largo de la vida (72.6 %), seguido de las mujeres solteras (65.8 %) y por último las mujeres casadas o unidas (64.2 %). Finalmente,

las mujeres que no hablan ni pertenecen a un hogar indígena son las que reportan mayor violencia (66.8 %).

Este tipo de situaciones no sólo muestran la problemática de las mujeres como receptoras del maltrato y violencia en cualquiera de sus formas; sino también contribuye a que las propias mujeres actúen violentando a sus hijos y sus familiares. Se produce el efecto de “escalera de la violencia”, que es reproducir la violencia que viven las mujeres en otras personas. Buendía (2018), reconoce que para eliminar la violencia que se produce en la sociedad es necesario establecer mecanismos para contención de la violencia desde el hogar y evitar que se produzcan este tipo de fenómenos que pueden ir escalando.

Debido a la pandemia del Covid-19, que afectó a todo el mundo; se incrementó el número de llamadas a los números de emergencia para atender casos de violencia doméstica. En México se registró un aumento de las llamadas que denuncian el maltrato doméstico y solicitan servicios psicológicos, así como una disminución de las llamadas que solicitan asistencia jurídica, tal vez por temor a las represalias (PNUD, 2021).

Por ello, las políticas públicas como mecanismo para disminuir la violencia de género deberán ser acordes a las necesidades, pero también al contexto de cada una de las entidades federativas. En Puebla de Zaragoza, se han desarrollado programas y proyectos para disminuir la inequidad de género, sirva este proyecto de investigación aplicada con el título: *Ciudadanía y políticas públicas para la prevención de la violencia de género en Puebla*, como un espacio para el análisis y la discusión de este importante tema.

Asimismo, se plantea como uno de los objetivos de este trabajo de investigación y divulgación para las mujeres y hombres de Puebla, ser útil para desterrar las barreras y limitaciones, así como prejuicios que se reciben hacia las mujeres y que impiden avanzar en el posicionamiento tanto público como privado. Actualmente las mujeres han logrado acceder a niveles educativos superiores, incluso romper con estereotipos sociales y culturales, por lo cual no existen argumentos válidos para desterrar este tipo de limitaciones. El papel del gobierno estatal y municipal en Puebla es precisamente impulsar la equidad e igualdad, por medio de acciones de gobierno y propuestas de solución.

Nuestro país ha avanzado ampliamente en el reconocimiento de los derechos humanos, como parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los acuerdos suscritos en las convenciones para otorgar las garantías a los hombres y mujeres, a partir de la reforma constitucional de 2011 se reconoce expresamente en la Carta Magna,

que todas las personas gozamos de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. En ese sentido, partimos de la obligación expresa del Estado que en los artículos 1 y 4 párrafo primero de la Constitución Federal que plantea la erradicación de la violencia contra la mujer.

Dentro de estos ordenamientos, uno de los primeros que podemos destacar es la Ley General a una Vida Libre de Violencia promulgada en 2007, aunque todavía no consideraba a la violencia política como uno de los elementos que se reconocen hoy en día.

Esta investigación está dividida en cuatro apartados. En el primero, se describe la importancia de las políticas públicas, sobre su comprensión y utilización dentro de la administración pública; para lograr una mejora en la toma de decisiones del gobierno. En el segundo apartado, se describe la importancia que tienen la ciudadanía en el diagnóstico, elaboración y seguimiento de las políticas públicas como mecanismo democrático y para hacer más eficiente la administración pública; así como garantiza la legitimidad del gobierno. Posteriormente en el tercer apartado se describen las políticas públicas que se han desarrollado en Puebla, contra la violencia de género, a partir de los programas transversales y la acción coordinada entre las distintas áreas y municipios de la entidad poblana.

En ese sentido, a partir del análisis cuantitativo y cualitativo, en el capítulo cuatro se describen los avances y limitaciones de la política pública para la prevención de la violencia de género en Puebla. Por medio de entrevistas y cuestionarios aplicados a los especialistas y ciudadanos. En tanto que en el último apartado se hace una descripción de los hallazgos y resultados obtenidos.

Esta investigación busca ser material de apoyo para los interesados en el tema, así como para los tomadores de decisiones, para la prevención de la violencia de género en todos los espacios de la administración pública; pero también de la vida pública en Puebla y todo el país.

Capítulo I

Comprender las políticas públicas

El gobierno es la estructura administrativa sobre la cual descansa la representación política de los ciudadanos que eligen a sus gobernantes. El gobierno, por tanto; se construye con base en los hombres y mujeres que otorgan su consentimiento para que sea administrado por un líder, un político o un representante que forma parte del Estado-Nación. Y el gobierno a través de sus representantes toma decisiones; estas son las políticas públicas.

Durante la pandemia del Covid-19, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documentó 177 iniciativas gubernamentales en 29 países destinadas a abordar la violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia. Empero, la mayoría de estas acciones del gobierno se centraron en el fortalecimiento de los servicios de atención en un 64 por ciento, mientras que las campañas de sensibilización fueron en un 23 por ciento. Esta pandemia recrudeció las diferencias entre hombres y mujeres tanto en materia de salud, empleo; así como en el trabajo no remunerado en los hogares (PNUD, 2021). Por lo cual es preciso analizar y reflexionar en torno a las necesidades apremiantes que se requieren en cada uno de los países para poder avanzar.

La eliminación de este tipo de violencia es un factor catalizador para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No solo es fundamental para el empoderamiento económico de las mujeres, sino también para la reducción de la pobreza, la consolidación de la paz, la cohesión social y el acceso a la justicia. Como se ha demostrado ampliamente en los últimos años, las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas deben adoptar un enfoque integral que incluya la prevención, la atención, la sanción y la reparación. Este enfoque también debe integrar perspectivas económicas, sociales, culturales y de justicia para enfrentar el problema a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida de las mujeres (PNUD, 2021).

En ese sentido, para comprender las políticas públicas y las acciones de gobierno primero debemos señalar que la estructura de

gobierno deriva del Estado-Nación, conformado por cuatro elementos básicos y generales: 1) posee gobierno (poder político), 2) tiene un pueblo (como nación), 3) ostenta territorio y 4) está regulado con base en un Estado de derecho que lo legitima y que basa su organización en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por lo tanto, podemos entender que el gobierno es la estructura administrativa sobre la cual descansa el poder del pueblo, con base en un sistema democrático. Además, el gobierno es la autoridad que dirige una unidad política, como puede ser un ayuntamiento, una entidad federativa o la nación entera; y cuya función es la de administrar sus instituciones y ejercer autoridad. Pero también debe regular la conducta de la sociedad, por lo tanto, las políticas públicas las podemos entender como los mecanismos a través de los cuales se puede construir la convivencia social, el bienestar general y garantizar, la equidad y la justicia.

Estas acciones de gobierno, la construcción de políticas públicas puede realizarse a partir de dos principios: diseñar desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba. Esto significa en el primer enfoque, también denominado “top down” (“de arriba hacia abajo”), que los actores gubernamentales son los que participan en la propuesta y desarrollo de las acciones para solucionar un problema público. En contraparte, el enfoque “bottom-up”, (“de abajo hacia arriba”), tiene como virtud incluir a los ciudadanos, hombres y mujeres en la búsqueda de beneficios colectivos y que permita garantizar su solución (Moreno, 2015:582).

El concepto que evoca o se vincula con las políticas públicas es muy amplio, podemos decir también que el concepto ha evolucionado a través de los distintos autores, sobre los cuales tomaremos algunos de sus principales planteamientos para comprender teóricamente cuál es el sentido que tiene. Para Salazar (2014), las políticas públicas son las respuestas que debe dar el Estado, a través del aparato de gobierno, a los distintos problemas sociales.

Es decir, el gobierno debe atender en torno al pacto social que se construye con los ciudadanos los problemas que se derivan de la convivencia humana y de otorgar también los satisfactores a los cuales tienen derecho; por ejemplo, los derechos humanos, políticos y sociales. Pero también, los servicios públicos que debe proporcionar el gobierno, la salud, la seguridad pública y por ende, la prevención de la violencia de género en cualquier de sus expresiones.

De los Monteros (2020), reconoce que el problema que ocupa este documento es multidimensional, pero debe atenderse de manera prioritaria para evitar que se reproduzca en las próximas generaciones. La

actuación de los hombres en su trato hacia las mujeres se construye a partir de estereotipos que justamente es preciso analizar y desterrar. El tema de la violencia hacia las mujeres es un acto que ha sido legitimado socialmente y requiere una atención integral, para su erradicación, por medio de acciones del gobierno en conjunto con la sociedad civil.

Podemos decir que las políticas públicas son trascendentes porque son acciones que se articulan de manera conjunta con las distintas instituciones e instancias de gobierno. No puede desarrollarse acciones para solucionar un problema como la violencia de género si no se cuenta con una integración entre las distintas áreas y niveles de gobierno. Luis Aguilar Villanueva, estudioso de la administración pública e impulsor de este enfoque en México, sostiene que las políticas públicas son un conjunto de acciones con intencionalidad, que no pueden estar desarticuladas de los ciudadanos, de otros interlocutores y de los afectados e interesados (Aguilar, 2011:29).

Pero también las acciones de gobierno van más allá, porque determinan el sentido social de quienes gobiernan. Los partidos políticos tienen una influencia ideológica que puede incidir en la forma en la cual toman decisiones y por supuesto otorgan prioridad a ciertos temas de la agenda pública. Por lo cual, siempre van a existir limitaciones y ninguna política pública es infalible, porque se construye sobre temas sociales, a partir de la condición y el contexto imperante en ese momento. Aguilar (2011), reconoce que este plan específico de acción, denominado política pública, tiene un objetivo específico de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, sin embargo, puede atender a distintas formas de conceptualizar el problema y, por ende, de dar solución a un tema bajo miradas distintas.

Un ejemplo de ello puede ser a través de políticas punitivas para prevenir la violencia de género; por medio de más reglamentos y leyes que inhiban la acción en contra de los ciudadanos y ciudadanas de este país. Pero también puede generarse políticas públicas preventivas, a partir de la educación y de las acciones compensatorias de género o tal vez, acciones afirmativas; que tendrán como objetivo inhibir la violencia, pero desde otro enfoque.

Pero también las políticas de prevención deben ir hacia la sensibilización, para transformar la ideología. De los Monteros (2020), sostiene que la ideología patriarcal se sostiene bajo un esquema de desigualdad, donde se sitúa a los hombres y mujeres en un papel muy definido y que es difícil despojarse.

La ciencia de la administración pública está precisamente para ello, a través de los estudios que se han realizado al respecto; se ha podido

constatar que los ciudadanos y ciudadanas tienen distintos intereses y el valor de la política está en precisamente unir estos intereses para garantizar la plena convivencia. Bernard Click, catedrático emérito de Edimburgo, especialista en el análisis de la política y el gobierno en el contexto histórico; destaca en su libro: *En defensa de la política*, escrito en 1962 que la política es una actividad mediante la cual se concilian los intereses divergentes, las distintas opiniones y formas de pensar. Porque los ciudadanos y ciudadanas son precisamente heterogéneos, tienen distintas culturas y tradiciones que deben unirse e integrarse en las leyes que concilian la forma de convivir.

Desde Aristóteles, un filósofo de la antigua Grecia -una de las primeras civilizaciones del mundo-, la política ha sido precisamente un sistema de acuerdos que busca la estabilidad no sólo en el presente; sino en el futuro. Por ello, las políticas públicas constituyen un ejercicio de acuerdos entre los distintos actores. Ruiz (2002), sostiene que una política pública es una práctica social, que busca reconciliar las demandas y los conflictos, para establecer una incidencia en términos de acción colectiva.

Otro autor, Cardozo (2013), reconoce que la acción de gobierno para satisfacer a los ciudadanos en el mandato que le otorgan, está llena de diferencias en términos de cómo solucionar un problema, por lo cual las políticas públicas no sólo se centran en lo que hace el gobierno, sino también en lo que deja de hacer. Toda acción u omisión constituye un mecanismo a través del cual se regula la conducta social.

“Consisten en acciones de hacer y no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación intentando solucionar los diferentes y complejos problemas que los propios actores sociales, y también las burocracias estatales, demandan” (Cardozo, 2013, pág. 21).

En tanto que Rouquard y Paez (2016), reconocen que los estudios sobre las políticas, en sus inicios, colocaron el énfasis en aspectos de la definición de los problemas sociales y la formulación de los programas principalmente para combatir la pobreza y para el respeto a los derechos humanos. Luego se pensó que el problema residía en la necesidad de medir resultados, porque en cuanto a la pobreza en América Latina, en muchos casos no disminuyó; incluso se incrementó. Eso puso el énfasis en la evaluación de políticas como una forma de hacer que el gobierno mejore las condiciones de vida de los ciudadanos y logre resultados.

Posteriormente la perspectiva de las políticas públicas se enfocó en medir la desigualdad como uno de los mecanismos para prevenir la pobreza; porque el acceso a la educación es uno de los principales

elementos para garantizar la equidad de género, la inclusión laboral, la participación ciudadana y en general de la democracia. Pero también existen fallas en la implementación de las políticas públicas desde su hechura o diseño, porque los beneficiarios no participan de manera directa y las decisiones no están centradas en solucionar el problema, sino solamente en impulsar una acción de gobierno.

Lipsky (2010), reconoce este dilema entre otorgar beneficios a todos los necesitados a partir de una visión más amplia, de una búsqueda de impulsar acciones afirmativas con perspectiva de género, por una parte y por otra, en sólo actuar en atención a un plan y programa de gobierno. La participación es fundamental para poder llegar a los beneficiarios y lograr también beneficios tangibles en el corto y mediano plazo.

Por lo tanto, coinciden los autores que han abordado el tema de las políticas públicas, que el papel del gobierno es generar mecanismos para dotar a todos los ciudadanos y ciudadanas de herramientas para salir adelante, ser iguales y poder competir entre ellos para vivir de manera armónica. Así planteado, las políticas públicas buscan impulsar una filosofía de bienestar, de equidad e igualdad entre las personas. También se busca ir contra el patriarcado, una forma de control hacia las mujeres que incide en su construcción de vida y por tanto, en reiterar el proceso de desigualdad en la sociedad.

Lerner (1990), reconoce este aspecto dentro de la problemática que implica la búsqueda por la igualdad de género; donde el patriarcado es un concepto relacionado con manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niñas; así como la extensión de dicho dominio a las actividades que realizan las mujeres de forma cotidiana, en el trabajo, en el hogar, en la escuela y en el entorno social. Romper este orden social establecido es parte de los objetivos que tienen las políticas públicas y los programas que eventualmente constituyen un rechazo a estas prácticas.

Julio Franco, especialista en políticas públicas, reconoce que el enfoque de las políticas públicas dentro de la administración pública requiere contar con herramientas para mejorar el desempeño gubernamental. Ayudar a que los tomadores de decisiones, los gobernantes y el aparato administrativo puedan solucionar de manera racional los problemas públicos que se presentan. Franco (2017), sostiene que las políticas públicas parten de cuatro supuestos: el interés público, la racionalidad, la efectividad en las acciones, programas y proyectos del gobierno y la inclusión social. Todo esto puede lograrse mediante el uso racional de los recursos públicos, la focalización de la gestión gubernamental y la ética en la función pública.

Empero, en la búsqueda de los beneficios colectivos las políticas públicas se han desarrollado también en una visión androcéntrica. Es decir, a partir de otorgar más beneficios a los hombres y disminuir o desvalorizar a las mujeres en la distribución de recursos económicos o políticos. Es preciso construir políticas públicas bajo el enfoque “bottom-up”, de abajo hacia arriba. Que los ciudadanos, hombres y mujeres sean los que impulsen una verdadera agenda de género dedicada a resarcir las vicisitudes y necesidades.

Gobernar por políticas públicas

La función del Estado es proporcionar satisfactores a la población a través del gobierno, por lo tanto gobernar significa construir soluciones a los problemas sociales. En el caso de nuestro país, gran parte de las decisiones gubernamentales se tomaban de manera centralizada, a partir de un esquema presidencialista, pero esto se ha transformado a partir de la exigencia democrática. En ese sentido, es necesario comprender el concepto de políticas públicas para explicar cómo puede generarse este proceso.

En principio, el concepto de políticas públicas tiene varias acepciones, desde las más simples a las más complejas. Las políticas públicas pueden definirse como las acciones de gobierno, pero crece la complejidad en la medida en que se construye a partir de decisiones, análisis y por supuesto la búsqueda de consenso entre la población. Franco (2017), establece que, sobre el particular concepto, que la disciplina de las políticas públicas busca mejorar la calidad y eficiencia de las decisiones directivas, de quienes se encuentran en el gobierno a partir de datos, información y el conocimiento; donde el centro de las decisiones esté sustentado y validado científicamente, para evitar las buenas intenciones.

Cejudo y Michel (2016), sostienen que las políticas públicas son un conjunto de acciones específicas orientadas a resolver un problema público concreto. Asimismo, se proponen definiciones más complejas por ejemplo: “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez, 2009, pág. 156).

Esto significa que es necesario transformar la manera de tomar decisiones dentro de la administración pública y establecer un esquema de atención a los problemas sociales, centrado en un análisis de políticas públicas; donde prevalezca el sentido crítico, el análisis teórico y el desarrollo empírico. Con estos elementos, el enfoque de políticas públicas deberá contener una consideración sobre el sentido de lo público, que cuando se pretende tomar está metodología es preciso comprender la visión que involucre este concepto; dado que la disciplina surgió en Estados Unidos, se necesita hacer la precisión sobre a qué se está refiriendo.

Para el caso anglosajón, Stein y Tommasi (2006), sostienen que existen múltiples actores en el diseño de las políticas públicas: partidos políticos, legisladores, organizaciones de la sociedad civil y otros. Para lo cual, otro fenómeno que ocurre dentro de la administración pública es el adelgazamiento del Estado, Laswell, *et. al.*, (1996), sostiene que ante la democratización y surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil como contrapeso al gobierno, se ha producido una innovación en la forma de gobernar, ahora buscando el consenso, la aprobación y legitimidad. Antes, los viejos patrones de gobernar, “tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos” (Laswell, *et. al.*, 1996, pág. 30). Pero ahora se ha modificado, con la incidencia de otros actores.

Por lo tanto, podemos señalar que la apertura democrática permitió el desarrollo de distintos actores sociales en las acciones de incidencia y participación para el desarrollo de los problemas sociales. Gobernar a partir de las políticas públicas incluye por tanto una análisis y deliberación de los temas, por medio de una mayor transparencia y apertura en la información; para que los interesados puedan participar en el desarrollo de propuestas y acciones. Asimismo, Laswell, *et. al.* (1996), establecen que gobernar a través de las políticas públicas promueve una acción responsable entre gobierno y sociedad.

Díaz (2017) abre la discusión sobre cómo impulsar la participación ciudadana dentro de las acciones de gobierno, porque en ocasiones chocan con la eficiencia. Recordemos que las decisiones que se toman en el modelo burocrático de la nueva gestión pública van hacia la racionalidad de las acciones; hacia la búsqueda de la eficiencia y no son necesariamente las decisiones más populares. Esto significa que pueden chocar o contraponerse las decisiones del gobierno con los ciudadanos, pero en la etapa democrática que vivimos, los ciudadanos tienen un gran peso para garantizar la legitimidad.

Gobernar bajo la perspectiva de las políticas públicas es la co-gestión, por medio de incorporar la opinión pública, la participación corresponsabilidad que puedan tener una metodología o varios pasos para concretarse: a) Análisis del problema, b) Análisis de las soluciones, c) Análisis de factibilidad, d) Recomendaciones de políticas públicas y e) Plan de acción de políticas públicas, de acuerdo a Franco (2017).

El aparato de gobierno, quienes representan a las instituciones son elegidos de manera democrática, empezando por los presidentes municipales; gobernadores y el propio presidente de la República; son quienes tendrán que observar el interés de los ciudadanos y ciudadanas para garantizar su bienestar. Gobernar significa atender las causas sociales bajo el planteamiento democrático.

El gobierno manda y obliga la obediencia de los ciudadanos que han conformado un pacto social; por medio de las leyes y los reglamentos. Incluso puede apoyarse por el uso de la fuerza para garantizar la paz social o el bienestar general de los ciudadanos y ciudadanas. Por ello, gobernar sin el consenso ciudadano es muy difícil porque sería un gobierno autoritario.

Incluso, algunos autores consideran que las organizaciones sociales tienen como objetivo incidir en las políticas públicas para garantizar que la toma de decisiones sea en conjunto y no se trate de decisiones unilaterales. Muchos actores de la sociedad civil participan de manera directa e indirecta en la construcción de políticas públicas, como decisiones de gobierno que buscan solucionar un problema dentro del entorno social.

En la búsqueda de soluciones para aliviar los problemas que plantea la desigualdad de género, los proyectos desde el ámbito gubernamental pueden desarrollarse desde dos perspectivas: la macro implementación que trata de llevar a cabo acciones de gobierno para todos los grupos sociales y comunidades; y la micro implementación que supone que los actores locales pueden participar en el diseño e implementación de las acciones o políticas públicas. Y es en este punto donde se requiere analizar cuál de las dos perspectivas puede beneficiar a las mujeres cuando se promueven políticas públicas.

Berman (1993), con respecto a este dilema sostiene que los ciudadanos, hombres y mujeres tienen toda la capacidad para promover sus iniciativas, proyectos y programas; pero requieren el aval del gobierno para poder actuar. Así, en el diseño de las políticas públicas es muy importante promover el desarrollo del capital social, como un mecanismo *sine qua non*, de la eficacia gubernamental. Hacer que las acciones

de gobierno sean exitosas y cumplan con los objetivos propuestos, permitirá un avance en la administración pública.

En este punto, el papel del gobierno municipal, estatal o federal es el seguimiento, control y evaluación de las acciones que se proponen desde las organizaciones de la sociedad civil, porque en ocasiones también pueden representar un problema, al construir mecanismos de ejecución ajustados a sus intereses. Evitar la discrecionalidad de los actores, de las personas que participan en las propuestas y en el ejercicio de los recursos es una tarea que debe llevarse a cabo.

Herramientas para solucionar los problemas públicos

Como se ha descrito, existen problemas públicos que requieren solución. En ese sentido, el enfoque de las políticas públicas otorga herramientas para encontrar soluciones. Los instrumentos de políticas públicas se han definido como mecanismos y técnicas para la toma de decisiones y la implementación de las acciones tendientes a solucionar un problema público por medio de formas específicas como: leyes, cuotas, premios, sanciones, prohibiciones, incentivos, restricciones, etc.; que para identificarlos se requiere de un análisis minucioso.

Un instrumento de política pública implica un conjunto de técnicas mediante las cuales las autoridades gubernamentales ejercen el poder en el intento de buscar un cambio social (Bemelmans-Videc, et. al., 1998).

El papel de un gobierno democrático en la instrumentación de las políticas públicas es crucial, Bemelmans-Videc y Rist (1998), sostienen que el gobierno central debe ser quien haga uso de la fuerza para controlar a los actores, mediar y solucionar las diferencias que pudieran existir entre ellos. Los instrumentos aplicables son precisamente formas de dar solución a los dilemas que se presentan; donde también participan diversas fuerzas de los actores. En el caso de la violencia contra las mujeres, las organizaciones sociales han tenido un papel crucial para lograr incidencia y que el gobierno tome cartas en el asunto, tanto para la legislación como para la sensibilización del tema.

En el proceso de implementación de las políticas públicas es preciso realizar un análisis sobre qué es lo que puede suceder con las acciones del gobierno. Se pretende analizar los efectos posibles con el objetivo de controlar dichos efectos o poder manipular los resultados a favor de un beneficio colectivo. La elección de los instrumentos es un evento de racionalidad gubernamental, donde existen varias alternativas y es esencial para la toma de decisiones (Bemelmans-Videc, et. al. 1998, pág.6). En

ese sentido, Franco y Roldan (2019), sostienen que la implementación de las políticas públicas requiere una mirada transdisciplinar que involucre aspectos legales, económicos y políticos; porque eso permitirá ajustar las herramientas que van a utilizarse para tal efecto.

Otro aspecto que debe considerarse en la evaluación de una política pública es la legitimidad. Para Bemelmans-Videc, et. al., (1998), la legitimidad puede comprenderse a partir del análisis del grado en el cual, las decisiones se perciben como justas o legales, a los ojos de los actores involucrados. La legitimidad debe distinguirse de la legalidad, pero en los votantes, la legitimidad es muy importante porque avala al gobierno y tiene correspondencia con sus metas e intereses. De tal forma que instrumentar acciones contra la violencia hacia las mujeres tendrá también una gran aceptación en la sociedad. Los gobiernos municipales deben por supuesto construir políticas públicas que les permitan garantizar también la estabilidad de su gobierno y, por lo tanto, la aceptación ciudadana.

Pero también en este proceso de evaluación de las herramientas utilizadas, debe apelarse a cuatro criterios: efectividad, eficiencia, legalidad y democracia; estos son los criterios de un buen gobierno -good governance- (Bemelmans-Videc, et. al., 1998, pág.7). El último punto, la democracia es importante porque significa que los ciudadanos pueden influir en el proceso de formulación e implementación. Incluso esto también puede ser analizado y evaluado en las políticas públicas, como un elemento de análisis de la integridad en la solución de los problemas públicos.

La violencia de género no sólo abarca un tema de derechos humanos, sino también políticos; porque la violencia política que se ejerce como un mecanismo de control hacia las mujeres para impedir que puedan acceder a cargos de elección popular, está inscrita dentro de este proceso.

Por tanto, los instrumentos de política que utiliza el gobierno para controlar y conducir a los ciudadanos en su comportamiento van de incentivos a prohibiciones, pasando por distintas formas de control, que pueden ser también formas de sensibilizar y convencer. Bemelmans-Videc, et. al., (1998) sostiene que estos instrumentos pueden ser de tres tipos: a) Regulación a partir de un esquema que puede ser denominado “garrote”, 2) Medios económicos o incentivos, que pueden ser las “zanahorias”, como motivación; E 3) Información que podría ser considerado como un “sermón”.

Y se busca que la racionalidad de los actores, de las personas y de los involucrados en la solución del problema puedan actuar en atención

a sus intereses, por eso las políticas de regulación o “garrote”, establecen sanciones a la conducta de las personas. Pero también puede producirse la motivación a través de las “zanahorias”. Por ello, es necesario ir más allá, no sólo aplicar políticas restrictivas sino también culturales y sociales que modifiquen sus hábitos y sean como “sermones”. Del Tronco (2016), sostiene que las políticas pueden incidir en la concientización y modificación de los hábitos, como, por ejemplo, las personas que separan la basura para promover el reciclaje y la preservación del ambiente lo harán sin que necesariamente exista un premio o sanción.

Lo interesante de las “policy tools” (herramientas de políticas), está en la posibilidad de ejercer un análisis a partir de componentes técnicos, por medio de estudios cuantitativos y cualitativos, que logren reunir la medición, los cálculos y proyecciones de qué es lo que puede suceder ante las decisiones de gobierno. El comportamiento social puede ser inducido o transformado a partir de estos mecanismos de control, por medio de procedimientos para la solución de un problema público.

Con lo anteriormente expuesto, podemos señalar que los instrumentos de política y la actividad de evaluación están unidos y correlacionados; porque a cada instrumento utilizado generará efectos en la población que deben contemplarse, considerarse y analizarse en el estudio ex ante y ex post de la intervención. Por ejemplo, un subsidio puede generar una estructura clientelar, dependencia hacia el gobierno o construir un poder discrecional a los políticos que formulan esta acción de gobierno. La acción e inacción del gobierno, pueden ser considerada como una política pública, Bemelmans-Videc y Rist (1998), afirman que las políticas gubernamentales pueden estudiarse en una perspectiva comparada, porque cada gobierno tiene fines distintos y busca diferentes efectos.

Por ejemplo, ante la pobreza energética, podemos plantear distintas soluciones; dado que es un problema público que debe atenderse. En México, existe un problema vinculado con el acceso a la energía para cubrir distintas necesidades. La pobreza energética se define como la imposibilidad de contar con este beneficio para las actividades y necesidades cotidianas. En el caso de México, se estima que 36,7 % de los hogares mexicanos viven en pobreza energética (García y Graizbord, 2016); en tanto que en Europa existen 50 y 125 millones de personas en situación de vulnerabilidad de sufrir pobreza energética (Gentile et al., 2018); por lo cual este es un problema que afecta a la sociedad y requiere la acción del Estado para garantizar energía a toda la población mediante opciones de sustentabilidad y buscando disminuir los impactos sociales, políticos y económicos.

El problema de la pobreza energética no sólo está vinculado con el acceso a la energía eléctrica, gas o combustible; sino a los recursos económicos de los cuales carece la población para acceder a estos satisfactores. Existen desigualdades en torno al acceso a la energía porque algunos viven con una casa ampliamente iluminada, mientras que otros deben utilizar leña para cocinar sus productos y eso también produce contaminación y tala inmoderada de árboles en este tipo de comunidades rurales.

Al respecto, Amigo, et. al. (2018), reconocen que el tema de la pobreza energética es multidimensional, porque trasciende el tema meramente económico como se ha discutido y debe comprenderse también en caso de la violencia de género hacia las mujeres. “Un hogar se encuentra en pobreza energética cuando no dispone de energía suficiente para cubrir sus necesidades fundamentales y básicas, situadas en un territorio; en un contexto temporal definido y bajo condiciones socioculturales específicas” (pág. 8).

La problemática en México tiene múltiples causas y efectos. En principio podemos señalar que se ha construido una fuerte dependencia hacia las energías fósiles, haciendo del petróleo la principal energía para motores y procesos productivos; pero con fuerte contaminación ambiental y costo para los ciudadanos. Ante la ausencia de refrigerador, por ejemplo, se produce un incremento en enfermedades diarreicas agudas e infecciones intestinales en los hogares que carecen de energía eléctrica para la preservación de sus alimentos, (García y Graizbord, 2016, pág. 313).

A nivel latinoamericano, el nivel de Pobreza Energética es el siguiente: Colombia 29 % (18 % EPE), República Dominicana 32 % (14 %), Guatemala 76 % (61 %), Haití 98 % (91 %), Honduras 72 % (59 %), México 30 % (17 %) y Perú 65 % (42 %). La cifra entre paréntesis es porcentaje de Extrema Pobreza Energética (EPE) que para el caso de México se estima en un 30 por ciento de Pobreza Energética y 17 por ciento de la población con EPE (Santillán, et. al., 2020 pág. 2).

La pobreza energética es un problema público porque afecta a un gran número de personas, en torno a su calidad de vida y que por supuesto tiene repercusiones en todos los ámbitos y debe incluirlo el gobierno en la agenda. Además, se construye a partir de la demanda de grupos sociales, en este caso; de quienes no tienen acceso a la energía para cocinar, obtener calefacción o acceder a la tecnología. Por ello, la pobreza energética es un tema de interés público que requiere en principio un diagnóstico para poder avanzar en su problematización y subir

a la agenda de gobierno; porque puede ser un problema que se agrave con el paso del tiempo.

Este ejemplo es ilustrativo de un problema público que puede empeorar ante la inactividad del gobierno, ante la ausencia de acciones concretas y definidas por parte de los funcionarios públicos encargados de atender esta problemática. Porque el tema de la equidad e igualdad de género también es un tema que se encuentra dentro de la Teoría de la Justicia que el filósofo y politólogo John Rawls explica como una forma de garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

El gobierno, a través de las instituciones se encarga de desarrollar los servicios públicos y proporcionar los satisfactores, como forma de cumplir con el pacto que se establece entre gobierno, ciudadanos y ciudadanas. El tema de la violencia de género es un problema público transversal, porque incrementa la incertidumbre de las mujeres que van a trabajar, pero también en los hogares y en el ámbito político.

Volviendo al ejemplo, la pobreza energética, produce muchas enfermedades respiratorias que están relacionadas con la ausencia de energía eléctrica en los hogares o su incapacidad para cubrir esos gastos; por lo cual también impactan al sistema nacional de salud y en otras áreas como el empleo y la educación; por las ausencias de los padres e hijos a estos espacios.

Con el objetivo de solucionar un problema público, existen distintas estrategias que pueden aplicarse. El ámbito de acción del gobierno está precisamente en la posibilidad de ejercer acciones para tal efecto. Majone (1992), destaca que existen soluciones factibles, eficientes u óptimas. “Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones. Las soluciones eficientes constituyen un subconjunto de las factibles. La noción de eficiencia hace referencia a la capacidad de un sistema económico para satisfacer los deseos de los miembros de la comunidad (eficiencia económica), o a su éxito en la producción de bienes y servicios mediante el uso óptimo de los recursos existentes (eficiencia técnica)” (pág. 396).

Una posible solución a la pobreza energética está en promover subsidios para la población, en la compra de calentadores de agua, celdas solares para iluminación y otras tecnologías no contaminantes; empero, esta opción en el largo plazo podría generar ineficiencia económica y colapsar al gobierno que no podría invertir en nuevas tecnologías, innovación tecnológica o modernización de la infraestructura. Además, generaría clientelismo y poca motivación para construir una cultura sustentable.

Otra solución está relacionada con una política pública de transformación en la cultura y los hábitos de las personas, para modificar su consumo de energía. Por medio de la instrumentación de nuevas tecnologías para obtener energía, capacitar a la población para la utilización de energía solar, eólica y la sustitución del consumo de energía como el petróleo y sus derivados. Invertir en la educación de la población es un reto a largo plazo. Sin embargo, se requiere una mayor eficiencia técnica, para la sustitución de la energía que se usa de manera tradicional, no sólo es un tema educativo o cultural lo que permitirá garantizar la sustentabilidad energética en el mediano plazo.

En ese sentido, esta transformación sociocultural, implica una modificación incluso de las viviendas, para que puedan condicionarse a la utilización de materiales y la utilización de las ventajas regionales a favor del uso de tecnología. En este punto, el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales para difundir las prácticas ecológicas de energía es factible y deseable. La gobernanza energética, es una de las vías para alcanzar la transformación paulatina del modelo de consumo energético hacia energías renovables. Esto significa que debe promoverse el desarrollo de organizaciones y actores interesados en el tema para promover una participación activa en torno al desarrollo de políticas públicas.

Por lo tanto, una tercera solución es sugerir al gobierno la adopción de tecnologías renovables, como la energía eólica o la energía solar que produce de igual forma una enorme capacidad para proporcionar energía a las ciudades. Empero, es necesario transformar la visión de los políticos que toman las decisiones, siendo un tema político. Samperio y Acosta (2013), destacan los efectos negativos que tiene el consumo de energías pocos sustentables, porque se pone en riesgo el desarrollo económico del país ante el agotamiento de las reservas petroleras y se muestran a favor de los impuestos ecológicos para disminuir este tipo energía y motivar la energía sustentable.

Como puede apreciarse, existen diversas alternativas que puede tomar el Estado para disminuir la pobreza energética y transformar la política energética; sin embargo, será necesario abrir el debate entre los interesados, afectados y tomadores de decisiones; porque como se ha explicado existen múltiples intereses y actores involucrados.

En un análisis de políticas públicas, es preciso considerar los siguientes elementos:

- Factibilidad política: Entendida como la probabilidad de obtener consenso por parte de todos los actores de veto (capaces de impedir su realización)

- Sostenibilidad financiera: Entendida como la capacidad de la política de generar -en el mediano plazo- los recursos necesarios para su implementación.

El tema sobre el cual podemos centrar la atención sobre el papel de las políticas públicas en la prevención de la violencia de género constituye un reto, que por supuesto tiene múltiples implicaciones en todos los ámbitos. Ahí la factibilidad política está relacionada con el gobierno, su visión y por supuesto la ideología del partido gobernante. Majone (1992), explica que las políticas para la atención de la violencia de género, su prevención y erradicación no son justificables solamente de manera técnica, sino también política porque representan el resultado de las negociaciones entre los distintos actores.

Feinstein (2007), sostiene que en la instrumentación de las políticas públicas es preciso considerar múltiples factores, como puede ser los aspectos económicos, legales e incluso ideológicos y que tienen como objetivo disminuir el riesgo de error. Por ello, el análisis de la factibilidad política está relacionado con el tipo de gobierno del país que estemos analizando; porque para obtener el consenso de todos los actores es necesaria la negociación. En ese sentido, Subirats y Gomá (2002), reconocen el papel político que tiene la implementación de cualquier tipo de política pública ya sea enfocada hacia las políticas distributivas, regulatorias o redistributivas. “Cada tipo de política, desarrollaría así estructuras o arenas de políticas” (pág.154).

Majone (1992), sostiene que en el tema de las políticas públicas es preciso considerar en principio la factibilidad, fuera de todo tiempo de ideas, motivaciones o propósitos. “Aunque una alternativa pueda parecer factible, también podría implicar uso ineficiente de los recursos; de ahí que insistan en que los analistas deben aspirar a las soluciones óptimas, o por lo menos a la más eficaces” (pág.394).

“La factibilidad debe definirse con referencia a todas las restricciones relevantes: las sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto como las técnicas y económicas.” (Majone, 1992, pág. 395). Es decir, consiste en la integración de los actores que participan en el proceso, donde de acuerdo con Subirats y Gomá (2002), existe una combinación de actores, estrategias e interacciones para garantizar que se realice una acción del gobierno.

En cuanto a la sostenibilidad financiera de la política pública, es producto de una compleja interacción entre las instituciones y las organizaciones; porque implican intereses de los diferentes actores, una cuestión que se deberá evaluar al tratar de implantar cualquier tipo de política pública. Subirats y Gomá (2002), destacan el papel de

los intereses económicos, como una principal limitante o incentivo al desarrollo, de las acciones para solucionar un problema de gobierno. Samperio y Acosta (2013), sostienen que en análisis de sostenibilidad financiera deberá imperar el estudio del costo-beneficio y de todas las variables que inciden en la toma de decisiones, porque no sólo es un tema económico, sino también político.

Capítulo II

Importancia de la ciudadanía en las políticas públicas

El reconocimiento de los derechos de las mujeres para garantizar políticas públicas y acciones de gobierno que promuevan la equidad e igualdad entre hombres y mujeres; atraviesa una enorme discusión en torno al poder que tienen las mujeres como ciudadanos. Históricamente las mujeres han sido cuestionadas en su papel como ciudadanos, porque hasta antes de obtener el derecho al voto, su participación en la toma de decisiones era mínima.

Ser ciudadano es contar con derechos consagrados en la ley. Ahora se puede decir que todos los ciudadanos tienen sus derechos protegidos en la Carta Magna, pero antes no todas las personas eran ciudadanos. Ahora la ciudadanía se entiende como ese privilegio y reconocimiento para participar en la vida pública, adherirse a la sociedad y colaborar de manera activa. Pero, aún cuando los ciudadanos adquieren derechos de manera irrevocable, también tienen una posición, un status que les permite ser libres y poder exigir beneficios de la relación entre gobierno y sociedad.

Marshall (1998), es uno de los autores más importantes que aborda el concepto de ciudadanía, como una forma de ejercicio pleno en la sociedad. Pero también reconoce, que para poder entender qué es la ciudadanía, es necesario comprender los tres tipos: a) Ciudadanía civil, que comprende los derechos y las libertades individuales; b) Ciudadanía política que goza de los derechos políticos para participar en la elección de los representantes; y, d) La ciudadanía social, que abarca todos los derechos económicos, sociales y culturales.

De igual forma, Nateras y Estrada (2019), reconocen que el concepto sobre ciudadanía tiene múltiples sentidos, porque no sólo se trata de los derechos; sino también de las percepciones que se construyen con base en esos derechos que la ley vigila y tutela. Existe una amplia diferencia entre el ser y el deber ser, que es realmente lo que sucede al hablar de la ciudadanía como protectora de los derechos de cada una de las personas hombres y mujeres. La identidad cívica de los ciudadanos

es lo que se busca resguardar cuando las mujeres pretenden exigir que estos derechos sean reconocidos.

Es por ello que en torno a la ciudadanía están dos elementos muy relacionados que son opuestos y sujetos a un amplio debate teórico y académico: la desigualdad y exclusión. Las mujeres, históricamente han adquirido la protección de los derechos ciudadanos, sin embargo se han mantenido excluidas de su goce y disfrute por condiciones socioculturales. Ahora, han logrado tener mayor alcance en torno a este derecho, pero sigue privando la desigualdad y exclusión, en el entorno político y social que la modernidad ha disminuido.

Podemos decir que el acceso al capitalismo y desarrollo de la propiedad privada constituyó una de las mejoras para las mujeres en torno a sus derechos, porque logró hacer que estos derechos que habían sido diferenciados, pudieran aparejarse a razón del trabajo y de la posesión de bienes. La modernidad, por tanto, instituyó la igualdad y homogeneización entre las personas: hombres y mujeres.

La razón de esta reflexión es que a partir de los procesos de modernización, con el desarrollo del capitalismo y globalización mundial, las mujeres han sido beneficiarias de este proceso como propietarias de su fuerza de trabajo, para poder vender su conocimientos, participar en la creación de riqueza y por tanto, ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado. Marshall (2005), considera que es la propia comunidad la que otorga este derecho ciudadano. Por eso, en una sociedad tradicional que impide a las mujeres participar en la toma de decisiones; es la misma comunidad la que niega los derechos a las féminas. En consecuencia, la ciudadanía organizada es quien puede otorgar estos derechos a raíz de una mayor consideración y beneficio hacia el sexo opuesto.

Bajo ese principio, podemos decir que la razón económica, política y jurídica de garantizar los mismos derechos a hombres y mujeres se ha impuesto desde el concepto de la ciudadanía y de sus derechos frente a la sociedad de consumo, capitalismo y modernización.

Se busca que las políticas públicas en su manifestación como programas de gobierno y programas de atención al problema de las mujeres, permitan su empoderamiento. La noción de empoderamiento surgió en la década de los setentas en un contexto en el cual se cuestionó el papel que tiene el gobierno para garantizar la paz social y el beneficio colectivo. Además, las luchas sociales que impulsaron las mujeres desde distintos frentes: sociales, políticos, académicos y de movilización social; permitió colocar el tema en la agenda.

Zúñiga (2010), establece que la movilización de las mujeres desde la década de los ochentas fue para lograr que pudieran obtener autonomía,

posibilidades de actuar en el plano laboral, social y educativo. Múltiples esferas donde se les había impedido participar; como la política que marcaba un mecanismo de injusticia y negación de sus derechos ciudadanos. Por ello, el empoderamiento de las mujeres debe entenderse como el reconocimiento a la justicia social, planteada por John Rawls como una forma de colocar un mecanismo de igualdad entre hombres y mujeres.

La teoría de la justicia en los derechos hacia las mujeres

John Rawls, filósofo estadounidense, profesor de Harvard logró encontrar en la teoría de la justicia social una reflexión sobre la manera en la cual la sociedad construye esquemas de control. En este caso, la teoría de la justicia social busca reivindicar los derechos de los ciudadanos como una vía de equidad entre hombres y mujeres. Al igual que Marshall (2005), John Rawls coincide en suscribir los derechos de los hombres y las mujeres como una forma de obtener los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes.

Por ejemplo, la movilidad social está vinculada fuertemente con la educación. Eso significa que para que las mujeres puedan obtener mayores ingresos y consecuentemente mejores empleos, es necesario que accedan a más educación. Es por ello que el PNUD (2021), sostiene que pese a que se ha dado una mayor apertura en la educación de las mujeres en América Latina, todavía siguen existiendo rezagos que les impide acceder a mejores espacios de empleo.

Rawls (1971), toca un punto muy importante que será la base para entender de dónde surge el empoderamiento que buscan las mujeres. La distribución de ingresos entre hombres y mujeres es dispar, no porque esté relacionada necesariamente con su género, sino porque las mujeres tienen menos posibilidades de estudiar. Eso las coloca en una posición más vulnerable y por supuesto en desventaja. En su libro La teoría de la justicia, sostiene que para garantizar que todos sean iguales y puedan acceder a la felicidad y justicia; es necesario que tengan las mismas oportunidades en el empleo, la educación y otros derechos humanos como la salud y el respaldo del Estado.

Volviendo a los planteamientos de Marshall (2005), la ciudadanía se basa en un conjunto de ideas, creencias y valores que todos comparten en una sociedad. Ahí se forma también la ciudadanía como una idea, donde la identidad de saber quiénes somos constituye nuestra primera forma de entender la ciudadanía. Es por ello que Rawls (1971), tiene un

papel muy importante al explicar que la identidad se forma precisamente en atención a lo que pensamos de nosotros mismos.

Las identidades -reconoce Rawls-, son identidades personales, porque forman a cada uno de los individuos, por lo que es necesario hacer un análisis de cómo se están construyendo las mujeres en esta sociedad. Es por ello que explica que, dentro del liberalismo como corriente teórica, se reconoce la existencia de dos tipos de identidades, las cuales coexisten, sin que una esté por encima de la otra. Una es denominada la identidad privada que está constituida por la racionalidad, en la lógica de fines-medios. Es decir, cómo podemos llegar a un fin y maximizar nuestra utilidad al ejercer un esfuerzo o trabajo.

Pero, por otro lado, está la identidad pública que se vincula con la justicia; con el hecho de que actuamos con reciprocidad en la sociedad. Tenemos una sociedad cooperativa, equilibrada y equitativa en términos de lo que es asignado a cada persona. Todos trabajan en esta sociedad, pero no todos reciben el mismo salario por su jornada o trabajo, por lo cual hay una descompensación en términos de lo que ocurre en la sociedad.

En esta teoría de la justicia, de otorgar a los hombres y a las mujeres, la libertad, la oportunidad, el poder, el ingreso, la riqueza y el respeto a sí mismos; se deben distribuir equitativamente estos beneficios para poder garantizar la paz social. Pero también la posibilidad de la sana convivencia; porque los hombres y las mujeres constituyen espacios de interacción en la escuela, la administración pública y en general cohabitan.

Incluso, la propiedad privada que ha sido históricamente negada a las mujeres, como una forma de violencia económica, puede ser superada si se logra impulsar acciones que permitan que las mujeres tengan acceso a la educación, empleo y estén resguardados sus derechos. Para Rawls (1971), la posición originaria es cómo nacemos, bajo una familia rica o pobre; eso condiciona en principio nuestra forma de desarrollarnos y sólo a través del estudio, la capacitación y el empleo es como una persona puede lograr un espacio en la sociedad. Si se niega la posibilidad o el acceso a la educación no podrá encontrar empleo, estará subordinado a una condición desigual y por consecuencia, impedido para ser feliz, autosuficiente y por tanto libre.

Bajo este principio de dotar de igualdad a las mujeres, muchos programas se han impulsado para garantizar que su acceso a la libertad económica e igualdad laboral puedan ser realidad. Pero también se busca que las amas de casa puedan lograr incorporarse a la economía

local en negocios, emprendimientos y acceso al crédito como motor de desarrollo.

Carlos Moreno, investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), realizó una investigación para conocer cuáles son los obstáculos que enfrentan las mujeres en su búsqueda de autonomía y reconocimiento. Moreno (2015), destaca que existe un problema al pretender incorporar a las mujeres a los programas públicos, acciones de gobierno y políticas públicas para beneficiarlas; porque existe una complejidad de la acción conjunta, motivada por intereses políticos, económicos y hasta culturales que no dejan que las mujeres puedan participar libremente en la economía.

Otro autor, Amartya Sen (1999 y 2007), reconoce las diferencias que se manifiestan en el trato hacia las mujeres que afectan no sólo a la condición de vida, sino también en el desarrollo y crecimiento económico. Impulsar una agenda de género plantea la ampliación de las capacidades a las personas para elegir libremente sus proyectos; sin discriminación y desigualdad. Asimismo, Molyneux y Razavi (2002), reconocen que las mujeres se encuentran en una condición de desigualdad, porque están peor alimentadas, no tienen acceso a la educación y en la mayoría de los casos la justicia no las ampara.

Las mujeres cargadas de una doble jornada requieren un mayor apoyo en torno a su condición de vida. Acceder a la justicia social como un puente para el desarrollo y el crecimiento de la sociedad. “Incluso hablamos de un bienestar emocional negado, las mujeres tienen menos oportunidades de vivir sin temor, libres de ataduras; porque el entorno es distinto” (Molyneux y Razavi, 2002).

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías, el papel de los medios de comunicación y otros factores de la modernización han ayudado a visibilizar el problema; sin embargo, todavía subsiste la desigualdad hacia las mujeres. El Programa de las Naciones Unidas, en su informe 2021 establece que las desigualdades siguen permeando el mundo. “Continúan las brechas de género, el trabajo no remunerado y el papel de las mujeres en el campo, como formas de discriminación y desigualdad; así como las personas LGBT+ que sufren violencia en el mercado laboral y en el entorno social” (PNUD, 2021).

De acuerdo con este mismo documento, 1 de cada 10 mujeres ha sido abusada sexual o físicamente por su pareja más reciente. En América Latina, es la subregión con mayores niveles de feminicidios. Asimismo, el informe de 2021, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo describe con preocupación que las mujeres son quienes se enfrentan a mayores dificultades que los hombres en

distintas dimensiones de sus vidas. En principio hay una brecha de género en el mercado de trabajo que de manera inconsciente está relacionado con sus roles de género.

Como ejemplo el PNUD (2021), destaca que “la participación laboral de las mujeres es en promedio 32 por ciento menor que la de los hombres, pero para las mujeres que se encuentran entre el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso, es 42 por ciento menor”. Esto muestra la importancia de retomar una agenda de justicia social, impulsada desde los ciudadanos para garantizar que las mujeres puedan acceder a mejores puestos de empleo y adquieran posibilidades para insertarse en la vida pública.

Nussbaum (2007), destaca que para construir un cambio en el papel que tiene la mujer en la sociedad es preciso transformar su forma de pensar. Hacer que los propios ciudadanos modifiquen su perspectiva de control y dominación hacia la mujer que culturalmente se ha desarrollado. Bajo este planteamiento, la teoría de la justicia social debe impulsarse desde los propios ciudadanos para hacer que se modifique la cultura dominante; donde las ideas tradicionales plantean el papel de las mujeres en razón de su obediencia y sumisión.

El rol que se construye desde la sociedad, va hacia el desarrollo de un argumento socio cultural, formando a partir de las ideas; pero instaurar la perspectiva de justicia social en las políticas públicas va a partir de reconocer los valores que deben impulsarse:

- 1) Reconocer la igualdad de derechos y oportunidades que deben tener los hombres y las mujeres para acceder a una vida digna.
- 2) Eliminar la discriminación que se produce en el empleo, educación y otros roles socialmente aceptados.
- 3) Impulsar el empoderamiento de las mujeres como una condición para garantizar su incorporación a la sociedad, sin violencia.
- 4) Institucionalizar las acciones afirmativas a favor de las mujeres, que permitan promover una mejor calidad de vida.

En este último punto, las acciones afirmativas se entienden como las medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Esto está detallado en la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, en su artículo 5, fracción I.

Las organizaciones de la sociedad civil, grupos empresariales y organizaciones sociales, han promovido acciones que sean tendientes a garantizar la igualdad. Destaca en su análisis presentado en 2020, que sólo el 45 por ciento de las mujeres en edad de trabajar se

encuentran en el mercado laboral, esta es una de las tasas más bajas de América Latina y que por supuesto promueve la dependencia y violencia económica. Bajo ese contexto, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), planteó 10 puntos para fomentar las acciones afirmativas de género:

- 1) Impulsar dentro del Consejo Directivo de Coparmex, una agenda de atención a las acciones afirmativas de igualdad de género.
- 2) Erradicar los paneles exclusivos de hombres, para fomentar la participación abierta y equilibrada de hombres y mujeres.
- 3) Influir en la participación de mujeres dentro de los Consejos de Administración de las empresas, a partir de una relación entre empresa y sociedad.
- 4) Promocionar talleres para mujeres empresarias, con el objetivo de formar mujeres emprendedoras. Esta meta puede lograrse con una alianza entre las distintas universidades.
- 5) Convocar a las mujeres expertas para aprobar una Norma Mexicana que permita hacer que exista igualdad laboral dentro de las empresas.
- 6) Creación del protocolo para la prevención de la violencia de género, acoso y violencia sexual en el trabajo. A partir de crear una concientización en los espacios laborales.
- 7) Paridad en los cargos directivos dentro de COPARMEX, con el objetivo de garantizar un acceso a las mujeres en los cargos directivos.
- 8) Otorgar becas a las mujeres para que puedan capacitarse, formarse en cargos directivos y participar sin exclusión en las ofertas de empleo.
- 9) Establecer un puente de comunicación permanente para garantizar la visibilidad de las propuestas a favor de la justicia social, equidad de género y prevención de la violencia.
- 10) Replicar en todas las empresas filiales de COPARMEX, campañas sociales, proyectos y propuestas para disminuir la desigualdad de género.

Con estos ejemplos podemos darnos cuenta que transformar la percepción que se tiene sobre el trabajo de las mujeres, permitirá su cambio y transformación. Asimismo, el proceso a través del cual se promueven sus derechos sociales debe estar impulsado por estos procesos de reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres. De reconocer que las mujeres forman parte de la sociedad a la cual también transforman y modifican.

- a) La identidad se construye bajo este precepto, por medio de las relaciones de poder; donde las mujeres han sido históricamente ignoradas en cuanto a sus derechos y posesiones. Por ello, Castells (2004), reconoce tres formas a partir de las cuales se forma o construye la identidad y para poder modificar su permanencia:
- b) La identidad legitimadora, que es introducida por las instituciones dominantes en la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales, estas conciben o construyen una sociedad civil.
- c) Identidad de resistencia, que es generada por aquellos actores que se encuentran en situación de desventaja ante la dominación, por lo que constituyen trincheras de resistencia y supervivencia, basándose en principios diferentes u opuestos a los de las instituciones de la sociedad. Este tipo de identidad construye comunas o comunidades, grupos de personas que forman parte de ese pensamiento distinto. El feminismo se construyó en principio desde esta plataforma de disidencia. Actualmente ha logrado un amplio reconocimiento social.
- d) Identidad proyecto que se forja cuando los actores sociales construyen una nueva identidad, con la intención de transformar toda la estructura social; es este tipo de identidad la que construye sujetos.

Por ello, la exclusión y el aumento de la desigualdad y la falta de condiciones para el ejercicio de los derechos dejan ver una ciudadanía acotada, limitada y que no permite el avance de sus ciudadanos hombres y mujeres.

Los ciudadanos en la construcción de las nuevas masculinidades

La participación de los ciudadanos es crucial en el desarrollo de proyectos de inclusión social, participación e incidencia en las políticas públicas. En ese sentido, el cambio de paradigma en la relación entre hombres y mujeres es fundamental. Históricamente el trato de los varones hacia las féminas ha sido desigual, producto del contexto sociocultural que afortunadamente se está modificando.

Martha Lamas, activista y especialista en género, reconoce que sólo a partir de la iniciativa de grupos ciudadanos, mujeres interesadas en incidir en la agenda, es como se podrá reconstruir el tejido social, hacia una mayor perspectiva de igualdad de derechos. “Porque la identidad que se construye se da a partir de los modelos tradicionales”, Lamas (1996, pág. 40).

La agenda en torno a la equidad e igualdad de género se ha construido a partir del impulso de las organizaciones y en general de los ciudadanos organizados. Existen muchos trabajos que muestran la importancia de la planeación de proyectos y políticas públicas desde abajo, Iriarte, *et al.* (2003), reconoce que los ciudadanos tienen una gran capacidad para impulsar ideas por su compromiso social.

En ese sentido, la ciudadanía es concebida como una fuente ilimitada de derechos, porque reconoce la posibilidad de participar, integrarse socialmente con base en las necesidades y promover el respeto a la ley. Zúñiga (2010), sostiene que las mujeres en contrasentido a los derechos, reciben un trato desigual; producto esa irracionalidad de los sexos, uno dominante sobre el otro. Es por ello que las propias mujeres tienen que impulsar una lucha para el respeto de las leyes, principalmente en el reconocimiento de estos derechos.

A través de las organizaciones de la sociedad civil y de los propios ciudadanos, se ha buscado transformar estos roles tradicionales. Benhumea (2021), reconoce la existencia de una masculinidad hegemónica que se ha impuesto; que corresponde a hombres o grupos particulares de varones que encarnan posiciones de poner, bienestar y dominación. Estos grupos, imponen relaciones desiguales y por supuesto de control hacia las mujeres.

En este contexto, se han inscrito nuevas formas de entender la masculinidad, es decir, abrir la posibilidad de cambio; por medio de las masculinidades alternativas buscan cambiar el escenario de las relaciones entre hombres y mujeres.

En los Objetivos para el Desarrollo Sostenible se plantea que los ciudadanos tienen una tarea por desarrollar: promover la igualdad de género. Dentro de estas acciones está terminar con la violencia política por razones de género. “La violencia política contra las mujeres por razón de género comprende todas aquellas acciones u omisiones tanto en la esfera pública o privada, que busquen o tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio de los derechos político electorales de una o varias mujeres, el acceso al ejercicio de un cargo, labor o actividad” (Zorrilla, 2020).

Capítulo III

Las políticas públicas contra la violencia de género

Las políticas públicas pueden definirse como la acción del gobierno, pero también como los planes y programas que se establecen para solucionar una problemática; para ello se utilizan distintos modelos desde la administración pública tradicional que actúa bajo el modelo burocrático a la Nueva Gestión Pública que incorpora mecanismos de la administración privada para hacer más eficiente la atención a los ciudadanos.

En cuanto a la perspectiva de género, podemos comprender que existe una diferencia entre hombres y mujeres que se ha marcado tanto en la vida cotidiana, en los roles y actividades como en la división social del trabajo. Para el gobierno federal a través de sus leyes y reglamentos ha logrado reconocer esas diferencias y conceptualizar estas categorías. El género es precisamente una categoría, que se refiere a la clasificación de las personas, a partir de la diferencia sexual para asignar características, roles, expectativas, espacios, jerarquías, permisos y prohibiciones a mujeres y hombres dentro de la sociedad.

“La distinción social se construye a través de la visión social y cultural dentro de la sociedad, que restringe las posibilidades y desarrollo pleno de capacidad de las personas” (INMUJERES, 2020).

En ese sentido, la agenda a favor de la perspectiva de género es reciente en nuestro país. En el contexto histórico, Espinoza (2006), sostiene que, durante la década de los ochentas, con el surgimiento de una mayor democracia en México, se desarrolló la etapa del “feminismo popular”, caracterizado por el impulso a las iniciativas de participación ciudadana para considerar a las mujeres en los procesos políticos y sociales; así como en la discusión sobre las leyes. El Primer Encuentro Nacional de Mujeres se realizó en 1980, mientras que el Primer Encuentro de Mujeres al Frente de Mujeres Trabajadoras se llevó a cabo en 1983 (Guadarrama, 2015, pág. 34).

A partir de discutir y sensibilizar la población masculina y femenina sobre las condiciones de desigualdad que vivían las mujeres, se comenzó con ese proceso integrador entre el gobierno y la sociedad. Pero, además, se impulsó una nueva posición de entender el problema,

“desde una perspectiva de la política centrada en los problemas de las mujeres, hacia una visión centrada en los problemas del género, en la que se privilegia examinar la situación y condición de las mujeres en el panorama social en relación con las otras estructuras de la sociedad que las condicionan y determinan” (Guadarrama, 2015, pág. 36).

Sucede que la brecha de género, las diferencias entre hombres y mujeres se manifiestan en distintas formas, por lo cual las políticas públicas tienen como objetivo disminuir esos problemas detectados y contribuir al desarrollo de proyectos con equidad e igualdad de género. El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe 2021, reconoce que no existe un diagnóstico real, porque las mujeres laboran mucho más tiempo que los hombres en el hogar, pero faltan datos que permitan corroborar esa información. “En Colombia, las mujeres dedican en promedio 3,9 horas de trabajo no remunerado a la semana por cada hora que dedican los hombres. Para México, la relación es ligeramente inferior pero la historia es la misma” (PNUD, 2021, pág. 47).

A nivel gubernamental, se ha buscado impulsar el desarrollo de acciones compensatorias, políticas preventivas y políticas públicas para garantizar que los hombres y las mujeres puedan tener una vida libre de violencia y contribuir al desarrollo de la sociedad bajo el principio de la paz y justicia social. En ese sentido, se plantea como fundamental contar con un marco mínimo de acciones en materia de políticas públicas que pueda mejorar la calidad de vida de las mujeres a partir de los siguientes principios:

- a) Impulsar los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres tanto a nivel federal, estatal y municipal.
- b) Visibilizar las problemáticas de las mujeres y su incorporación a la sociedad; educación y mercado laboral.
- c) Promover la participación de las organizaciones y de los ciudadanos en la participación colectiva de propuestas
- d) Realizar acciones para la concientización de la brecha de género y estrategias para disminuir las diferencias
- e) Construir una comunicación asertiva, libre de sexismo en los planes y programas de gobierno.
- f) Formar estadísticas, bancos de datos y un análisis de los resultados obtenidos para lograr alcanzar las metas.
- g) Promover la acción responsable de los medios masivos de comunicación para la disminución de estereotipos, sexualización y cosificación de la mujer
- h) Generar un enlace permanente entre la sociedad civil organizada

En estas acciones, la participación ciudadana y la sociedad civil organizada juega un papel fundamental porque puede ayudar a disminuir los costos. La acción de los hombres y las mujeres en la instrumentación de los programas de gobierno es crucial.

Ana Díaz, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), sostiene que el valor de la participación social, también llamada sociedad civil o capital social ayuda a disminuir las inequidades y legitima a los gobiernos. “Durante los últimos cincuenta años, la participación ciudadana se ha vinculado con procesos de innovación en la gestión de las políticas públicas y también con una mejor prestación de los servicios públicos en un contexto cada vez más complejo y demandante” (Díaz, 2017, pág.342).

Es por ello, que para avanzar en el proceso de equidad y paridad de género es indispensable la participación de la sociedad civil organizada, también llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En Puebla, existen registradas en toda la entidad mil 617 OSC, que colocan al Estado de Puebla en el octavo lugar por el número de Organizaciones No Gubernamentales, al corte en septiembre de 2021. De acuerdo con la investigadora María de los Ángeles Flores Nava, del Instituto de Ciencias de Gobierno de la BUAP, en la Ciudad de México existen 8 mil 858 OSC, mientras que en el Estado de México son 3 mil 953. La participación organizada durante mucho tiempo estuvo direccionada o fomentada desde el propio gobierno, debido a una cultura basada precisamente en la relación entre gobierno y sociedad (Flores, 2021).

Por lo cual, construir nuevas formas de entendimiento, permitirá también transformar la cultura ciudadana hacia su incidencia en las políticas públicas.

La perspectiva de género en la acción del gobierno

Con respecto a la violencia de género, se han planteado algunas políticas públicas para disminuir este fenómeno que de acuerdo con las estadísticas resulta grave. De acuerdo con *La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH) 2016 y la *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana* (ENSU), 66 de cada 100 mujeres de 15 años o más de edad que viven en el país han sufrido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo a lo largo de la vida. El 43.9 % de ellas han sufrido violencia por parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación mientras que 53.1 % ha sufrido al menos un incidente de

violencia por parte de otros agresores distintos a la pareja a lo largo de la vida (INEGI,2020).

Por lo cual, es preciso que el gobierno y las autoridades instrumenten acciones para disminuir esta problemática social; sobre todo porque existen datos que permiten comprender la dimensión y gravedad del fenómeno. Con base en las estadísticas, las mujeres con mayor propensión a experimentar violencia por cualquier agresor a lo largo de la vida son las que residen en áreas urbanas son las que residen en áreas urbanas (69.3 %), en edades entre 25 y 34 años (70.1 %), las que cuentan con nivel de educación superior (72.6 %) y las que no pertenecen a un hogar indígena (66.8 por ciento) (INEGI, 2020). El papel del Estado es contribuir a la sana convivencia entre las personas, entre los ciudadanos, para lo cual se establecen las instituciones que deben ser garantes de los derechos. En ese sentido, para integrar la defensa de los derechos de las mujeres y prevenir la violencia en todos sus ámbitos, se formó en 2012 el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en México, en adelante se denominará: SNPVM (como abreviatura). A partir de esta iniciativa gubernamental, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, promovido por el presidente Felipe Calderón Fournier se planteó la integración inter gubernamental para atender la problemática de la violencia en todos sus ámbitos.

La perspectiva de género fue articulada a partir de la integración sistemática de la igualdad de géneros, en todos los sistemas, estructuras, políticas, programas y procesos del Estado. Por ello, en la Ley para la Igualdad entre hombres y mujeres promulgada en 2006, se plantea la transversalidad como un proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades económicas, administrativas, etc. Incháustegui y Ugalde (2006), reconocen que es necesario incorporar la perspectiva de género en muchos de los procesos sociales, como el empleo, la salud y otros temas.

Guadarrama (2015), establece que la perspectiva de género plantea toda serie de principios orientados a la acción pública, con el esfuerzo institucional del gobierno mexicano para cambiar la estructura y los procesos del sector público que obstaculizan la incorporación de las mujeres al desarrollo y al ejercicio de sus derechos ciudadanos.

En ese contexto histórico, dentro de las acciones a favor de la perspectiva de género, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del expresidente Enrique Peña Nieto, dentro de su plan de trabajo

estableció la perspectiva de género como una estrategia transversal de su gobierno; para evitar la reproducción de los roles y estereotipos de género. Asimismo, mandato que la perspectiva de género se impulsara en todas las instituciones de gobierno federal, por medio de un esquema transversal que incluyera a todas las dependencias de la administración pública, para alienar todos los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Si bien es cierto que, desde la perspectiva contractual, el Estado debe otorgar la protección a todos los ciudadanos, las mujeres representan un grupo vulnerable que requiere de medidas compensatorias, políticas públicas y una atención especializada para resarcir la desigualdad de género que se impone en la sociedad, tanto en los derechos políticos como ciudadanos. Es por ello que se construyó un sistema que pudiera otorgar certidumbre y garantías a las mujeres.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, describe la naturaleza de las leyes y el sistema federalista que debe privilegiar en todas las leyes, siendo la Carta Magna, la ley que estará por encima de todas las emanadas de las entidades de la República Mexicana. En ese sentido, la atención a un problema público como es la inequidad de género en distintos ámbitos: político, económico y social; constituye un reto para la administración pública.

En ese sentido, se plantean esfuerzos para disminuir o eliminar estos problemas que atentan contra la igualdad de género, se plantea la idea de romper con el “techo de cristal”, que es precisamente comprender las diferencias y apuntar hacia el reconocimiento de lo femenino dentro de las capacidades de poder y ostentar la representatividad democrática a partir de los cargos públicos y como mujeres representantes. El problema, visto bajo el contexto sociocultural, se basa en dos puntos que impiden su inclusión en la esfera pública. El primero es las prácticas socioculturales que promueven la sumisión de la mujer ante el rol socialmente construido para ella y en segundo lugar, la visión masculinizada que existe sobre el papel de los hombres en la vida pública, en el empleo e incluso dentro de las familias.

La perspectiva de género, de acuerdo con la investigadora de *El Colegio Mexiquense Gloria Guadarrama* (2015), requiere los siguientes elementos para poder modificar las acciones que induce el gobierno desde su ámbito de actuación:

- Respeto a los derechos humanos, para garantizar igualdad de oportunidades a hombres y mujeres.

- Promoción de la participación ciudadana con el objetivo de promover y fomentar la inclusión de los ciudadanos: hombres y mujeres en la toma de decisiones.
- Acciones de empoderamiento de las mujeres por medio de actividades y acciones reivindicadoras de género.
- Contribuir al buen gobierno y acuerdos entre la sociedad civil, las organizaciones y los funcionarios públicos.
- Promoción del desarrollo social, político y cultural como una bandera reivindicadora de la sociedad.

Estrada, et. al. (2016), señalan que una de las limitaciones más fuertes contra el avance de la perspectiva de género y el desarrollo de las políticas públicas de beneficio hacia las mujeres, se encuentra en el paternalismo. Como una visión sociocultural que se produce y reproduce en las tradiciones, costumbres e idiosincrasia. “Este paternalismo como esquema de control hacia las mujeres se traslada a distintos campos, se constituye también como un estereotipo de cómo las mujeres deben estar sujetas a los hombres y sus tareas se conceptualizan como secundarias” (Estrada, et. al., 2016, pág. 25).

Como se verá en el siguiente apartado, el orden social construido desde una visión tradicional que favorece a los varones, las mujeres se encuentran en desventaja ante la sociedad.

El orden social contra la equidad de género

El esquema social en el cual nos encontramos, la sociedad y los modos de vida contribuyen de manera indirecta a reproducir los valores y estereotipos de género, que nos llevan a perpetuar el sistema de desigualdad entre hombres y mujeres. La Familia como el primer núcleo social y posteriormente la sociedad y sus aparatos ideológicos: escuela, empleo, religión; reproducen los roles que se han asignado usualmente a las mujeres.

Por ejemplo, para el cuidado de los menores, enfermos y ancianos se ha naturalizado que las mujeres sean las encargadas; Se les delega la responsabilidad. En los hogares mexicanos y sobre todo en aquellos que tienen una condición socioeconómica baja, aunque también en otros estratos socioeconómicos; se reproduce este esquema. Rich (1996), una socióloga interesada en el tema, destaca en sus investigaciones que las mujeres tienen una “credencial simbólica”, por medio de la cual se

les atribuye ciertas características y por supuesto tareas que no pueden desprenderse fácilmente en su rol social.

Incluso se plantean ciertos discursos y mecanismos simbólicos a través de los cuales se atribuye a las mujeres características especiales y dotes que hacen que esté relacionada con las tareas domésticas o vinculadas con el cuidado. Los medios de comunicación reconstruyen esta narrativa todos los días a través de las series televisivas y ahora programas por demanda. Esta conceptualización de la mujer como naturalmente formada para el cuidado de los demás, de otras personas, de su familia y sus hijos; hace que el gobierno no impulse acciones compensatorias o apoyos institucionales para disminuir la brecha de género. Una posible forma de insertar a las mujeres en este esquema de igualdad sería construir más guarderías, espacios de cuidado para los adultos mayores y políticas laborales más acordes a las necesidades de las mujeres, para que puedan trabajar sin cambios de horarios o fuera de la lógica de producción que se impone en las fábricas y empresas. Las mujeres son afectadas en ese sentido, porque privilegia un trato desigual en el hogar, dentro de las familias que descargan el tema del cuidado a las mujeres de forma casi exclusiva.

El problema está también en que no se visualiza esta situación. Las mujeres han internalizado el problema, de tal forma que pueden sentir como una obligación la participación en el cuidado de la familia, aunque ello implique que no puedan trabajar o incorporarse a otras actividades. El tiempo libre de las mujeres está limitado, porque deben dedicar una gran parte de su horario a participar activamente en la limpieza y en la revisión de los ancianos; así como de los niños. Lo interesante en este planteamiento es que muchas mujeres se han dado cuenta de este proceso que viven, sin embargo; aunque es un problema general, no hay quien sea el responsable. No se puede pedir que se cancelen las suscripciones a televisión de paga, como parte de un reglamento o cómo una forma de impulsar políticas públicas o acciones de gobierno, porque entra en la esfera de interés privado y muchos conocen las condiciones, pero nadie es responsable en particular. Diríamos que la sociedad en general.

Hay una operación ideológica que se construye en cada hogar que tiende a la reproducción, desde este esquema simbólico que reconstruye la visión de madre como cuidadora y también “sacrificada” por los hijos. Esta forma de idiosincrasia de los pueblos mesoamericanos, se extiende también a otros familiares que pueden ser sus padres, hijos, sobrinos o cualquier parentesco; donde por supuesto lo que se requiere es la educación y formación.

Este marco interpretativo visualiza un problema sociocultural, vinculado con la desigualdad de género y que puede darse en muchos hogares. Por lo cual es preciso construir nuevos puentes de diálogo con los menores, con los jóvenes e incluso con los adultos para romper esta forma estereotipada que se reproduce socialmente. Y por otra parte, en la esfera gubernamental es necesario que se produzcan esfuerzos para construir una nueva política pública de atención a los menores y adultos mayores que no deje a las mujeres en casa, esta responsabilidad. Por ello, en algunos países se han formado casas para los adultos mayores en donde pueden ir durante el día a realizar actividades, con el fin de recibir el cuidado especializado y producir políticas transformadoras.

Rubin (1987), destaca su visión antropológica como investigadora, que estas disposiciones vinculadas con el papel que tienen las mujeres en las comunidades; se construyó como un mecanismo de sobrevivencia, donde los hombres eran los encargados de ir a cazar y conseguir alimento; mientras que las mujeres debían cuidar a los menores. Sin embargo, se reproduce este sistema históricamente y en los ciudadanos este modelo de atención familiar o conducta estereotipada, no se sostiene. Más bien obedece a una reproducción simbólica que por supuesto se reproduce a partir de los medios masivos, pero también la religión y la cultura.

El cuidado que se atribuye en este caso a las mujeres, parte de esta visión simbólica sobre la cual se han construido los roles femeninos, de ayuda hacia los demás, como un paradigma inamovible en el tiempo. Afrontar una posición de igualdad entre hombres y mujeres requiere de la participación del Estado, como ente regulador de la conducta social; para que utilice sus recursos en la transformación y modificación de las pautas de acción entre los dos géneros.

Las mujeres, tradicionalmente cumplen con un rol comunitario. Camors (1996), reconoce que se puede descubrir en las mujeres un rol pasivo, discriminación y mecanismos de control hacia esta forma de participar en la sociedad. Las mujeres deben asumir labores de cuidado de animales en muchas regiones con vocación campesina, donde también existen unidades domésticas como la crianza de animales bovinos y equinos. Las mujeres están destinadas a hacer crecer el capital social en las comunidades, porque participan activamente en actividades que no les generan dinero, pero sí capital comunitario.

La creencia de que las mujeres son mejores cuidadoras de la familia, hace que los hombres no se involucren en esas tareas; pero también perpetúan esta forma de sentir, pensar y actuar.

En la acción gubernamental se requiere romper con los valores o ideas que se han impuesto desde la visión familiar, social y cultural; para construir una visión que garantice a todos los actores sociales la inclusión y participación. El cuidado como una tarea social, se ha mantenido sin cambios desde hace años; por lo cual la sensibilización es una tarea pendiente para entender que la crianza es una tarea sin género, donde pueden participar hombres y mujeres. No sólo en el ámbito privado, sino también en la esfera pública, en los hospitales y centros de asistencia social.

Un ejemplo de este tipo de políticas para modificar la estructura social existente es la posibilidad, en la ley de solicitar permiso o licencia por paternidad. De acuerdo con el artículo cuarto constitucional, los hombres y las mujeres son iguales ante la ley porque el Estado tiene la obligación de cuidar a la familia. Es por ello, que siguiendo el convenio 156 de la Organización Internacional del trabajo, se adoptó este convenio a nivel de ley que establece la posibilidad de solicitar este permiso. Esto se logró desde 2012 en México.

En la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres, promulgada en 2006 se establece esta obligatoriedad de actuar de forma de manera igualitaria a los hombres y las mujeres. En el artículo 132 se establece que los padrones deberán otorgar el permiso de paternidad de cinco días hábiles con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, incluso en el caso de una adopción.

Incluso el 8 de septiembre de 2021, se anunció que en casos especiales se podría otorgar licencia hasta por 3 meses con goce de sueldo a los padres, encargados de la crianza y cuidado de los infantes recién nacidos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, anunció que estas licencias de paternidad tienen como objetivo terminar con el estereotipo de mujer cuidadora, así como la discriminación laboral y romper la brecha salarial.

En Finlandia, un país avanzado y con profunda vocación por el respeto a los derechos humanos, otorga el mismo número de días a los hombres y mujeres que así lo solicitan, permisos de paternidad y maternidad. Barria (2020), destaca que incluso en el caso de familias monoparentales, el trabajador o trabajadora podrá gozar hasta 14 meses disponibles. En contraposición con Estados Unidos, porque este es el único país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que no tiene licencia paternal o maternal a nivel nacional.

En muchos países la tasa de natalidad ha caído notablemente y una forma de otorgar incentivos, para que las parejas jóvenes puedan procrear a sus hijos es a través de estímulos como estos permisos de

maternidad y paternidad. El costo puede ser alto en el corto plazo, pero en largo plazo puede modificar la estructura social dispar y promover la equidad en estas tareas.

De acuerdo con la investigación de Barria (2020), existen 16 países en América Latina que han legislado al respecto, para otorgar la licencia paternal a los hombres que van de 2 hasta 14 días de apoyo en sus permisos para participar como cuidadores. El primer país de Europa en reconocer este derecho e impulsar una agenda de equidad de género, para crear licencias de paternidad fue Noruega en 1993.

El Estado, como mecanismo de poder hacia la sociedad, permite la reproducción de estos esquemas si no actúa a favor de una modificación, para evitar la precarización de las mujeres en su actividad social cotidiana. Las mujeres, como producto de este esquema patriarcal, pocas veces pueden incursionar en la política, que es otro de los nichos ocupados por los varones y que requiere una reflexión.

Mientras se produce un cambio paulatino en esta consideración social, Fraser (1997), sostiene que es preciso modificar este modelo de cuidado a un modelo de paridad del cuidador, donde los hombres también puedan participar activamente en este tipo de tareas y que el Estado, garantice las modificaciones pertinentes para tal efecto. Una de estas modificaciones está relacionada con el campo de trabajo, donde usualmente se contrata a las mujeres para este tipo de roles. Las enfermeras son precisamente quienes realizan funciones de cuidado en la sociedad industrial y capitalista, pero debe abrirse este mercado de trabajo para propiciar competencias para varones y mujeres, sin menoscabo de su capacidad o vocación.

Un campo al que no se ha podido insertar las mujeres es la política, porque existen limitaciones que históricamente han eliminado esa posibilidad; pero que ahora están cediendo espacios para la representación política de las mujeres en los cargos de elección popular. Camarena y Saavedra (2018), sostienen que existen obstáculos que impiden que una mujer alcance puestos de alto nivel en las organizaciones, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado; en las empresas y organizaciones.

De acuerdo con Gurría (2013), las mujeres ocupan el 31 por ciento de los puestos de alta dirección en México, sólo el 7 por ciento de los miembros de la junta directiva de las empresas mexicanas son mujeres; por debajo de la media que la OCDE tiene documentado en otros países que alcanza el 10 por ciento. Además, dentro de la iniciativa privada, sólo el 2 por ciento de las mujeres mexicanas logran alcanzar el grado de empresarias en sus negocios.

Se han dado varios esfuerzos para disminuir esta brecha dentro de las empresas y organizaciones privadas, de acuerdo con la Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos (AMEDIRH), en la última década la participación de las mujeres en puestos de dirección en las principales empresas avanzó de 43 por ciento a 52 por ciento, por lo cual las políticas y acciones para disminuir la disparidad de género deben seguirse impulsando.

Así, con base en los múltiples tratados internacionales y el desarrollo de acciones para integrar a nuestro país a las convenciones y reconocimientos a favor de la equidad de género, se institucionalizó la prevención de la violencia hacia la mujer con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), derivado del Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2006, siendo presidente de la República Vicente Fox Quesada se creó este organismo descentralizado de la administración pública federal (Carmona, 2015:225).

Con la creación en 2001 del INMUJERES, se planteó un proyecto nacional para institucionalizar las políticas públicas a partir del Programa de Institucionalización que integró a las distintas dependencias para garantizar tanto a nivel estatal, como municipal los esfuerzos en materia de equidad de género y prevención de la violencia y la delincuencia. Incluso, dentro de estos programas se incluyó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred) publicado el 12 de febrero de 2013.

El PNPSVD puede considerarse como uno de los pilares del sistema nacional de prevención que pretendió unificar los criterios en torno a la búsqueda de los elementos socioculturales que producen, reproducen, promueven, generan e incentivan la violencia en sus múltiples manifestaciones. Posteriormente en 2018, el Pronapred careció de recursos para seguir operando y los esfuerzos que se habían desarrollado para incidir en la disminución de la violencia de género y el uso de recursos públicos para capacitar y dar seguimiento a los programas de gobierno, así como las políticas públicas de atención que confluyen en tema (Sumano, 2018).

Asimismo, en el sistema federalista que tiene nuestro país se han centralizado muchas de las funciones y en el caso de las políticas públicas relacionadas con la equidad de género y la atención a las mujeres, el gobierno federal ha construido puentes de enlace y programas de gobierno centralizados. Esto resulta muy interesante, porque abre un debate en torno a qué es mejor: ¿centralizar o no centralizar? De acuerdo con Phillimore (2013), no existe una correlación entre sistema de gobierno y grado de centralización de las políticas públicas.

Mientras que algunos países como Estados Unidos y Australia han centralizado mucho la atención a este tipo de problemas sociales y la atención a estos fenómenos sociales, otros países como Reino Unido y España, han decidido descentralizar la atención a los problemas de esta magnitud. En el caso mexicano se había promovido una fuerte descentralización durante la anterior década, con el presidente Enrique Peña Nieto que gobernó de 2012 a 2018; pero con la victoria del partido de Morena en las elecciones de 2018 se ha vuelto a desarrollar un proceso de centralización.

Durante el gobierno de transición política y alternancia electoral, derivado de las elecciones de 2018 a nivel presidencial, donde ganó el candidato del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se ha modificado la atención a la transversalización de los programas de atención a la prevención de la violencia contra la mujer y los programas sociales derivados. Otra de las vicisitudes que limita la atención a este ámbito gubernamental es el recorte presupuestal, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), aplicó un recorte del 75 por ciento en su presupuesto derivado del plan de austeridad publicado por la secretaría de gobernación.

Es decir, se ha vivido en México una permanente disputa por los programas sociales y políticas públicas que van desde la centralización a la descentralización, anteriormente se buscó que cada uno de los estados de la República Mexicana, pudieran incidir en las acciones para atender la problemática de la violencia de género, la inequidad por razón de género y la forma de atender estas necesidades. “Los asuntos locales se convirtieron en asuntos de importancia nacional social, económica o ambiental o al menos asuntos de interés político y de políticas para el gobierno nacional” (Phillimore, 2013:229).

En torno al éxito en las políticas públicas y la acción gubernamental, es muy importante la opinión pública y la reputación institucional. Es decir, los ciudadanos confiarán en el sistema que se ha construido para la defensa y protección de las mujeres, por medio del SNPVM, en la medida en que construya un valor público o un valor agregado en torno a sus acciones. En ese sentido, Cahill (2004), reconoce la vulnerabilidad que tienen las instituciones en torno a la credibilidad de los ciudadanos, por lo cual sostiene que para garantizar su eficacia; deberán tener también una gran credibilidad.

En cuanto al sistema para la prevención de la violencia hacia las mujeres, constituido en un sistema eslabonado de instituciones gubernamentales, subsiste la carencia de una percepción favorable; porque los alcances han sido limitados, pobres y escasos. Canel (2014), sostiene

que las organizaciones del sector público están siempre en la mirada de los ciudadanos, por lo que deben cumplir sus expectativas para garantizar su legitimidad y por supuesto reconocimiento. Sin estos valores anteriormente señalados, las instituciones se resquebrajan y pierden la confianza ciudadana.

Por ello, dentro de las tareas que debe cumplir el sistema de protección a las mujeres dentro del ámbito de la comunicación gubernamental, encuentra: a) Garantizar un buen desempeño gubernamental, eficacia en los recursos gastados y servicios prestados; b) Compromiso ético, trabajar en la construcción de una reputación basada en la transparencia y rendición de cuentas; c) Liderazgo de las autoridades, para promover confianza y; d) Una buena comunicación gubernamental de los logros y alcances obtenidos.

Asimismo, Gilsing (2007), destaca que la cooperación intergubernamental tiene objetivos muy precisos como: a) Proporcionar un enfoque integrado dentro de las políticas públicas de una nación; b) Personalización de las acciones gubernamentales, por lo que es preciso que cada gobierno municipal pueda adaptar las acciones a desarrollar; c) Construcción y adaptabilidad de los planes de gobierno, eso significa que en el ámbito local es donde se puede deconstruir y adaptar a metas específicas, y; d) Ejercer capacidad de respuesta.

El papel de los partidos políticos en la realización de acciones y políticas públicas resulta relevante, porque los partidos que gobiernan buscan en todo momento ganar adeptos, simpatizantes y promover sus líneas de acción. Si el gobierno federal pertenece a un partido y los gobiernos locales a otro partido, se produce una división entre los objetivos y las metas; porque usualmente cada partido tiene su programa de gobierno y sus políticas a desarrollar; por lo cual pueden no coincidir.

Empero, a partir de la transversalización de género es posible avanzar no sólo en los efectos que tiene la violencia en todas sus manifestaciones, sino también en sus causas y en sus factores detonantes. Uno de los factores promotores de la violencia de género está en la confrontación del poder. Es decir, en la búsqueda de igualdad por parte de las mujeres que promueve esta rivalidad entre los géneros.

Por lo tanto, ante el dilema de centralizar o descentralizar se ha planteado la tercera vía, que es cooperar. Establecer mecanismos de cooperación para lograr que los programas y proyectos puedan participar de manera apropiada.

La violencia invisible contra las mujeres

En ese sentido, en torno a la violencia que se ejerce contra las mujeres; una parte de la problemática que subsiste en el desarrollo de programas y proyectos es la invisibilidad del problema. Es decir, se ha naturalizado socioculturalmente la violencia que pocas veces se percibe el daño que produce la violencia simbólica, como se abordará en este apartado con el objetivo de sensibilizar a los tomadores de decisiones y abrir la discusión sobre el tema.

Sobre esta preocupación que integra las necesidades de atención en la administración pública y gobierno, Donoso y Rebollo (2018) sostienen que el papel del Estado como protector y garante de las libertades sociales, así como humanas debe procurar un especial cuidado hacia las mujeres para promover una vida libre de violencia, sobre todo porque los medios de comunicación actúan como mecanismos de control en la reproducción de los estereotipos. Asimismo, Pérez (2020), reconoce en la publicidad televisiva una problemática que no se ha descubierto y actualmente favorece el desarrollo de estereotipos en la sociedad; porque la violencia se puede ejercer de distintas formas, desde la física, psicológica, sexual, patrimonial, económica y por supuesto simbólica simplemente por el hecho de ser mujeres. Lagarde (2006), identifica este proceso como parte de la socialización de debe ser roto, aniquilado y deconstruido para dar paso a una nueva relación entre hombres y mujeres.

La publicidad no sexista debe evitar en todo momento, reproducir ideas como: “mujer consumista”, “mujer envidiosa”, “manipuladora”, “competitiva entre las mujeres”, entre otras características que se atribuyen de manera equivocada y que por supuesto constituyen una forma de violencia hacia las mujeres. Además, los productos que se venden en los medios masivos, producen una segmentación del mercado, una separación de hombres y mujeres, que tiende a sobrevalorar a los hombres en detrimento de las mujeres. Limón (2019), sostiene que esta violencia de género, la desigualdad de trato hacia los hombres y mujeres en los medios masivos, ha pasado también a los medios digitales, que acentúan los prejuicios.

Las redes sociales en ese punto, producen una reproducción de estereotipos y mecanismos de control afines a la publicidad y la mercadotecnia. Asimismo, construyen un fenómeno llamado “burbujas de filtros”, que son un espacio en el cual sólo entran notificaciones de determinadas características y se evitan otro tipo de comentarios contradictorios que podrían aportar puntos de vista diferentes.

En ese punto, a través de los algoritmos de Facebook y otras redes sociales, se construye una forma de pensar distinta, con perspectivas afines a la opinión mayoritaria; porque si personas con perspectivas

contrarias a la igualdad tienen menor acceso a contenidos feministas, y están expuestas a informaciones que refuerzan sus visiones, pueden quedar atrapadas en este espacio de bucle, donde la polarización continua. Es decir, las redes sociales no ayudan a transmitir un mensaje plural y abierto. Sino todo lo contrario, reproducen los valores predominantes y los news feed de los usuarios y usuarias se van disolviendo, dejando los mismos casos de violencia en las redes.

Los medios de comunicación en ese sentido, actualmente incluso también las redes sociales y los medios virtuales, se convierten en emisores pedagógicos de una narrativa misógina, contra los derechos de las mujeres y en la búsqueda de perpetuar este sistema desigual de trato. El sociólogo francés, Pierre Bourdieu estudió este fenómeno a lo largo de muchos años y encontró justamente un discurso, una narrativa en los medios de comunicación; así como en el lenguaje que atenta contra la libertad de las mujeres.

Bourdieu (2000), en su obra: “La dominación masculina”, reconoce que los contenidos mediáticos reproducen realidades y subjetividades en consonancia con lógicas de mercado, que resignifican y replican valores racistas y clasistas. Es decir, en atención a la venta de productos, las mujeres son “cosificadas” y tratadas de igual forma en su relación cotidiana.

En esta forma de dominación, se construye un espacio de aceptación social. Porque mediante los medios de comunicación, las prácticas sociales e incluso la propia familia se va convirtiendo esta forma de trato y percepción sobre las relaciones entre hombres y mujeres en un “habitus”, como lo denominó Bourdieu.

Así, la violencia simbólica se construye a partir de la anuencia, es decir, aceptación de las propias mujeres y hombres. Es mecanismos de control, dominación y preservación del status quo, opera en los medios de comunicación y recientemente también en las redes sociales. No existe una coerción, sino más bien un auto sometimiento en las prácticas que forman esta conciencia falsa de la voluntad y aceptación de todos. El “habitus”, actúa entonces como ese esquema de dispositivo social para garantizar que el pensamiento, visión y acción de los sujetos sociales, se preserve. Además, lo interesante de este análisis que deben conocer los funcionarios públicos e interesados en el tema, es que este dispositivo de control hacia las mujeres está construido en un espacio pluridimensional que va de lo económico, político, social y cultural. La escuela actúa también como ese espacio para el aleccionamiento de la forma de vida, el comportamiento que se va normalizando y legitimando.

Pero para romper con este esquema de control social y de prácticas que atentan contra la dignidad de las mujeres y aún así, se siguen reproduciendo, es preciso identificar este “habitus”, pero también el campo o espacio en el cual se desarrolla; que puede entenderse como el lugar en donde estas prácticas simbólicas tienen lugar. Comprender este proceso no resulta complicado, pero implica también reconocer que forma parte de las reglas del juego sobre las cuales, los hombres y las mujeres conviven. En principio podemos hablar de la familia como el primer espacio de socialización y de intervención en la conducta, ahí es donde se comienza a cristalizar este fenómeno de división de género y sexo, a partir de las labores del hogar y del lenguaje que caracteriza la posición dominante de los varones hacia las mujeres.

Las emociones, así como la aceptación social están construidas en torno a un fenómeno que es la legitimidad y tolerancia sobre lo que acontece, lo que sucede y que por supuesto se acepta porque conviene a los actores sociales. Eso significa que las mujeres dentro de este esquema social reconocen la injusticia, dominación e inequidad, pero deben aceptarlo como un mecanismo de inclusión en la sociedad. De lo contrario pueden quedar fuera de esta sociedad, del empleo, educación y otros espacios de participación.

La historia de cómo se ha construido el contexto social que privilegia en nuestro país, está vinculado con este orden social, esta manera de entender la relación entre géneros de manera desigual, pero aceptada. Bourdieu (2000), sostiene que los elementos simbólicos adquieren fuerza, pasan a ser elementos cotidianos sobre los cuales se convive socialmente. Por ejemplo, los colores desde este punto de vista actúan como mecanismos de control, porque los hombres deben vestir de ciertos colores y las mujeres de otros. El color, tanto de la ropa como en su cotidiana comprensión simbólica, adquiere legitimidad y se va reproduciendo de forma histórica.

Por supuesto existe resistencia, cambios, modificaciones y transformaciones sociales que construyen una nueva relación entre hombres y mujeres, pero todavía no se destierra este pensamiento histórico sobre el cual se construyeron los fenómenos de integración social. Se puede entender, por tanto; la violencia simbólica como todos aquellos patrones estereotipados de violencia, signos, mensajes, valores, elementos materiales, de lenguaje y sociales, que actúan como mecanismos de control y naturalizan la subordinación de la mujer en la sociedad.

Asimismo, se plantea que la publicación, difusión de mensajes e imágenes estereotipadas que se difunden en la televisión, cine, internet, redes sociales; así como cualquier otro tipo de medio de comunicación,

promueven la explotación de las mujeres, la “cosificación”, la discriminación, deshonra, humillación y cualquier otro tipo de atentado a la dignidad que existe. De igual forma, preocupa que los mensajes que se difunden, actúan para reforzar el sistema desigual existente.

Entre los antivalores que podemos mencionar que se producen en la televisión, se encuentra esa visión distorsionada de la realidad, descripciones que se hacen en los spots y productos comunicativos, sobre las características que visualizan los varones hacia las mujeres y que pueden eventualmente construir una realidad en el discurso y en el lenguaje. Por ejemplo, se producen mensajes en los medios masivos que permiten deducir que las mujeres son poco competitivas, que no logran producir en el empleo al igual que los hombres, esto genera rechazo y falta de empleo. Así mismo, establece que en los varones existan condiciones de superioridad, como cuando se dice que: “los hombres no lloran”. Estos ejemplos y otros, constituyen el “habitus”, con el cual se vive y por supuesto se produce este tipo de desinformación que al final, se reproduce.

Con los ejemplos anteriores sobre los cuales se ha discutido el papel que tienen los medios de comunicación en la reproducción de los mensajes sexistas, misóginos y de violencia simbólica, los ciudadanos tienen un papel fundamental en el desarrollo de propuestas para disminuir la violencia de género.

En varios países las organizaciones sociales, no gubernamentales son las que han propiciado una agenda hacia el desarrollo de nuevas formas de comunicar, para que las televisoras y medios de comunicación adopten una perspectiva de género. Se parte de cuestionar esta forma en la cual se conducen los noticieros, programas de televisión, series, telenovelas y todo tipo de publicidad que se produce como parte del consumo cultural en la sociedad.

Dentro de las pautas generales hacia la modificación de los estereotipos en comunicación y producción de mensajes, se plantea como necesario e impostergable: a) Cuestionar la normalización que se hace de la figura femenina en las series y programas de televisión; b) Eliminar los mensajes discriminatorios que se realizan en los productos comunicativos; c) Contrarrestar los estereotipos que se construyen en contra de la mujer: misóginos, machistas y paternalistas; d) Transformar el lenguaje y la narrativa que se produce en los medios masivos de comunicación; entre otras acciones que se plantean como prioritarias.

En un estudio realizado sobre la inequidad mediática, es decir; las menciones que se hacen en los medios masivos durante las campañas

electorales, se encontró que existe más alcance en la publicidad de los varones que contienen por una candidatura, que las mujeres.

En estas acciones que se han marcado desde la sociedad civil, las organizaciones y los grupos defensores de los derechos humanos, se plantea como un derecho la no violencia en todos sus ámbitos. Pero también se plantea vigilar que se difundan mensajes que fortalezcan y colaboren con la equidad de género, además de construir nuevas formas de comprender la relación entre hombres y mujeres; a favor de nuevas masculinidades.

Las políticas públicas contra la violencia política

La atención de la violencia de género a nivel nacional tiene un amplio campo de acción que va más allá de la prevención de la violencia en el ámbito familiar, así como el empoderamiento de las mujeres. Las políticas públicas que se han desarrollado en nuestro país, van hacia el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres; dado que, debido a la desigualdad existente, pocas mujeres acceden al poder político. Se busca, a partir de la sensibilización del tema, que se logre alcanzar en pocos años, los objetivos y metas del desarrollo sostenible a favor de la democracia paritaria.

La violencia política incluye todas las formas de agresión, coerción o intimidación en contra de las mujeres como actrices políticas simplemente por el hecho de ser mujeres. Estos actos -dirigidos a las mujeres ya sea como líderes civiles, votantes, miembros de partidos políticos, candidatas, representantes electas, o funcionarias designadas-, están diseñados para restringir la participación de las mujeres como grupo. Asimismo, la violencia contra las mujeres en la política asume distintas formas, pero se basa en un interés común de restringir y controlar la participación de las mujeres en la política, obstaculizándoles el camino para que no puedan asumir un lugar de igualdad junto a los hombres. En resumen, sobre este punto, la violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida.

Actualmente existen logros en materia de políticas públicas con perspectiva de género que han surgido desde las propias iniciativas ciudadanas. En la búsqueda por el empoderamiento de las mujeres. Por ejemplo, en América Latina seis mujeres fueron elegidas democráticamente como presidentas, recientemente Iris Xiomara Castro Sarmiento,

también conocida como Xiomara Castro de Zelaya, asumió el cargo como presidenta de Honduras.

Se han dado algunos pasos para mejorar las condiciones de acceso a las mujeres a un cargo de elección popular, pero todavía es preciso impulsar la agenda ciudadana para lograr más simpatías hacia las líderes mujeres. Sin embargo, es importante señalar que, dentro de las políticas públicas para el reconocimiento de la igualdad de hombres y mujeres, la Reforma Política de 2014, plantea como un mecanismo para la igualdad y equidad, la garantía de que las mujeres participen en la vida pública. De tal forma que la Reforma Político Electoral promulgada el 31 de enero de 2014, elevó a rango constitucional la garantía de la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos Estatales. Asimismo, esta paridad se extendió al ámbito municipal en las constituciones y reglamentos electorales de las distintas entidades federativas.

La reforma establece en el artículo 41 Constitucional que “los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”.²

En 2018, las mujeres representaron el 47 por ciento de los cargos de jueces en las cortes supremas y el 63,3 por ciento de los escaños del Tribunal Supremo del Caribe Oriental (PNUD, 202).

En 2014, cuando se planteó esta ley, existía el 7 por ciento de mujeres en la Cámara Baja y un 33 por ciento en el Senado como legisladoras. Actualmente en 2021, existe paridad absoluta, dado que son 500 legisladoras y legisladores, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, donde por primera vez, la Cámara de Diputados tendrá una conformación paritaria absoluta con 250 mujeres y 250 hombres, como integrantes.

Por el partido Morena, 198 diputadas y diputados (122 de mayoría y 76 plurinominales); Partido Acción Nacional, 114 diputadas y diputados (73 de mayoría y 41 plurinominales); Partido Revolucionario Institucional, 71 diputadas y diputados (31 de mayoría y 40 plurinominales); Partido Verde Ecologista de México, 43 diputadas y diputados

2 Véase: Reforma Electoral 2014.

(31 de mayoría y 12 plurinominales); Partido del Trabajo, 37 diputadas y diputados (30 de mayoría y 7 plurinominales); Partido Movimiento Ciudadano, 23 diputadas y diputados (7 de mayoría y 16 plurinominales); Partido de la Revolución Democrática, 14 diputadas y diputados (6 de mayoría y 8 plurinominales).³

Como se ha descrito anteriormente, existen políticas públicas que tienen como objetivo garantizar la igualdad entre géneros y sobre todo, un ámbito de actuación abierta para las mujeres. En el artículo 1 de la Carta Magna, se establece que todas las autoridades e instituciones, en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Bajo este contexto el gobierno en sus distintos ámbitos: federal, estatal y municipal tiene como objetivo prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Dentro de los derechos políticos, también se encuentran los derechos socioculturales, que impiden la discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades o la condición social. E incluso la religión no puede ser motivo de discriminación o diferencia en el ámbito laboral, político, social o educativo. Las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra diferencia que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio de impartición de justicia con perspectiva de género, establece que debe aplicarse el método analítico en todos los casos que involucren relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos, independientemente del género de las personas involucradas.

La Ley General de Víctimas, establece mecanismos para lo cuales es preciso comprender que las mujeres y los hombres son iguales en sus derechos. Sin embargo, en ocasiones la raíz de las diferencias se encuentra en el ámbito sociocultural.

De estas condiciones socioculturales sobre las que es preciso trabajar, podemos sustraer dos tipos de violencia hacia las mujeres:

- A) Victimización secundaria, que se refiere a que las características y condiciones particulares de la víctima en un litigio o queja, no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado, a través

3 Véase: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/14525/Informa_Secretaria_General_la_composicin_de_la_LXV_Legislatura_de_la_Cmara_de_Diputados

de sus instituciones tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos. Se agrega a esto que, no deben exponer o sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos como está contemplado en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.

- B) Violencia institucional, que se refiere a los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Bajo estos preceptos es importante señalar que dentro de las políticas públicas que se instrumentan en el ámbito de la administración pública y el gobierno, el papel de los ciudadanos es fundamental para construir mecanismos de igualdad y por supuesto para promover la equidad e igualdad de género.

También es posible señalar que la violencia de pareja, forma parte de la violencia hacia las mujeres. La Procuraduría General de la República (2017), ahora Fiscalía General de la República, sostiene que existe una problemática doble en torno a la violencia entre cónyuges, porque se ha naturalizado su aceptación y obedece también a esquemas socioculturales. “La violencia de pareja es frecuentemente permitida, minimizada, ignorada o alentada socialmente, incluso también por otras mujeres” (PGR,2017:12).

Eso sucede porque se justifica el actuar de los varones hacia las mujeres en un entorno sociocultural; donde también existe un componente intencional, porque las emociones y sentimientos en este tipo de violencia actúan para minimizar, producir sentimientos de inferioridad y construir también dependencia económica o psicológica. Aunque también los varones sufren violencia de género estos casos se dan en menor proporción.

La investigadora Anel Sánchez de los Monteros (2020), reconoce que existen profundas raíces de violencia en la cultura mexicana, donde la ideología produce actos patriarcales de violencia como condición de la superioridad de los hombres hacia las mujeres. “La inferioridad femenina es una idea tan arraigada en nuestra cultura y sociedad que se requerirán muchos años de educación familiar y académica para

modificar esa idea equivocada sobre las mujeres, a una postura más justa para todos” (De lo Monteros, 2020: 4).

El acceso a la justicia es uno de los rubros sobre los cuales es preciso incidir, transformar y modificar las prácticas que se han dado, como el machismo y paternalismo. La intervención del derecho para garantizar justicia debe ser bajo condiciones de igualdad y perspectiva de género.

La ley es muy clara, porque establece que se deberán tomar los siguientes pasos: 1) Identificar, primeramente, si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; 2) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; 3) En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visualizar dichas situaciones; 4) De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; 5) Para ello, debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, 6) Considerar que el método exige que, en todo momento se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

El programa PAIMEF para las entidades federativas

Dentro de los esfuerzos para constituir un enlace entre las autoridades de gobierno de las entidades federativas, se diseñó el: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), que tiene como objetivo promover la formulación e implementación de políticas públicas a nivel local, para prevenir y atender las violencias contra las mujeres, vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

De acuerdo con el DOF (2021), el programa ha sido operado desde el 2006, por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Bienestar que tiene como objetivo

promover el desarrollo de los derechos humanos en torno a la equidad e igualdad de género.

Dentro de las vertientes de este programa de integración intergubernamental, se encuentran: a) Fortalecimiento de la institucionalización en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres, b) Prevención de las violencias contra las mujeres y, c) Orientación y atención especializada a mujeres en situación de violencia.

Entre los distintos ámbitos de gobierno, es necesario construir una relación de cooperación para garantizar la satisfacción de los usuarios, de los ciudadanos. Vielba (1992), sostiene que sólo a través de la integración entre distintos órdenes de gobierno y por medio de acuerdos entre gobiernos locales es como se puede establecer estrategias a largo plazo. Un ejemplo de este tipo de interrelaciones gubernamentales, se encuentra en la prestación de los servicios públicos donde se logra un acuerdo entre los gobiernos para disminuir costos e incrementar la eficiencia.

Existe una fragmentación geográfica sobre la cual se plantean los planes y programas intergubernamentales, pero más que un criterio basado en la geografía debe promoverse un espacio de integración basado en las capacidades de cada localidad. Es decir, su vocación productiva. Por ejemplo, existen municipios que cuentan con un sistema de recolección de basura, con relleno sanitario y las mejores prácticas anti contaminantes y ecológicas. Eso implica que la relación con otros municipios será benéfica y debe plantearse una coordinación entre distintos municipios. La limitación en este tipo de casos está en el tema partidista; que implica un tamiz ideológico en la construcción de acuerdos.

Como se puede apreciar en los ejemplos anteriormente vistos, Gilsing (2007), reconoce que los gobiernos nacionales tratan de obstaculizar, controlar o establecer mecanismos para centralizar el poder y la toma de decisiones. Por lo cual, influyen en las políticas locales, por medio de estos acuerdos intergubernamentales. Cada uno de los estados de la República Mexicana han realizado este proceso de adaptación de sus estructuras para promover comités municipales, por ejemplo en Puebla se desarrolló el Modelo de Redes Municipales para el Combate a la Violencia Comunitaria durante el periodo del gobernador Rafael Moreno Valle, durante el periodo de 2011-2017, que tuvo como objetivo promover la erradicación de la violencia en las comunidades rurales, e incluso construyeron el proyecto: “Programa de denuncia de violencia comunitaria en 3 mercados públicos de los municipios de

Puebla y Tehuacán”, que tenía como objetivo capacitar, sensibilizar y promover la cultura de los derechos humanos (IPM, 2012).

Además, los gobiernos estatales y municipales anteriormente contaban con programas sociales que podían ser asignados a Organizaciones No Gubernamentales que pudieran coadyuvar en la organización, educación y mecanismos de prevención de la violencia en sus distintas formas. El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), contaba con recursos económicos que podían asignar con base en sus convocatorias para la participación en proyectos sociales. Empero durante 2020, se dio un recorte al presupuesto del INMUJERES estimado en 151 millones de pesos, esto como producto de la pandemia del Covid-19 y que afectó los ingresos del gobierno federal, pero también las asignaciones presupuestales que recibieron cada una de las entidades de la República Mexicana (Camacho, 2020, p.14).

Asimismo, en un enfoque sistémico se creó el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), en 2009 que fue reformado en 2018, con el objetivo de establecer los lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las mujeres en el Diario Oficial (DOF, 2018). Asimismo, se formó el Observatorio de Medios, con el objetivo de establecer un foro de observación, análisis y centralización de las denuncias formuladas por la población mexicana para controlar las imágenes y contenidos sexistas, discriminatorios y con estereotipos de género que aparecieran en cualquier medio de comunicación, ya sea electrónico o impreso (Carmona, 2025, p. 228).

Los medios de comunicación, publicidad y mercadotecnia construyen de manera indirecta a través de sus programas en la reproducción de los estereotipos. De los Monteros (2020), sostiene que en los anuncios publicitarios se cosifica a la mujer, así como en los encabezados de los periódicos y revistas que hablan de las desapariciones de las mujeres. Asimismo, existe en las redes sociales como Facebook y Twitter, exclusión y arbitrariedad en los comentarios y campañas que se difunden.

En este sentido, las relaciones intergubernamentales permiten la integración de esfuerzos a favor de las causas del Estado, como se describió anteriormente en nuestro país los esfuerzos se han realizado; pero existen limitaciones que van desde el ámbito burocrático, financiero y partidista. En principio la excesiva burocratización de los programas y proyectos del gobierno municipal, estatal y federal, impiden una correcta distribución de las responsabilidades por lo cual

los resultados son menores y obedecen siempre a una esfera superior en términos de jerarquías.

Esto significa que el gobierno municipal no tiene autonomía para definir las estrategias y acciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. De igual forma, carece de autonomía financiera para destinar recursos a la problemática local. Sin duda una de las mayores problemáticas radica en la centralización de la toma de decisiones; porque los comités de atención a los grupos vulnerables o de equidad de género actúan a favor de la agenda de gobierno subsecuente a su jerarquía; y se carece de un esquema de comunicación entre las instituciones y los ciudadanos.

El cumplimiento de las leyes en materia de prevención de la violencia hacia la mujer requiere la interacción de los ciudadanos para la vigilancia y cumplimiento de los programas y proyectos. Existen diversos mecanismos para hacer que las autoridades e instituciones involucradas puedan asumir este rol de vigilancia y contraloría social; por lo cual se sugiere la creación de un comité o comisión para el seguimiento de las políticas de prevención. En ese sentido, retomar las experiencias que se han presentado en otros países resulta fundamental.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en su Informe sobre la violencia y la Salud, describe los tres niveles que deben operar para garantizar la prevención oportuna de la violencia en sus múltiples manifestaciones: a) Prevención primaria, dedicada a establecer acciones conjuntas entre gobierno y sociedad para evitar que ocurran acciones que dañen de manera física o psicológica a las mujeres. Dentro de este rubro se encuentran las campañas de sensibilización hacia los hombres y mujeres; así como a las instituciones del gobierno que atienden a las mujeres: b) Prevención secundaria, que está dedicada a dar atención a las mujeres que han sido ofendidas, maltratadas o requieren atención médica, una vez que se ha presentado un altercado de violencia. Dentro de estos rubros se encuentra la atención prehospitalaria, los servicios de urgencia y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual después de una violación, como ejemplo; c) Prevención terciaria, basada en la intervención de la violencia una vez consumada y que puede obedecer a actos repetitivos, para promover la rehabilitación y la reintegración social.

Bajo este planteamiento, existen distintas formas de ampliar la prevención en una ciudad o en un municipio. La participación de los ciudadanos en este proceso es fundamental, porque se pueden realizar pequeños esfuerzos encaminados a un mismo objetivo: prevenir la violencia de género. De igual forma es preciso recuperar las experiencias

y las tradiciones de cada una de las comunidades para poder impulsar acciones de corto, mediano y largo plazo que no atenten contra sus costumbres o idiosincrasia.

De acuerdo con la OMS (2002), las intervenciones en materia de prevención en el sector salud se pueden clasificar en tres casos: a) Generales, las cuales están enfocadas a atender a la población en general, con mensajes sencillos para todos los grupos sociales; b) Seleccionadas, que son acciones que van hacia públicos específicos, menores de edad, amas de casa, mujeres trabajadoras, entre otras que pueden ser elegidas del universos de mujeres en sus distintas actividades; c) Indicadas, que son aquellas mujeres que cuentan con un contexto proclive a la violencia, que han tenido un historial vinculado con actos de amenazas, violencia doméstica o algún otro tipo de circunstancia ya identificada.

Cuadro 1
Nivel de prevención de la violencia hacia la mujer

Nivel	Estrategia planteada
Individual	Programas de educación, que van enfocados a la transformación del comportamiento, modificación de la conducta o participación activa en la solución del problema. Este tipo de programas promueven la conducta ética, la responsabilidad social y la igualdad de géneros.
	Programas de terapia y atención a las mujeres víctimas de violencia.
	Programas de tratamiento médico.
Relacionales	Formación parental, para construir actitudes y comportamientos acordes con la perspectiva de género.
	Programas de tutoría.
	Programas de terapia familiar.
	Programas de visita domiciliaria.
	Formación de aptitudes relacionales.
Comunitarias	Campañas de educación pública.
	Modificación del medio físico, como colocar luminarias.
	Actividades extraescolares.
	Formación de policías, profesionistas de la salud y la educación.
	Programas de policía comunitaria.
Sociedad	Medidas legislativas y judiciales
	Tratados internacionales.
	Modificación de normas sociales y culturales.

Fuente: Organización Mundial de la Salud (2002).

Como puede verse en el cuadro anterior, existe una amplia consideración en torno a la prevención como mecanismo eficaz para la disminución de la violencia y también como mecanismo educativo para prevenir la problemática en cualquier ciudad. Asimismo, con base en las experiencias que retoma la Organización Mundial de la Salud con la Organización de las Naciones Unidas, se plantean siete estrategias que pueden construirse para moldear una cultura de la prevención en la sociedad.

- 1) Establecer campañas y actividades de promoción del respeto a los derechos humanos.
- 2) Movilización comunitaria a través de la participación ciudadana para garantizar el respeto a los derechos humanos y acciones de prevención.
- 3) Trabajo con los hombres para promover las nuevas masculinidades, construir acuerdos, negociaciones y esquemas socioculturales para una convivencia efectiva y libre de violencia.
- 4) Utilización de la tecnología y los medios de comunicación para construir elementos preventivos a largo plazo.
- 5) Promoción de acciones para garantizar la seguridad de las mujeres en los distintos espacios de incidencia: en el trabajo, en la calle, en las oficinas, en la escuela y otras.
- 6) Educación y fortalecimiento de las capacidades de las instituciones para promover la contención del fenómeno de la violencia.
- 7) Otras estrategias de prevención.

Para el desarrollo de estas estrategias, es preciso contar con la anuencia y participación de los ciudadanos para lograr una sinergia de acción. La prevención de la violencia de género requiere una visión integral, sistémica que permite identificar cómo disminuir las vías de violencia simbólica, física y material que reciben las mujeres en su entorno.

Las acciones de prevención van desde la visibilización del problema, hasta incidir en la cultura de los jóvenes, que pueden modificar su conducta en el corto y mediano plazo. Pero también es preciso entender que la violencia hacia las mujeres requiere una visión multifactorial.

La Procuraduría General de la República (PGR) (2017), ahora Fiscalía General de la República (FGR), reconoce la visión multifactorial en la prevención de la violencia de género y recomienda su eliminación siguiendo la recomendación del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que describe el problema como integral y que abarca manifestaciones en

torno a la violencia emocional, violencia física, violencia sexual, violencia económica y patrimonial, entre otras.

La mejor forma de combatir cualquier problema es a través de instaurar mecanismos preventivos, es decir; evitar que suceda un acontecimiento. Para ello, es preciso atender las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres, las cuales se encuentran arraigadas en contextos de discriminación y subordinación bajo distintos mecanismos socioculturales. Las investigadoras Guajardo y Rivera (2015), sostienen que uno de los puntos importantes para garantizar la prevención primaria está en contar con un diagnóstico certero del problema.

Ahí, en este punto, la participación ciudadana es fundamental; porque se puede establecer una estadística a partir de las denuncias presentadas y por el número de personas atendidas. La Organización de las Naciones Unidas, establece que dentro de los compromisos más importantes se encuentra la necesidad de garantizar datos poblacionales sobre la incidencia, naturaleza y alcance que tienen las formas de violencia en la población de estudio.

Asimismo, en esta parte del análisis, es preciso considerar que los datos en materia de atención y quejas son fundamentales para proponer alternativas de solución, porque las formas más comunes de violencia pueden diagnosticarse de manera apropiada. De igual forma, en el campo de las políticas públicas, la atención y prevención se logra a partir de lograr las metas y abarcar a este amplio sector de la población.

Las Organizaciones No Gubernamentales tienen un papel preponderante en el diagnóstico y construcción de soluciones, porque su participación activa en la sociedad para defender a las mujeres resulta fundamental. Muchas de las mujeres que se encuentran violentadas no acuden a las instancias de gobierno por la desconfianza que tienen.

Una gran parte de las mujeres prefiere acudir a Organizaciones No Gubernamentales que participan activamente en la prevención de violencia en todas sus formas, sobre todo acoso sexual, callejero y violencia física. Algunas organizaciones incluso apoyan con albergues o espacios de convivencia entre mujeres para promover una cultura de respeto y autosuficiencia que las lleve al empoderamiento. De acuerdo con la investigación de María de los Ángeles Flores, realizada en 2021, la mayoría de las personas que participan en las OSC, tienen nivel de licenciatura y posgrado. Es decir, que se han logrado organizar ante las ineficiencias del Estado para construir un espacio de interacción y solución a muchos de los problemas que se presentan en la sociedad.

Dentro de las acciones que plantea la prevención primaria, está el acceso a la justicia, eso significa que las mujeres deben tener.

La prevención de la violencia contra las mujeres en Puebla

El Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 establece en el Eje 1. Política y gobierno, que debe promoverse la transversalización de la perspectiva de género, con el objetivo de disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres en Puebla. Dentro de las líneas de acción, establece los siguientes puntos: A) Incorporar criterios de igualdad de género, B) Interseccionalidad e inclusión, en las políticas públicas y los programas a cargo de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, C) Implementar programas de sensibilización dirigidos a las y los servidores públicos en perspectiva de igualdad sustantiva y de derechos humanos, D) Establecer mecanismos de coordinación con diferentes instancias y organizaciones con el fin de monitorear y dar seguimiento a políticas de igualdad de género.

Asimismo, dentro de los enfoques transversales, establece: 1) Implementar esquemas para la generación de espacios inclusivos con perspectiva de género. 2) Fortalecer la infraestructura vial que propicie el uso de medios de transporte sustentables con perspectiva de género interseccional y enfoque a personas en situación de vulnerabilidad; y 3) Promover esquemas de sensibilización con perspectiva de género para impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, con prioridad a los pueblos indígenas.

Acciones compensatorias contra la equidad de género

En la Ciudad de México se han instrumentado programas para disminuir la violencia de género, como la entrega de silbatos anti-acoso en el Metro o la separación de vagones. Pero es preciso también trabajar en las masculinidades, para que los varones puedan recibir la descripción del proceso de implementación de las políticas públicas, con los cambios y la innovación creciente que se ha producido en los últimos años, podemos señalar que el proceso de implementación es complejo y requiere un nuevo punto de partida.

Subirats (1992), reconoce estas múltiples circunstancias cambiantes y con múltiples visiones teóricas para su abordaje que construyen justamente las debilidades de las cuales hablan Sabatier y Mazmanian (1993), a partir de una propuesta vinculada al marco legal como mecanismo para dirimir las diferencias entre los actores y garantizar el éxito de las políticas públicas.

Estos autores, se centran en la comprensión de la implementación de los programas a partir de las variables legales, porque sostienen que muchos estudios se centran más en los detalles que en el tema de fondo que puede ser la factibilidad a partir de las leyes y reglamentos. Por supuesto, la incertidumbre es uno de los elementos que no se puede eliminar en este tipo de procesos.

Empero, Sabatier y Mazmanian (1993), reconocen que a veces la solución al problema de la implementación de las políticas públicas es más fácil de lo que parece, porque las debilidades están justamente en no considerar a los distintos actores, a los ciudadanos o a los afectados por las decisiones del gobierno. La visión de los autores está en considerar a las organizaciones burocráticas como altamente centralizadas y apegadas a la normatividad, por lo cual se propone ofrecer todas las reglas claras para garantizar una política pública exitosa.

Barbera y Sarrió (2003), destacan distintas limitaciones que buscan comprender la forma de eliminar estas limitaciones. Los obstáculos pueden ser internos y externos, que pueden analizarse y estudiarse desde su caracterización:

- A) Barreras internas, que están asociadas a la identidad de género femenina. Éstas tienen relación con el proceso de socialización, desde las prácticas culturales a las tradiciones sociales que fomentan el desarrollo de características y actitudes asociadas a la identidad de género y que pueden ser negativas para su promoción y éxito profesional.
- B) Barreras externas asociadas a la cultura organizacional y los estereotipos de género. La cultura organizacional actúa bloqueando la promoción laboral de las mujeres a través de varios procesos influidos por estereotipos y roles de género. Así, podemos destacar otra división en: 1) Reglas informales, redes o networks masculinas existente en las organizaciones, 2) La política de recursos humanos relativa a la selección de personal, la forma en la cual se van adaptando los recursos humanos a la oferta y demanda, 3) La escasez de mentorización de mujeres, y 4) La falta de políticas organizacionales tendientes a lograr un mayor respeto a la vida privada y a la conciliación entre el trabajo y la familia.
- C) Barreras producidas por el rol reproductivo y las responsabilidades familiares. En este sentido el perfil directivo imperante dentro de las organizaciones y estructuras formales de empleo, puede ser una barrera o limitación a partir de los horarios establecidos para el empleo o por sus características.

Ahí el perfil directivo imperante está asociado a largas horas de permanencia y movilidad geográfica. Es decir, esta forma de empleo y consideración social es una limitación. El triple papel de las mujeres: esposa, madre y directiva; representa un problema crucial para asumir puestos que demandan disponibilidad casi total. Por otro lado, la falta de un reparto equitativo de las responsabilidades familiares y la falta de apoyos organizacionales impiden a las mujeres asumir puestos de poder o participar en la política.

Pero todos estos factores no solamente se refieren a un espacio de interacción o empleo específico, se pueden generalizar tanto en el ámbito del empleo como en el ámbito profesional y político. Ahí, es curioso señalar que los gobiernos locales, estatales y federales poco hacen por modificar las ideas de las mujeres, para poder modificar su entorno. De acuerdo con De Anca y Aragón (2007), en su investigación sobre el papel de la mujer dentro de la sociedad, encontraron que una de las barreras más importantes es la propia decisión que toma la mujer de no aceptar puestos directivos para no romper el equilibrio entre su profesión y su papel de esposa y madre.

Sin embargo, en el análisis de los factores, se enumeran distintos requisitos para hacer que el gobierno pueda contar con la autorización de sus acciones, para que construya un puente entre los ciudadanos y el gobierno, pero también a través de elementos materiales que deben construirse en la parte formal, por medio de leyes y reglamentos. Sabatier y Mazmanian (1993), se muestran a favor de una metodología formal en el desarrollo de las políticas públicas, por medio de una legislación que permita incidir en el comportamiento de los burócratas y permita su actuación, para que a partir de la sensibilización se construya un cambio en la cultura y forma de pensar.

Porque se han realizado estudios al respecto, sobre cómo inciden en la práctica este tipo de acciones transformadoras de la cultura, en España, Cuadrado y Morales (2007), identificaron el tema emocional como una de las interferencias más importantes en la construcción de identidad de las mujeres y cómo el trabajo interfiere en la vida familiar; resultando difícil poder llevar un empleo con fuerte estrés y una vida familiar.

En el campo de acción del Estado, el uso de las leyes permite construir acuerdos a largo plazo y establecer contratos que puedan cumplirse, por lo cual esta perspectiva está muy vinculada con la exigencia de la ley; para evitar cualquier subjetividad de los actores que participan en el desarrollo de las acciones de gobierno.

La relación entre quienes elaboran las políticas públicas como un ejercicio de gobierno, de promesas o de las necesidades de la población, están en ocasiones alejadas de la mirada que tienen los ejecutores, porque en el proceso de implementación es necesario hacer un análisis sistémico, amplio de todos los actores. Pero también, Sabatier y Mazmanian (1993), reconocen que una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales está en que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes.

Entonces la coordinación gubernamental es uno de los principales dilemas dentro de la implementación, porque establece la posibilidad de avanzar o frenar un cambio, una modificación en los intereses de todos los actores que participan. Por ejemplo, las políticas de salud pueden tener una buena iniciativa, consenso y aplicabilidad, pero fracasan por la ausencia de presupuesto o por la falta de cooperación intergubernamental.

Por lo tanto, los autores antes señalados, construyen a partir de sus argumentos las múltiples limitaciones que puede tener una política pública, pero también alertan sobre las posibilidades de impulsar un proyecto gubernamental a través de normas claras, reglamentos y liderazgo en los hacedores de políticas públicas. Las normas profesionales, el compromiso ético y los valores personales de quienes hacen las políticas públicas, influyen en el proceso; por lo cual es preciso considerar tanto a los hacedores como a quienes tendrán que poner en marcha lo que busca el gobierno.

La propuesta de Sabatier y Mazmanian está en construir un circuito de retroalimentación desde dentro hacia afuera, es decir, de quienes construyen las políticas públicas a través de información estadística y planteamientos teóricos; y aquellos que tienen que actuar para modificar el comportamiento, los hábitos o simplemente involucrar a los ciudadanos en la tarea de participar para subsanar algún problema o necesidad. El punto medular de la propuesta de estos autores está en el grado de integración de las autoridades, para que los mandos superiores contribuyan a generar una legislación adecuada, mientras que los operativos, los burócratas puedan participar activamente con información para el proceso.

Por último, podemos señalar que el análisis de las políticas públicas es multidisciplinario porque requiere distintos referentes teóricos para auxiliar en la construcción de acuerdos, entre quienes elaboran las políticas y aquellos encargados de operar e implementarla. El esquema institucional interno es tan importante como el esquema externo y con un análisis sistémico podemos darnos cuenta que todo puede

funcionar bien, mientras que se elabore una ruta crítica con múltiples actores desde adentro hacia el exterior y al revés desde afuera, hacia adentro en una retroalimentación virtuosa y permanente.

Capítulo IV.

Alcances y limitaciones de las políticas públicas en Puebla

El desarrollo de políticas públicas, acciones de gobierno, planes y programas de atención a la población; deben contemplar la participación ciudadana como un mecanismo que garantice la legitimidad y el consenso como vías para preservar la democracia en nuestro país. Pero también deben impulsarse acciones desde la escuela, para construir espacios de diálogo y participación ciudadana. Madrid (2011), sostiene que es necesario educar, transformar el pensamiento y construir nuevas formas de interacción desde el aula.

La manifestación más extrema de esta violencia, el feminicidio, ha alcanzado dimensiones preocupantes: según el Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 4 mil 555 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 18 países de ALC en 2018 (PNUD, 2021).

En ese sentido, la sociedad organizada y en caso específico, las mujeres feministas que han tomado acciones colectivas para visibilizar el problema de los feminicidios han logrado frutos a partir de la problematización y denuncia. Fregoso (2009), da como ejemplo, la organización de mujeres en Ciudad Juárez, donde se logró impulsar una agenda de género a favor de la protección de los derechos humanos de las trabajadoras de maquila. “En la zona norte de México, el vacío que ha dejado el retiro del gobierno del sector público ha sido cubierto por lo que algunos llaman las organizaciones de una sociedad no civil” (Fregoso (2009, pág. 215).

En el caso de las mujeres trabajadoras de Ciudad Juárez que fueron desapareciendo durante la década de los noventas, se desarrolló un fuerte activismo que tuvo un gran alcance. A partir de este movimiento de las mujeres se visibilizó un problema agudo que no había sido atendido. De tal suerte que se construyó un espacio para la deliberación y lucha de los derechos humanos que tuvo alcances internacionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se manifestó para que

el Estado mexicano pudiera hacer algo al respecto. Al final, las activistas lograron catalogar al feminicidio como una práctica de poder, la necropolítica impulsada por intereses económicos, políticos e incluso comerciales. “el cuerpo femenino ha sido usado metafóricamente (*sic*) como una alegoría del territorio, los límites familiares, la comunidad, la gente y los países” (Fregoso, 2009, pág. 217).

En toda América Latina, no existen políticas de género dentro de las escuelas para garantizar el proceso de aprendizaje situado; aunque existen muchos esfuerzos todavía no se logra partir de la educación para transformar. Sebastián Madrid (2011), reconoce que los sistemas educativos han privilegiado las políticas neoliberales, lógicas de mercado que están alejadas del reconocimiento de los derechos humanos.

Bajo este contexto, es preciso identificar cuáles son las características que deben privilegiar los programas contra la violencia hacia la mujer y cómo también incorporar a los hombres en estos procesos. A partir de las nuevas masculinidades se busca que produzca una “re-masculinización”, para dejar de atribuir a los hombres las características: racionales, competitivos, fuertes, exitosos, efectivos y otras bondades por encima de las mujeres.

Con base en las experiencias para garantizar mecanismos de prevención en las comunidades y ciudades en México, Pérez, et. al (2016), proponen 10 puntos que deben considerarse para establecer un modelo de prevención en cualquier gobierno local, estatal o municipal. Se trata de construir un espacio de interacción entre gobierno y sociedad que permita de forma paulatina disminuir la violencia en todas sus formas.

A este proceso, también se le denomina la transversalización de género, porque incluye la participación de toda la sociedad. De acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) se define: “Como el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas” (ECOSOC, 1997).

Este proceso de la transversalización es una estrategia para lograr que las preocupaciones y experiencias que viven las mujeres en la sociedad se incluyan dentro de las preocupaciones de los hombres, para que sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas. El objetivo final es la igualdad de géneros.

Para lo cual es preciso seguir estos 10 puntos que promueven la transversalización de la perspectiva de género.

- 1) Diseñar, planear, desarrollar, controlar y evaluar acciones bajo las perspectivas de género y de derechos humanos de las mujeres.

- 2) Considerar acciones afirmativas que permitan mejorar las condiciones de las mujeres, así como incorporar a los medios de comunicación radial, televisivos, impresos y electrónicos.
- 3) Involucrar a la sociedad civil, academia, sector privado y otros organismos sociales.
- 4) Contemplar que las acciones, programas, políticas e iniciativas etiqueten recursos públicos.
- 5) Adoptar un esquema integral para la atención de la violencia contra las mujeres.
- 6) Considerar el espacio y territorio para las acciones, considerando también su contexto y tradición.
- 7) Adoptar una visión multidisciplinaria para entender el problema
- 8) Construir relaciones entre las distintas organizaciones no gubernamentales y las instituciones públicas de atención a la violencia, para garantizar continuidad en las acciones.
- 9) Participar en proyectos sociales, culturales, deportivos y de cualquier índole que sume a los proyectos contra la violencia.
- 10) Reproducir los planes y proyectos exitosos para disminuir la brecha de aprendizaje.

Bajo esta premisa es importante comprender que los proyectos tendrán una gran capacidad de cambio social en la medida en que sean adoptados por la sociedad y las Organizaciones No Gubernamentales. El empoderamiento de las mujeres es una de las metas que tienen los proyectos. Pero también, es preciso que se adopte una visión de justicia social en los programas de atención a las mujeres, para garantizar que exista una justicia redistributiva de bienes y servicios; donde la educación sea el principal elemento detonador de cambios.

“Considerar a la escuela como un agente institucional implica entender que en la escuela existen una serie de estructuras y prácticas que condicionan el proceso de construcción de las masculinidades, es decir, que las escuelas producen y reproducen determinados regímenes de género” (Madrid, 2011, p. 132). Así, cambiar el entorno y modificar la estructura sobre la cual se construye la violencia de género y la desigualdad permitirá incidir y transformar.

Dentro de los espacios y formas de atención a la violencia de género, el caso del programa “Mexiquense por una vida sin violencia” y el subprograma: “Albergue temporal”, que operan en el Estado de México: constituyen un esfuerzo para el empoderamiento de las mujeres, pero no logran construir su autonomía en la mayoría de los casos, como lo documenta el estudio de Alma Delia Buendía Rodríguez, realizado en 2018.

Rodríguez (2018), describe que en torno a las políticas públicas se han desarrollado bajo dos enfoques: Mujeres en el desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED), en este primer caso, se hace referencia a las políticas instrumentadas por el gobierno bajo el argumento de que las mujeres deben ser incorporadas a los programas gubernamentales enfocándose en su rol que tienen dentro de la sociedad. Como, por ejemplo, las campañas de prevención del embarazo. Sin embargo, este tipo de programas adolece de un fuerte problema, que no logra garantizar un cambio en la cultura.

Por otra parte, el enfoque de GED cuestiona las relaciones desiguales entre hombres y mujeres; porque no permiten un desarrollo pleno y equitativo de las mujeres; porque asume que tienen diferencias los hombres y las mujeres. Para lograr el empoderamiento y transformación del entorno social que viven las mujeres es necesario adoptar una visión holística y amplia del fenómeno.

Sobre todo, porque es necesario que las propias mujeres en muchos casos logren reencontrarse a sí mismas. Es decir, contactar a las personas e identificar cuáles son las necesidades que tienen. En Colombia, por ejemplo, se hace un trabajo post conflicto para disminuir la violencia en todas sus formas. Así se pueden lograr mujeres multiplicadoras de pláticas y charlas.

Existen fronteras de género y es necesario desmontar las masculinidades, es decir, la forma sobre la cual los hombres actúan. Así, se requiere modificar estereotipos para fomentar una nueva masculinidad. Por ejemplo, entre los hombres existen ciertas complicidades que hacen que se preserve el estatus quo, es decir, la manera en la cual son las cosas. Los hombres usualmente naturalizan la manera de tratar a las mujeres, con un trato desigual como una forma de dominación, control y estado de las cosas. Por ello, transformar, modificar y evolucionar es el objetivo de esta nueva forma de comprender la relación entre hombres y mujeres.

Tomando a Rowlands (1997), el proceso de empoderamiento es profundo porque va hacia el cambio en las distintas dimensiones: a) La dimensión personal, que abarca un crecimiento en la autoestima, la dignidad y el sentido de ser; b) La dimensión colectiva, enfocada a incluir a las mujeres en las relaciones sociales, para ser reconocidas y aceptadas la acción colectiva; y c) La dimensión de las relaciones cercanas que es aquella en la cual se manifiesta la capacidad de transformación de las relaciones para poder influenciar, en el gobierno y tomar el control.

En este esquema las relaciones de poder son las que se manifiestan los hombres y mujeres, para poder cambiar su entorno, su vida

y la manera en la cual se desarrollan los proyectos para garantizar su empoderamiento. Los proyectos para el reconocimiento de las mujeres van en ese sentido.

La crítica que se realiza sobre las personas va hacia este proceso para lograr que las mujeres logren su desarrollo integral. No se les puede otorgar el poder a las mujeres, sino hacer que ellas mismas vayan logrando su crecimiento en la autoconfianza, reconocimiento, autoestima y sobre todo la capacidad de emprender, trabajar, participar y exigir.

Las políticas y acciones macro, en la vida micro

Las acciones que desde el ámbito nacional o macro se realicen para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, sin duda podrán bajar y permear en la sociedad a nivel estatal y municipal. Lo que se está planteando desde la sociedad civil es poder ganar el espacio público que el género masculino se ha apropiado como una convención social, pensando que les pertenece.

Bajo este esquema, las acciones que se realicen desde el ámbito micro, podrán también subir a la agenda, para romper con “el techo de cristal” o los “suelos pegajosos”. Este último concepto se refiere a la realidad bajo la cual las mujeres no pueden abandonar la esfera de lo privado, por ejemplo, en el ámbito doméstico para poder acceder al empleo e incorporarse al mercado laboral.

Bucio (2014), reconoce este fenómeno como completo y real en la sociedad mexicana, porque las mujeres que han logrado obtener un empleo en su mayoría se mantienen en puestos de bajo nivel jerárquico y por tanto, puede decirse que existe una segregación del mercado laboral que al final se constituye como una violencia.

Además, el fenómeno del “suelo pegajoso”, como se le ha denominado; porque no permite levantarse, erradicar o separarse de este hecho, constituye también un acoso social y psicológico que limita la vida privada, las relaciones laborales y la convivencia plena en la sociedad.

Para Guil (2012), no sólo se puede hablar de problemas sociales, el “techo de cristal” o el “suelo pegajoso”. Las limitaciones pueden ir más allá y se pueden clasificar en varios tipos:

- a) Barreras personales o intrapersonales, constituidas por aquellas limitaciones que se construyen desde el ambiente familiar, por medio de estereotipos o una cultura tradicional que opera a favor de la opresión y control de las mujeres para sobresalir.

- b) Barreras sociales, que pertenecen al ámbito público. Consisten en actitudes derivadas de la cultura patriarcal que impera en las relaciones sociales, pero también en el empleo y la educación. También se incorporan los esquemas sociales a través de los cuales se desarrolla la convivencia cotidiana, por ejemplo en la prohibición de usar bicicleta, motocicleta; entre otras formas de movilidad.
- c) Barreras organizacionales. Dentro del ámbito laboral o empresarial, se forman barreras que constituyen las prácticas organizacionales aprobadas por la sociedad. Aquí, en la organización la jerarquía es importante y usualmente los varones son quienes dictan las formas de hacer el trabajo y de relacionarse.
- d) Barreras gubernamentales. Este tipo de barreras y limitaciones se deben a la construcción social que tienen los hombres y las mujeres frente al gobierno; donde usualmente las mujeres son las que reciben los apoyos, para subsistir; colocándolas en una posición de vulnerabilidad social. El principio de la justicia social no se cumple.

Bajo este contexto de análisis, las barreras que existen para las mujeres se constituyen como mecanismos que socialmente impiden que puedan avanzar en su lucha para lograr la igualdad y equidad. Además, aunque el fenómeno de la globalización ha permitido tener nuevas tecnologías e innovadoras formas de participar dentro de la política y las relaciones sociales; todavía existen esquemas socioculturales que impiden el avance de los derechos humanos.

Evitar la participación simulada

Dentro de los procesos de participación ciudadana, con la integración de las organizaciones de la sociedad civil en la propuesta y elaboración de políticas públicas, existen riesgos que deben considerarse para instrumentar acciones por parte del gobierno. Uno de estos riesgos que ha sido ampliamente documentado es la simulación en los procesos democratizadores donde se promueve una participación que en apariencia podría considerarse real, pero es simulada.

La investigadora Ana Díaz Aldret, profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), sostiene que en ocasiones los procesos y espacios participativos institucionales

tienden a convertirse fácilmente en rutinas, donde los ciudadanos no participan libremente; sino con alguna tendencia o motivados por algunos otros factores políticos o sociales. Incluso acota que pueden ser presa fácil de la manipulación y la politización (Díaz, 2017, pág. 344).

Para ello es preciso comprender que la participación de los ciudadanos tiene múltiples fuentes. Algunos ciudadanos participan para obtener algún beneficio político durante las campañas electorales, pero también existen aquellos que participan por una causa social verdadera. Poder identificar cuál es su mecanismo de participación podrá ayudar a garantizar una política pública para la prevención de la violencia de género más apropiada.

Nuria Cunill, asesora especial del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), reconoce distintos mecanismos a través de los cuales la política de equidad de género puede favorecerse. Cunill (1997), destaca las siguientes formas de participación:

- a) Participación social. Es la que se da en razón de la pertenencia de los individuos a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes. El interlocutor principal no es el Estado, sino otras instituciones sociales.
- b) Participación comunitaria. Es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad, mediante la atención de las necesidades de sus miembros. También tiene como objetivo el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la producción social; suele identificarse con la beneficencia.
- c) Participación política. Es aquella que se construye a partir del involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones, etc.
- d) Participación ciudadana. Se forma por parte de iniciativas de los propios ciudadanos. Donde se ejerce un esquema de participación más allá de lo político.

Para construir una política pública a favor de la equidad e igualdad de género es necesario incidir en la percepción, pero también en el desarrollo de proyectos de interés colectivo. El gobierno puede actuar como mecanismo de intervención entre los ciudadanos, las necesidades y la respuesta del propio gobierno a una necesidad planteada.

Alicia Ziccardi, investigadora de la UNAM. Reconoce el papel que tienen los ciudadanos en subir la agenda de un tema para construir

una participación ciudadana auténtica; como el derecho a la ciudad, pero también puede ser el derecho humano a la paridad de género. En ese sentido, los ciudadanos participan para generar legitimidad al gobierno, promover una gestión pública o para participar en sus causas ciudadanas.

Ziccardi (2012), reconoce que los ciudadanos recientemente han tenido un mayor poder para incidir en las políticas públicas que se instrumentan desde el gobierno; porque la competencia electoral ha hecho que los políticos volteen a ver a los ciudadanos y sus demandas. Para ello, es preciso considerar otro tipo de participación institucionalizada como la iniciativa ciudadana, los buzones ciudadanos, el monitoreo ciudadano, entre otros.

Los observatorios de violencia de género, por ejemplo; han sido una iniciativa desde la sociedad civil que han logrado cubrir con un aspecto muy importante de las políticas públicas: el diagnóstico y evaluación de los procesos. De acuerdo con Guadarrama (2015), el enfoque de género en las políticas públicas que el Estado ha planeado a seguido 4 líneas: a) La reivindicación de los derechos de las mujeres, b) El acceso a igualdad de oportunidades (bienestar y justicia social), c) Empoderamiento, y d) La protección contra la violencia. Empero han dejado de lado la vigilancia y monitoreo.

Recientemente se han desarrollado observatorios que buscan cumplir con esta función, como el *Observatorio de Violencia de Género en Medios de Comunicación*, una iniciativa que pretende vigilar a los medios de comunicación y sus mensajes que producen violencia hacia las mujeres. Esta iniciativa surgió en 2016, derivado de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, que derivó en la recomendación de crear justamente un observatorio para analizar si crece o disminuye este problema en la entidad poblana. En 2017, formalmente inició sus operaciones con apoyo del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia del Estado de Puebla (CCSJP), con el objetivo de incidir en las políticas públicas y garantizar la equidad de género.

Pero además de promover el desarrollo de observatorios y mecanismos preventivos en el ámbito de las políticas públicas es preciso avanzar en torno al tema educativo para eliminar la discriminación y sexismo hostil que se reproduce en la sociedad. Este sexismo hostil es una actitud moral que implica una valoración diferenciada entre hombres y mujeres, se refiere también a las tradicionales formas de discriminación y superioridad que se plantea desde los varones a sus congéneres.

El aspecto educativo es fundamental, porque modificará la manera en la cual se realizan las pautas de comportamiento y

consecuentemente la socialización. Una manifestación de esta violencia hacia las mujeres que debe modificarse es la construcción del paternalismo dominador, que constituye una de las actitudes hacia las mujeres que al final controla y domina su percepción en torno al orden de las cosas. E incluso se puede llegar a prevenir la percepción hasta cierto punto extendida de la hostilidad heterosexual, que plantea que las mujeres tienen el poder sexual que las hace más peligrosas para los hombres. Incluso se llega a pensar que las mujeres son más manipuladoras por naturaleza, hasta llegar a estos pensamientos vinculados con el sexismo benevolente; caracterizado por actitudes sexistas benevolentes hacia las mujeres.

Estos micromachismos, como también se les denomina, están presentes en la vida cotidiana. Se definen como una violencia sutil o de baja intensidad, que transmite la visión de las mujeres como personas que son más débiles e incompetentes y que deben ser protegidas. Blanco (2002), reconoce que uno de los problemas de todos los programas y políticas públicas que se generan para prevenir y erradicar la violencia de género en México, tienen que ver con el sexismo benevolente, caracterizado por ser invisible.

Existe una violencia que está oculta, en este sexismo benevolente que se manifiesta en un tono afectivo y positivo, por ejemplo, cuando se plantea: “Las mujeres son mejores cocineras y lo hacen muy bien”. O también: “Cuidar a los niños se les da a las mujeres, porque a los hombres les causa mucho desgaste”, entre otras sentencias que se hacen socialmente.

En ese sentido, las visiones estereotipadas aparecen como caldo de cultivo para las conductas sexistas benevolentes, que van dirigidas tanto a hombres como a mujeres. No es exclusivo de las mujeres. El cambio en estas actitudes permitirá una modificación paulatina de los patrones en la sociedad.

Sugerencias de políticas públicas desde la ciudadanía en Puebla

Derivado de este ejercicio de análisis de las políticas públicas, a partir de la incidencia social y la búsqueda de participación ciudadana es preciso considerar el contexto como un espacio de interacción entre el gobierno y la sociedad. Los mejores proyectos en materia de prevención de la violencia y delincuencia se han realizado a partir de un enfoque preventivo que incida en la participación de los ciudadanos.

En el caso de la Secretaría de Igualdad Sustantiva del Estado de Puebla, se ha privilegiado la participación ciudadana en el desarrollo de la prevención de las conductas que atentan contra la dignidad de las mujeres. Dentro de los programas que lleva a cabo esta secretaría está la capacitación y educación a los servidores públicos, pero también la atención a los hombres y mujeres que requieren apoyo. Podemos decir que la vocación por incorporar a las organizaciones sociales y a los ciudadanos está de manifiesto en los programas donde participan la sociedad organizada.

El objetivo es construir mecanismos cada vez más directos de atención a la problemática de la violencia hacia las mujeres; pero también generar mecanismos compensatorios a este fenómeno. Los derechos humanos que se protegen y salvaguardan en la Secretaría de Igualdad Sustantiva del Estado de Puebla, cumplen satisfactoriamente con abrir la agenda para impulsar políticas de prevención y compensatorias.

López y Martínez (2020), reconocen que las políticas para la prevención de la violencia de género se han buscado generalizar y, por tanto, impulsar acciones iguales en todo el país. De acuerdo con la convención de 1995, de Belem Do Pará en Brasil, la violencia de género puede considerarse como toda violencia sexista que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual, psíquico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada. Aunque existen condiciones socioeconómicas y políticas, es preciso construir acciones a partir de las experiencias y el entorno específico. Los ciudadanos son los que tienen el pulso para conocer las necesidades.

Por ello, las redes de las organizaciones de la sociedad civil son un camino importante para establecer acciones y políticas públicas que permitan incidir en la vida pública y en el reconocimiento de los derechos. Uno de los ámbitos donde se impone la violencia hacia las mujeres es la política, por ello se pretende abrir la polémica y el debate en torno a estos preceptos para modificar y transformar las condiciones que se bien hoy en día.

La ausencia de la voz de las mujeres en el parlamento, transforma y modifica los elementos sustanciales de la política. Sólo a través de la presión que se ejerce desde distintas trincheras es como se puede evaluar el avance que está siendo paulatino en el campo de la política. Para Freidenberg (2015), la ausencia de representación política de las mujeres, del poco ascenso que tienen en la sociedad, reproduce las condiciones de desigualdad y destruye la posibilidad de lograr un consenso.

Se plantea como un derecho humano el acceso a los medios de comunicación, a la política, a partir de un entorno más democrático, con mayores libertades y respeto a los derechos humanos es como se puede mejorar la participación de los ciudadanos en las políticas públicas y acciones de gobierno.

“La participación ciudadana, guarda relación con el desarrollo humano, no podríamos entender un acto que denote tolerancia, solidaridad, humanismo, subsidiariedad y demás valores de trascendencia fundamental en el individuo, que no tenga como fin primordial, el desenvolvimiento holístico del ser humano dentro de una sociedad”, (López y Martínez, 2020, p. 86).

Asimismo, podemos considerar a las comunidades como espacios de interacción, porque la participación comunitaria está relacionada con la participación que tienen los ciudadanos con sus comunidades, algunas agrícolas o campesinas; pero que pueden detonar acciones conjuntas. En estos procesos de participación e integración de los ciudadanos se requiere tiempo, colaboración y atención a los problemas de los demás; como lo es la violencia de género que exige una discusión más amplia para buscar incidir en la sociedad.

Es por ello, que para impulsar políticas de prevención de la violencia se requiere constituir verdaderos comités, consejos o grupos que puedan abrir la discusión y den seguimiento a las leyes. De lo contrario la colaboración entre gobierno y sociedad no se produce. Al respecto, Peña (2013), sostiene que en la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres y en la búsqueda de relaciones igualitarias es necesario contar con incentivos. Porque de otra forma, los ciudadanos no están dispuestos a invertir su tiempo en la solución de un problema que en

aparición sólo importa a las mujeres, no tanto a los hombres, aunque muchos estén sensibilizados.

Dentro de las propuestas que se pueden implementar en el Estado de Puebla; con base en el análisis del contexto y la revisión de los casos prácticos; así como de la consulta a los especialistas se desprenden los siguientes:

- 1) Promover políticas públicas bajo el enfoque “bottom-up”, es decir de abajo hacia arriba, para promover la participación de los ciudadanos y ciudadanas en el desarrollo de programas y proyectos. Moreno (2015), sostiene que el diseño de las acciones debe estar vinculado con el consenso de los propios actores para garantizar su éxito.
- 2) Impulsar la participación y vigilancia de los ciudadanos en las iniciativas y proyectos de políticas públicas, para que se construyan comités, consejos de equidad de género y hasta observatorios desde la propia ciudadanía. El objetivo es contar con una participación efectiva y no simulada o manipulada de los ciudadanos en torno a una causa: la equidad de género y la prevención de la violencia en todas sus formas hacia las mujeres.
- 3) Reconocer los movimientos sociales que se desarrollan a nivel nacional como parte de la lucha feminista en todos los campos, a partir del activismo digital que ha logrado un gran impulso a los debates y problemas públicos. Los hashtags #NiUnaMenos #MiPrimerAcoso#MeToo o #AMÍTamien, son un ejemplo de la digitalización de la protesta ciudadana.
- 4) Destacar nuevas formas de participación, para promover los ciudadanos comunitarios, como parte de los movimientos sociales en la relación entre gobierno y sociedad.
- 5) Impulsar el reconocimiento ciudadano de las violencias de género. Es decir, abrir foros, debates y la participación no sólo en las consultas; sino también en la construcción de las acciones. Podemos decir que la gobernanza de género.
- 6) Construir un espacio permanente de interacción entre gobierno y sociedad, en específico utilizando las nuevas tecnologías, para el desarrollo de proyectos de intervención social y creación de una agenda.

Con base en las anteriores sugerencias, el impulso a la participación de los ciudadanos requiere también de medidas de transparencia y rendición de cuentas; así como una vocación del gobierno para dialogar en el desarrollo de proyectos que puedan realizarse de manera conjunta.

Sirva este documento para abrir el debate y el análisis de cómo puede insertarse la participación de los ciudadanos en el desarrollo de políticas públicas para la prevención de la violencia de género.

Referencias

- Alonso Pesado, Claudia (2020). El sistema nacional de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (SNPASEVM): Reconociendo el papel de las masculinidades en la prevención, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Álvarez, R.M y Pérez A.E. (2016), *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres: protocolos de actuación*, UNAM.
- Arellano, D. (2009). “El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, en Mauricio Merino et al., *Enfoques de política pública*, Ciudad de México, CIDE, pp. 63-95.
- Barberá, E.; Ramos, A.; Sarrió, M. y Candel, C. (2011). Laberinto de cristal en el liderazgo de las mujeres. *Psicothema*, número 23, vol. 2, pp. 173-179.
- Berman, P. (1993), “El estudio de la macro y micro implementación”, en Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-321.
- Barría, Cecilia (2020), La innovadora ley en Finlandia que iguala el permiso parental para madres y padres, BBC News Mundo, consultado el 10 de enero de 2021, disponible en línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51379996>
- Benhumea, B. (2021). Reflexión histórica sobre el ideal del varón moderno del siglo XIX mexicano y su impacto en las masculinidades del siglo XXI, *Dignitas*, Año XV, Número 40, enero-junio de 2021.
- Beramendi, C., Fainstein, L. y Tuana, A. (2015). Mirando las violencias contra las mujeres desde la perspectiva interseccional. Desafíos teóricos y metodológicos para su conceptualización y medición, En Guajardo, G. y Rivera, Ch. (Eds.) (2015), *Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*-Santiago de Chile, Flacso-Chile.
- Blanco, C. (2002). El sexismo benevolente, *El País*, 14 de enero de 2002, consultado el 20 de marzo de 2021, disponible en línea: https://elpais.com/diario/2002/01/13/domingo/1010897558_850215.html
- Bucio, A.S. (2014). Brechas de género: la mujer mexicana entre el suelo pegajoso y el techo de cristal. Tesis para obtener el título de licenciada en Ciencia Política, ITAM. México.
- Buendía, A.D (2018). Encerrada pero libre: el modelo de atención de la violencia contra las mujeres en el Estado de México, *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, vol. 6, número 48. Pp. 92-138.
- Camarena, M. E y Saavedra, M. L. (2018). El techo de cristal en México, *La Ventana*, número 47, pp. 312-347.

- Camors, Verónica (2016). Hacia la construcción de una política de acceso a la tierra y desarrollo rural con perspectiva de género; atendiendo las desigualdades existentes. En Silvana Darré (2016). *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género. 10 años de Flasco Uruguay*, Uruguay.
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas Metas, instrumentos y población objetivo, *Gestión y Políticas Públicas*, volumen XXV, número 1, primer semestre de 2016, pp. 3-31.
- Cuadrado, I. y Morales, J. (2007). Algunas claves sobre el techo de cristal en las organizaciones. *Psicología del trabajo y de las organizaciones*, número 23, vol. 2, pp. 183-202.
- Del Castillo, A. (2000). Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores, en Arellano, D., Cabrero, E. y Del Castillo, A. (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- De los Monteros, A.C. (2020). "La violencia de género en México ¿en qué vamos?", *Revista Digital Universitaria*, vol. 21, núm. 4, julio-agosto 2020.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379
- Donoso, T. y Rebollo, A. (2018). Violencias de género en entornos virtuales, Ediciones Octaedro, Barcelona, España.
- Estrada, J. L. y Castellanos, A. (2019). Violencia política de género. El caso de las legisladoras de Tlaxcala, México (2005-2016), *Veredas*, número 36, pp. 347-370.
- Flores, M. A. (2022). *La virtud cívica como insumo para la participación ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil en el espacio público no estatal, en el estado de Puebla, México, 2021*. Tesis para obtener el doctorado en Ciencias de Gobierno y Política, BUAP.
- Fregoso, R. L. (2009). "¡Las queremos vivas!": la política y cultura de los derechos humanos. *Debate feminista*, 39, 209-243.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XVIII, núm. 59, pp. 1003-1033.
- Guadarrama, G. J. (2015). *Un lugar indefinido. El género en la agenda municipal. La reconstrucción local de la política nacional en el Estado de México*, El Colegio Mexiquense, México.
- Gurría, A. (2013). Gender dynamics: How can countries close the economic gender gap?. Davos, Suiza, disponible en: <http://www.ocde.org/economy>
- Guil, A. (2004). "Techos de cristal en la Universidad de Sevilla", consultado en línea el 8 de marzo de 2021, disponible en línea: www.amites.org
- Hogwood, B. y Lewis, A (2018). Implementación, en Pardo, Ma., Dessauge M. y Cejudo G. (2018), Implementación de políticas públicas. Una antología, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México.

- Incháustegui, T y Ugalde, Y. (2006). La transversalidad de género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia, En Cámara de Diputados, LIX Legislatura. *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, México. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Comisión de Equidad y Género, Editorial Santillana, México.
- Lamas, M. (1996). La antropología feminista y la categoría "género". En M. Lamas (Comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 97-125). México: PUEG / Miguel Ángel Porrúa
- Laswell, H.; Yehezkel, D.; Garson, D.; Ascher, W; Torgerson, D.; Behen, R. y Landau, M. (1996). *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Limón, R. (2019). Las redes alimentan el machismo, *El País*, 6 de marzo de 2019, consultado el 20 de agosto de 2020, disponible en línea: https://elpais.com/tecnologia/2019/03/04/actualidad/1551694000_983967.html
- Lerner, G. (1990). *La creación del patriarcado*. Editorial crítica, Barcelona, España.
- López Mejía, D., A. & Martínez Villareal, J., D. (2020). La participación ciudadana y las acciones comunitarias en la prevención del delito. Caso Nuevo León. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 80-103. Recuperado de: <https://portalde revistas.upoli.edu.ni/index.php/5-revcienciasjuridicasypoliticas/article/view/637>
- Madrid, S. (2011). Masculinidades y equidad de género en la escuela: consideraciones para la construcción de una política educativa en Chile. En Aguayo, F y Sadler, M (2011), *Masculinidades y políticas públicas: involucrando hombres en la equidad de género*, Universidad de Chile, Santiago.
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moreno, C. (2015). Empoderamiento económico y género Un caso de implementación de política en el ámbito municipal, *Gestión y Política Pública*, vol. XXIV, número 2, II semestre de 2015, pp. 579 -612.
- Molyneux, M. y Razavi S. (2002), *Gender justice, development and rights*, Oxford University Press, United States of América.
- Nascimento, M y Segundo, M. (2011). Hombres, masculinidades y políticas públicas: aportes para la equidad de género en Brasil. En Aguayo, F y Sadler, M. (2011), *Masculinidades y políticas públicas: involucrando hombres en la equidad de género*, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.
- Nateras, M. E. y Estrada, J. L. (2019). Reflexiones en torno a la ciudadanía de los pueblos originarios en México. En Herrera, F. y Estrada, J. L. (2019). *Miradas contemporáneas de los pueblos originarios en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad de Guanajuato, México.
- Nussbaum, M. (2007). *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge Mass, Harvard University Press.

- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México.
- Pérez, T.E. (2020). Reconociendo una fracción no visible del iceberg de la violencia simbólica contra las mujeres en la publicidad televisiva difundida en México, *ASPARKÍA*, número 36, pp. 79-101.
- Pérez, A. E; Igartúa, G; López, S.; y Viveros, A. (2016). Modelo de prevención de la violencia de género contra las mujeres. En Álvarez, R. M. y Noroña, A.E., *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, pp. 37-99.
- Peña, D. (2013). Ciudadanía y comunidad, *Nexos*, 1 de diciembre de 2013, consultado el 20 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.nexos.com.mx/?p=15601>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo) (2021), *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Informe regional de Desarrollo Humano 2021. Nueva York, USA.
- PGR (Procuraduría General de la República) (2017). *La violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja. Campaña para poner fin a la violencia contra las mujeres*. Unidad para la igualdad de género. México.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rich Adrienne (1996), *Nacemos de mujer: la maternidad como experiencia e institución*, Madrid, Cátedra, 1996
- Rouquaud, Inés y Mónica, Páez (coord.) (2016). *Políticas públicas. Algunas experiencias en Iberoamérica*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina.
- Rubin, G (1987). El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo. En *Nueva Antropología*, vol. VIII, número 30, México. Pp. 95-145. De Laurentis, Teresa, *Technologies of Gender: Essay on Theory, Film and Fiction*, Bloomington, Indiana University Press.
- Sabatier Paul y Mazmanian Daniel (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis, en Villanueva L. (1993). *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Salazar Vargas, Carlos (2014). *Las políticas públicas*, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas, *Política y gobierno*, vol. 13, número 2, págs. 393-416.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid, España.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) (2020). Estadística a propósito del día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Consultado el 20 de noviembre de 2021, disponible en línea: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/Violencia2020_Nal.pdf

- IPSOS (2017). *Feminismo e igualdad de género alrededor del mundo*, consultado el 28 de febrero de 2021, disponible en línea: <https://www.ipsos.com/es-ve/feminismo-e-igualdad-de-genero-alrededor-del-mundo>
- Iriarte, A.; Velázquez, M. y Bernazza, C. (2003). Democracia y ciudadanía: reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina, *Futuros*, número 1, volumen 4, pp. 36-48.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública", *Desafíos*, vol. 20, enero-junio, 2009, pp. 149-187.
- Zúñiga, Y. (2010). Ciudadanía y género: representaciones y conceptualizaciones en el pensamiento moderno y contemporáneo. *Revista de Derecho, Coquimbo*, número 17, volumen 2, pp. 133-163.
- Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México, *Gestión y Política Pública*, Volumen temático, pp. 187-226.
- Zorrilla, F. (2020). La reforma sobre violencia política de género, *Nexos*. 15 de mayo de 2020.

Sobre el autor

José Luis Estrada Rodríguez es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México, ha sido profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, profesor visitante de la Universidad de Medellín, Colombia; Consultor del Centro Estratégico de Estudios Municipales y profesor invitado del Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey campus Puebla. Especialista en Comunicación política, políticas públicas y estudios sobre democracia. Autor de los libros: *La representación política y el voto extraterritorial* (2021), publicado por el Instituto Electoral del Estado de México; *Democracia y Campañas Electorales en América Latina* (2020), publicado por la editorial Epyca de Argentina; y *Comunicación Política, instituciones y gobernabilidad en México* (201), publicado por la editorial Comunicación Social. Actualmente es profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y secretario ejecutivo de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP).

Correo: jluis.estrada@correo.buap.mx