

# Análisis de investigaciones y acciones para atender la violencia hacia las mujeres 2006-2008<sup>1</sup>

## Introducción

Con el objetivo de impulsar programas y políticas públicas encaminadas a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, los Estados de todo el mundo, y en particular los de América, han conjuntado esfuerzos mediante instrumentos jurídicos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), que ha sido ratificada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).

México decretó la promulgación de esta Convención y la publicó en el Diario Oficial el 19 de enero de 1999. En correspondencia con esta disposición internacional para garantizar los derechos humanos de las mujeres, el Estado mexicano promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>2</sup> el primero de febrero de 2007.

---

<sup>1</sup> Este texto se basa en el reporte de investigación *Evaluación de las medidas aplicadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*, a cargo de la Dra. Cristina María Herrera del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y su equipo de trabajo: Dra. Clara Juárez (INSP), Dra. Marta Torres Falcón (UAM-Azcapotzalco), Mtra. Aremis Villalobos (INSP), Mtro. Mauro Vargas Urías (Gendes A.C.) y el Lic. Alejandro Sánchez. El estudio completo puede consultarse como Cuaderno de Trabajo núm. 9 en el sitio Cuadernos de Trabajo sobre género (<http://www.inmujeres.gob.mx/biblioteca-digital/cuadernosgenero.html>).

<sup>2</sup> En las menciones subsecuentes de esta Ley, se abreviará como Ley General de Acceso.

En concordancia con los tratados y convenciones internacionales suscritos en materia de atención, detección y prevención de la violencia de género, el Gobierno Federal puso en marcha los siguientes programas: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), el Programa de Coinversión Social (PCS) en su vertiente de género y el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo MVVG). Con el financiamiento se han realizado investigaciones, encuestas, protocolos y materiales de capacitación, entre otros, sobre la violencia contra las mujeres en las entidades federativas.

El Artículo 48 de la Ley General de Acceso asigna al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) la responsabilidad de diseñar y vigilar las acciones, proyectos y programas realizados por las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), mismos que integran el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.<sup>3</sup>

En el mismo artículo se establece que “corresponde al INMUJERES integrar las investigaciones promovidas por las dependencias de la Administración Pública Federal sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas, el Distrito Federal o municipios”.

En el marco de este ordenamiento, el INMUJERES se dio a la tarea de recopilar los materiales y productos derivados de las acciones, proyectos y programas realizados por las dependencias de la APF y las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF). Es en este contexto como se desarrolló el meta-análisis de las investigaciones, observatorios y encuestas, realizados entre 2006 a 2008 con financiamiento del PAIMEF, el PCS y el Fondo MVVG. Se evaluaron 231 materiales, en su calidad teórico-metodológica, aplicabilidad en el diseño de programas y políticas públicas, así como su vinculación con los objetivos de la Ley General de Acceso y las convenciones internacionales en materia de prevención de la violencia.

---

<sup>3</sup> En las menciones subsecuentes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se abreviará como Sistema Nacional.

## Antecedentes

El PAIMEF, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se creó en 2006. Su objetivo es contribuir a la integración de las mujeres en el desarrollo social, en condiciones de igualdad y pleno ejercicio de sus derechos, a través del fortalecimiento de las IMEF. La población objetivo son las 32 IMEF que realizan acciones orientadas a promover la igualdad de género y el acceso a una vida libre de violencia.

La convocatoria 2006 estableció que los estados debían proponer acciones en cuando menos dos de las siguientes tres vertientes:

- Fortalecimiento y profesionalización institucional;
- Desarrollo de proyectos piloto de prácticas innovadoras; y
- Elaboración de investigaciones, conocimientos, instrumentos, diagnósticos, propuestas legislativas y recomendaciones, entre otros, para fortalecer el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres.

A partir de la convocatoria 2007, se agregó a la primera vertiente la de “Transversalización de la perspectiva de género”, mediante el fortalecimiento y profesionalización institucional. La segunda se reformuló como “Acciones y prácticas de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres dirigidas a la población”. Asimismo, se estableció una cuarta vertiente, de carácter obligatorio, que propone “la creación o fortalecimiento de refugios para las mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos, así como de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia, proporcionando en ambos casos, apoyo médico, psicológico y legal especializado y gratuito”. Además de ésta, se deben sugerir acciones en al menos dos de las otras tres vertientes.

Otro programa federal que apoyó la realización de los materiales evaluados en el presente meta-análisis es el PCS. Sus orígenes datan de 1993 como principal resultado de un encuentro sobre proyectos sociales, orientados al beneficio de personas con alguna discapacidad, promovido y realizado por la SEDESOL y diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

El PCS fue creado como Fondo de Coinversión Social y en 2000 cambió de denominación a Programa de Coinversión Social. Su objetivo es promover y fortalecer la participación de la sociedad

civil organizada en el desarrollo social en beneficio de personas en situación de pobreza y/o de vulnerabilidad. Anualmente emite alrededor de 12 distintas convocatorias, de las cuales dos se relacionan de manera directa con la problemática de la violencia de género:

- a) La convocatoria para la creación y fortalecimiento de los Observatorios de la Violencia Social y de Género, y
- b) La convocatoria para el fortalecimiento de la equidad de género. El monto máximo de los recursos públicos que puede otorgarse a un proyecto se establece en cada convocatoria en función de las características y objetivos de la misma.

En 2008 se creó el Fondo MVVG, a cargo del INMUJERES. Su objetivo es promover la atención integral a mujeres víctimas de violencia de género e impulsar la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en todo el territorio nacional.<sup>4</sup>

Cada entidad podía desarrollar y/o fomentar y/o fortalecer acciones en dos tipos de estrategias:

- a) Estrategias de atención directa, que incluyen centros de atención, atención itinerante, línea telefónica, y
- b) Estrategias de atención indirecta, que abarcan la integración de los sistemas estatales, acciones para lograr el acceso de las mujeres a la justicia y acciones de homologación legislativa para adaptar los marcos jurídicos estatales a los propósitos de la Ley General de Acceso.

## Objetivo

Hacer un meta-análisis de las investigaciones, observatorios y encuestas realizados entre 2006 a 2008 a partir del financiamiento del PAIMEF, el PCS y el Fondo MVVG, así como evaluar los materiales con base en su calidad teórico-metodológica, aplicabilidad en el diseño de programas y políticas públicas, y vinculación con los objetivos de la Ley General de Acceso y con las convenciones internacionales en la materia.

<sup>4</sup> En 2009 se fusionó con el Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género (FTPEG), y se renombró como Programa de Fortalecimiento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PTPEG) a partir de 2010.

**Cuadro 1.** Clasificación del material y conformación del equipo de investigación

Tipo de producto	Característica	Equipo de investigación
Investigaciones y encuestas	Productos con el objetivo de generar conocimiento sobre el problema abordado.	Una antropóloga, una socióloga y una demógrafa
Estudios jurídicos	Productos con el objetivo de armonizar el marco legislativo y normativo, así como el análisis legal.	Una abogada experta en violencia de género
Intervenciones	Productos con el objetivo de trabajar directamente con la población. En esta categoría se agruparon también los manuales.	Experto en modelos de intervención educativa en violencia de género
Observatorios	Productos que así se autonombraron y cuyo objetivo consistió en la elaboración de un diagnóstico de la violencia social y de género en su estado y de un sistema de monitoreo de indicadores sobre los temas abordados. Contar con una página web.	Una antropóloga y una socióloga
Todos los materiales	Digitalización de los materiales.	Una organización civil especializada en el desarrollo de plataformas informáticas

Fuente: Cristina María Herrera (coord.), *Evaluación de las medidas aplicadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*.

Con este meta-análisis se busca contribuir a que las acciones en materia de violencia de género, así como el manejo de los fondos creados para combatir la violencia de género en todas sus manifestaciones y tipos en el país, sean más efectivos, además de contar con un catálogo en línea de estas investigaciones, diagnósticos y estudios, que recupere la bibliografía y los archivos electrónicos disponibles.

## Metodología

La metodología del estudio es cualitativa y se apoyó primordialmente en el análisis documental, cuyos componentes se describen con detalle a continuación.

### *Elaboración del inventario*

Se recopiló el material producido con el apoyo de los tres fondos durante el periodo 2006-2008. Del PAIMEF se incluyeron los correspondientes a los tres años del periodo; del Fondo MVVG, los de 2008, y del PCS los apoyados a partir de las convocatorias de equidad de género de 2006 a 2008 y de observatorios de la violencia social y de género correspondientes a 2008. En total se recopilaron 231 productos y 10 audiovisuales.<sup>5</sup>

### *Clasificación del material y conformación del equipo de investigación*

Una vez hecho el inventario, se clasificó el material en función de rasgos comunes que permitieran un análisis comparativo. Para su revisión, se conformó un equipo interdisciplinario de expertos en aspectos es-

<sup>5</sup> A junio de 2010 el sitio cuenta con 439 materiales (véase [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Catalogo\\_libre\\_01.php](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Catalogo_libre_01.php)).

pecíficos de la violencia contra las mujeres, así como en metodologías que comparten como enfoque analítico la perspectiva de género (véase Cuadro 1).

### ***Análisis y evaluación de los materiales***

Para la revisión de los productos, se elaboró un modelo de análisis que abarca el estudio de sus dimensiones, variables e indicadores de evaluación.

Se desarrollaron talleres para identificar las necesidades del equipo de investigación y determinar las diferentes categorías de análisis, que se tradujeron en siete tablas cualitativas: datos generales del producto, ficha técnica del documento, evaluación del producto, observatorios, propuestas o estudios jurídicos, intervenciones o modelos de atención integral y encuestas.

Se revisaron y analizaron los estudios e investigaciones, de acuerdo con ese modelo, y se digitalizó el acervo estudiado para ponerlo a disposición del público.<sup>6</sup>

### ***Documentación de buenas prácticas (trabajo de campo)***

Para obtener un seguimiento y evaluación integral de los proyectos desde su diseño, planeación, vinculación con actores e implementación, se realizaron visitas a algunos estados con el objetivo de conocer de cerca la experiencia de las IMEF en la operación de los tres fondos de manera global y de entrevistar a responsables de la ejecución de los proyectos. El criterio principal para la elección de los estados fue que contaran con al menos un producto -de preferencia más de uno- y que en la evaluación de gabinete hubieran sido bien calificados en su calidad y aplicabilidad.

Luego de la revisión de los productos, los cuatro estados que cumplían con este requisito fueron: Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Yucatán. No fueron los únicos, pero por cuestiones de logística debió hacerse una selección. Los 13 materiales elegidos se encuentran distribuidos en los siguientes estados:

---

<sup>6</sup> Véase <http://cedoc.inmujeres.gob.mx>. Catálogo de investigaciones y evaluaciones sobre violencia en contra de las mujeres en el marco del Artículo 48 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

#### Guerrero

1. Protocolo de atención a mujeres en situación de violencia.
2. Manual de procedimientos para la atención de mujeres en situación de violencia.
3. Estudio de evaluación de procesos operativos de las unidades municipales de atención a mujeres víctimas de violencia.
4. Estudio de viabilidad operativa y financiera de la reactivación de la línea Telsemujer.
5. Observatorio de violencia social y de género en Chilpancingo, Guerrero (Universidad Sentimientos de la Nación).

#### Hidalgo

1. Violencia contra las mujeres. Un enfoque multidisciplinario.
2. Manual de capacitación y sensibilización en equidad de género.

#### Querétaro

1. Diagnóstico, tipología de la violencia de género y perfil del agresor. El caso de las mujeres oto-mías migrantes en la colonia Nueva Realidad, Querétaro.

#### Yucatán

1. Violencia de género. Análisis del marco jurídico de Yucatán.
2. Género y representación.
3. Análisis de violencia contra las mujeres en Yucatán.
4. Análisis de modelo de atención a la violencia de género aplicado en los centros municipales de atención a la violencia de género. Modelo psicológico para la atención de la violencia de género.
5. Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja, síndrome de la mujer maltratada y el ciclo de violencia.

Para las visitas, se elaboraron guías de entrevista para servidoras/es públicas/os de las instancias de mujeres en las entidades y para las personas responsables de los proyectos desarrollados por las OSC. Durante las visitas se indagó sobre los mecanismos de convocatoria, selección de propuestas, desarrollo y seguimiento, vínculos de colaboración con otros actores sociales dentro de la entidad, resultados, y si estos fueron difundidos o retomados por la instancia estatal, como parte de una estrategia de conducción de política pública.

## Principales resultados

Se analizaron 231 productos; poco más de la mitad (52%) pertenecen a siete entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Veracruz. En contraste, casi una tercera parte de las entidades federativas (11 estados), contaba con tres productos o menos.

El número de productos generados por año muestra un incremento sostenido desde 2006 como primer año de análisis (29 materiales), ya que para el año siguiente se había superado el doble de materiales producidos (60), y en 2008, únicamente faltaron seis productos para duplicar la producción del periodo precedente (114). Se detectaron 21 materiales sin registro de año de elaboración.

Sobre la procedencia de los fondos que financiaron la elaboración de los productos, destaca el PAIMEF con 62% de los productos apoyados, seguido por el PCS y el Fondo MVVG, con 13% cada uno. Finalmente se ubica el respaldo otorgado de manera específica a los observatorios por parte del PCS, los cuales sólo representan 8% de los productos analizados. En 4% de los productos no fue posible identificar el fondo que otorgó el apoyo.

En lo referente a las instancias que ejecutaron los proyectos y procesos que dieron como resultado los productos evaluados, destacan primordialmente las dependencias gubernamentales, ya que son éstas las autoras de 68% de los productos; muy por debajo, con 23%, se encuentran las OSC. El objetivo de los productos aborda los siguientes tipos de violencia: institucional, social, individual y familiar.

Para la conformación del acervo a evaluar, se privilegió compilar investigaciones, evaluaciones, estudios y observatorios; entre estos materiales, los manuales (48), las investigaciones diversas (39) y la realización de encuestas (35) y los estudios jurídicos (31) son los productos que más se desarrollaron. Por tanto, la mayoría de ellos se orienta a la incidencia en política pública y en menor medida a la sensibilización y a la difusión.

Se identificó que la mayoría de los productos evaluados están dirigidos para el uso y aplicación de tomadores de decisiones (117), de la academia y de capacitadoras/es (61). En contraste se evaluaron pocos materiales (22) en los cuales las víctimas de violencia y los agresores son el objeto de estudio.

Cuadro 2. Concentrado de la evaluación teórico-metodológica y aplicabilidad en el diseño de programas y políticas públicas

TIPO DE PRODUCTO	APLICABILIDAD			CALIDAD											TOTAL	
				METODOLOGÍA			MARCO TEÓRICO			COHERENCIA INTERNA			COHERENCIA EXTERNA			
	A	M	B	Adecuada	Poco adecuada	Nada adecuada	Adecuado	Poco adecuado	Nada adecuado	A	M	B	A	M	B	
Investigaciones y encuestas	43	19	49	62	26	23	83	9	19	53	25	33	63	21	27	111
Estudios jurídicos	18	6	5	5	23	1	8	20	1	19	8	2	19	8	2	29
Intervenciones	38	24	15	53	17	4	57	16	4	48	23	6	36	19	22	77
Observatorios	9	1	4	9	2	3	7	3	4	7	3	4	8	0	6	14
Total	108	50	73	129	68	31	155	48	28	127	59	45	126	48	57	231
Porcentaje (%)	46.7	21.6	31.6	55.8	29.4	13.4	67	20.7	12.1	55	25.5	19.4	54.5	20.7	24.6	100

Fuente: Cristina María Herrera (coord.), *Evaluación de las medidas aplicadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*. A=Alta, M=Media, B=Baja

Los materiales fueron analizados en su calidad teórico-metodológica, aplicabilidad en el diseño de programas y políticas públicas, así como su vinculación con los objetivos de la Ley General de Acceso y de las convenciones internacionales en la materia.

En el Cuadro 2 se resume el análisis de los 231 materiales recopilados y clasificados en investigaciones y encuestas, estudios jurídicos, intervenciones y observatorios.<sup>7</sup>

## Resultados de la evaluación teórico-metodológica y aplicabilidad

De la totalidad de los productos evaluados (231), 46.7% tienen aplicabilidad alta, 21.6% aplicabilidad media y 31.6% aplicabilidad baja. Esto se relaciona con la capacidad que muestran los productos para ser aplicados a programas, políticas, o nuevas investigaciones. Como en la

<sup>7</sup> En el informe completo se detalla esta información, por tipo de producto.

mayoría de los casos, el uso efectivo no fue observado debido a que no se evaluó la continuidad de los productos.

La metodología utilizada en los estudios se evaluó en función de la congruencia con sus objetivos, rigor, innovación y replicabilidad. Así, se calificó como adecuada aquella que cumpliera con la mayoría de los requisitos y tomando en cuenta que puede no ser necesariamente innovadora. Con base en lo anterior, 55.8% de los productos tiene una metodología adecuada, 29.4% poco adecuada y 13.4% nada adecuada.

El marco teórico se evaluó conforme a la utilización de uno que tuviera perspectiva de género, así como la referencia a instrumentos internacionales y nacionales en materia de violencia. A este respecto, 67% tiene un marco teórico adecuado, 20.7% poco adecuado y nada adecuado 12.1% de los mismos.

Con respecto a la coherencia interna, es decir, el grado de articulación entre objetivos, metodología y resultados, 55% de los productos mostró alta coherencia interna, 25.5% coherencia interna media y 19.4% coherencia interna baja.

En relación con la coherencia externa, es decir, el grado en que el producto responde a las necesidades de la entidad y a los lineamientos nacionales e internacionales en materia de violencia de género, tenemos que 54.5% de los productos tiene una coherencia externa alta, 20.7% media y 24.6% baja.

El análisis anterior significa que alrededor de la mitad de los productos tiene una alta calidad y aplicabilidad, si a esto se le suman los de aplicabilidad y calidad media, el porcentaje es cercano a 70%.

Tanto la aplicabilidad como los impactos potenciales de los productos evaluados, en su mayoría, carecen de sustento empírico, ya que por el alcance de esta investigación no se pudo saber si los hallazgos o recomendaciones que presentaron se llevaron a la práctica. O bien, si los cambios que pudieron darse en las entidades son consecuencia de la investigación, de los estudios diagnósticos promovidos por los observatorios, de los modelos de atención, de las propuestas legislativas, o bien de factores ajenos a ellos. Únicamente se pudo corroborar esto parcialmente a través de las visitas realizadas a algunas entidades. Pero aun en estos casos, sólo

fue posible saber si los resultados se aplicaron, lo cual es un avance importante, aunque no los impactos reales que pudieron tener.

Sin embargo, la mayoría de los productos tienen resultados que las instancias gubernamentales en las entidades federativas pueden retomarlos fácilmente y ponerlos en práctica para dar atención a los problemas sociales, en particular en el caso de la violencia social y familiar, que constituyen los grandes temas de los materiales evaluados.

En cuanto a la utilización de la teoría de género, la mayoría de los productos evaluados la retoman en sus planteamientos, sobre todo en la presentación de los marcos teóricos. Es decir, existen capítulos dentro de los productos que se dedican a detallar los conceptos de sexo y género, las desigualdades sexuales y sociales en las que derivan, y/o los preceptos socioculturales en las construcciones genéricas. Estas características se observan sobre todo en los productos elaborados por las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, que presentan manuales y modelos relacionados con la violencia. En particular, la mayoría de los modelos de atención y prevención diseñados por las IMEF muestran una revisión amplia y actualizada en cuanto a los estudios de género y violencia se refieren.

Por otro lado, algunos productos soslayan la perspectiva de género y se centran sólo en modelos de atención familiar, sin evidenciar o siquiera mencionar la importancia de las construcciones sociales y culturales de género que determinan la violencia. Esta observación es crítica puesto que décadas de trabajo de investigadoras dedicadas a disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, dentro y fuera del país, han demostrado que uno de los supuestos fundamentales de la teoría sobre la violencia de género, radica en el peso trascendental de las normas y valores socioculturales en la construcción diferenciada y asimétrica de hombres y mujeres y, por ende, en el ejercicio de la violencia contra estas últimas. En este sentido, si se omite el enfoque de género en el diseño de las intervenciones sobre violencia (en el contexto específico que sea: relacional, familiar, escolar e institucional) no se estarían implementando estrategias que influyan en un nivel profundo, es decir, no serían lo suficientemente efectivas a largo plazo.

Los demás productos se centran en el desarrollo de distintos temas como: educación de la sexualidad, autoestima, prevención de adicciones y promoción de la paz. Aunque en términos concretos, el género es un factor que determina la vivencia de las personas dentro de cada uno de dichos

temas, las organizaciones que los proponen no lo retoman ni como teoría ni como enfoque de aplicación práctica en alguna de sus técnicas.

En relación con la metodología utilizada en los productos, se puede diferenciar en dos sentidos. Por un lado, abordar la metodología empleada en el producto y, por otro, la utilizada por aquellos productos que describen modelos de atención. En cuanto al producto en sí mismo, la mayoría emplea una metodología que facilita la lectura en la presentación de los contenidos. Casi todos los trabajos comienzan con la presentación del producto y su propósito, para después enmarcarlo conceptualmente y seguir con las propuestas particulares. Sin embargo, algunos complican su entendimiento y aplicación, pues no tienen propósitos delimitados ni presentación del producto.

Con respecto a la metodología de los productos que proponen modelos de atención y/o de capacitación para trabajar con diferentes poblaciones en distintos escenarios, se encontró que la mayoría de los realizados por mecanismos estatales y por organizaciones de la sociedad civil, siguen estructuras similares, tales como:

- Sustentan la necesidad de realizar programas de capacitación para las y los funcionarios en correspondencia con la Ley General de Acceso y las leyes estatales derivadas de la misma;
- Proponen estrategias de capacitación y sensibilización basadas, en su mayoría, en la perspectiva de género, así como en literatura especializada en violencia contra las mujeres;
- Algunos incorporan guías de apoyo dirigidas a quienes facilitan los procesos de capacitación y, por último, describen las sesiones y técnicas que utilizarán en sus propuestas.

Sin embargo, aquí también se encontraron productos con una metodología confusa, ya que los marcos teóricos que utilizan se contraponen a lo que, en esencia, proponen trabajar (educación sexual, por ejemplo) o, simplemente, son enfoques o teorías que no cuentan con suficiente sustento científico.

No obstante que en la mayoría de los productos la metodología propuesta era clara y estructurada, no se incluyeron sistemas de seguimiento y/o evaluación de resultados e impacto. Tampoco se propusieron sistemas de capacitación continua en los productos enfocados a trabajar con personal del servicio público, lo que limita el resultado de los procedimientos legales, médicos y sociales que se pretenden implementar en cada una de las instancias. Estos dos elementos –la evaluación y

seguimiento, y la capacitación continua– son fundamentales para conocer el grado de efectividad e impacto de los modelos de capacitación y atención propuestos por las instancias y las organizaciones civiles. Sin ellos, las propuestas pueden ser interesantes, pero no habrá con qué respaldarlas o cómo mejorarlas.

En cuanto al alcance que pudieran tener los diferentes productos evaluados, la mayoría podría ser de nivel individual, familiar y, en algunos casos, institucional. Sólo en algunos productos –como los que describen estrategias comunitarias, que se dirigen a personal docente o que involucran diferentes instancias estatales para la atención y/o canalización de personas que viven violencia– pueden esperarse resultados con un alcance más amplio.

Por tipo de productos, los principales resultados fueron los siguientes:

#### *Investigaciones y encuestas*

La mayoría de los trabajos no señalan en las conclusiones la forma en que implementarán sus hallazgos, tampoco si planean elaborar un segundo proyecto para dar continuidad a los resultados. Sin embargo, predominan los que contienen resultados que pueden retomarse para su aplicación en las instancias estatales, sobre todo en el área de la atención a víctimas de violencia intrafamiliar. Esto se lograría dando el paso de la sistematización de los hallazgos a la elaboración de mecanismos más concretos de aplicación, que puedan lograr el apoyo de actores clave necesarios para retomar y aplicar sus recomendaciones en acciones concretas.

Casi ningún estudio menciona el tema de los aspectos éticos que hay que mantener para el trabajo con personas. Pocos productos se refieren concretamente al estudio de un servicio o a la implementación de mejores prácticas institucionales.

#### *Estudios jurídicos*

Los productos de armonización legislativa y normativa contienen propuestas de clara aplicabilidad e impacto en políticas públicas, ya que son trabajos de análisis de los marcos legales vigentes en diversas entidades federativas y propuestas concretas para homologar sus contenidos con la Ley General de Acceso.

En su mayoría, los productos revisados no señalan un objetivo general; mucho menos objetivos particulares y tampoco una exposición de motivos. En general, carecen de un marco teórico y son pocos los que contienen un esfuerzo de reflexión.

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

### ***Propuestas y modelos de intervención***

La mayoría de estos productos presenta una metodología apegada a los objetivos que perseguían, aunque muy parecidas, ya que sus estrategias son similares (sensibilización por medio de talleres).

En general, todos los materiales son congruentes con los marcos teóricos de los que parten y tienen una alta coherencia interna, toda vez que el desarrollo de sus contenidos sigue una estructura clara, lógica y congruente con los objetivos planteados. Son fáciles de seguir y entender.

Casi todos los productos pueden ser instrumentados de manera satisfactoria, debido a que hacen descripciones claras y detalladas sobre los procedimientos y bases teóricas en que se basan, en particular los modelos de atención telefónica y, en cierta medida, los de atención policiaca.

Los productos evaluados no presentaron los resultados obtenidos de su instrumentación, por lo que todas las afirmaciones se hacen con base en las estrategias planteadas y los marcos teóricos elegidos, contenidos en los propios productos. Sólo dos de los productos analizados mencionan estrategias de evaluación de resultados: *Nosotras contra la violencia*, de APIS, A.C., y el *Modelo de prevención de la violencia*, del Instituto Quintanarroense de la Mujer.

### ***Observatorios***

Los observatorios evaluados tuvieron muy buena calidad en lo general, abordan problemas importantes e intentan relacionar problemas sociales con los familiares e individuales. En algunos es notoria la falta de seguimiento y actualización a sus sitios web, y en otros no fue posible encontrar información de su trabajo.

La mayoría han promovido estudios y/o diagnósticos sobre la condición de las mujeres en los estados donde se han implementado, así como una compilación de indicadores de violencia social.

### ***Visita de campo a los estados de Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Yucatán***

Como parte de la evaluación de los productos apoyados por los Fondos del INMUJERES-INDESOL 2006, 2007 y 2008, se vio la necesidad de hacer visitas a algunos estados con el objetivo de conocer de cerca la experiencia de las IMEF en la operación de los tres fondos de manera global y de entrevisitar a responsables de la ejecución de los proyectos.

Todos los estados visitados han concursado en los fondos desde que estos se iniciaron en 2006. Las personas entrevistadas coinciden en que los avances que se han tenido a favor de las mujeres son gracias a los Fondos del INMUJERES e INDESOL, ya que el estado aporta una parte de recursos, pero es insuficiente para las necesidades de los institutos estatales de la mujer. En todas las entidades federativas se percibe que el tema del género no es al que políticamente se le dedica más atención ni tampoco más recursos económicos, pese a que en el discurso se dice lo contrario.

Las personas entrevistadas coincidieron en que el mayor obstáculo es que no se disponga a tiempo del recurso. Esto se hace unos meses antes de que finalice el año, lo cual les impide planear adecuadamente las actividades, así como invertir con mayor provecho el monto que se les asigna.

En dos de los estados, un obstáculo importante es que los Fondos se depositan en la Secretaría de Finanzas y el personal de la instancia no tiene un manejo directo de ellos. Todo debe hacerse mediante la gestión de la Secretaría de Finanzas, proceso que retrasa aún más la llegada de fondos a las IMEF.

En un estado han construido uno de los refugios más grandes y con las mejores instalaciones del país, y en breve será inaugurado. Se pudo construir con recursos del Fondo PAIMEF y del gobierno estatal, así como de otras fuentes de apoyo. Por ejemplo, la propietaria del terreno donde se construyó donó una parte del costo del terreno para que el proyecto pudiera realizarse.

## Catálogo en línea

Se reunieron un total de 361 materiales bibliográficos, incluidos los 231 utilizados en el meta-análisis con el tema de violencia, de los cuales se cuenta con más 200 archivos electrónicos (véase Cuadro 3).

La disposición de un catálogo específico permite agrupar la información con el tema de violencia y facilitar la consulta por instancia generadora.<sup>8</sup> Además, a través del catálogo, se pueden conocer los estudios que ya se han realizado para evitar que se duplique el financiamiento de nuevas investigaciones.

## Conclusiones

Entre los productos evaluados con aplicabilidad alta, destacan los marcos de referencia para diseñar programas estatales de prevención y atención a las mujeres. Los programas estatales, en general, proporcionan el marco jurídico, conceptual e institucional para crear el contexto que permita otorgar atención a las mujeres.

Una carencia de los programas analizados es que el objetivo se enfoca en la atención a las mujeres víctimas de violencia y en menor medida se promueven acciones hacia otros ámbitos de la vida social de las mujeres, mismos que pueden redundar en su calidad de vida como parte de la promoción hacia una vida más saludable, física y mentalmente.

Da la impresión de que en los últimos años la atención a las mujeres ha estado orientada solamente hacia la violencia familiar o de pareja. Si bien éste es un problema urgente, las instituciones deberían, al mismo tiempo, crear condiciones para que la atención a víctimas sea comple-

**Cuadro 3.** Materiales bibliográficos con el tema de violencia

Instancia generadora de las investigaciones, estudios o diagnósticos sobre el tema de violencia hacia las mujeres	Número de materiales bibliográficos
*Fondo de Transversalidad de la Perspectiva de Género	23
*Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género	36
Fondo Proequidad	30
*Programa de Apoyo a Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas	158
*Programa de Coinversión Social	14
Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género	7
Instituto Federal Electoral	2
Cámara de Diputados	29
Tesis presentadas en el concurso Sor Juana Inés de la Cruz	18
Instituto Nacional de Salud Pública	2
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	13
Secretaría de Seguridad Pública	28
Total	361

205

Fuente: INMUJERES con base en el catálogo bibliográfico del Centro de Documentación.

\*Materiales del meta-análisis.

<sup>8</sup> Véase <http://cedoc.inmujeres.gob.mx>. Catálogo de investigaciones y evaluaciones sobre violencia en contra de las mujeres en el marco del Artículo 48 de la Ley General de Acceso [Junio 2010].

mentada con otras acciones. De lo contrario, existe el riesgo de que en el futuro los programas estatales presten poca atención a otros temas que afectan igualmente la calidad de vida de las mujeres, como por ejemplo, el de la violencia social.

Otro tipo de productos que fueron considerados con aplicabilidad alta son los modelos de atención a las víctimas de violencia. Si bien las propuestas en este renglón no son muy innovadoras porque repiten el esquema orientado hacia la atención psicológica y jurídica, utilizan formatos que han resultado exitosos. En ese sentido, un tema que se ha desarrollado poco, es el de la capacitación a los elementos encargados de la procuración y aplicación de justicia, en particular al personal policiaco que acude al llamado de las víctimas de violencia.

Otra recomendación para los fondos es que en sus convocatorias se publique la capacitación a personal policiaco sobre violencia familiar como tema específico de los proyectos. Un buen ejemplo de cómo se puede llevar a cabo es el *Estudio de evaluación de procesos operativos de las unidades municipales de atención a mujeres víctimas de violencia*, elaborado en Guerrero, en el que se subraya la necesidad de que la capacitación a la policía sea un tema indispensable para proporcionar una mejor atención a las víctimas de violencia.

Los productos de armonización legislativa y normativa contienen propuestas de clara aplicabilidad e impacto en políticas públicas. Se trata de trabajos de análisis de los marcos legales vigentes en diversas entidades federativas, como Aguascalientes, Baja California, Colima, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, y propuestas concretas para homologar sus contenidos con la Ley General de Acceso. La mayoría de los productos invocan como marco referencial algunos instrumentos internacionales –CEDAW, Convención de Belem do Pará–, la constitución política del país y las constituciones estatales.

Si bien todas las propuestas son aplicables en sus respectivas entidades, sería deseable que todas fueran ampliamente discutidas, analizadas y sometidas a votación en los congresos locales. Los productos revisados no contienen información al respecto y por ello no se sabe qué suerte corrieron en el Poder Legislativo.

Asimismo, las leyes de Baja California y Guerrero son muy incluyentes, es decir, involucran prácticamente a toda la administración pública de la entidad en el Sistema Estatal contra la Violencia. De esta manera, el impacto puede ser muy notorio, ya que desde distintas trincheras se realizan

acciones contra la violencia. El Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia de Quintana Roo tiene un buen impacto potencial. La ley de Coahuila, en cambio, resulta limitada; el Sistema Estatal está integrado por el Consejo Directivo del Instituto de la Mujer, que en dado caso podrá convocar a otras instancias de manera puntual. Si se acota el campo de acción de esa manera y se deposita toda la responsabilidad en una instancia –Instituto de la Mujer– el impacto posible disminuye drásticamente.

Es necesario fortalecer metodologías y retomar hallazgos de otros estudios, ya que muchos no refieren la problemática en la entidad, y repiten cifras de las encuestas nacionales que no están desagregadas por municipios.

Se necesita profundizar y extender aún más la conciencia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; para lograrlo, se requiere de respuestas más integrales y de políticas de Estado transversales. Para ello, las instancias deben fortalecerse como organismos rectores de la política de género. No basta con que se reciban o se destinen recursos, es imprescindible tener autonomía para ejercerlos y fortalecimiento institucional.

Las instancias de las mujeres deberían hacer mayores esfuerzos por capacitar en perspectiva de género a funcionarios/as de otras instancias estatales y monitorear sus acciones, con el fin de evitar tratos paternalistas, revictimizantes, o que promueven la conciliación y la estabilidad familiar a cualquier costo. Esto resalta cuando se deben coordinar instituciones que no fueron creadas para atender la violencia de género, tal es el caso, por ejemplo, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ministerios públicos (MP) y los servicios de salud.

Una recomendación para el INMUJERES como instancia coordinadora de la política de género en el país, sería que después de conocer los vacíos temáticos existentes, a partir del recuento de los trabajos que se han elaborado a lo largo de estos tres años, incluyera en las convocatorias aspectos dirigidos a cubrirlos. Algunos temas y estrategias que requieren profundizarse son: masculinidades y trabajo con agresores, prevención de la violencia social con enfoque de género, medios de comunicación, evaluación de servicios de atención, trabajo con agentes de seguridad, difusión de mejores prácticas, mujeres que carecen de redes sociales de apoyo como migrantes y amas de casa, entre otros.

Se necesita apoyar más propuestas de estudio, seguimiento o evaluación de servicios de atención a mujeres víctimas de violencia.

Los observatorios deben seguirse apoyando, ya que esta evaluación mostró que aquellos con mayor continuidad en el tiempo, son capaces de elaborar y sistematizar información relevante en su área de influencia, con un conocimiento directo del entorno donde se van a aplicar las políticas y programas, siempre y cuando sus responsables y operadoras/es reúnan determinados requisitos de capacitación y enfoque de género.

En general, los productos revisados convergen con lo que determina la CEDAW, sobre todo en lo referente a los Artículos 5, 10 y 12 de dicha Convención. En cuanto al Artículo 5, que enuncia la necesidad de modificar los patrones de conducta, estereotipos y prejuicios que promueven la desigualdad entre hombres y mujeres, los productos cuyo propósito es sensibilizar y prevenir a través de talleres, capacitaciones y campañas de información en las comunidades, y cuyos temas abarcan la construcción social del sistema sexo-género, los roles y estereotipos de género, el género y su relación con la violencia hacia las mujeres, entre otros, responden a lo expuesto por este Artículo. Estos productos fueron elaborados por las IMEF en su mayoría, lo que refleja el compromiso asumido por los gobiernos estatales al respecto.

En lo tocante al Artículo 10, que señala como escenario de aplicación lo establecido por la Convención –es decir, la erradicación de cualquier forma de discriminación hacia las mujeres y la procuración de igualdad con el hombre– en las escuelas de niveles básico, medio, medio superior y superior, sólo cuatro productos se enfocan a trabajar en este sentido. En coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), se desarrollaron dos libros de texto que permiten la discusión teórica y adquisición de habilidades profesionales para promover la igualdad y la equidad. Otro más fue un manual para sensibilizar a las y los docentes de nivel medio, en particular, para la prevención de la violencia a través de la promoción de la equidad de género, y otro que consistió en material didáctico para estudiantes de secundaria con el propósito de educar en equidad. Tres de estos productos son propuestos por instancias gubernamentales.

Se sugiere promover la elaboración de productos que incidan en los espacios educativos, por ejemplo, modificaciones en los materiales didácticos, libros de texto y contenidos curriculares, utilizando un lenguaje no sexista e incluyente, así como a través de la sensibilización y capacitación del personal docente para evitar el reforzamiento de roles y estereotipos de género en las actividades

curriculares y extracurriculares que desarrollan las y los estudiantes, y de los alcances y expectativas que cada quien pudiera tener.

Respecto al Artículo 12, que determina la elaboración de estrategias para evitar la discriminación de las mujeres en el ámbito de la salud, sobre todo en lo referente a la salud reproductiva, sólo dos organizaciones civiles elaboraron productos relacionados con este ámbito. Debido a ello, se plantea la necesidad de impulsar propuestas que desarrollen las condiciones básicas para la consecución de los objetivos planteados en dicho artículo. Sobre todo sería importante fomentar las acciones desde las instancias estatales, pues son las directamente vinculadas con el logro de los propósitos aquí expuestos.

Por lo demás, es fundamental destacar que los productos revisados se centran en la prevención y atención de la violencia en el nivel familiar, brindando menor atención a la violencia en otros ámbitos, por lo que su relación con la CEDAW es parcial.

Referente a la Convención Belém do Pará, las correspondencias son más evidentes debido a que la Ley General de Acceso retoma los compromisos estatales ante dicha Convención y los enumera como decretos. En este sentido, los productos cuyo propósito es la prevención y atención de la violencia hacia las mujeres, se apegan, al menos en su mayoría, a lo establecido por esa Ley General y, por ende, a la Convención.

Sin embargo, es necesario resaltar que el interés de estos productos se enfoca en el ámbito de la violencia familiar, y se descuidan las demás medidas específicas señaladas en el Artículo 8 de esta Convención. Entre otras acciones, sería necesario desarrollar estrategias orientadas a sensibilizar a quienes laboran y toman decisiones en los medios de comunicación con respecto al tema de la violencia de género y la equidad, al igual que la elaboración de materiales y formación en el uso de un lenguaje incluyente y equitativo en la información que transmiten.

Asimismo, se sugiere fomentar la investigación y evaluación de los productos financiados para contribuir a la literatura existente que dé cuenta de la efectividad de las experiencias realizadas por los estados y organizaciones de la sociedad civil, así como a la explicación y entendimiento de la violencia de género. Y por último, ampliar los ámbitos de impacto de las propuestas y productos más allá del espacio familiar, como la escuela, el trabajo, la comunidad y las instituciones.

De igual forma, el catálogo en línea es una herramienta relevante para que las mujeres conozcan sus derechos y puedan ejercerlos y para que las entidades responsables de generar políticas públicas accedan a la información producida en todo el país.

## Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993), *Declaración sobre la eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Ginebra.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007), “Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, *Diario Oficial de la Federación*.

Castro, R.; Casique I. (2007), “Violencia de pareja contra mujeres en México: en busca de datos consistentes”, en *Informe nacional sobre violencia y salud*, Secretaría de Salud. México.

Convención Belém do Pará. *Informe de Indicadores 2008*. Disponible en: [http://www.inmujeres.gob.mx/dgede/sie/formas/convenciones/Belem/MESECVI-Indicadores\\_2008.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/dgede/sie/formas/convenciones/Belem/MESECVI-Indicadores_2008.pdf)

Dutton, D. (2006), *Rethinking Domestic Violence*, University of British Columbia Press, Vancouver.

Feldman, C.; Ridley C. (1995), “The etiology and treatment of domestic violence between adult partners”, en *Clinical Psychology: Science and Practice*. vol. 2 (4), Winter.

Gelles, R. (2000), “Public policy for intimate violence and child maltreatment: a few successes, many false promises”, En *UMKC Law Review*, Fall.

Híjar M.; Valdez R. (eds.) (2008), *Programas de intervención con mujeres víctimas de violencia de pareja y con agresores. Revisión de la experiencia internacional y mexicana*, Instituto Nacional de Salud Pública, México.

Instituto Nacional de las Mujeres (2008), *Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Instituto Nacional de las Mujeres, México.

Johnson, M. (2005), "Domestic Violence: It's not about gender – Or is it?", en *Journal of Marriage and Family*, vol. 67, December: 1126-1130.

Johnson, M.; Ferraro K. (2000), "Research on Domestic Violence in the 1990s: Making distinctions", en *Journal of Marriage and the Family*, vol. 62, November: 948-963.

Lagarde, M. (2007), "Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", en María Jiménez (coord.), *Violencia familiar y violencia de género. Intercambio de experiencias internacionales*, UACM, México.

Larrauri, E. (2007), *Criminología crítica y violencia de género*, Trotta, Madrid.

Loseke, D.; R. Gelles y M. Cavanaugh (2005), *Current Controversies on Family Violence*, Sage Publications, California.

Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (2003), "Informe mundial sobre la violencia y la salud", en *Publicación científica y técnica*, núm. 588, Washington DC.

Secretaría de Salud (1999), *Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (NOM-190)*, México.

Tiefenthaler J.; A. Farmer y A. Sambira (2005), "Services and Intimate Partner Violence in the United States: a country level analysis", en *Journal of Marriage and the Family*, vol. 67, August.

### *Páginas electrónicas de los observatorios*

[observatoriociudadano.org.mx](http://observatoriociudadano.org.mx)

[observatorioltlaxcala.org](http://observatorioltlaxcala.org)

[ovsgumic.org](http://ovsgumic.org)

[www.amdh.org.mx/obsViolenciaEdu/](http://www.amdh.org.mx/obsViolenciaEdu/)

[observageneromorelos.org/degenero.htm](http://observageneromorelos.org/degenero.htm)

[www.ujed.mx/ovsyg](http://www.ujed.mx/ovsyg)

[sitio.lag.uia.mx/publico/seccionesuialaguna/vidauniversitaria/observatorio/index.html](http://sitio.lag.uia.mx/publico/seccionesuialaguna/vidauniversitaria/observatorio/index.html)