



# **BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

---

---

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

**“EL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA MUJER DE  
SAN PEDRO CHOLULA, PUEBLA COMO PROMOTOR DE  
DESARROLLO EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA  
ELIMINAR LA VIOLENCIA EN CONTRA DE LAS MUJERES  
CHOLULTECAS DURANTE EL PERIODO 2011-2014”.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

**PRESENTA**

**PAOLA FLORES PARRA**

**DIRECTORA DE TESIS**

**DRA. MARÍA MAGDALENA GUTIÉRREZ CUBA**

**PUEBLA, PUE.**

**AGOSTO, 2016**

## **Agradecimientos**

Ante todo quiero agradecer a todo el personal docente y administrativo que me brindó su apoyo durante el tiempo que realicé mis estudios de maestría en mi querida Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Mi reconocimiento y gratitud infinita a mi directora de tesis, la doctora María Magdalena Gutiérrez Cuba, por su invaluable apoyo a lo largo de este trabajo.

A mis revisoras de tesis, Doctora Lizbeth Sánchez Flores, Doctora Marisela Méndez Balbuena y la Maestra Falinda E. Bahena Benítez, por brindarme sus conocimientos y recomendaciones a fin de obtener el mejor resultado dentro del este trabajo, reconozco su profesionalismo.

Al culpable de haber iniciado la maestría, mi compañero de clases y compañero de vida, Azain, quien cree en mí y en todo momento me impulsa para lograr mis metas.

A mis padres, hermana y sobrina, quienes están conmigo en todo momento, siendo mis pilares para seguir avanzando, ya que con ellos me siento fortalecida.

Para todas y todos, mi agradecimiento y cariño.

## Índice General

<b>Introducción</b>	1
<b>Planteamiento del Problema</b>	3
<b>Justificación</b>	3
<b>Objetivos Generales</b>	4
<b>Objetivos Particulares</b>	5
<b>Hipótesis</b>	5
<b>Marco de Referencia</b>	6
<b>Marco Teórico</b>	6
<b>Marco Metodológico</b>	8
<b>Fuentes de Consulta</b>	8
<b>Capítulo 1: Políticas Públicas con Perspectiva de Género</b>	
1.1	Feminismo 9
1.2	Teoría Sexo-Género 12
1.3	Género en el Desarrollo 17
1.4	Desarrollo Humano y Local 19
1.5	Políticas Públicas con Perspectiva de Género 22
1.6	Condición y posición de las mujeres de San Pedro Cholula 25
<b>Capítulo 2: Violencia de Género</b>	
2.1	Violencia 32
2.2	Violencia de Género 33
2.2.1	Dimensiones de la Violencia de Género: Enfoque Ecológico de Factores Relacionados con la Violencia 38
2.3	Tipos y modalidades de la Violencia 41
2.4	Ciclo de la Violencia de Género 42
2.5	Marco Jurídico para garantizar una vida libre de violencia 44
2.6	Datos acerca de la Violencia de Género en el Municipio de San Pedro Cholula. 61
<b>Capítulo 3: Participación Ciudadana en la Gestión Pública</b>	
3.1	Antecedentes de la Participación Ciudadana 66
3.2	Ciudadanía 71
3.3	Teorías Políticas y Ciudadanía 73
3.4	Participación Ciudadana 78
3.5	Objetivos de la Participación Ciudadana 81
3.6	Formas y Modalidades de la Participación Ciudadana 82
3.7	Construcción de la Ciudadanía desde el Feminismo 85
3.8	Marco Jurídico de la Participación Ciudadana 96

3.9	Participación ciudadana para la eliminación de la violencia de género	100
3.10	Prevención de la Violencia de Género involucrando la Participación Ciudadana	105
3.11	Atención a la Violencia de Género (prestación de servicios) involucrando la participación ciudadana	107
3.12	Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula, Puebla y la participación ciudadana para la prevención y atención de la Violencia de Género	108

**Capítulo 4: Evaluación de las Políticas Públicas con Perspectiva de Género “Instituto Municipal De Las Mujeres, San Pedro, Cholula Puebla 2011- 2014”**

4.1	Definición de Evaluación	113
4.1.1	Objetivos de la evaluación de las políticas públicas	116
4.1.2	Tipos de evaluaciones	117
4.1.3	Evaluación Ex Post	119
4.2	Modelo de evaluación	120
4.3	Metodología	122
4.4	Desarrollo del Modelo de Evaluación	124
4.4.1	Etapa 1: Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula 2011-2014	124
4.4.2	Etapa 2: Descripción de las Políticas Públicas Locales con Perspectiva de Género, 2011-2013, y la Instancia Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula	131
4.4.3	Etapa 3 Juicios, valoraciones e interpretaciones acerca de los hallazgos encontrados	141

	<b>Conclusiones Generales</b>	152
	<b>Referencias</b>	157
	<b>Índice de Gráficos</b>	165
	<b>Índice de Tablas</b>	166

## Introducción

La institucionalización o incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas a nivel municipal, resulta ser, una tarea nueva en el actuar gubernamental, por lo que se requiere de su análisis y evaluación de las nuevas prácticas realizadas.

En el municipio de San Pedro Cholula-Puebla, dichas prácticas comenzaron en el periodo administrativo 2011-2014, incorporando el tema de la igualdad de género a la agenda municipal y la realización de los planes de igualdad de forma participativa, para identificar y realizar propuestas en torno a las necesidades prácticas e intereses estratégicos de hombres y mujeres pertenecientes al municipio, tomando como base el desarrollo humano y respetando sus derechos. En su aplicación, se detectó a la violencia de género como el principal problema que enfrentan las mujeres para lograr su pleno desarrollo y el de su comunidad.

Fue en el año 2011, cuando el Instituto Municipal de las Mujeres con apoyo de la Administración Pública Municipal, comenzó a realizar acciones de implementación o intervención en el municipio, específicamente en las juntas auxiliares, trabajos encaminados a prevenir y atender la violencia de género, en actividades como: talleres, conferencias, terapias, grupos de autoayuda, etc. En ellas se destaca la participación y activismo de la ciudadanía, especialmente, el de las mujeres, suceso raramente visto en el municipio.

Durante el año 2012, se recaba información que sirve para dar sustento a los productos que se llevaron a cabo, mismos que se mencionaran en el último capítulo. Para el 2013, se continúa con las acciones de intervención en las juntas auxiliares, así como la realización de los planes de igualdad, abordando los temas de: igualdad jurídica derechos humanos y no discriminación, así como la violencia de género.

Las acciones impulsadas por el gobierno municipal a través del Instituto Municipal de las Mujeres resultan ser, el objeto de estudio de la presente investigación, de ella se derivan cuatro capítulos. El primero, investiga las políticas

públicas con perspectiva de género desde la corriente del pensamiento feminista y su relación con el Estado, finalmente se abordan datos estadísticos que describen el contexto sociodemográfico del municipio de San Pedro Cholula, así como la condición y posición de género, y las desigualdades detectadas entre hombres y mujeres, en diferentes ejes de desarrollo. El segundo capítulo, aborda el marco teórico conceptual de la violencia y la violencia de género, y nos brinda una breve descripción de los tipos y modalidades de violencia de género, así mismo se proporciona el marco jurídico que guarda relación con la violencia de género desde los tratados internacionales hasta la legislatura local, finalizando con datos aportados por el municipio y resultados de entrevistas realizadas en esta investigación respecto a los tipos de violencia que acontecen en San Pedro Cholula. En el tercer capítulo, se pretende conocer si la participación ciudadana puede ser una herramienta promotora de la defensa de los derechos de las mujeres, por lo que para cumplir con el objetivo se reseñaron primeramente los antecedentes y la evolución de la participación ciudadana de las mujeres en México, se mencionan los aspectos conceptuales, objetivos, formas y modalidades, no sin antes señalar la legislación que la regula, para después identificar las acciones emprendidas por la Instancia Municipal de la mujer en las que se ha dado apertura a la participación ciudadana, en busca de la eliminación de la violencia de género. Finalmente el cuarto capítulo, hace referencia a un breve estudio conceptual sobre la evaluación de las políticas públicas de igualdad, para proceder a diseñar un modelo de evaluación aplicado a las políticas públicas de igualdad 2011-2014 en el municipio de San Pedro Cholula, en él se incluyen tres etapas, se evalúan los productos y resultados obtenidos por el Instituto Municipal de la Mujer, finalmente se realizan las recomendaciones derivadas de los hallazgos obtenidos, así como sus conclusiones.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Las acciones emprendidas por el Instituto Municipal de las Mujeres de San Pedro Cholula, Puebla incentivan la participación de la sociedad cholulteca en pro de la defensa de los derechos de las mujeres en condición de violencia?.

## JUSTIFICACIÓN

A lo largo de la historia, la mujer dentro de la sociedad mexicana ha vivido una constante lucha por adquirir los mismos derechos que los hombres, es decir, eliminar los obstáculos que se le han impuesto y poder ser incorporada totalmente al campo laboral, social, educativo y económico, gozando así de sus derechos consagrados en la Carta Magna sin titubeos, ya que desafortunadamente en la actualidad se siguen presentando algunas limitantes para el pleno desarrollo de la mujer, debido a diversas circunstancias, la principal se puede situar dentro de su mismo género.

El término “violencia de género”, actualmente es empleado de forma frecuente entre los servidores públicos, políticos, líderes sociales, así como mujeres y hombres comprometidos con la igualdad de oportunidades entre los sexos. Sin embargo a pesar de ser un concepto utilizado constantemente, son pocas las personas que identifican todo lo que la violencia de género trae consigo. Diversos estudios han demostrado que las causas que promueven la no incorporación de las mujeres a la sociedad se debe a su rol de género histórico, la baja educación de las mujeres, un alto nivel de fecundidad y los bajos salarios que percibe en comparación con los hombres por un mismo tipo de trabajo. Es por ello que en este trabajo se desarrollará una investigación que primeramente deje en claro que es el género, el papel de Estado en la defensa de los Derechos Humanos y del Instituto Municipal de las Mujeres. Para continuar con los principales obstáculos que enfrentan las mujeres del municipio para su desarrollo *“la violencia de género”* y *analizar* el marco jurídico y conceptual correspondiente.

Finalmente se evaluarán las acciones emprendidas por el Instituto Municipal de las Mujeres con el fin de reforzar las buenas prácticas de los gobiernos y la ciudadanía hacia el sector de la población con más rezagos **“las mujeres”**

El motivo de realizar esta investigación, es porque en mi corta experiencia como litigante y servidora público he podido percatarme que en el municipio de San Pedro Cholula, sobre todo en sus juntas auxiliares existe un gran número de mujeres que sufren violencia de género esto se debe a la sobrecarga de trabajo y responsabilidades domésticas que afectan su disposición de tiempo y de capital social para ingresar a la sociedad con mejores condiciones. De igual forma, su marginación a la política, reduce sus posibilidades de incidencia en favor de sus demandas y de la instauración de valores de equidad e igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad y el Estado.

Sin embargo y a pesar de sus temores, las mujeres en el municipio intentan superarse buscan y exigen oportunidades, las cuales son limitadas, es por ello que en este trabajo incluyo el tema de participación ciudadana, ya que el municipio al no tener capacidad suficiente para cubrir las demandas sociales, debe buscar alternativas fuera de su estructura para dar respuestas que beneficien a la sociedad, y que mejor que la participación de la propia ciudadanía.

Todo lo mencionado con antelación tiene como objetivo demostrar que si las acciones emprendidas por el Instituto Municipal de la Mujer de San Pedro Cholula incentivan la participación de la sociedad cholulteca en pro de la defensa de los derechos de las mujeres en condición de violencia, y en caso contrario ver alternativas para explotar y buscar mejores beneficios a la problemática de la violencia en contra de las mujeres.

## **OBJETIVOS GENERALES**

- Identificar las Políticas Públicas con Perspectiva de Género instituidas por el municipio de San Pedro Cholula, Puebla, a través de las acciones



emprendidas por el Instituto Municipal de las Mujeres, en el periodo administrativo 2011-2014.

- Conocer las formas de intervención del Instituto Municipal de las Mujeres, en la promoción y articulación de la participación ciudadana, para la prevención, atención y sanción de la violencia de género en San Pedro Cholula, Puebla.

### **OBJETIVOS PARTICULARES**

- Referir los aspectos conceptuales de las Políticas Públicas con perspectiva de género.
- Conocer la condición y posición de género de las mujeres pertenecientes al municipio de San Pedro Cholula.
- Conceptualizar aspectos sobre la violencia de género.
- Conocer si la participación ciudadana puede ser una herramienta promotora de la defensa de los derechos de las mujeres.
- Señalar y describir el método de evaluación de los objetivos y metas del Instituto Municipal de la Mujer.
- Analizar el papel del Instituto Municipal de las Mujeres como promotor de fomento de la participación de la ciudadanía.
- Realizar conclusiones y recomendaciones futuras para el desarrollo del Instituto.

### **HIPÓTESIS**

A través del Instituto Municipal de la Mujer de San Pedro Cholula es posible generar participación ciudadana que coadyuve en los programas que se llevan a cabo dentro de esta instancia para lograr un mayor impacto de los mismos en la población, derivando como consecuencia una disminución importante de la violencia en contra de las mujeres cholultecas.

## MARCO DE REFERENCIA

### Marco Teórico

- Género. La noción de género surge a partir de la idea de lo “femenino” y lo “masculino”, no son hechos naturales o biológicos, sino construcciones culturales. Son todas las normas, obligaciones, comportamientos, pensamientos, capacidades y hasta carácter que ha exigido la sociedad a las mujeres y a los hombres por su condición biológica. Género no es sinónimo de sexo. Cuando hablamos de sexo nos referimos a la biología –a las diferencias físicas entre los cuerpos de las mujeres y de los hombres–, y al hablar de género, a las normas y conductas asignadas a hombres y mujeres en función de su sexo. (Carvajal, Evelin Tellez, 2016, pág. 61)
- Perspectiva de Género. Representa el marco de referencia, si se quiere filosófico y científico, a partir del cual se crea una interpretación de la realidad que es sensible a las causas y efectos de las diferencias de género en el contexto de las sociedades y en las personas de uno u otro sexo. Es un enfoque crítico e histórico de la sociedad humana, profundamente enraizado en la reflexión feminista y orientada hacia una concepción del desarrollo y la democracia como procesos que deben estar centrados en los seres humanos con un claro fundamento ético cuyo valor esencial es la igualdad. Es un enfoque que sintetiza los aportes de múltiples disciplinas en una visión compleja de la realidad. Esto no significa que antes de la aparición de esta contemporánea Teoría de Género no se hubiesen producido interpretaciones de las conductas correspondientes a varones y mujeres. Toda sociedad y en todas las épocas ha desarrollado una perspectiva desde la cual interpreta la realidad. Lo que diferencia a las interpretaciones tradicionales de la que fundamenta la perspectiva de género tal como la conocemos actualmente, es que aquellas, a diferencia de la interpretación histórica reciente, han sostenido que los comportamientos de hombres y mujeres están determinados por razones biológicas. (García, 2003:25)

- Políticas Públicas de Igualdad. “Conjunto de las decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas en relación al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y a la mejora de la situación socio-económica, política y cultural de la mujer” (Bustelo, 2004:17).
- Instancias Municipales de las Mujeres. Son el mecanismo institucional para integrar la perspectiva de género de manera transversal en las tareas de la planeación y gestión municipal y para proponer políticas públicas, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a cerrar las brechas de género. Su óptimo funcionamiento depende en gran medida de dotarlas de capacidad de decisión, con recursos presupuestarios y personal profesionalizado en género, así como oportunidades para influir en la formulación de todas las políticas gubernamentales. (INMUJERES: 2012,73).
- Participación Ciudadana. Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos” (Cardarelli y Rosefeld, 1998:123), (Citados por Canto, 2010:23)
- Evaluación: La valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental (Salcedo, 2011:22).
- Evaluación Ex Post: “componen la gestión de los programas públicos seleccionados, por lo que sus efectos constituyen datos históricos” (Cardozo, 2006:47). Tiene por objeto identificar, medir, comparar, analizar y valorar los resultados obtenidos, así como emitir recomendaciones en función de los hallazgos obtenidos en la investigación.

## **Marco Metodológico**

La metodología empleada en este trabajo fue a través de la investigación mixta, realizando actividades como: entrevistas, grupos focales, talleres, foros públicos. Como resultado, derivan cuatro estrategias para combatir la problemática de la Violencia de Género en el Municipio de San Pedro Cholula, Puebla.

## **Fuentes De Consulta**

Bustelo Ruesta María (2004). *La evaluación de las Políticas Públicas de Género en España*. Catarata, Madrid España. Pp. 17-29.

Canto Chac Manuel (Coordinador), Ziccardi Alicia, (2010). *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. Grupo Editorial Siglo XXI, México DF. Pp. 21-205.

Cardozo Brum Myriam Irma (2006). *La evaluación de las políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 47-134.

Carvajal, Evelin Tellez;. (2016). *Derecho y Tic. Vertientes actuales*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

García Prince Evangelina (2003). *Hacia la Institucionalización del Enfoque de Género en las Políticas Públicas*. Fundación Friedrich Ebert, Caracas Venezuela.

Instituto Nacional de las Mujeres (2012). *Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 1. Guía conceptual*, INMUJERES, México, D.F. P.p. 19-73.

Salcedo Roberto (2011). *Evaluación de políticas públicas*. Siglo Veintiuno Editores. México D.F. Pp. 22.

# CAPITULO I.

## Políticas Públicas con Perspectiva de Género

*"En los dos sexos se desarrolla el mismo drama de la carne y el espíritu, de la finitud y la trascendencia; a ambos les roe el tiempo, los acecha la muerte; ambos tienen la misma necesidad esencial uno del otro; y pueden extraer de su libertad la misma gloria; si supiesen saborearla, no sentirían la tentación de disputarse falaces privilegios; y entonces podría nacer la fraternidad entre ellos"*

*Simone de Beauvoir*

En la actualidad hablar de las “mujeres” llega a ser en muchas ocasiones incomodo, innecesario y/o controversial, debido a la postura personal que cada persona llega a desarrollar a lo largo de su vida; de lo que es bueno o no lo es, bajo este argumento el presente capitulo toma como referencia una postura basada en los Derechos Humanos y principios universalmente aceptados como; la igualdad jurídica de las personas, con el fin de evitar prejuicios o ideas históricas, cultural y socialmente aceptadas.

### 1.1 Feminismo

A lo largo de la historia, las relaciones entre mujeres y hombres, sus acontecimientos económicos, políticos y sociales, han sido explicados por dos principales corrientes: *liberalismo* y *socialismo*, sin embargo, los desafíos y retos que actualmente la sociedad está demandando, requieren de un mayor alcance, es decir, incluir a poco más de la mitad de la población “las mujeres” al desarrollo protagónico de una democracia participativa. Bajo este contexto surgió el Feminismo, entendido como: “Aquella tradición política de la modernidad, igualitaria y democrática, que mantiene que ningún individuo de la especie humana debe ser excluido de cualquier bien y de ningún derecho a causa de su sexo” (Valcárcel, 2009:214).

Amelia Valcárcel escribe tres olas o etapas principales del Feminismo: la primera etapa que se centró en la lucha de las mujeres por la ciudadanía, la

igualdad y la educación, etapa que tiene su origen en el Barroco hasta la Revolución Francesa. La segunda etapa conocida como Sufragismo, va desde el manifiesto de “Seneca Falls” (1848, Nueva York)<sup>1</sup> hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, dicha etapa se enfocó en la continuación de la educación, los derechos políticos como votar y ser votadas. Finalmente la tercera etapa tuvo sus comienzos en 1968 hasta nuestros tiempos, sus demandas se centran en la lucha de los derechos civiles, derechos reproductivos, la paridad política y el desarrollo de la mujer en la globalización, como los derechos económicos, al exigir un salario igualitario por realizar el mismo trabajo que realiza un hombre, y demandar u ocupar más puestos de toma de decisión. (2009:214-215)

El Feminismo, cuestionó la participación del Estado al preguntarse ¿Cuál debe de ser el papel de este último en los intereses de las mujeres o en el ejercicio de sus derechos?, respuesta que suscitó el desarrollo de dos corrientes, por una parte están las feministas, que aceptan la idea de la intervención del Estado, como responsable o promotor de eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres y, en otro extremo las feministas que ven al Estado como reproductor de estereotipos al colocar su protección hacia las mujeres, como una extensión más del padre o esposo de la mujer y con ello la dominación masculina, debate que sin duda hoy en día, sigue presente en la agenda feminista. La corriente en la que se basa la presente investigación es el Feminismo Institucional a partir de ahora FI, el cuál defiende: “...que las políticas públicas de igualdad de género, se encuentra en la idea o el reconocimiento de que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades y la discriminación de la mujer” (Bustelo, 2004:17).

La razón de optar por esta corriente, se basa en la convicción de acordar y resolver de forma pacífica los problemas en común, entre Estado y sociedad. Sus inicios del FI son en la en la década de los años setenta y ochenta, cuando el movimiento logró que se impulsara el tema de la desigualdad de género en la

---

<sup>1</sup> Se celebró la primera convención sobre los derechos de la mujer en Estados Unidos, el resultado fue la publicación de un documento en el que denunciaban las restricciones políticas, a las que estaban sometidas las mujeres.

cuestión pública, además de su entrada en la agenda de los poderes públicos y se comenzaron a formular medidas al respecto. El pionero en estas prácticas fue Estados Unidos ya que: “habían comenzado a dar las primeras acciones positivas y los primeros indicios del llamado “feminismo institucional”, a través del Women’s Bureau<sup>2</sup>, el cual se crea a principios del siglo XX” (Stetson,1995:254-271).

Fue en 1975 cuando por primera vez, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) anunció el compromiso de trabajar en pro de la igualdad entre el hombre y la mujer, con ello el impacto fue tan grande que produjo un contagio a otras organizaciones internacionales y gobiernos, la mayoría países desarrollados, Bustelo cita al respecto:

Las feministas fueron especialmente eficaces como “*introductoras de agenda*” o *agenda setters* del problema de las desigualdades de género en las diferentes políticas nacionales. Compartimos aquí la idea de Granados (1999:159) de que, en general, “tanto las definiciones del problema de la desigualdad, como su entrada en agenda y la toma de decisiones al respecto no han tenido historias nacionales. Ha sido el movimiento feminista el que ha presionado por que la desigualdad entre los géneros fuera tenida en cuenta por los poderes públicos, y el que ha conseguido que, primero en países aislados, Estados Unidos casi siempre, y después generalizado a través de la actuación de determinadas organizaciones internacionales, el problema de la desigualdad entre los géneros fuera incluido en los procesos de toma de decisiones”. (Bustelo 2004:217)

A groso modo es así como el Feminismo, de la tercera ola principalmente toma alianza y es aceptado por Estados y Organismos Internacionales, como uno de los principales responsable de atender las desigualdades y discriminaciones históricas entre mujeres y hombres, a causa de pertenecer a un determinado sexo, situación que se explica y analiza en el siguiente tema.

---

<sup>2</sup>Fue creada por ley en 1920 para formular normas y políticas para promover el bienestar de las mujeres asalariadas, mejorar sus condiciones de trabajo, aumentar su eficiencia y promover sus oportunidades de empleo.

## 1.2 Teoría Sexo - Género

Durante la segunda mitad del siglo XX, el movimiento feminista, busco una forma de explicar y entender la realidad, ello dio entrada a la conceptualización de lo que es natural y lo que es construido en una sociedad, por ello es importante analizar los conceptos teóricos básicos como son: “sexo y género”, ya que serán un parte aguas, para la presente investigación.

Cuando se habla de sexo se refiere; “a la biología a las diferencias físicas entre los cuerpos de las mujeres y de los hombres” (Varela, 2005:181). Es una condición natural, sin que la distinción o diferencias impliquen superioridad de un sexo sobre el otro.

Por otra parte el género ha servido como una categoría analítica de las ciencias sociales, sin embargo dicho término en la teoría feminista, ha servido de base para el análisis crítico en función de los derechos humanos universales, en este sentido, Nuria Varela, hace referencia al respecto:

La noción de género surge a partir de la idea de que lo “femenino” y lo “masculino” no son hechos naturales o biológicos, sino construcciones culturales. Por género se entiende, como decía Simone de Beauvoir, “lo que la humanidad ha hecho con la hembra humana”. Es decir, todas las normas, obligaciones, comportamientos, pensamientos, capacidades y hasta carácter que se han exigido que tuvieran las mujeres por ser biológicamente mujeres. Género no es sinónimo de sexo. Cuando hablamos de sexo nos referimos a la biología –a las diferencias físicas entre los cuerpos de las mujeres y de los hombres–, y al hablar de género, a las normas y conductas asignadas a hombres y mujeres en función de su sexo”. (2005:181)

En este sentido, es importante cuestionar y analizar ¿Cuáles son las normas y conductas asignadas, en una determinada sociedad, a las mujeres y a los hombres? Evidentemente la respuesta dependerá de variables como tiempo, lugar, condición política y social, posición económica, etc. Sin embargo existe un común denominador histórico, al poner a las mujeres en los espacios privados en actividades predominantes como tareas domésticas, cuidados de infantes,



enfermos y personas de la tercera edad, obediencia absoluta al hombre en papel de padre o esposo por la incapacidad de las mujeres de decidir por sí mismas, hechos que ocasionaron que fueran excluidas de los espacios públicos, como trabajo, educación y participación política, bajo el pretexto de que era “natural” la inferioridad de las mujeres ante los hombres. Por otra parte, a los hombres se les asignó los espacios públicos en actividades y trabajos remunerados, derechos políticos, control y poder sobre ellos y sus familias, principalmente.

Así, la identidad de género “es todo aquello que en nuestro proceso de socialización nos va convirtiendo en mujeres y hombres, como es de esperar creando una imagen propia, adecuada a la idea que se tiene de mujer o del hombre en cada tiempo y lugar” (Pino y Simón, 2008:43). Dichas autoras explican que mientras el sexo es casi permanente, el género es cambiante y ponen de ejemplo la *identidad sexual* de una niña indígena mexicana será muy parecida a la de una niña noruega (condición biológica), pero la *identidad de género* de una niña noruega será distinta a la identidad de género de una niña indígena mexicana, la explicación radica en la diferencia de educarse y socializarse en los diferentes países en contextos diferentes. Muy probablemente la niña noruega tendrá acceso a una educación universitaria, a realizar un deporte, en confiar en sus capacidades, decidir si tener o no pareja y en qué condiciones, mientras que la niña mexicana, se enfrenta a desafíos de falta de oportunidades, pobreza, marginación, condiciones precarias al acceder a un trabajo, violencia en su entorno social etcétera.

La identidad de género se va construyendo con prejuicios como “las mujeres deben ser...” o “los hombres deben ser...”. Desprendiéndose de lo citado anteriormente, se encuentran los roles de género, que son conductas asignadas que se espera que realicen hombres y mujeres en función de su género, estas llegan a ser de la siguiente manera:

**“Rol Provisor:** Hace referencia a la capacidad de ganar dinero o adquirir riquezas, ya sea mediante trabajos remunerados o mediante negocios, para poder de este modo cubrir las necesidades económicas de su familia.

**Rol expresivo:** Se refiere a la capacidad de relacionarse, ocuparse de las necesidades ajenas e intercambiar informaciones respecto a las personas y a las cosas de la vida.”(2008:50)

Por regla general, los hombres, ocupan el rol provisor y consecuentemente las mujeres el segundo, a ellas se les asigna papeles como seres meramente emocionales, carentes de razonamiento y a los hombres en papeles faltos de sentimientos y emociones.

Mientras los roles de género tienen carácter de función, los estereotipos son moldes fijos en los que comúnmente la sociedad intenta catalogar o encajar en las personas, no por personalidad o decisión propia, sino por su categoría humana establecida socialmente (género). En este sentido, Rosa Cobo citada por Claudia Guichard define a los estereotipos de Género como: “... un conjunto de ideas simples, pero fuertemente arraigadas en la conciencia, que escapan al control de la razón. Los estereotipos de género varían según las épocas y las culturas, pero algunos temas son constantes”. (2008:24)

Los estereotipos para las mujeres vendrían siendo: belleza, delgadez, sensibilidad, dulzura, dependencia, pasividad, aficiones hogareñas, rivalidad con otras mujeres, sexualidad pasiva, intuición, etcétera.

Para los hombres los estereotipos serían: poder, control, saber, independencia, acción competición, fuerza, dominio, sexualidad activa, etcétera.

Otro aspecto importante a analizar es la práctica de la “igualdad” ya que ha tenido un sesgo de género, nuevamente los estereotipos han repercutido en ello y dividido sistemáticamente al mundo en dos conceptos biológicos en extremo e interdependientes, Celia Amorós (1994:39) ha observado dos genéricos presentes en el proceso de socialización, ellos son: el genérico masculino “espacio de los iguales o de los pares”, y el genérico femenino “espacio de las idénticas”

En este sentido los estudios de género, han revelado que las diferencias biológicas entre los sexos se han convertido en desigualdades, hablar de sus inicios equivaldría hablar de la historia de la humanidad, debido a que han sido

ideas heredadas de generación en generación, donde han participado instituciones altamente significativas como son la familia, estado e iglesia, el resultado hacia las mujeres es que, han sido limitadas en sus posibilidades de elección de sus vidas y sometidas a grandes cargas de violencia. Así la desigualdad y violencia han sido parte de la larga historia de discriminación hacia las mujeres, en este sentido Sau menciona:

“Las religiones en un principio, como las ciencias médicas con posterioridad han contribuido a la creación de un sinfín de argumentos que avalan los privilegios de los varones en nuestras sociedades. Hombres sabios y religiosos de acuerdo a la historia patriarcal han estigmatizado a la mujer como un ser inferior y sucio por sus flujos menstruales. Le han negado su calidad de humana al señalarla como criatura sin alma y han legitimado la violencia en su contra por ser el instrumento del diablo. Otros supuestamente célebres por sus aportes a las ciencias como Darwin, Spencer y otros han mantenido esta línea de argumentación al decir que las mujeres son seres incompletos en su evolución lo que se demostraría en la existencia de períodos menstruales y en la subsecuente inmadurez emocional.

Los productos culturales de la sociedad son resultado y están en función del sistema de valores patriarcal. Las tareas femeninas asignadas a las mujeres por dicha cultura, aunque no son cultura masculina propiamente dicha sí son en cambio cultura patriarcal puesto que están al servicio de la misma. Dicha cultura exalta lo masculino e ignora, ridiculiza y/o escarnece lo femenino”( 2001:74).

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer CEDAW por sus siglas en inglés, es un instrumento internacional relativo a la protección de los Derechos de las Mujeres en los países aptos, incluido México, aprobado en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas y entrando en vigor en 1981, ratifica en su artículo primero, la definición de discriminación de la mujer como:

..”Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas

política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (CEDAW, 1979: Art. 1°)

La CEDAW reconoce la discriminación de las mujeres, están basadas en estereotipos de género, es decir ideas colectivas acerca de roles sociales que corresponden a cada sexo. A su vez obliga a los Estados parte, a eliminar cualquier acto discriminatorio en contra de la mujer, en su artículo quinto establece:

“Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (CEDAW, 1979: Art. 5°)

El artículo citado es de suma importancia debido a que es el Estado, quien debe de actuar para modificar “los patrones socioculturales” que afectan a hombres y mujeres; es decir realizar acciones con miras a modificar las costumbres, creencias e ideas basadas en la superioridad o inferioridad de cualquier sexo.

Por lo tanto, es evidente la necesidad de ver la realidad desde un diferente ángulo en donde se esté cuestionando constantemente las ideas, juicios y actitudes, que en un momento dado se están llevando a la práctica, es así, como la autora Evangelina García en la teoría feminista ha conceptualizado la Perspectiva de Género como aquella que:

...Representa el marco de referencia, si se quiere filosófico y científico, a partir del cual se crea una interpretación de la realidad que es sensible a las causas y efectos de las diferencias de género en el contexto de las sociedades y en las personas de uno u otro sexo. Es un enfoque crítico e histórico de la sociedad humana, profundamente enraizado en la reflexión feminista y orientada hacia una concepción del desarrollo y la democracia como procesos que deben estar centrados en los seres humanos con un claro fundamento ético cuyo valor esencial es la igualdad. Es un enfoque que sintetiza los aportes de múltiples disciplinas en una visión compleja de la realidad. Esto no significa que antes de la aparición de

esta contemporánea Teoría de Género no se hubiesen producido interpretaciones de las conductas correspondientes a varones y mujeres. Toda sociedad y en todas las épocas ha desarrollado una perspectiva desde la cual interpreta la realidad. Lo que diferencia a las interpretaciones tradicionales de la que fundamenta la perspectiva de género tal como la conocemos actualmente, es que aquellas, a diferencia de la interpretación histórica reciente, han sostenido que los comportamientos de hombres y mujeres están determinados por razones biológicas. (2003:25)

Bajo este concepto, la presente investigación se realizará desde la perspectiva de género, en base a los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos y a los que por acuerdos entre gobiernos, México se ha comprometido a cumplir.

### **1.3 Género en el Desarrollo**

El enfoque Género en el Desarrollo (GED), surge como crítica al enfoque de Mujeres en el Desarrollo MED, dicho enfoque buscaba que las mujeres fueran consideradas en base a sus capacidades productivas y a la contribución efectiva a sus comunidades, sin embargo en este enfoque las mujeres eran contempladas como foco de problemas y/o como responsables de las principales soluciones.

El enfoque de Género en el Desarrollo comenzó a reflexionar los procesos sociales que producían las desigualdades y las relaciones de poder, se analiza lo femenino y lo masculino, como categorías sociales cargadas de elementos normativos, significativos, simbólicos y subjetivos que configuran las relaciones sociales. El argumento básico del GED es “que las actuales políticas de desarrollo no reconocen las relaciones sociales de Género en los hogares y los papeles fundamentales que representan las mujeres en las economías informales, rurales y de mercado” (Mellor, 1997: 48). El enfoque GED pone de manifiesto:

- La mayor parte de los principales programas y proyectos de desarrollo eran “ciegos al género”.

- Las iniciativas dirigidas específicamente a las mujeres habrían resultado bastante aisladas y marginales respecto de los programas de desarrollo.
- Tales iniciativas habrían contribuido a mejorar en cierta medida las condiciones concretas de vida de las mujeres que participaban pero muy escasamente su posición de subordinación en las relaciones de género. (Alcalde y López, 2004: 19).

Como reacción a tales limitaciones, el nuevo enfoque Género en el Desarrollo comporta dos estrategias fundamentales:

- Promover una mayor equidad de género a través del “empoderamiento” (o fortalecimiento de las capacidades).
- Integrar la perspectiva de género en todos los programas de desarrollo a través del llamado “mainstreaming” (transversalidad u horizontalidad).

La estrategia de empoderamiento se origina en la Conferencia internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) a partir de organizaciones de mujeres provenientes de países en desarrollo, la cual consiste: “En un proceso mediante el cual las mujeres, individual y colectivamente, toman conciencia sobre la discriminación de género y ganan capacidad para participar y decidir en mayor medida sobre sus posibilidades vitales y las de sus comunidades” (2004: 20).

El concepto de mainstreaming (main: principal, stream corriente) surgió en 1995 en la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer de Naciones Unidas, se trata de una propuesta que surge de la crítica académica y de los movimientos de mujeres del Sur y se instala en las políticas de desarrollo a partir de los años 80, produciéndose en los noventa su generalización a todas las agencias de desarrollo como parte de sus objetivos, la estrategia consiste en incorporar la Perspectiva de Género en todos los niveles y en todas las áreas y sectores de las organizaciones e instituciones. El Mainstreaming (horizontalidad o transversalidad) es:

“Una estrategia que sitúa las cuestiones sobre equidad de género en el centro de las decisiones políticas de las estructuras institucionales y de la asignación de

recursos incluyendo los puntos de vista y prioridades de hombres y mujeres en la toma de decisiones sobre los procesos y objetivos políticos” (2004:19).

En este sentido el mainstreaming o transversalidad implica incorporar la perspectiva de género a cada etapa o proceso de la corriente principal de una política pública en su definición del problema, incorporación a la agenda pública, planeación y programación, implementación y evaluación.

## **1.4 Desarrollo Humano y Local**

Por mucho tiempo, en México y en otros países, las políticas gubernamentales estuvieron enfocadas principalmente al crecimiento económico. Lo que las políticas gubernamentales buscaban era generar estrategias y reformas estructurales para el crecimiento del país en términos monetarios. Sin embargo, las problemáticas que enfrentaban los gobiernos, eran y siguen siendo, pobreza, falta de oportunidades, desempleo, desigualdad social, migración, falta de acceso a recursos, inseguridad, etcétera, lo cual llevo a cuestionarse si verdaderamente el modelo de “crecimiento económico” era el fin de una nación como objetivo primordial en la vida de las personas, sin duda se requería de una nueva perspectiva donde se replantearan los medios con los fines, especialmente los relativos a los de los seres humanos.

En este Sentido, Amartya Sen premio Nobel de Economía 1998, cuestionó y redefinió el concepto de desarrollo, poniendo como principio ocuparse de mejorar la calidad de vida y las libertades fundamentales de las personas y, al papel de la riqueza lo limitaba como Aristóteles lo definía, a un mero instrumento para conseguir algún otro fin. Para Sen:

“Las libertades de los individuos constituyen la piedra angular. Por lo tanto, prestamos especial atención a la expansión de las <<capacidades>> de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar. Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de las capacidades de participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas”. (2007:34)

Gobierno e individuos se intersectan en función de un abanico de oportunidades para elegir, en este sentido las capacidades refieren a las oportunidades para ser y hacer, mientras que los funcionamientos refieren a lo que una persona es o hace. Para el enfoque de capacidades, un bien puede permitir un funcionamiento aunque es distinto al bien mismo. No obstante, “los funcionamientos logrados por una persona pueden no ser suficientes para determinar la calidad general de vida o el bienestar de una persona. Para esto es necesario conocer los funcionamientos entre los cuales pudo elegir y aquello que pudo haber logrado. Por lo tanto, “las capacidades, es decir, el conjunto de funcionamientos disponibles para un individuo, están estrechamente relacionadas con la idea de oportunidad y libertad” (López Calva, Rodríguez Chamussy y Székely 2004:6).

Sen, define al desarrollo humano como un “concepto dinámico referido a las condiciones en las cuales las personas puedan ser y hacer lo que ellas deseen, lo que juzguen valioso”. (2007:34) También implica el progreso y el bienestar humano con libertades sustanciales, es decir, poder hacer las cosas que se valoran y se desean hacer, teniendo opciones para hacerlo (Hernández y De la Paz, 2009:2).

En base a estos fundamentos teóricos, el Programa de Naciones Unidas, PNUD define al Desarrollo Humano como la “posibilidad de disfrutar, en igualdad de oportunidades, una vida prolongada, saludable y creativa.” (PNUD, 1995).

El enfoque de Desarrollo Humano se apoya en las personas (agentes), ya que con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Se requiere que no solamente se deje el destino de las personas en manos del Estado, sino que a la par, implique la participación de las personas y las comunidades en las decisiones y acciones, como impulso a la capacidad ciudadana para intervenir en la vida social.



Así, el Desarrollo Humano y el Desarrollo Local van de la mano al buscar ambientes sanos, expansión de capacidades y libertades una economía viable, justicia social e igualdad de género. De esta forma, las estrategias de Desarrollo Humano deben ser acordes a las necesidades y modos de vida de cada comunidad, y permitir el acceso de las personas a las oportunidades, los bienes y servicios sociales. Los problemas se deben atenderse desde lo más cercano a las personas es decir desde lo local.

El Instituto Nacional de las Mujeres ((INMUJERES) menciona que:

Las desiguales condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres y entre regiones en el país, que se expresan en las dinámicas económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales del ámbito local, es preciso enfrentarlas con políticas públicas locales, e indiscutiblemente, con políticas con perspectiva de género.

El desarrollo local con perspectiva de género comprende procesos de cambio políticos, institucionales, sociales y culturales que, de una u otra manera, permiten la apertura de espacios y medios de participación para la sociedad local, con las mujeres como protagonistas. Para ello, habrá que comenzar por reconocer, valorar y potenciar los papeles que éstas desempeñan en cada contexto específico y sus aportes al desarrollo, así como superar las limitaciones de la división de los roles sexuales y de género, y la exclusión y subordinación que las afecta. Parte fundamental en este proceso, es el acceso de las mujeres a los espacios de decisión en los gobiernos locales y el reconocimiento y promoción de su participación y sus derechos. (2012:20-21)

El gobierno municipal está respaldado en una organización federal que le permite, ejecutar las políticas públicas y establecer los lineamientos diseñados al inicio de su administración, esto es el “Plan Municipal de Desarrollo”, además de los programas y proyectos definidos. Esta organización es la administración pública municipal, la parte ejecutiva del ayuntamiento.

Por otra parte, en el actuar social se evidencia que el desarrollo no ha sido igual para hombres y mujeres, debido a que en términos de enfoque de

capacidades existen normas, prácticas y valores que crean un contexto adverso para el acceso a libertades, derechos, recursos de ciertos grupos, al goce efectivo de las oportunidades para ser y actuar, como valoran y deseen actuar, en particular el grupo de las mujeres.

Lo que se busca, con este nuevo enfoque, es incorporar las necesidades e intereses de las mujeres a la visión de desarrollo y transformar las relaciones entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos de la vida personal y social, privada y pública, sea de índole económica, cultural, educativa y/o política.

### **1.5 Políticas Públicas con Perspectiva de Género**

Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas forman parte de los procesos más recientes realizados por los municipios, vinculados con la modernización del Estado, especialmente con el desarrollo del “Estado de Bienestar”. Es por ello la importancia de comenzar con la definición conceptual dada por García Prince de política pública:

“Son productos del sistema político y principalmente del Estado a quien corresponde brindarles la sanción de formalidad que legitima sus instrumentos de expresión como instrumentos de política pública. Aun cuando el antiguo criterio que dotaba al Estado de la responsabilidad total y el poder exclusivo sobre el proceso de políticas públicas ha sido definitivamente dejado de lado en los sistemas que se orientan al logro de una gobernabilidad democrática, no es posible descartar que entre las y los actores que intervienen en el proceso de políticas públicas, el Estado tiene un rol predominante, por el hecho mismo de que la propuesta de política adquiere su carácter público porque, como dice Thoenig, son autoridades públicas, las que invisten a las políticas de legitimidad. De no ser así, actores no estatales podrían ser autores finales de las políticas públicas y no es el caso. Por ello, pese a que actores estatales y no estatales pueden intervenir en el proceso en diversas fases y a través de variados mecanismos, la política es pública porque se convierte en un producto del Estado.” (2008:18)

Otra definición de política pública es la proporcionada por INMUJERES “conjunto de decisiones que fundamentan la planeación, ejecución y evaluación de la política y de acciones en la esfera gubernamental para dar atención y solución a necesidades, problemas e intereses más sentidos por diversos grupos y actores sociales. Consta de aspectos prácticos y normativos por uno o varios actores públicos y se expresa en forma de intervención, reglamentación, asignación de recursos y provisión de servicios, entre otros.” (2012:55)

Las políticas públicas están basadas en procesos de sistemas de gestión, provenientes de modelos económicos y/o de carácter privado, que se dan en tres momentos principales: identificación, implementación y evaluación. En este sentido, la función del Estado en las políticas públicas será ser el principal promotor y responsable de resolver o disminuir problemas, catalogados e identificados como públicos, que demandan la atención así como el encargado de sancionar a través de instrumentos legalmente autorizados y, encargado de realizar planes, presupuestos, proyectos, seguimiento y evaluación de acciones positivas, en favor de la ciudadanía. Sin embargo, las acciones no serán exclusivamente del Estado, sino de la intervención y sinergias entre diferentes actores tales como la ciudadanía y la sociedad civil, (ONGS, universidades y/o centros de investigación etc.), lo que se pretende es que cada institución u organización, participe de forma dinámica y/o protagonista en el desarrollo local.

En lo que se refiere a los contenidos, las políticas públicas, tienen que ver con definiciones y decisiones políticas, técnicas administrativas, éticas, ideológicas o doctrinarias, conceptuales y/o normativas. Para Evangelina García, una política pública representa:

- Los principios, normas y objetivos (o propuestas objetivadas),
- que expresan un curso de acción respecto al problema o tema,
- formulados/as explícitamente y
- sancionados por el Estado,
- para orientar el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana (2008:20).

Un principio de las políticas públicas ha sido la neutralidad como efecto homogéneo e igual que estas tienen sobre distintos grupos de la población sin embargo, como se mencionó anteriormente el análisis de género ha permitido establecer que el principio de neutralidad no existe, es decir las iniciativas realizadas por los gobiernos no han sido igual para hombres y mujeres, los resultados de este tipo de acciones han sido seguir re-produciendo las desigualdades entre los géneros y por tanto dejar excluidas a poco más de la mitad de la población “las mujeres”. La razón se centra, que en sociedades históricamente androcéntricas y/o sexistas, las mujeres han ocupado un papel secundario en el actuar público, sus necesidades e intereses han sido invisibilizados o no reconocidos como problemas de carácter público. Lo anterior se explica en parte, por qué los tomadores de decisiones en los gobiernos tradicionalmente eran en su mayoría hombres, por ejemplo veían como natural la subordinación de las mujeres, la violencia de género, la incapacidad de las mujeres a generar sus ingresos propios etc. Por ello, es necesario que las políticas públicas se observen desde un enfoque distinto “perspectiva de género”, para lograr la igualdad de oportunidades, prácticas promovidas por el Desarrollo Humano en Organismos Internacionales y en consecuencia las acciones gubernamentales, no se opongan a la diferencia entre los sexos si no a la desigualdad de género.

Bajo este esquema, surgió la necesidad de buscar políticas que tuvieran como principio la igualdad cuyo significado se basa en un concepto político y ético, (no biológico) y que a su vez se institucionalice en el actuar gubernamental. Continuando con la autora Evangelina García menciona:

North mantiene que “La función principal de las instituciones del Estado en una sociedad, es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de normas y procedimientos que regulan la sociedad provocando con ello estabilidad política y desarrollo económico.” (2003:16)

Las políticas de Igualdad serán entonces un “Conjunto de las decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas en relación al

fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y a la mejora de la situación socio-económica, política y cultural de las mujeres” (Bustelo, 2004).

## 1.6 Condición y posición de las mujeres pertenecientes al municipio de San Pedro Cholula, Puebla

San Pedro Cholula es uno de los 217 municipios pertenecientes al Estado de Puebla, su nombre proviene del náhuatl "atl", agua y "choloa", gotear: "agua que gotea"; "chololoa", significa "despeñarse el agua". (INAFED, 2014)

Según el censo de población y vivienda 2010, la población total en San Pedro Cholula correspondía a 120,459 habitantes, de los cuales el 52.20% son mujeres y el 47.80% son hombres. El Índice de Femenidad en 2010 fue de 109 Mujeres por cada 100 hombres, dicho índice es igual al Estado de Puebla (INAFED, 2014).

Grafico 1.1



**Fuente:** Elaboración Propia, con datos del INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

En el municipio San Pedro Cholula la tendencia por grupos de edad es de 0 a 14 años de la cual, son los hombres los que predominan, mientras que de 15 años en adelante son las mujeres quienes tienen mayor presencia entre la población. (Ver gráfico)

Según el censo de población y vivienda 2010, la distribución de la población por área urbana en hombres es del 99.2% y en mujeres el 9.3%, mientras que en el área rural es de 0.8% en hombres y 0.7% en mujeres. La Población indígena por género representa el 1.4% en hombres y 1.1% en mujeres.

El municipio cuenta con 13 localidades o juntas auxiliares:

- San Francisco Coapan
- San Cosme Tezintla
- San Matías Cocoyotla
- San Diego Cuachayotla
- San Sebastián Tepalcaltepec
- San Cristóbal Tepontla
- San Juan Tlautla
- San Francisco Coapan
- San Gregorio Zacapechpan
- Santa María Acuexcomac
- San Agustín Calvario
- Santiago Momoxpan
- Rafael Ávila Camacho “Manantiales”
- Santa Bárbara Almoloya

El Índice de Marginación identifica las carencias en las entidades, los municipios y localidades, en materia de acceso a la educación, vivienda, ingresos y condiciones de residencia en localidades pequeñas (acceso a servicios e infraestructura).

<i>Tabla 1.1</i> <i>Índice de marginación</i>
<b>Índice de Marginación:</b> -1.230
<b>Grado de Marginación:</b> Bajo
<b>Lugar que ocupa en el contexto estatal:</b> 213
<b>Lugar que ocupa en el contexto nacional:</b> 2,185

*Fuente: CONAPO. Consejo Nacional de Población, 2010.*

- **Índice de Desarrollo Humano**

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) promovido por: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es un indicador compuesto que mide los avances promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

- ✓ Vida larga y saludable medida según la esperanza de vida al nacer.
- ✓ Educación medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria.
- ✓ Nivel de vida digno medido por el PIB per cápita (PPA en US \$).

Tabla 1.2

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR MUNICIPIO						
MUNICIPIO	2000		2005		CAMBIO 2000-2005	CAMBIO PROMEDIO ANUAL 2000- 2005
	IDH	Posición	IDH	Posición		
Puebla	0.8298	1	0.8897	1	-----	1.41%
San Andrés Cholula	0.7741	10	0.8614	2	8	2.16%
<b>San Pedro Cholula</b>	<b>0.795</b>	<b>2</b>	<b>0.8535</b>	<b>3</b>	<b>-1</b>	<b>1.43%</b>

*Fuente: PNUD (2009), Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005. Pp. 280.*

El índice de desarrollo humano (IDH) en San Pedro Cholula, en el año 2000 fue de 0.7950 mientras que en el 2005 de 0.8535; perdiendo una posición, el incremento en ese periodo fue de 1.43%. El IDH para el presente municipio, es un índice de desarrollo alto a nivel nacional, se posicionó en el lugar 262 en el 2000 y en el lugar 144 en el 2005.

- **Índice de Desarrollo Relativo al Género**

Mientras el Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide el progreso medio, el Índice de Desarrollo Relativo al Género ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en los siguientes aspectos: “Una vida larga y saludable, Acervo de conocimientos e Ingreso proveniente del trabajo.” (PNUD, 2009)

Tabla 1.3

ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GÉNERO POR MUNICIPIO.						
MUNICIPIO	2000		2005		CAMBIO	CAMBIO PROMEDIO ANUAL 2000 – 2005
	IDG	Posición	IDG	Posición	2000-2005	
Puebla	0.8222	1	0.8864	1	-----	2.33%
Teteles de Ávila Castillo	0.7855	2	0.8248	6	-4	0.98%
San Pedro Cholula	<b>0.783</b>	<b>3</b>	<b>0.8467</b>	<b>3</b>	-----	<b>1.59%</b>

*Fuente:* PNUD (2009), *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*. Pp. 294.

El índice de desarrollo relativo al género (IDG) fue en 2005 0.8467, significa un desarrollo humano alto. El municipio se posiciona en tercer lugar en el 2000 y 2005 en Puebla, a nivel nacional San Pedro Cholula ocupa el lugar 254 en 2000 y 139 en 2005. Al igual que IDH el IDG indica un desarrollo humano alto. Sin embargo la pérdida de Desarrollo Humano en el municipio debido a la desigualdad entre mujeres y hombres en el año 2000 fue de 1.50% y en el 2005 de 0.80%

- **Condición Género**

El análisis de género es una herramienta indispensable para visibilizar las necesidades de mujeres y hombres, debido a que socialmente se vive de manera distinta en función de los roles de género, produciendo privilegios y oportunidades para unos y, desventajas y discriminación para los otros. Cuando dichas condiciones se tornan difíciles, las mujeres generalmente viven mayores dificultades por el efecto de su exclusión o discriminación.

Las condiciones socioeconómicas facilitan la identificación de las necesidades prácticas. Estas últimas son las condiciones que determinan la calidad de vida de las mujeres —acceso a servicios públicos como agua, alimentación, cuidado de hijas/os, educación, etcétera— y que por las cargas que les imponen los roles de género tradicionales, aunadas a las crecientes jornadas de trabajo y responsabilidades, son mayores. (INMUJERES, 2012:45)



En este sentido, la condición socioeconómica vendrían siendo los ejes de: salud, educación, trabajo e ingresos, tecnologías de la información, migración, acceso a vivienda, luz y agua.

Para el municipio de San Pedro Cholula, la condición socioeconómica que identifica las necesidades prácticas de las mujeres, se mencionan en la siguiente tabla:

**Tabla 1.4**  
**SITUACIÓN ACTUAL, SAN PEDRO CHOLULA**

CONDICIÓN DE GÉNERO	SITUACIÓN ACTUAL, SAN PEDRO CHOLULA
<b>SALUD</b>	<p>-Por nivel de institución, las mujeres tienen menos acceso al Instituto Mexicano del Seguro Social con respecto a los hombres, la brecha es del -2.7% (2010). Por lo contrario las mujeres tienen mayor al seguro popular y la diferencia por género es del 2.1% (2010).</p> <p>-La edad promedio de inicio de una vida sexual es de 13 y 14 años en mujeres y hombres (2011).</p> <p>-El porcentaje de embarazos entre adolescentes en el 2000 fue de 6.7 y en 2010 fue de 6.8.</p> <p>-Los resultados de un sondeo aplicado en el municipio mostraron: Las mujeres tienen conocimiento sobre su salud sexual y reproductiva en un (92%), sin embargo el (42.7%) de ellas no hacen uso a métodos anticonceptivos por creencias culturales (2011).</p>
<b>EDUCACIÓN</b>	<p>-La tasa de asistencia escolar 2010, en mujeres de 6 a 15 años es del 93.3% mientras que los hombres de la misma edad, asisten en un 92.8% (2010).</p> <p>-La tasa de alfabetismo de 15 años y más en 2010, en hombres fue del 96.8% mientras que en mujeres fue del 94.2%, la brecha por género es del -2.6% la cual significa; que hay más hombres de 15 años y más, con respecto a las mujeres que sabe leer y escribir.</p> <p>- La tasa de alfabetismo de 15 a 29 años para mujeres y hombres es del 98.2%, lo cual significa que no hay diferencia entre género, pero aún existen hombres y mujeres que no saben leer y escribir (2012).</p> <p>-El rezago educativo en 2010, entendido como la población de 15 años y más que no ha aprobado la secundaria completa, en hombres es del 37.6% mientras que en mujeres es del 41.3%, la diferencia por género es de 4.3 puntos porcentuales, indicando que las mujeres tienen un mayor rezago educativo que los hombres.</p> <p>-El promedio de escolaridad en 2010, en mujeres es de 9.3 años, mientras que el promedio de escolaridad en hombres es de 9.8 años.</p> <p>-La tasa de absentismo se da más en los hombres, los motivos es por falta de atención de los papás, falta de disciplina, por cuestiones económicas y en mujeres se da por la cultura machista que no dejan estudiar a las mujeres (2011).</p> <p>-No se educa al hombre y a la mujer de la misma forma, a la mujer se le educa para sufrir, que sea sumisa, que se resigne y resuelva todo. En general a la niña la encasillan en las "princesas" y a los niños en "todo poderoso" (2011).</p>
<b>TRABAJO E INGRESOS</b>	<p>-La tasa de participación económica en hombres es de 74.7% y en mujeres es de 35.2%, la brecha por género corresponde a un -39.5% dicha diferencia es altamente significativa, ya que indica una menor participación de las mujeres en la economía.</p> <p>-La Población no Económicamente Activa agrupa a las personas que no participan en la actividad económica -ni como ocupados ni como desocupados- el 69.5% de las mujeres realizan actividades como quehaceres del hogar y los hombres lo realizan en un 2.5%.</p> <p>-Los hombres por su parte realizan actividades de estudiantes en un 73.5% y las mujeres en un 26.3%.</p> <p>-Del sondeo aplicado en 2011, el 81.3 % de las mujeres encuestadas percibe no recibir el mismo sueldo por realizar el mismo trabajo.</p> <p>-Las mujeres trabajan todo el día; en los quehaceres domésticos y en el trabajo. Los hombres cumplen con su jornada de trabajo y la mayoría descansan, ellos tienen más trabajo remunerado que las mujeres.</p> <p>En los sectores donde hay más presencia de mujeres es el comercio para la cabecera municipal, y el campo en las juntas auxiliares, como el Calvario, San Gregorio Zacapecpan se dedican a la siembra de verduras y en los demás en el maíz.</p>
<b>TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN</b>	<p>El 63% de la población no dispone de computadora y el 70% no tiene acceso a internet, por género el 38.7% de las mujeres no sabe usar la computadora (2011).</p>
<b>MIGRACIÓN</b>	<p>Se percibe un nivel alto de migración en el municipio, la junta auxiliar que presenta más migración es San Francisco Coapan.</p> <p>El principal lugar de destino, es hacia los Estados Unidos (Nueva York, Las Vegas, Texas, Arizona, Michigan y Minnesota). Los hombres son en su mayoría los que más migran, las mujeres migrantes son en un 10-15% aproximadamente.</p>

**Fuente:** Elaboración Propia con Datos del Diagnóstico de la Condición de Las Mujeres en el Municipio de San Pedro Cholula, Puebla.

Los datos estadísticos mencionados en el cuadro anterior, muestran las brechas entre los géneros, en Salud las mujeres tienen mayor acceso al Seguro Popular y los Hombres al IMSS, sin embargo el Seguro Popular no cuenta con todos los servicios en comparación al IMMS, esto significa que las mujeres no cuentan con todos los servicios de acceso a la salud.

Trabajo e Ingresos, son las brechas de desigualdad más notorias y arraigadas en el municipio, las mujeres no tienen acceso a un trabajo remunerado, debido a sus roles domésticos, a la falta de oportunidad laboral y a la discriminación debido a su género. Por lo contrario, los hombres no participan en los quehaceres domésticos y cuando no están realizando una actividad económica el 73.5% se encuentra estudiando; es decir preparándose para que un futuro cercano sus condiciones de vida se eleven y/o mejores.

Estas variables mejoran las condiciones de vida de hombres y mujeres pero no su calidad de vida, es decir las relaciones de dependencia y subordinación de las mujeres, por ello en el siguiente apartado se analizara la posición de género en el municipio.

- **Posición de Género**

Se relaciona con condiciones de acceso al poder y control sobre los recursos, considerando la construcción de las mujeres como sujetos sociales (participación política, empoderamiento, erradicación de la violencia).

“La posición de género, es decir, el lugar social, económico y político que ocupan las mujeres, permite identificar si en una problemática determinada, sus causas se deben a las jerarquías o a una valoración diferenciada entre mujeres y hombres. Los intereses estratégicos son los que surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres, y a partir de los cuales se crean las posibilidades que pueden fortalecer la posición de las mujeres, su autonomía y decisiones, así como el ejercicio pleno de sus derechos humanos.” (INMUJERES, 2012:46)

La posición de género influye en la condición social de las mujeres y viceversa, por lo que en situaciones de pobreza o violencia, por ejemplo, se pueden magnificar sus consecuencias.

**Tabla 1.5**

POSICIÓN DE GÉNERO	SITUACIÓN ACTUAL, SAN PEDRO CHOLULA
<b>VIOLENCIA DE GÉNERO</b>	<p>-La violencia de género es un fenómeno sistemático en San Pedro Cholula, las mujeres lo perciben, pero no lo denuncian por varios factores, entre ellos: miedo a los estereotipos de género, falta de una cultura de la denuncia, aceptación de la violencia, y falta de recursos para poder salir adelante.</p> <p>-El 52% de las mujeres pertenecientes al municipio, ha vivido algún acto de violencia, el 81.3% de las mujeres mencionaron no denunciar algún acto de violencia. Este problema radica tanto en las juntas auxiliares como en la cabecera municipal.</p>
<b>PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA</b>	<p>-La mayoría de las mujeres tiene limitada su participación social y política del municipio ya que el 80% no asiste a las actividades políticas del municipio y el 92% no pertenece a alguna asociación, grupo político o cultural.</p> <p>-En cuanto a temas de libertad de expresión el 54.7% mencionaron no haber tenido la oportunidad de expresar sus opiniones o sentimientos en público.</p> <p>-La participación de las mujeres en la política va en aumento, tan solo tenemos la primera presidenta municipal electa, sin embargo predominan los hombres en los puestos de decisión.</p> <p>-A las mujeres les cuesta más trabajo ocupar puestos de trabajo, la participación de las mujeres es más en campañas; salen a las juntas auxiliares convenciendo a la gente, invitando, convocando.</p> <p>-En el municipio de San Pedro Cholula, el 82.7% de las mujeres consideran la existencia de una cultura machista.</p>
<b>JEFATURA FEMENINA</b>	<p>-En San Pedro Cholula, el porcentaje total de hogares con jefatura femenina en mujeres es del 25.1%, mientras que en los hogares familiares es de 22.9% y en hogares no familiares es de un 49.5%, estos datos son similares al Estado de Puebla (2010).</p>

**Fuente:** Elaboración Propia, con Datos del Diagnóstico de la Condición de Las Mujeres en el Municipio de San Pedro Cholula, Puebla.

La principal barrera que enfrentan las mujeres del municipio para su desarrollo humano y el ejercicio pleno de sus derechos es la violencia que se ejerce en ellas, esta posición es histórica, sin importar el nivel económico, religión, sea cabecera o junta auxiliar, ya que es un fenómeno normalizado en el municipio.

Debido a la dimensión de la problemática que se vive en el municipio, en el siguiente capítulo se abordará el tema de la violencia de género, para comprender de una forma analítica y crítica, dicho fenómeno.

## 2. Violencia de Género

*“Cada mujer tiene el derecho autoproclamado a tener derechos, recursos y condiciones para desarrollarse y vivir en democracia.  
Cada mujer tiene el derecho a vivir en libertad y a gozar de la vida”*

*Marcela Lagarde*

### 2.1 Violencia

La violencia contra la mujer representa una forma de discriminación por motivos de género, es a la vez una violación a los derechos humanos, en que se caracteriza por el poder, control y dominio de los hombres hacia las mujeres.

En la actualidad, con mucha frecuencia se escucha hablar de la violencia en el entorno social y el crecimiento de ella, noticias de secuestro, extorsión y robos con violencia hacia la ciudadanía se viven con frecuencia. La violencia se ejerce de diversas maneras así como sus consecuencias son de diversas formas, según el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), hace referencia al término de violencia como:

“El uso deliberado de fuerza física o poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo u otro grupo o comunidad, que cause o tenga muchas posibilidades de causar lesiones, daño, muerte, trastornos psicológicos, trastornos en el desarrollo, o privaciones.” (2003)

La Real Academia Española (RAE) hace Referencia al mismo término, describiéndolo, como:

1. f. Cualidad de violento.
2. f. Acción y efecto de violentar o violentarse.
3. f. Acción violenta o contra el natural modo de proceder.
4. f. Acción de violar a una mujer. (2014)

Las similitudes en la práctica de la violencia, es el sometimiento, el control y el poder sobre la otra parte, mediante el uso de la fuerza.

Un error constante que se comete al concebir el fenómeno de la violencia es, verlo como algo “natural” y volverlo sinónimo de agresividad, El Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO), señala:

Una respuesta adaptativa y constituye una parte de las estrategias de los animales y las personas ante las amenazas externas. Es un principio de preservación de la vida. Un animal o una persona se tornan agresivos cuando su vida está en peligro, ya sea por falta de alimentos o por el posible ataque de otro animal. (2009:19):

Así, la agresividad es un mecanismo de defensa ante las amenazas que ponen en riesgo la vida de las personas, mientras que la violencia se ejerce aun sin estar en riesgo la vida, no es un mecanismo de defensa sino de poder y control.

Los actos violentos están caracterizados por su falta de justificación, su ilegitimidad y/o su ilegalidad. Ilegítimo, por la ausencia de aprobación social; e ilegal, por estar sancionado por las leyes.

El poder constituye la pieza clave en el ejercicio de la violencia, es decir, la habilidad de las personas o grupos de provocar la obediencia de otras personas o grupos:

Para ejercer el poder, las personas o grupos que lo detentan deben poseer *recursos superiores* a los que tienen las personas que obedecen, recursos que son atribuidos y asignados por la cultura a lo masculino, y aceptados y aprobados en lo social, prácticamente en la mayoría de las culturas del mundo. ( 2009:21)

## **2.2 Violencia de Género**

La violencia ejercida hacia las mujeres es un fenómeno complejo y multifactorial, ellas viven, callan, soportan e incluso justifican la violencia, solo por una razón que no pueden cambiar: *por ser mujeres*. Al expresar o estudiar la violencia de género,

Amelia Valcárcel menciona “encubren más que aclaran, de que violencia se trata, o sea, de que género es la violencia de género” (2009:255), esta es la violencia masculina contra la mujer. En un primer acercamiento se menciona que dicho fenómeno está basado en un sistema histórico y social, cuyo concepto surgió del movimiento feminista de la tercera ola, llamado patriarcado:

El poder de los padres: un sistema familiar y social, ideológico y político con el que los hombres —a través de la fuerza, la presión directa, los rituales, la tradición, la ley o el lenguaje, las costumbres, la etiqueta, la educación y la división del trabajo— determinan cuál es o no es el papel que las mujeres deben interpretar con el fin de estar en toda circunstancia sometidas al varón. (Rich Sau, 2000:238)

Todo tipo de esquema de poder universal y ancestral en el cual las mujeres han estado y están, real y simbólicamente, bajo la autoridad masculina (Valcárcel, 2008:257).

Nuevamente, situaciones como; sometimiento, poder y control, están presentes con la diferencia que se ejercen por el simple hecho de ser mujeres, siendo que la violencia sumergida en la relación de los sexos, se vive en sus expresiones más altas e inimaginables, por otra parte es una de las situaciones de violencia más admitida en la sociedad a lo largo de la historia y en diversas culturas.

Alicia Miyares hace una crítica a la democracia liberal, al respecto indica que:

La Teoría Liberal se centra en limitar el espacio de lo público porque puede ahogar la libertad individual y degenerar en poder injusto; pero no aceptará desconfianza alguna hacia la esfera privada, ni considerará que ésta pueda degenerar en situaciones de injusticia. No medita en cómo la privacidad ha sido espacio de injusticia para las mujeres. Para el liberalismo la esfera de lo público puede coartar la autonomía, pero la perspectiva liberal no incide en la cuestión de la esfera privada garantiza plenamente la autonomía individual. (2003:50)

El liberalismo otorgo un voto a los espacios privados y más aún, el de la familia, no se analizó y cuestionó las posibles situaciones de injusticia, a lo que a

mi parecer, la esfera de lo privado apunta que está gobernada por la jerarquía y la desigualdad. Lo privado ha estado construido por la autoridad masculina, muy lejos de los principios básicos de las democracias modernas como son la igualdad, el respeto y la libertad. “Solo los varones tienen naturalmente las características de los seres iguales y libres. Las mujeres están naturalmente subordinadas a los hombres y el orden de la naturaleza se refleja en la estructura de las relaciones conyugales”. (2003:55)

La democracia feminista promueve el concepto de espacio público “debemos entender las relaciones sociales y de distribución de poder que el Estado debe de regular para garantizar la integración social de las divergentes individualidades.” (Miyares, 2003:61), así espacios como el hogar, se debe de insertar al espacio público, debido a la interacción social y no mantenerse lejos de la seguridad de una sociedad<sup>3</sup>. Lo anterior es importante, debido a que cuando una mujer vive una situación de violencia, las autoridades tradicionalmente no actúan al respecto u omiten tal situación con el pretexto que en el hogar -como lugar privado- no pueden hacer nada, argumento totalmente falso, ya que en cualquier situación donde se atente contra la vida, se debe de intervenir. Lo paradójico de la situación es como veremos más adelante, que a pesar de estar la violencia de género, sancionada y regulada por las leyes a nivel internacional, nacional, estatal e inclusive municipal, hoy en día, la situación de violencia contra las mujeres casi sigue siendo un fenómeno intacto, el sometimiento del poder y control hacia ellas sigue vigente, en este punto, es importante cuestionarse si socialmente ¿nos encontramos ante una situación novedosa, que nos tardará tiempo en acoplarnos y corregir? O es ¿una de las más profundas discriminaciones y violaciones en contra de los derechos humanos? En la cual si no se comprende la gravedad del asunto, se estará condenado a repetir y a repetir.

Por el momento, lo importante es conceptualizar la violencia de género como la violencia masculina en “colocar a las mujeres bajo el poder real y

---

<sup>3</sup>Existen diversos estudios en los que se demuestran que los actos violentos, se viven en la mayoría de las veces en el hogar y los principales victimarios son la propia familia, situación que sin duda requiere de la intervención de las autoridades.

simbólico de los varones” (Valcárcel, 2008:257), el poder real bajo la tutela del padre o esposo, ya que ellos tradicionalmente suelen decidir sobre la mayoría de las decisiones de las mujeres y en caso de negación ellos utilizan la fuerza, limitándolas a ejercer su principal derecho, que sin temor a equivocarme es “la libertad”. El poder simbólico, plasmado hoy en día, en los medios de comunicación, donde se expresa en imágenes o videos como el sometimiento y el control del hombre sobre la mujer, factores que justifican y legitiman lo “natural”, es decir, la superioridad de los hombres con respecto a las mujeres. “La opresión de la violencia sobre las mujeres consiste no solo en la persecución directa, sino en saber que por ser mujer se está predispuesta a ser víctima de la violencia” (Miyares, 2003:124), lo que avisa, como un foco de alerta de vulnerabilidad y riesgo a poco más de la mitad de la población “mujeres y niñas”. Ante dicha situación que se repite de manera constante con diferencias mínimas, en diferentes culturas y momentos históricos, es importante cuestionarse:

¿De qué han carecido las mujeres que las hacen dependientes y subordinadas? De la propiedad, esto es, las mujeres no han sido dueñas de su voluntad, ni de sus acciones, ni de sus posesiones. Esta ha sido una de las invocaciones principales para fundamentar la exclusión de las mujeres de la sociedad civil, y sigue determinando en buena medida la explicación de por qué hoy las mujeres siguen viviendo una libertad totalmente deficitaria (2003:55).

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 20 de Diciembre de 1993 la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y en el artículo 1º de este documento define a la violencia de género como:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño físico, sexual y psicológico para la mujer, así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada (ONU,1993)

Otras definiciones de Violencia contra la mujer por motivos de Género son:

- **Recomendación General N° 19:**

La violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física,



mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad.

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención.

- **Resolución de la Asamblea General sobre la eliminación de la violencia contra la mujer en el hogar**

Reconoce que “la violencia en el hogar puede incluir privaciones económicas y aislamiento, y ese tipo de comportamiento puede constituir un peligro inminente para la seguridad, la salud o el bienestar de la mujer.” (ONU, 2006:19).

En 1996, la Organización Mundial de la Salud (OMS), planteo a la violencia como un problema de salud pública porque afecta la integridad física y emocional de las mujeres que la padecen, de las niñas y de los niños que la atestiguan o que también la sufren, además de ser una violación a sus derechos humanos, particularmente al derecho a una vida libre de violencia. La violencia sobre las mujeres lejos de estar erradicada, se genera en la normativa y en los estereotipos de género.

Los peligros latentes de la violencia ejercida hacia las mujeres y niñas, es una situación que se coloca en todas las etapas de su vida, sin distinción de lugar geográfico, status económico, religión, el dominio de los hombres hacia las mujeres va de Oriente a Occidente en diferentes niveles y expresiones, por tanto, la Violencia de Género (V.G.) no está limitada a una cultura, una región o un país, sino que es una situación global. En México los casos más reconocidos son los feminicidios en Ciudad Juárez, la trata de blancas de Tenancingo, Tlaxcala, etcétera, al respecto menciona la Asamblea General de la ONU:

La violencia contra la mujer es a la vez universal y particular. Es universal, pues no hay ninguna región del mundo, ningún país y ninguna cultura en que se haya logrado que las mujeres estén libres de violencia. La ubicuidad de la violencia contra la mujer, que trasciende las fronteras de las naciones, las culturas, las

razas, las clases y las religiones, indica que sus raíces se encuentran en el patriarcado (2006: 32).

Por lo anterior, resulta de suma importancia estudiar los factores que generan la violencia de género, situación que se describe, en el siguiente apartado.

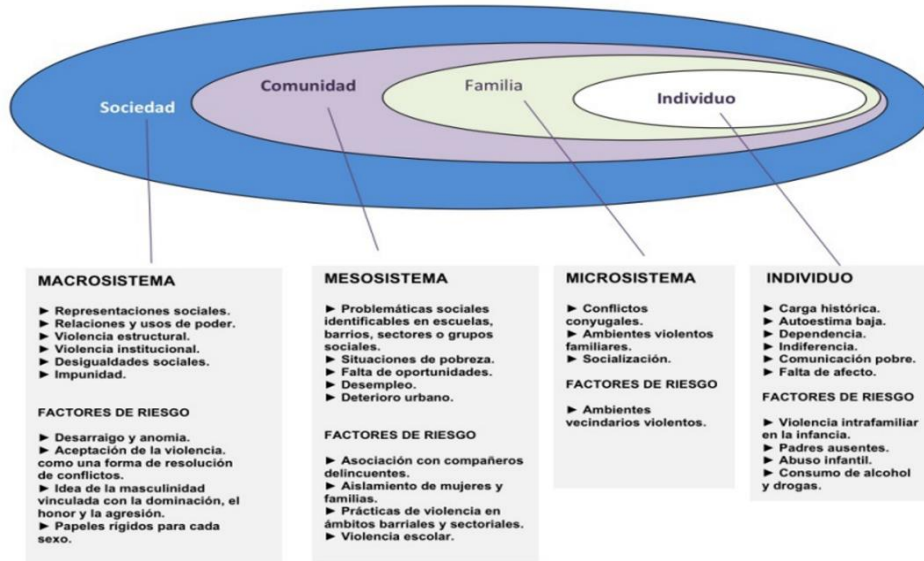
### **2.2.1 Enfoque Ecológico de Factores Relacionados con la Violencia**

El Enfoque Ecológico para la Atención de la Violencia, proporciona una visión holística, que ayuda a identificar las causas de los fenómenos que impiden, retardan o favorecen la violencia, así como los factores que pueden beneficiar el cambio de los mismos, dicho enfoque fue establecido por Heise (1998), a partir de la propuesta de Bronfenbrenner (1979). El enfoque ecológico parte del supuesto de que cada persona está inmersa, cotidianamente, en una multiplicidad de niveles relacionales –individual, familiar, comunitario y social– en los cuales se pueden producir distintas expresiones y dinámicas de violencia. El planteamiento de Heise fue asumido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde el año 2003.

El Enfoque Ecológico para la Atención de la Violencia, propuesto por Olivares Ferreto Edith y Incháustegui Romero Teresa (2011:18), está compuesto por los niveles: micro social, microsistema, meso sistema, macro sistema y nivel histórico, descritos a continuación:

Gráfico 2.1

Modelo Ecológico para una vida libre de violencia de género.



*Fuente:* Olivares Ferreto Edith y Incháustegui Romero Teresa (2011). *Modelo Ecológico para una vida libre de violencia de género*. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. México DF. Pp. 18

1. En primer nivel se identifican **-los individuos-**, donde cuentan los factores bio-sociales que subyacen en la historia personal. En éste se pueden considerar características como la edad, el sexo, el nivel de educación, el empleo o los ingresos. Los factores de riesgo son la presencia de antecedentes de conductas agresivas o de auto-desvalorización, trastornos psíquicos de la personalidad, adicciones, o situaciones de crisis individual debido a la pérdida de empleo, las frustraciones profesionales o el fracaso escolar.

2. En segundo nivel, **-microsistema-** cuenta la relación del individuo con su medio ambiente inmediato es decir, las relaciones más próximas que se dan en la familia, entre parejas y entre las personas que forman el grupo más cercano de amistades. Vivir en ambientes familiares violentos, sufrir agresiones de cualquier tipo o gravedad en la familia, o atestiguar la comisión de actos de violencia puede predisponer a las personas a sufrir o a perpetrar este tipo de actos en la adolescencia, la juventud y la vida adulta. Tener amistades que cometan o inciten

actos violentos también eleva el riesgo de que una persona joven sufra o realice actos de violencia.

3. En tercer nivel **–mesosistema–** se exploran los contextos comunitarios donde se desarrollan los individuos y las familias, así como las relaciones sociales que se establecen en los vecindarios, el barrio, los ambientes escolares y laborales más próximos.

Los factores de riesgos son: asociación con compañeros delincuentes (robos, vandalismo, homicidios y tráfico de drogas) en la comunidad, presencia de conflictos, pobreza, desempleo, falta de oportunidades de desarrollo.

4. En cuarto nivel **–macrosocial–** reúne los factores de carácter más general relativos a la estructura de la sociedad. Son factores que pueden contribuir a favorecer un clima que incite o inhiba la violencia, por ejemplo: la impunidad; la posibilidad de adquirir armas fácilmente; la cultura de la ilegalidad; las relaciones o tratos corruptos con agentes de seguridad y de justicia; y la falta de respeto por las instituciones. Todas estas circunstancias se tornan en una especie de capital social negativo, al propiciar comportamientos colectivos proclives a la delincuencia o, cuando menos, a la desobediencia a la ley.

5.- Finalmente se encuentra el nivel histórico (cronosistema), que corresponde al momento histórico en el que se ejecuta el acto de violencia. Aquí se toman en cuenta las posibles motivaciones históricas de las personas, los grupos o los colectivos sociales para llevar a cabo actos de violencia, así como los factores y elementos que descifran el sentido social y simbólico del uso de la violencia en sus diversas modalidades en el mundo actual. (2011:20-22)

Por la superposición y complementación de los factores que se presentan en estos cinco niveles, el Enfoque Ecológico tiene un gran poder explicativo pues permite entender las múltiples causas de la violencia y la interacción de los factores de riesgo que operan en las personas, sus relaciones en la comunidad y en los ámbitos social, cultural e histórico.

## 2.3 Tipos y modalidades de Violencia de Género

De acuerdo al artículo 10 de la “Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla” (2007), los tipos de violencia ejercida hacia las mujeres, son:

**I.- Violencia física.-** Es todo acto que causa daño no accidental, por medio del empleo de la fuerza física, algún tipo de arma, objeto o sustancia que pueda provocar o no lesiones internas, externas, o ambas;

**II.- Violencia psicológica.-** Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica de la mujer, puede consistir en negligencia, abandono, descuido reiterado, insultos, gritos, humillaciones, marginación y/o restricción a la autodeterminación, las cuales conllevan a la mujer a la depresión, aislamiento, desvalorización o anulación de su autoestima e incluso al suicidio;

**III.- Violencia económica.-** Es toda acción u omisión de cualquier persona que afecta la supervivencia económica de la mujer. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

**IV.- Violencia patrimonial.-** Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la mujer. Se manifiesta en la sustracción, retención, destrucción o transformación de bienes, derechos u obligaciones o cualquier otro tipo de documentos comunes o propios de la ofendida destinados a satisfacer sus necesidades;

**V.- Violencia sexual.-** Es cualquier acto que dañe o lesiona el cuerpo y/o la sexualidad de la mujer, por tanto atenta contra su integridad física, libertad o dignidad; y

**VI.-** Cualquier otra forma análoga que por acción u omisión, tiendan a lesionar o sean susceptibles de dañar la integridad, libertad o dignidad, de las mujeres.

Por otra parte el artículo 11 de la “Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla”, las modalidades o lugares donde comúnmente se expresa la violencia de género son: familiar, laboral y docente, comunitaria, institucional y feminicida, descritas a continuación:

- **Familiar.-** La Violencia contra las mujeres en el ámbito familiar es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por cualquier persona que tengan o hayan tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una situación de hecho.
- **Laboral y Docente.-** Violencia contra las mujeres en el ámbito laboral o docente consiste en el acto u omisión de exceso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la ofendida e impide su desarrollo; se ejerce por personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la ofendida, independientemente de la relación jerárquica.
- **Comunitaria.-** Violencia contra las mujeres en la comunidad consiste en los actos individuales o colectivos tendientes a transgredir sus derechos fundamentales, que tienen como fin denigrar, discriminar, marginar o excluirlas de cualquier ámbito en el que se desarrollen.
- **Institucional.-** Violencia contra las mujeres en el ámbito institucional son los actos u omisiones de las y/o los servidores públicos del Estado o de los Municipios que discriminen o tiendan a impedir el goce y ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las mujeres, así como su acceso a políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.
- **Feminicida.-** Violencia feminicida es la manifestación extrema de violencia contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos fundamentales, en cualquier ámbito, integrada por una serie de conductas misóginas que pueden implicar impunidad y originar la muerte.

## 2.4 Ciclo de la Violencia de Género

La violencia de género no es un incidente de una sola vez o hechos aislados, si no que se presenta de forma cíclica y se desarrolla con el tiempo, intercalando periodos de calma y afecto hasta situaciones que pueden poner en peligro la vida de las mujeres, tales tensiones fueron descritos por la estadounidense Leonore

Walter, quien trabajó en una casa de refugio para mujeres maltratadas y observó este patrón. Las fases de la violencia de género son:

- La **“fase de tensión”** se caracteriza por el hombre mal tratador, se muestra irritable y no reconoce su enfado y no es capaz de comunicárselo a su compañera, lo que provoca en ella un sentimiento de frustración. Todo comienza con sutiles menosprecios, ira contenida, fría indiferencia, sarcasmos, largos silencios. A la mujer se le repite el mensaje de que su percepción de la realidad es incorrecta por lo que ella empieza a preguntarse qué es lo que hace mal y comienza a culpabilizarse por lo que sucede.
- Le sucede la **“fase de explosión violenta”** marcado por la pérdida total del control y el comienzo de las agresiones mediante insultos, frases hirientes, golpes y/o abusos sexuales. La mujer es incapaz de reaccionar, está paralizada por el dolor, miedo o por la dificultad de encontrar una respuesta a estas actitudes. Está viviendo una indefensión aprendida.
- Durante la **“fase de reconciliación o luna de miel”**, el agresor se arrepiente de su actitud, promete no volver a hacerlo, cambia para contentarla y durante un tiempo se comporta como ella espera. La mujer entonces cree erróneamente que ha logrado que su compañero comprenda, siente que ella cuenta en la relación. A esta falsa ilusión sigue un nuevo ciclo de tensiones en el momento en que el hombre considera que está perdiendo el control sobre ella y se vuelve a iniciar, siendo esta última etapa cada vez más breve, incluso puede desaparecer. (1979).

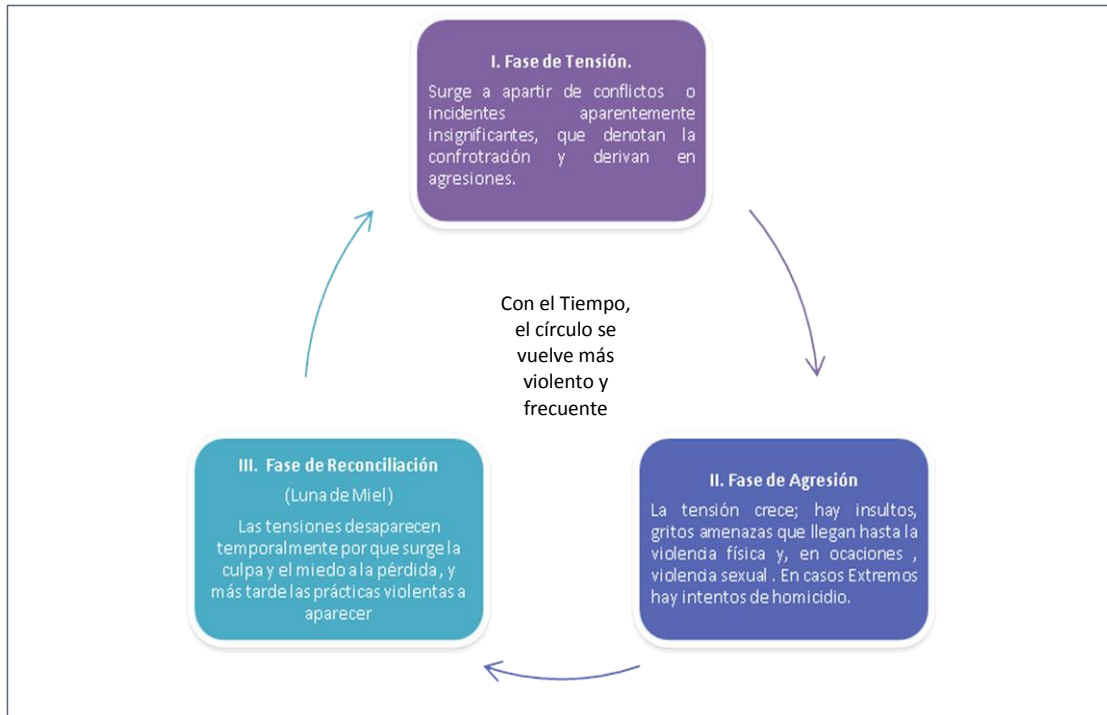
Con el paso de tiempo, las repeticiones del ciclo van subiendo de nivel y las agresiones se van volviendo más violentas y frecuentes, como un efecto llamado “Bola de Nieve”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El efecto “Bola de Nieve” establece que de un “pequeño incidente” (golpe, jalón de cabello, empujón) las agresiones se van intensificando, generando así una bola de nieve que es difícil de contener. Consultado en: <http://www.nodo50.org/mujeresred/violencia-am.html>

Muchas mujeres, después de ser violentadas, acuden a realizar su denuncia, pero, al otro día, retiran la acusación; entonces la justicia no puede hacer nada.

Gráfico 2.2  
Ciclo de la Violencia



**Fuente:** Instituto Nacional de las Mujeres (2008). *Guía Metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. Volumen 4, INMUJERES, México, D.F. Pp. 25.*

## 2.5 Marco Jurídico para garantizar una vida libre de violencia

En lo concerniente al marco jurídico, la información que aquí se detalla fue tomada de la edición denominada “Compilación legislativa para garantizar una vida libre de violencia”, editada por el Instituto Nacional de las Mujeres en el año 2008.

### A. Tratados Internacionales

- **Carta de las Naciones Unidas (1945)**

Reconocimiento internacional de igualdad entre hombres y mujeres. Motiva la creación de un órgano especializado en los derechos de la mujer (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer).



- ***Convención para la represión de la Trata de Personas y de la explotación de la Prostitución Ajena (1956)***

Los Estados parte se comprometen a castigar a toda persona que:

Concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona;

Explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona (Art. 1).

- ***Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por siglas en inglés) (1981)***

Es la principal convención sobre los derechos de las mujeres, en ella se reconoce que las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra y, además provee la definición de “discriminación contra la mujer”.

Reconoce acciones afirmativas para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Establece obligaciones y medidas de los estados parte para la eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y la pública, la educación, el trabajo, en términos de atención médica etc.

- ***Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena (1993)***

Los Estados parte ratificaron la Resolución de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Declaración y el Programa de Acción de Viena. En ellos se reconoce que los derechos de las mujeres y las niñas son inalienables, y parte integral e indivisible de los derechos humanos. Condena la violencia de género y toda forma de acoso y explotación sexual de mujeres y niñas, como una violación a los Derechos Humanos, como se desprende del capítulo tercero, artículo 38 del documento en cita:

La importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación

y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso. La Conferencia pide a la Asamblea General que apruebe el proyecto de declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer e insta a los Estados a que combatan la violencia contra la mujer de conformidad con las disposiciones de la declaración. Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho humanitario internacionales. Todos los delitos de ese tipo, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados, requieren una respuesta especialmente eficaz.

Destaca la importancia de llevar al cabo acciones para erradicar: la violencia de género (es decir, la violencia que se ejerce contra las mujeres por el solo hecho de serlo) en la vida pública y privada<sup>5</sup>; todas las formas de acoso y explotación sexual; el tráfico de mujeres; la falta de equidad en la administración de justicia, y las contradicciones entre los derechos de las mujeres y las prácticas tradicionales, como los usos y costumbres, los prejuicios o el extremismo religioso.

- ***Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará (1998)***

Es el único tratado Internacional dirigido exclusivamente a eliminar la violencia contra la mujer, en él se ratifica la violencia contra las mujeres, es una violación a los Derechos Humanos y define la violencia contra la mujer, que incluye violencia física, sexual y psicológica, y asimismo identifica los ámbitos de ocurrencia: la familia (o cualquier relación interpersonal) o en la comunidad (instituciones educativas, lugar de trabajo, centros de salud), incluyendo aquella por acción, omisión e inacción del Estado.

---

<sup>5</sup> Aun cuando la violencia haya sido ejercida por particulares: familia, intrafamiliar o doméstica, ello marca un cambio de paradigma respecto a lo público y privado y, las obligaciones y el “deber de diligencia” del Estado frente a la Violencia.

Los Estados parte aceptan adoptar políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Entre estas acciones destacan medidas legislativas como: modificación y actualización de los códigos civiles y penales con el objetivo de tipificar y penalizar “nuevas” expresiones de violencia contra las mujeres. Otras políticas incluyen capacitación de personal de administración de justicia y policial, servicios para la atención de víctimas, campañas de prevención, y recopilación de estadísticas e información sobre frecuencia, causas y consecuencias de la violencia contra la mujer.

Se hace mención al derecho a una vida libre de violencia y, el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos humanos que se comprenden:

- a) el derecho a que se respete su vida;
- b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c) el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d) el derecho a no ser sometida a torturas;
- e) el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f) el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g) el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h) el derecho a libertad de asociación;
- i) el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley. y
- j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. (Cap. II, Art. 4).

- ***Plataforma de Acción de Beijing (1995)***

Encaminada a eliminar todas las barreras de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada, en donde se identifican los principales obstáculos para el adelanto de las mujeres: la pobreza, la falta de educación y de acceso a servicios de salud, la violencia, los conflictos armados, la falta de participación política y su

ausencia en la toma de decisiones, la ausencia de mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, etc.

Reitera los compromisos internacionales hacia la igualdad de las mujeres y la incorporación de la transversalización de la perspectiva de género en los procesos políticos y en la formulación e implementación de las políticas públicas con enfoque de género. Se ratifica que la violencia contra las mujeres viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales impidiendo la igualdad, el desarrollo y la paz mundial. La esfera principal de preocupación de la Plataforma de Acción de Beijing sobre la violencia contra la mujer comprende tres objetivos estratégicos:

- Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer,
- Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención,
- Eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres,
- Dentro de dichos objetivos, la Plataforma de Acción establece una serie de medidas concretas que deben adoptar los gobiernos, en particular la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; la adopción y la revisión periódica de legislación sobre la violencia contra la mujer, el acceso a la justicia y a recursos efectivos; políticas y programas encaminados a proteger y apoyar a las mujeres víctimas de la violencia, y medidas de sensibilización y educación. (ONU, 2006:20)

- **Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, Reprimir y sancionar la trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niñas, (Palermo).**

Nace de la necesidad de crear un instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas, destinado a prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente a mujeres y niñas, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos.

El artículo 3° de este ordenamiento menciona que se entenderá por "trata de personas", la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

- **Protocolo Facultativo de CEDAW (2000)**

Otorga la competencia al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir, considerar e investigar testimonios por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas.

## **B. Legislación Nacional**

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En su artículo primero reconoce los derechos humanos de hombres y mujeres, y los tratados internacionales de los que el Estado sea parte. Establece la prohibición de:

Toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En su artículo Cuarto, establece y reconoce el derecho a la igualdad:

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

- **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006)**

Se establece un compromiso en materia de Igualdad entre hombres y mujeres en la Política Nacional y se deberá establecer acciones contundentes para lograr la igualdad en el ámbito, económico, político, social y cultural:

- Adoptar las medidas necesarias para la erradicación de la violencia contra las mujeres (Artículo 17, VII).
- El Sistema Nacional tiene los siguientes objetivos... Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género (Artículo 26, III).
- Con el fin de promover la igualdad en el acceso a los derechos sociales y el pleno disfrute de éstos, serán objetivos de la Política Nacional... Revisar permanentemente las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género (Artículo 37, III).
- Con el fin de promover y procurar la igualdad en la vida civil de mujeres y hombres, será objetivo de la Política Nacional... Erradicar las distintas modalidades de violencia de género. (Artículo 39, III).
- Establecer los mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres. Fomentar las investigaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. (Artículo 40, IX y X).

- **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)**

Derivado a los tratados Internacionales, la ley tiene por Objetivo:

Establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículo 1).

En dicha ley se definen los tipos y modalidades de la violencia de género, así como la responsabilidad de trabajar en conjunto la Federación con las entidades Federativas, el Distrito Federal y los municipios.

- **Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2008)**

Se hace mención a los ejes de acción que se implementarán a través de los modelos relacionados con los tipos y modalidades de la violencia y las dimensiones en prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

- **Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (2007)**

La presente Ley tiene por objeto:

La prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior. Esta Ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia del Fuero Federal. (Artículo 1)

Se hace mención del delito de trata de personas en el artículo 5°, que señala que comete el delito, quién:

Promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

- **Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)**

Se reconoce la Violencia de Género como un asunto de Seguridad Pública, y el gobierno ratifica realizar acciones afirmativas para combatir la violencia de género en su meta uno “*Un México en paz*” donde se exige garantizar el respeto y

protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. Derivado de ello, en la estrategia III, Perspectiva de Género, líneas de acción, instituye:

- Establecer medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios.
- Garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno.
- Fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información sobre Violencia contra las Mujeres, con la participación de las entidades federativas.
- Simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- Acelerar la aplicación cabal de las órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos.
- Promover la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres.
- Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente.
- Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.
- Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.
- Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Incorporar acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres.



## C. Legislación Estatal

- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.**

En su artículo 11 reconoce la igualdad entre los géneros:

Las mujeres y los hombres son iguales ante la Ley. En el Estado de Puebla se reconoce el valor de la igualdad radicado en el respeto a las diferencias y a la libertad.

En su artículo 12, ratifica la obligación del Estado, donde las leyes se ocuparan de:

- II. El desarrollo integral y el bienestar de las mujeres;
- III. La atención y protección del ser humano durante su nacimiento, minoridad y vejez;
- IV. La protección de las víctimas de los delitos y de quienes carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas;

En su artículo 26, se reconoce a la Familia como una institución fundamental:

XII.- Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar.

- **Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla (2006)**

Tiene por objeto hacer cumplir las obligaciones para alcanzar la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, así como la discriminación por razón género.

Los Poderes Públicos están obligados a garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres para lo cual deberán propiciar: V.- La concientización de la sociedad para erradicar la violencia de género (Art. 12, V).

El Sistema Estatal deberá: Aprobar las bases y lineamientos en materia de acciones afirmativas a efecto de eliminar la violencia y la discriminación entre mujeres y hombres;(Art. 21, I).

Con el fin de promover la igualdad en el acceso a los derechos sociales y el pleno disfrute de éstos, serán objetivos de la Política Estatal: Revisar permanentemente

las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género (Art. 35, III).

Con el fin de promover y procurar la igualdad en la vida civil de mujeres y hombres, será objetivo de la Política Estatal: Erradicar las distintas modalidades de violencia de género (Art. 37, III).

Las autoridades, dependencias y organismos públicos competentes desarrollarán las siguientes acciones: Establecer los mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres; y Fomentar las investigaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (Art. 38, VII y VIII).

- **Ley para Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Puebla (2007)**

Establece la coordinación de Estados y municipios, para prevenir, atender, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres así como los principios, tipos, modalidades y mecanismos para garantizar su acceso a una vida libre de violencia

- **Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017**

De los cinco ejes, Igualdad de Oportunidades para todos eje 2 y en política interna y seguridad eje 4, establecen acciones para que por igual hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades, y en seguridad pública se señala los mecanismos de acción en la atención de la seguridad y justicia.

## **D. Reglamento Municipal**

- **Plan Municipal de Desarrollo San Pedro Cholula, 2011-2014**

El periodo del Gobierno Municipal llevo como lema: “Construyendo una Mejor Sociedad”, con el propósito de recuperar la confianza los ciudadanos, en el periodo de gestión gubernamental se establecieron cinco Ejes rectores, el cual destaca respecto al tema de investigación:

Tema 21.- Desarrollo Integral de la Familia y Apoyo a Grupos Vulnerables.

21.3 Objetivo: Brindar asistencia legal a los ciudadanos que se encuentran en desventaja social, para que sepan qué hacer en caso de enfrentar problemas familiares.

21.3.1 Estrategia: Proporcionar a las familias asistencia jurídica en materia familiar.

a) Línea de acción: Otorgar apoyo legal en materia familiar y asesoría en materia civil.

b) Línea de acción: Brindar atención en asuntos relacionados con el maltrato y/o violencia intrafamiliar.

c) Línea de acción: Organizar, foros, pláticas y conferencias relacionadas con la prevención de los derechos de los niños y de las mujeres.

- **Plan Municipal de Desarrollo: Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y No Discriminación y Violencia de Género (2013)**

Surge ante la identificación y el aumento de la violencia en contra de las mujeres, que se vive en la cabecera municipal y las juntas auxiliares, la V.G. representa el principal obstáculo para el desarrollo humano que enfrentan las mujeres. Por ello, la Administración Pública Municipal, con especial interés de la Mtra. Dolores María del Carmen Parra Jiménez, Presidenta Municipal, en colaboración con la IMM y Ciudadanía, realizaron un plan municipal de Desarrollo, específicamente abordando los temas de: Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y No Discriminación, así como Violencia de Género. En él se establece una propuesta de líneas estratégicas para identificar, atender y sancionar la violencia de género, con especial interés desde los Cuerpos de Seguridad Pública. En este proyecto, participaron en el proceso de elaboración, los Cuerpos de Seguridad Pública, en el que expresan:

Las mujeres se acercan a las instancias municipales de San Pedro Cholula, por solicitud de un auxilio de la fuerza pública, presentan denuncias, solicitan asesoría, y orientación social, apoyo psicológico, y también realizan denuncias anónimas (Plan Municipal de Desarrollo: Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y No Discriminación y Violencia de Género: 2013, 52)

El proyecto se realizó mediante una metodología de investigación mixta, realizando actividades como: entrevistas, grupos focales, talleres, foros públicos. Como resultado, derivan cuatro estrategias para combatir la problemática, estas son:

*Tabla 2.1  
Estrategias*

<b>Estrategia 1</b>	<b>San Pedro Cholula a favor de los Derechos Humanos.</b>
<b>Estrategia 2</b>	Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en San Pedro Cholula.
<b>Estrategia 3</b>	Prevención y Atención de la Violencia de Género en San Pedro Cholula.
<b>Estrategia 4</b>	Impulsar el empoderamiento de las mujeres de San Pedro Cholula.

*FUENTE: Elaboración propia, con información del IMM de San Pedro Cholula (IMM, 2013)*

De la Estrategia 3, se desprenden las siguientes líneas de acción:

1. Desarrollar y fortalecer acciones concretas dirigidas a la atención de mujeres en situación de violencia de género.
2. Elaborar esquemas de apoyo y atención que ayudan a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la justicia, con la proximidad de autoridades municipales y/o canalización a otras instancias.
3. Difundir la información de que la violencia hacia las mujeres, es un tema de salud pública, que afecta al municipio en su conjunto y que es una tarea de todas y todos su atención.
4. Prevenir y atender la violencia contra las mujeres, con la coordinación de las diversas instituciones gubernamentales y sociales involucradas en esa materia.
5. Identificar las modalidades de la violencia en agravio de mujeres cometida con mayor frecuencia en el municipio, para diseñar acciones de atención y servicios que habrán de brindarse.
6. Evaluar los esquemas de atención que se brindarán a las mujeres de manera específica, en los lugares de espectáculos y diversión, que se ubican en la municipalidad, considerando acciones coordinadas con el Municipio de San Andrés Cholula, dado que la ingesta de alcohol, es un adictivo, que acarrea consecuencia en perjuicio de las mujeres, por las condiciones de vulnerabilidad que presenta en tales circunstancias.
7. Tomar estrategias, para fomentar la prevención, específicamente con las autoridades de las Juntas Auxiliares del Municipio y con la figura de la policía comunitaria, por ser las personas de primer y mayor contacto con las personas

que habitan las comunidades en donde se tiene fuerte arraigo de usos y costumbres.

8. Realizar de con enfoque de género, los informes policiales homologados, para subirlos a Plataforma México, y ello permita acciones concretas para el combate de la violencia de género. (2013:54-56)

De la estrategia 4, se desprenden las siguientes líneas de acción:

1. Fomentar políticas municipales dirigidas a las mujeres, para su empoderamiento, basadas en la atención que brinden en casos de auxilios solicitados, con motivo de actos de violencia.
  2. Diseñar, aplicar y promover acciones que no toleren la violencia, a partir del servicio que brindan, el no desalentar a la mujer que ha sido violentada, y está solicitando algún servicio institucional.
  3. Dar a conocer las instituciones de apoyo a la mujer, para brindar las necesidades y apoyo de violencia, que hacer como combatir el fenómeno. (2013:57)
- **Programa Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres: Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y No Discriminación y Violencia de Género (2013)**

Del Plan Municipal de Desarrollo: Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y No Discriminación y Violencia de Género, surge el Programa Municipal, representando una ruta de acción, para la atención de la V.G. en especialización con los Cuerpos de Seguridad Pública desde la perspectiva de género, el objetivo general del programa es:

Que las y los integrantes del Ayuntamiento de San Pedro Cholula, y particularmente la corporación de seguridad pública del Municipio de San Pedro Cholula Puebla, promuevan un acceso real a la justicia para las mujeres Cholultecas, para que en todo momento de su intervención, se realice con visión de género y siempre dentro del marco legal de actuación, bajo el principio “pro persona”. (2013, 8)

De la estrategia 3, en las líneas de acción, se desprenden los siguientes productos:

1. Campañas de difusión masiva en prevención de la violencia de género, virtual, impresa, o parlante.
2. Crear un área o unidad especial que atienda violencia de género.
3. Campaña masiva de prevención de la violencia, desde un enfoque de salud pública.
4. Talleres de Capacitación y actualización de las personas encargadas en el municipio de atender a las personas víctimas de violencia de género.
5. Equipos conformados con un mínimo de personal interdisciplinario.
6. Esquema de prevención de la violencia de género, que integre municipios conurbados
7. Crear o aplicar sanciones a quienes incumplan, por acción u omisión entorpezcan o impidan el acceso a la justicia a las mujeres.

- **Propuesta de Reforma al Bando de Policía y Buen Gobierno, San Pedro Cholula (2013)**

El bando de Policía y Buen Gobierno es el marco normativo local, en un ordenamiento basado en lo que determina la Ley Orgánica Municipal y en lo que enmarca el ayuntamiento conforme a su autonomía y atribuciones. Representa el conjunto de normas administrativas que regula:

- El funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.
- La vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de la ciudadanía y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio (INMUJERES: 2012, 32).

La propuesta nace de la necesidad de incorporar las demandas de seguridad pública y las mujeres, así como la perspectiva de género a la Reforma al Bando de Policía y Buen Gobierno, que en gobiernos anteriores no se había realizado. En dicho bando se tiene por objeto:

- I. Preservar y proteger los derechos humanos y Garantías Constitucionales, de manera específica los derechos humanos de las mujeres;
- II. Fortalecer las reglas básicas para procurar una convivencia armónica de corresponsabilidad para mejorar el entorno y la calidad de vida de las personas y

erradicar la violencia hacia las mujeres, aquella que se comete por el sólo hecho de ser mujer

III. Promover el desarrollo humano, familiar y de no discriminación de las mujeres, preservando los bienes públicos y privados;

IV. Procurar el orden y la tranquilidad de los y las habitantes del Municipio, para lograr la armonía social, disminuir la violencia hacia las mujeres y la defensa de los intereses de la colectividad (Art.4)

En dicho documento se define la violencia de género, se establece la responsabilidad a la autoridad calificadora, para sancionar las infracciones administrativas en los casos de violencia contra las mujeres:

Artículo 71.- Se consideran faltas al Bando de Policía y Gobierno: sancionarán administrativamente con:

1. Amonestación;
2. Multa de cinco a sesenta días de salario mínimo general vigente que corresponda a la región en que se ubica el municipio de San Pedro Cholula;
3. Arresto hasta por treinta y seis horas;
4. Canalización de la persona infractora, para recibir terapia psicoterapéutica u otra, según el caso concreto lo requiera, con la finalidad de erradicar la violencia hacia las mujeres, por su condición de mujer, ó
5. Trabajo a favor de la comunidad a las personas que:
  - a) Utilicen lenguajes, ademanes, impresos, imágenes obscenas o lascivas en contra de una mujer o en general a las mujeres por razón de género, que atenten contra su dignidad y derechos humanos de las mujeres, por su condición de mujer.
  - b) Realicen actos obscenos, lascivos u otros en contra de una mujer, que atenten contra su dignidad como mujer.
  - c) Realicen acciones u omisiones que impliquen algún tipo de violencia hacia las mujeres, por razón de género.
  - d) Cometan alguna conducta por acción u omisión que implique un acto discriminatorio en agravio de una mujer, por razón de género.
  - e) Impidan, dificulten o entorpezcan el ejercicio de los derechos de las mujeres;

f). Realice espectáculos públicos que atenten contra las en razón de su género.

La propuesta al Bando de Policía y Buen Gobierno, representa un logro de la administración municipal 2011-2013, convertida en una acción afirmativa de la cultura de legalidad, que permitirá garantizar el acceso a los derechos humanos, específicamente de las mujeres pertenecientes al municipio de San Pedro Cholula. En él se disponen las medidas básicas de prevención, sanción y atención de la violencia de Género en el municipio.

- **Propuesta de Protocolo municipal para la Prevención, Atención y Canalización del delito de trata de Personas y sus Víctimas, San Pedro Cholula (2013)**

El documento nace del incremento de casos de trata de personas en el municipio, la visibilización de la presencia del fenómeno en el municipio y la falta de información y capacitación en la Administración Pública Municipal. La propuesta de protocolo se justifica debido a:

La mancha urbana de la capital de la entidad crecida hacia la jurisdicción de San Pedro Cholula y la atracción turística, ha llevado en la última década a la proliferación de una gran cantidad de lugares en los que se ofrecen espectáculos, lugares de diversión, lugares donde se expenden bebidas etílicas y ello ha favorecido a la presencia del fenómeno de la Trata de Personas identificando la modalidad de explotación sexual de mujeres, algunas la menos oriundas del municipio y en su mayoría son mujeres procedentes de otros municipios de la entidad y de otros estados de la república, incluso se ha identificado presencia de mujeres extranjeras.

La cercanía con el Municipio de Tenancingo Tlaxcala, ha impactado significativamente, en cuanto a que mujeres en situación de explotación sexual han convertido al municipio en un lugar de destino para tal fin, pues debemos recordar que la Trata de Personas, en su modalidad de explotación sexual, tiene como finalidad la explotación material del cuerpo de una mujer, y teniendo lugares que facilitan tal conducta, se convierte en lugar de explotación flagrante y los tratantes que se han identificado algunos provienen de Tenancingo Tlaxcala.



(Propuesta de Protocolo municipal para la Prevención, Atención y Canalización del delito de trata de Personas y sus Víctimas, San Pedro Cholula: 2013, 11-13)

En la propuesta del protocolo se describen las acciones específicas en el recate a víctimas, acciones específicas de prevención, al igual que acciones encaminadas a realizar para la atención, visibilización institucional y social de la Trata de Personas las conductas, medios y fines de este delito, en el que pretende ser guía para que las autoridades del municipio de San Pedro Cholula, adecuen sus actividades en el tema desde el ámbito de su competencia.

## **2.6 Datos acerca de la Violencia de Género en el Municipio de San Pedro Cholula.**

La población de San Pedro Cholula se caracteriza por practicar costumbres y prácticas milenarias, recientemente nombrado pueblo mágico, sin embargo diversos estudios demuestran que es frecuente que los usos y costumbres, así como algunos valores religiosos sirvan de medio para justificar la violencia contra la mujer, de ahí que se deben de hacer estudios locales, para identificar la violencia específica que se vive en una localidad, así como ubicarse en el contexto social más amplio de las relaciones de poder.

En entrevista a la Titular del Instituto Municipal de la Mujer, menciona:

*“...el problema que mayor enfrentan las mujeres es la violencia ejercida hacia ellas, en las juntas auxiliares los casos más frecuentes son la violencia emocional, física y sexual, mientras que en la cabecera municipal la violencia emocional es la más frecuente, lo curioso es que las mujeres siguen sin reconocerlo o se siguen callando...”*

En entrevista a una mujer líder del municipio menciona:

*“En las familias de los pueblos (San Matías y San Diego Cuauchayotla): cuando las parejas se casan, en los primeros años de matrimonio se tienen que ir a vivir a la casa de los suegros, del hombre (aunque ya tengan su propia casa) para que la mujer sea sometida. La mujer es sometida a golpes de los cuñados, del suegro, de la suegra y debe de aguantarse para que sepan y demuestre que es una buena*

*mujer, para que ella no sea sometida es abusada sexualmente por el suegro para que la trate, ya mejor. Todo el mundo lo sabe pero nadie habla. Sí el esposo manda a la esposa al campo y van los cuñados abusan de ella. Sí tú te vas de ahí y te vas con la mamá eres una mala mujer, no eres digna de esta familia. Las mujeres son sumisas, no tienen derecho a hablar”*

Del periodo de administración 2011-2014 fue en 2012, cuando el Instituto Municipal de la Mujer identificó a la Violencia de Género como el principal obstáculo para el desarrollo de las mujeres del municipio, en consecuencia la Titular del IMM se capacito y a su vez capacitó a ciudadanía y gobierno municipal. Posteriormente se dio inicio a trabajar con grupos de mujeres del programa oportunidades, en este proceso se acercaron al Instituto Municipal de la mujer para pedir apoyo y posteriormente denunciar la violencia que se vivían con sus parejas. En entrevista la Titular del IMM comenta:

*“...Cuando una mujer del municipio se acerca a pedir ayuda víctima de la violencia, por lo general ha pasado por un fuerte proceso de aceptación, cuando nos dirigíamos a las dependencias gubernamentales, Estatales o Municipales, los primeros que detenían el proceso de denuncia era el personal de la administración, al no querer continuar y decirme frases como <Señora, ¿sabe en qué lío se está metiendo?>, <no podemos atenderla, porque la víctima no está casada>, Es impresionante como es que hoy en día, estén las leyes legisladas sancionando la violencia y la infraestructura adecuada para tender la violencia y, el personal adecuado y por creencias personales o casos de mujeres que un momento dado se arrepintieron de denunciar la violencia, se prive de sus derechos a otras mujeres...”*

Del resultado de actividades realizadas durante el fortalecimiento de las capacidades a la ciudadanía, del Plan Municipal de Desarrollo: Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y No Discriminación y Violencia de Género, se desprenden:

“en una plática de derechos humanos de las mujeres, legislación en la materia y acceso a la justicia, dirigida la actividad a un grupo aproximado de cien mujeres, manifestaron que no sabían de la existencia de leyes especialmente dirigidas a proteger los derechos de las mujeres, no sabían, que es la violencia de género, posteriormente identificaron que todas en algún momento de su vida han vivido

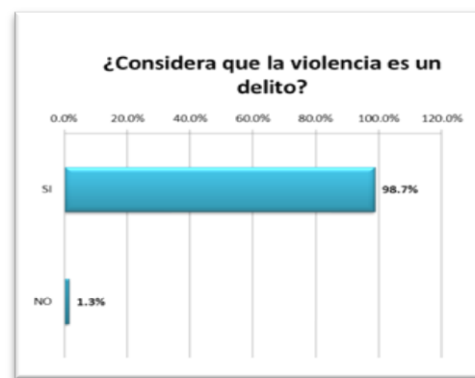
cuando menos un acto de violencia de género, algunas contaron sus experiencias personales y como había asumido los actos de violencia; otras mujeres compartieron sus experiencias que enfrentaron en su acceso a la justicia , la falta de sensibilidad en el trato, una asesoría legal con planteamientos, que las desanimaba para continuar el procedimiento, que no sabían a qué dependencias acudir, que no fueran necesariamente oficinas de denuncia.” (2013,51)

De acuerdo a un sondeo aplicado en el municipio de San Pedro Cholula, se reflejan los siguientes resultados:

Grafico 2.3



Grafico 2.4



**Fuente:** Instituto Municipal de las Mujeres (2011) Diagnóstico de la Condición de Las Mujeres en el Municipio De San Pedro Cholula, Puebla. INMUJERES. Puebla, México. Pp. 84

El 52% de las mujeres encuestadas reportó e identificó que ha vivido alguna vez algún acto de violencia en sus modalidades física, emocional o psicológica. El 98.7% de las mujeres consideran que la violencia es un delito y sin embargo el 81.7% de las mujeres no denuncia ante la autoridad, la violencia ejercida hacia ellas se debe a diversos factores: miedo, dependencia económica, por falta de cultura de denuncia, falta de información, desconocimiento de sus derechos etc.

Grafico 2.5

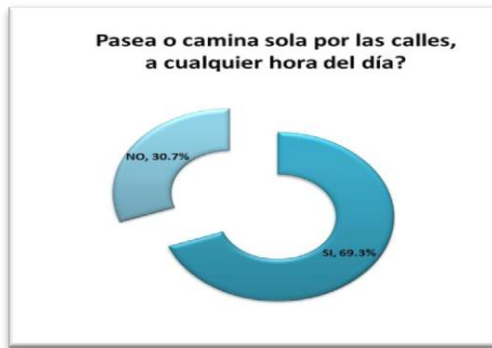


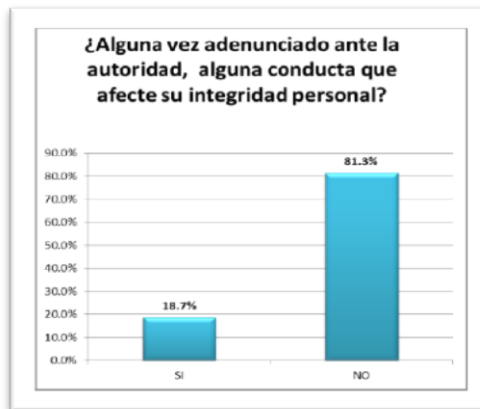
Grafico 2.6



**Fuente:** Instituto Municipal de las Mujeres (2011) Diagnóstico de la Condición de Las Mujeres en el Municipio De San Pedro Cholula, Puebla. INMUJERES. Puebla, México. Pp. 84

Existen mujeres que se sienten inseguras en el municipio, por una parte el 30.7% no pasea sola a cualquier hora del día y por otra el 62.7% ha sentido miedo de ser maltratada dentro de su entorno laboral.

Grafico 2.7



**Fuente:** Instituto Municipal de las Mujeres (2011) Diagnóstico de la Condición de Las Mujeres en el Municipio De San Pedro Cholula, Puebla. INMUJERES. Puebla, México. Pp. 85

En el año 2012, la ciudadanía comenzó a identificar la Violencia de Género y a denunciar: Se llevaron a 10 mujeres a denunciar, 20 recibieron asesoría legal y más de 70 terapia psicológica y a 3 adolescentes se canalizaron a la organización BIFAT (atención a mujeres adolescentes, embarazadas) La Titular de la Instancia Municipal de las Mujeres comenta...

*“...Debido a la capacitación intensiva en violencia de género, en el municipio se detectaron: graves problemas de Trata de mujeres, en las juntas auxiliares la mayoría de las mujeres ha sufrido de abuso sexual desde la infancia y los victimarios por lo general son los mismos familiares...”*

La desigualdad económica por género en el municipio corresponde a - 39.5%, es decir la brecha que indica la menor participación de las mujeres con respecto a los hombres, esto es la reducción de la capacidad de las mujeres para actuar y tomar decisiones ocasiona que se incremente su vulnerabilidad a la violencia.

## **CAPITULO 3.**

### **Participación Ciudadana en la Gestión Pública**

*“Lo personal es Político”*

*Kate Millet*

Actualmente, existen múltiples modelos de ciudadanía, sin embargo nos enfrentamos a una resistencia, al considerar y reconocer la ciudadanía plena de las mujeres debido a que existen factores discriminatorios que limitan su pleno desarrollo, entre ellos se mencionan: la doble y triple jornada de trabajo, la frágil cultura de la participación política, la idea del espacio público como un espacio exclusivo de los hombres, los estereotipos de género, la violencia en contra la mujer y la desvalorización del trabajo femenino en el mercado laboral. De ahí la importancia de investigar y analizar la relación entre lo público y lo privado, la organización familiar y la organización política en la sociedad.

#### **3.1 Antecedentes de la Participación Ciudadana**

El concepto de ciudadanía tiene sus antecedentes en Grecia<sup>6</sup> y en Roma. En la época de la modernidad emergen dos corrientes: una liberal ligada a la revolución de Independencia Estadounidense de 1776, en ella se acuerdan la libertad individual y la igualdad formal ante la ley, y la otra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 durante la Revolución Francesa, en dicha declaración se excluyó a las mujeres, los pobres y los analfabetas entre otros grupos considerados como vulnerables, ya que literalmente se hizo referencia al termino hombre otorgándoles los derechos políticos y civiles. (Cirza, 2007:55)

---

<sup>6</sup> En la Grecia Clásica, en el contexto de una democracia esclavista y sexista, la condición de ciudadanos se restringía a los varones, adultos, propietarios, nativos, que participaban de las decisiones sobre la cosa pública debatidas en el ágora e Integraban los ejércitos. No había lugar para la pregunta por la ciudadanía de mujeres y esclavos, privados de derechos y cuyas vidas se desenvolvían en el *domus* y en el gineceo. (Cirza, 2007:55)

La noción de Ciudadanía incluyó dos marcas importantes, en ellas el capitalismo y patriarcado se refuerzan mutuamente.

La referencia a sujetos que portan un conjunto de derechos y deberes, y la idea de que el goce de esos derechos y deberes depende de ciertos rasgos identitarios del individuo: ser varón, burgués, letrado, propietario, y su pertenencia a una comunidad por nacimiento, por cultura y lengua, etcétera. (2007:55).

Con el paso del tiempo se fue reconociendo la ciudadanía de las mujeres debido al triunfo de los movimientos feministas pertenecientes a la segunda ola del sufragismo.

En América Latina, el reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres se estableció por primera vez en Ecuador en 1929, seguido casi inmediatamente por Chile y Uruguay en 1931. Sólo 30 años más tarde quedaría concluida la tarea de darle a la mujer el derecho al voto en la región, cuando Paraguay y El Salvador lo incorporaron en sus constituciones en 1961 (Arámbula Reyes, 2008:4).

En México la lucha de las mujeres se remota a “finales del siglo XIX cuando un grupo de mujeres en torno a la revista Violetas de Anáhuac reivindicó el derecho al voto femenino junto con la igualdad de oportunidades, a la instrucción y a la protección de la infancia, entre otros derechos” (Fernández, 2008:32). Casi un siglo después la Revolución Mexicana propició la participación de las mujeres donde fueron “espías, correos, transportadoras de armas, enfermeras e incluso comandaron tropas y lideraron grupos sociales de mujeres” (INMUJERES, 2012:17).

Las revolucionarias sufragistas exigieron en 1911 a Emilio Vázquez Gómez, líder del antirreleccionismo, y posteriormente durante el corto periodo presidencial de Madero, se les otorga el voto. Al triunfo de la revolución maderista, el club de Amigas del Pueblo demandó el sufragismo al Presidente interino Francisco León de la Barra. Igual demanda presentaron al gobierno de Francisco I. Madero, pero no obtuvieron respuesta. (Cámara de diputados, 2016)

A pesar de que la constitución de 1917, fue un logro del movimiento revolucionario que inscribió la igualdad legal para hombres y mujeres, en los

hechos no se recogieron los derechos políticos de las mujeres como: el derecho al voto, por tanto las mujeres seguían sin ser ciudadanas.

El primer congreso Feminista en México, se realizó en el estado de Yucatán del 13 al 16 de Enero de 1916, con los auspicios del Gobernador Salvador Alvarado, General Sinaloense quien militó en la Revolución Constitucionalista. En ese año, viajeras de todo México se reunieron en el Teatro Peón Contreras de Mérida, con asistencia de 617 delegadas, con el fin de discutir problemas relacionados con la reivindicación y desarrollo de las mujeres mexicanas, en él se declaraba la situación de la mujer Mexicana como intolerable y debía ser transformada. En el congreso, destaco la conferencia de Hermila Galindo, denominada “La mujer en el porvenir”, que planteó la igualdad intelectual entre la mujer y el hombre, al tiempo que demandó la máxima libertad sexual para ambos, y el derecho a votar para la población femenina.”(2016)

Más adelante, se lograron importantes avances:

“En 1916 en Chiapas, Yucatán y Tabasco, se concedió a la mujer la igualdad jurídica para votar y ser elegida a puestos de representación popular. En 1922, en Yucatán, se reconoció el derecho de las mujeres a participar en las elecciones municipales y estatales. En 1924, en San Luis Potosí, se aprobó la ley que permitió a las mujeres que supieran leer y escribir tomar parte en los procesos electorales municipales y estatales” (Huerta, 2006:326).

Otro movimiento de relevancia en México fue el Frente Único Pro Derechos de la Mujer entre 1935 y 1938, el movimiento demandaba:

El derecho al voto y a ser elegida, igualdad de derechos con el hombre, estatuto jurídico para las trabajadoras del Estado, centro de trabajo para mujeres desocupadas, cultura para la mujer y modificaciones al código agrario para que pudieran ser dotadas de tierras todas las mujeres que reunieran los mismos requisitos que tenían que llenar los hombres. También se inició el debate sobre la supresión del aborto como delito y la reglamentación del trabajo en el hogar. (2006:326)



Para desarrollar el proyecto, era necesario lograr un amplio grupo y compromiso popular, por ello se dio suma importancia a las acciones de las y los trabajadores, donde se contaba con cincuenta mil mujeres afiliadas.

En el Estado de Puebla, el voto femenino se concedió a “nivel local el 13 de noviembre de 1936. Ese mismo año, Antonia González se convirtió en la primera mujer poblana en obtener un cargo de elección popular al ser electa regidora.” (Cámara de Diputados, 2016)

El General Lázaro Cárdenas había anunciado durante su campaña presidencial que colocaría “a las mujeres en el mismo plano de igualdad política con los hombres”. Como Presidente, Cárdenas presentó la iniciativa para reformar el artículo 34<sup>o</sup> constitucional para que se otorgara a las mujeres el voto en las elecciones federales. Hubo resistencia por parte de los diputados federales y de las legislaturas locales, por lo que las discusiones duraron todo el sexenio, consideraban que la mujer no estaba preparada para participar en la política, aunque tuvieran un título universitario y los hombres no supieran leer y escribir, no obstante a ello Lucy Virgen (2013), relata que a finales del 1938 se contaba con la mayoría necesaria para realizar la reforma constitucional, sin embargo, no se realizó el cómputo final de los votos de las Legislaturas locales. La situación política de México hizo suponer al PRM que el candidato de oposición, Juan Andreu Almazán, del Partido Revolucionario de Unificación Nacional se beneficiaría del voto femenino en las elecciones de 1940, ya que se le consideraba conservador, por ello Cárdenas “congeló” su propia iniciativa.

En 1946, en la presidencia de Miguel Alemán, apoyado por la Unión Democrática de Mujeres Mexicanas, lograron que se aprobara mediante la publicación del Diario Oficial de la Federación, donde decreta la modificación del artículo 115 constitucional, otorgando el derecho a votar y ser votadas pero solo en la elecciones municipales, con ello se otorgó la ciudadanía restringida a las mujeres mexicanas.

El sector conservador de la sociedad rechazaba la idea de una mujer moderna, autónoma y con intereses propios. Paradójicamente, este grupo quería

que el país se modernizara pero que las mujeres siguieran en sus papeles tradicionales de madres, esposas y amas de casa. Fue hasta la campaña presidencial de Adolfo Ruiz Cortines como candidato del Partido Revolucionario Institucional que prometió a las 20 mil asistentes a la asamblea nacional femenina que, de triunfar en las siguientes elecciones presidenciales otorgaría a la mujer mexicana los mismos derechos políticos que a los hombres. El 9 de diciembre, ya electo como presidente, Ruiz Cortines envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Reforma de los artículos 34 y 115 de la Constitución (Huerta, 2006:328).

Mientras tanto en el Estado de Puebla periodo que corresponde a la etapa Avilacamachista, se produjo el voto femenino, Ana María Dolores Huerta, identifica cuatro sostenes de esa etapa y su contexto:

- 1.- Los trabajadores de la industria textil, para la economía regional, quedaron bajo el control directo del estado, ello garantizó el apoyo de los empresarios prominentes.
- 2.- Se produjo una interacción de intereses de las élites políticas y económicas, también se construyó una red de alianza entre el aparato clerical, el sistema educativo y la prensa regional.
- 3.- Estuvo la compleja red de la influencia de los avilacamachistas en las instituciones de la sociedad civil en Puebla.
- 4.- Un ambiente social ideológico donde predominaron el anticomunismo y la restauración de la ley y del orden, fueron los temas principales que respaldaron el ejercicio del poder. (2006:328)

A principios de año en 1953, en Puebla se presenció una lluvia de noticias por motivos de pretender el otorgamiento de la ciudadanía a más de la mitad de la población de toda la República Mexicana, “Mientras la iniciativa presidencial de conceder el voto a las mujeres era objeto de consulta y de estudio por las legislaturas locales” (2006:330) hubieron en el ambiente calurosos debates de opiniones políticas de corrientes de derecha e izquierda, así como representantes sociales, entre los que se podían observar los siguientes partidos:

El partido Popular Socialista se sumaba a la corriente de acciones y expresaba que el futuro del país dependía de la acción coordinada de todos los mexicanos, de los hombres y de las mujeres, particularmente de la incorporación plena de la mujer en la vida política del país , declaraban: “sin las mujeres no es posible construir la democracia”

El PAN y el PRI continuaron con la organización de sus sectores femeninos, mujeres, señoras y señoritas decidían participar en la lucha política dentro de las filas de esos organismos. Acción Nacional concluía un proyecto de reformas a la Ley Electoral que presentaría a la Legislatura local para su estudio. El PRI se disponía a realizar una gira por diversas poblaciones del Estado para organizar comités y sostener conferencias en las que se instruía a las mujeres sobre la importancia del voto ciudadano que se le acababa de conceder (2006:330-333).

Finalmente fue el 17 de octubre de 1953, cuando se publicó en el Diario oficial de la Federación el decreto que reconocía el derecho de votar y ser votadas en las elecciones a nivel nacional, pero fue hasta 1969 cuando se reconoció a las mujeres; “la mayoría de edad a los 18 años y la titularidad del sufragio”.

### **3.2 Ciudadanía**

Constantemente se habla de la importancia de la participación ciudadana como una herramienta o una condición de fortalecimiento de las democracias participativas y el desarrollo de las Políticas Públicas. En este proceso, “hablar al mismo nivel de la Participación Ciudadana, reclama la vinculación entre, gobernanza, ciudadanía y sociedad civil” (Canto, 2010:21), en un marco de igualdad entre los géneros. Inicialmente se citan algunas definiciones sobre ciudadanía:

Es el conjunto de derechos que tienen las personas como sujetos y los deberes que de ellos se derivan. Ese "conjunto de derechos", ha ido transformándose y evolucionando paralelamente al desarrollo de la sociedad, fundamentalmente, a lo largo de los últimos tres siglos. En este sentido, Marshall distingue tres etapas: una "ciudadanía civil" en el siglo XVIII, vinculada a la libertad

y los derechos de propiedad; una "ciudadanía política" propia del XIX, ligada al derecho al voto y al derecho a la organización social y política y, por último, en esta última mitad de siglo, una "ciudadanía social", relacionada con los sistemas educativos y el Estado de Bienestar. (Biblioteca Básica Vecinal)

Es un conjunto de derechos y deberes que hacen que cada individuo un miembro de una comunidad política. Es un concepto que habla de la calidad del vínculo y de la relación con las personas con el Estado. A través de esta relación, se establecen las prerrogativas para participar en la vida pública y en la toma de decisiones de una comunidad o de una nación. Por tanto, la ciudadanía implica no sólo derechos y responsabilidades, sino también capacidad de participación. (Larralde y Ugalde, 2007:27)

Se expresa como participación en el ámbito individual; como responsabilidad y sororidad en el ámbito social; como cooperación en la esfera público-social; y como exigencia, fiscalización y rendición de cuentas de lo público-político en el ámbito político. (Sánchez Olvera citado por INMUJERES, 2012:12)

Así, la ciudadanía otorga derechos (civiles, políticos y sociales), obligaciones a las personas e involucra la construcción de su participación en los ámbitos públicos y privados. Actualmente el consenso sobre el concepto de ciudadanía se centra en: "los derechos individuales, la pertenencia a una comunidad política y la participación en la vida pública" (Rubio, citado por Canto, 2010:23)

Por otra parte, la ciudadanía está ligada a los centros de poder individuales y colectivos, por ejemplo: otorgación al voto y a la propiedad, participación social y económica, acceso a la salud y educación, acceso a los puestos de decisión públicos etc. En ellos, la participación de las mujeres presenta grandes rezagos en comparación con los hombres, sometiéndolas por su condición de desventaja en posiciones como ejercicio de la violencia hacia las mujeres por parte de los hombres, grandes actos discriminatorios y rezagos en el ejercicio público, por lo

anterior es importante analizar los distintos modelos de democracia y el papel que juega la ciudadanía de mujeres y hombres insertados en ellos.

### **3.3 Teoría Política y Ciudadanía**

La historia de la ciudadanía está ligada a la historia de la libertad cuyo concepto se gesta principalmente en la teoría política liberal, ya que “La libertad de individualidad aplicada a la acción política significa ciudadanía” (Miyares, 2003:46) sin embargo, como todo modelo teórico cuyas intenciones son cambiar la realidad, han tomado diversos caminos y significados en función principalmente de tres corrientes ideológicas y políticas, estas son: Democracia Liberal, Democracia social y Feminismo, cuyos conceptos se describen en los siguientes apartados.

#### **a) Democracia Liberal**

El liberalismo como corriente de pensamiento, promueve principalmente la individualidad, la competitividad, la disminución del estado en la economía y el libre mercado.

Además como lo menciona Miyares “garantiza la posibilidad de elección de la ciudadanía antes que por la participación de ésta en la construcción de la política, ya que la participación al partir de ideas que, en muchos casos, son antagónicas puede ser causa de conflicto social”. (2003:180)

En este sentido, el liberalismo no pone énfasis en los movimientos sociales, de preferencia los deslegitima debido a que puede traducirse en inestabilidad social e inseguridad para determinados grupos de poder.

La elección y participación en la ciudadanía, son acciones dentro del modelo político liberal que en muchas ocasiones se ha reducido solo a la expresión ciudadana al voto<sup>7</sup>, aquí el desempeño de las mujeres ha sido lento y

---

<sup>7</sup> Por ello, no es de extrañar que la participación ciudadana de las mujeres en esta corriente, se redujo solo en tiempos de campañas de elección en actividades como: invitando a votar por cierto partido y/o candidato, acompañar pasivamente a cierto candidato en tiempos de elección, pero con poca o nula participación en el proceso administrativo de gobierno y principalmente en puestos de toma de decisiones, dentro la esfera de poder, en los espacios públicos.

con amplios retrocesos en los avances adquiridos, nuevamente la libertad otorgada e impulsada en esta corriente ha tenido sesgo de género, beneficiando a los hombres debido en parte, a las instituciones sociales históricamente tradicionales como familia, religión, y educación que se han mantenido al margen y casi intactos de los derechos humanos y del desarrollo del nuevo paradigma social.

A pesar que las mujeres lograran su libertad, su derechos sufragistas (el votar y ser votadas, el acceso y participación a la educación hasta el punto en esta última esfera de que la diferencia educacional universitaria fuese mínima), este logro no se tradujo en una similitud en ocupar puestos igualitarios en la esfera laboral especialmente los puestos directivos, sino más bien se tradujo en un efecto doblemente discriminatorio, Amelia Valcárcel, menciona al respecto: “Las mujeres presentes en cualquier escala jerárquica, corporación administración, industria o rama de actividad tendían a ocupar sistemáticamente y masivamente los tramos inferiores de la escala, disminuían en los tramos medios y prácticamente desaparecían en los superiores”. (2008,137)

En México por ejemplo, se ha aumentado la participación económica de las mujeres en los sectores de educación y salud, así como el sector industrial (manufacturero) caracterizados por estar en condiciones de suma precariedad y sin un efecto de incorporación masculina al trabajo doméstico<sup>8</sup>, fenómeno que desde la perspectiva Feminista se le llamo Techo de Cristal:

Todo el conjunto de prácticas y maniobras que dan como resultado que las mujeres sean desestimadas por los sistemas de cooptación. Y existe un sistema de cooptación cuando, añadido a los elementos expertos, ocurre un criterio no experto de adecuación superior a éstos. Los dos grandes subsistemas de los que se alimenta toda la trama organizacional del poder son la libre competencia y la cooptación. En la práctica algunos casos de libre competencia son cooptaciones: es el caso de cuerpos muy restringidos que mantengan gran influencia. (Valcárcel, 1997, 98)

---

<sup>8</sup> Al no incorporarse los hombres a las actividades domésticas, se ocasiono una doble y triple jornada de trabajo, situación sin resolverse actualmente.

El Techo de cristal es una barrera invisible en la en la vida profesional de las mujeres, que difícilmente se puede traspasar. Se advierte que dicho fenómeno se gesta “en la temprana infancia y en las niñas adquiere una dimensión más relevante a partir de la pubertad” (Burin, 2007:321), esto es a través de la educación y los medio de información que transmiten y perpetúan los estereotipos de género, la intolerancia y discriminación de las mujeres a ocupar mayores puestos, y principalmente la desvalorización de su trabajo.

De ahí que el poder no es natural o sea espacio exclusivo por los hombres, si no que existen obstáculos, generalmente invisibles que limitan o impiden el acceso de las mujeres al poder, teóricamente libre, situación que la teoría liberal no visibiliza.

Los beneficios que la teoría liberal ha otorgado a las personas son la vindicación y reivindicación de los derechos humanos individuales, específicamente aquellos que tienen que ver con la libertad.

## **b) Democracia Social**

El socialismo surge como una reacción contra los excesos desbordados del sistema capitalista. La socialdemocracia o democracia social promueve principalmente en los grupos o colectivos: la lucha de clases y la distribución de la riqueza, en la que identifica:

La desigualdad social con la escasa participación social. Plantea un cambio en la rígida división social del trabajo de acuerdo con principios distributivos y participativos: es esencial que las personas desarrollen sus capacidades y se comprometan de manera activa en la regulación de la vida política, económica y social (Miyares, 2003: 189).

Hace una crítica al uso de poderes desmedido por la libre economía y el sistema financiero y opta por una economía mixta, la regulación del mercado y la participación estatal en el área.

El Estado aparece desde Hegel hasta Max Weber como el aparato de dominación, del monopolio del ejercicio de la fuerza, del orden, del bien común, enfrentando al interés particular de la sociedad civil (Lypsyk, 2007:59).

En lo referente a la igualdad pone énfasis en la distribución equitativa de la riqueza, pero no mira o crea las condiciones para que los individuos ejerzan sus derechos, por ejemplo el desarrollo de la autoestima como un medio para el ejercicio pleno de los derechos cívicos.

Los beneficios, de la democracia social, han sido el otorgamiento de los derechos sociales, como la educación y la salud universal, así como los derechos económicos.

### **c) Democracia Feminista**

El Feminismo, contribuye al debate sobre la noción de ciudadanía, en ella deconstruye el paradigma del sujeto universal, portador de los derechos universales “el hombre”. Promueve los valores de libertad y hace especial énfasis en el de la igualdad, sostiene que la libertad sin igualdad no es posible y la igualdad significa el ser políticamente y moralmente iguales, desarticulando la categoría sexo, como variable de discriminación.

Significa que tienen los mismos derechos y tienen la misma capacidad de acceso a lo que se suponga que son bienes y la misma protección contra aquello que supongan males evitables (Valcárcel, 2008:272).

El feminismo comparte y critica las dos teorías brevemente expuestas con anterioridad, estará de acuerdo con la teoría liberal, en el otorgamiento de los derechos individuales, la elección y la participación en la democracia y con la teoría de la democracia social estará de acuerdo en la regulación de la distribución de la riqueza y el vínculo entre sociedad civil y Estado, considera que el modelo de Democracia ha de ser entendida como Democracia Participativa:

Una ciudadanía reflexiva con un acusado sentido cívico de compromiso con la sociedad y el mundo en el que vive. En una democracia participativa, la ciudadanía a través de la militancia política, la vinculación a ONGs a movimientos



sociales o individualmente, puede canalizar de manera reflexiva y responsable el acuerdo o desacuerdo con las decisiones gubernamentales, bien mediante una acción directa, una protesta masiva, una plataforma cívica o una participación asamblearia; necesariamente los gobiernos se encuentran en el deber de facilitar los canales de expresión de la ciudadanía en vez de impedirlos o reprimir mediante coacción, manipulación o desinformación. El camino hacia una democracia participativa depende, en parte del adecuado uso de las telecomunicaciones. (Miyares, 2003: 190-191)

La Democracia Participativa “hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, 2010:205), desde la perspectiva de género promueve la ciudadanía no solamente en favor de la libertad si no que por construcción activa de la misma, promueve el compromiso con la sociedad y las futuras generaciones, enfrenta los problemas sociales con especial interés en aquellos que involucren a las mujeres y no por ello excluye a los hombres en la participación de actividades para solucionar las desigualdades de género, es más en proyectos estratégicos para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, se recomienda que los hombres participen en todas y cada una de las etapas del proyecto, sin dejar en la mirara a las mujeres como las principales beneficiadas del proyecto debido a su condición de rezago en comparación con los hombres.

Promueve, además el adecuado uso de las tecnologías de la información como canales de comunicación con la sociedad, sin descuidar las vías tradicionales de publicidad social como son: carteles, folletos informativos, periódicos y revistas en los espacios comunitarios o locales. También la democracia participativa promueve las movilizaciones comunitarias o vecinales, acciones que generan conciencia y sensibilización colectiva.

Por otra parte, mucho se habla de los derechos de las mujeres no son en su mayoría una agenda común en los partidos políticos y por tanto del gobierno en turno, sino más bien, representan oleadas del partido político en el poder, por ejemplo: en México en el año 2012, el nuevo gobierno entrante cuyo presidente

actual es Enrique Peña Nieto, propusieron la incorporación o fusión de diversos institutos nacionales, entre ellos el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con ello se mostraba la poca importancia de la aplicación de las Políticas de Igualdad en el gobierno y la visión por parte de la nueva Administración Pública Federal al ver a las mujeres como un grupo vulnerable, sin embargo, “el movimiento feminista acusó que la iniciativa peñista para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” (Revista Proceso, 2012).

En respuesta, movimientos feministas del país y organizaciones conjuntaron esfuerzos, visibilizaron por medio de reuniones, expresiones de inconformidad en los medios masivos de comunicación, la necesidad del INMUJERES en la sociedad, como instituto encargado de transversalizar las Políticas de Igualdad en el país y su necesaria autonomía. El resultado desembocó en la marcha atrás de la propuesta por sectorizar al INMUJERES, otro logro por parte del movimiento feminista, fue incorporar o transversalizar la perspectiva de género en todos los ejes al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), acción nunca antes realizada por parte del Gobierno Federal.

Evidentemente, las demandas de las mujeres superan por mucho los pocos logros realizados por parte del movimiento feminista, las organizaciones, gobierno y ciudadanía en general, pero es un ejemplo esperanzador de la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas del gobierno.

Los aportes del Feminismo hacia las mujeres en el mundo global (en palabras de Amelia Valcárcel) actualmente son: los Derechos Sexuales y Reproductivos y el gran desafío en desactivar la categoría género como una norma discriminatoria a las mujeres.(2008:217)

### **3.4 Participación Ciudadana**

En el marco de actuación de las políticas públicas gobierno, ciudadanía y sociedad civil, conjuntan esfuerzos debido a los límites que tiene cada uno y la incapacidad por si sola del gobierno por solucionar todos y cada uno de los problemas

públicos, algunas definiciones que se han propuesto para América Latina, con respecto a la Participación Ciudadana:

“Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez y Gonzales, 2004:2);

“Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos” (Cardarelli y Rosefeld, 1998:123), (Citados por Canto, 2010:23)

La perspectiva de género resulta ser una herramienta fundamental que ayuda a visibilizar la condición y posición de las mujeres, sus intereses y necesidades, para el fortalecimiento del empoderamiento de las personas y la construcción de la igualdad entre los géneros, ayuda a visibilizar según Moreno, que:

La participación de las mujeres es diferente a la masculina, la causa se encuentra en la marginación e invisibilidad. El activismo de las mujeres se concentra en la esfera de la *política informal*, significa que las mujeres tienden a comprometerse en acciones comunitarias o barriales y/o en los “nuevos movimientos sociales”. (2007:250)

Por mucho tiempo la concepción del espacio público se monopolizó en su mayoría como territorio propio de los hombres, los estereotipos de género asignaron a las mujeres al espacio privado/doméstico y la sociedad deslegitimó su actividad en el espacio público. La violencia contra las mujeres también ocasionó una limitante para su participación en los espacios públicos, el miedo por parte de ellas a que fuesen víctimas de algún tipo de violencia por parte de su esposo o padre al incorporarse a actividades de participación, también se consideró como una amenaza el andar por la calle o un peligro debido al hostigamiento y/o acoso sexual, fueron mecanismos de subordinación para no acceder al poder.

La jornada de trabajo domestica interminable, ocasionó el desinterés o falta de energía por parte de las mujeres, así como la limitación del uso y control del tiempo para participar en los asuntos políticos o públicos. Por su parte, la feminización de la pobreza condición que limita la participación social y política de las mujeres al no tener acceso a la educación, ingreso y salud, agudiza la desigualdad de género.

Lo anterior, son situaciones que ocasionan la participación informal de las mujeres y por tanto su falta de reconocimiento en la sociedad. Por ello es importante diseñar estrategias, que visibilicen la participación de las mujeres y se creen herramientas de posicionamiento y evolución positiva, dado que es en el ámbito local, donde las acciones del gobierno repercuten con mayor intensidad en la sociedad debido a la cercanía y relación directa entre gobierno-ciudadanía, ya que si se unen esfuerzos entre las y los actores, así como mecanismos de participación que contribuyan al conocimiento y el ejercicio pleno de los derechos, capacidad de negociación, organización y pertenencia a grupos políticos y sociales, con el fin de diseñar, planear, implementar y evaluar políticas públicas de igualdad, específicamente en las mujeres que viven en condiciones de violencia. Entonces la participación ciudadana de las mujeres es concebida como lo menciona Mislem y Teruel, como:

Un proceso que implica la participación individual y colectiva en la toma de decisiones en los asuntos vitales del municipio; la responsabilidad, junto con las autoridades municipales, en la gestión municipal; la participación en los procesos de control, seguimiento y evaluación de la gestión municipal, tomando en cuenta que su fin es la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad. (2005:12)

Significa el poder de las mujeres para decidir sobre su destino, estar presentes y participar activamente, oportunidad y capacidad de hablar, opinar, reflexionar, proponer y exigir, aquello que desean cambiar, mejorar y/o comunicar.

### **3.5 Objetivos de la Participación Ciudadana**

El objetivo de la participación ciudadana es la construcción de las personas como actoras de su propio desarrollo. Por ello la participación ciudadana es considerada un medio para que las personas influyan y controlen las decisiones públicas que las afectan en tanto logran un empoderamiento de las comunidades locales, aun en un contexto que aumentan las conexiones globales y su influencia a nivel local. (INMUJERES, 2012:43)

Es desde lo local, donde los poderes de influencia se desarrollan por actores y actoras en los sectores económico, político y social, día a día dichos actores, toman decisiones y tienen poder de influencia en la comunidad, además que están regidos por un sistema de gobierno local.

Un sistema de gobernanza local incorpora una pluralidad de actores y organizaciones que representan intereses locales, diversos, desde la administración municipal, las instituciones estatales, y organismos privados de nivel local, hasta los sistemas de producción y organización grupal. (INMUJERES, 2012:43)

Para establecer los objetivos, se parte de la premisa que la participación ciudadana debe incidir de forma efectiva y eficiente en la toma de decisiones relacionada con cada una de las fases del ciclo de las Políticas Públicas (Agenda, Análisis de Alternativas, Decisión, Formulación, Implementación y Evaluación) para dar solución a los problemas públicos, por ejemplo, en lo referente a la participación ciudadana para eliminar la violencia de género.

Por otra parte, la participación ciudadana promueve el papel que juegan las personas en obligaciones, derechos en la forma que se ejerce el poder de manera individual y social, en coordinación con otras instituciones. Entonces el objetivo de la participación ciudadana de las mujeres en el ámbito local, será lograr políticas municipales que sean lo más sensiblemente posible y estén comprometidas con las necesidades específicas de las mujeres en el ámbito del municipio (Mislem y Teruel, 2005:12).

Se espera el involucramiento de actores y actoras del municipio, en promoción al desarrollo humano y el desarrollo local, así como la difusión y el acceso a los derechos humanos, oportunidades, recursos, servicios y libertades humanas, en todo el proceso de las políticas públicas locales de igualdad, en todas las fases y ejes temáticos.

Se trata de la construcción de una ciudadanía desde el ámbito local y se busca el planteamiento de alternativas que contribuyan a la igualdad entre los géneros para la incorporación de las demandas de la sociedad por ejemplo: la identificación del problema por medio de un diagnóstico participativo, el diseño y planeación a través de una agenda ciudadana, la implementación de programas con un presupuesto asignado y la evaluación de cada etapa del proceso.

### **3.6 Formas y Modalidades de la Participación Ciudadana**

Las formas de participación ciudadana son diversas, entre las principales se encuentran: en las elecciones, en las decisiones públicas, en la exigencia y goce de los derechos, de las cuales se describen a continuación:

1. **En las elecciones:** que es el derecho de todos y todas las ciudadanas a elegir y ser electas para optar a cargos de representación popular en los órganos centrales y locales de gobierno.
2. **En las decisiones públicas:** es decir, en la conducción del poder, que debe ser una práctica ciudadana permanente, canalizada mediante diversas instancias de la sociedad civil como patronatos, organizaciones de mujeres y campesinas, ONG, sindicatos, gremios de profesionales, etc.
3. **En la exigencia del respeto y goce de los derechos** civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la ciudadanía. (2005:12)

Significa ejercer el sufragio de manera autónoma, ejercer el poder no solo como espectadoras pasivas de lo que sucede, sino también tener el acceso a participar activamente en las decisiones de la administración pública para el buen gobernar, significa poder plantear las necesidades prácticas y los intereses estratégicos que demanda la sociedad. “La vida democrática del Estado, está

ligada a la socialización del poder entre la ciudadanía y al reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre y de la mujer, tales como: libertad, bienestar social, justicia, equidad y dignidad humana.” (Mislem y Teruel, 2005:12)

En sentido amplio, la participación ciudadana en el nivel local puede identificarse en tres aspectos:

- La intervención directa de los y las vecinas o ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva, ejerciendo los derechos y cumpliendo los deberes establecidos en las disposiciones legales: derecho al sufragio, obligación de pagar impuestos, derecho a pertenecer a colegios profesionales, sindicatos, partidos políticos, derecho a participar en los cabildos abiertos, asambleas consultivas, plebiscitos, etc.
- Las actividades o gestiones que realicen los patronatos, como expresión organizada de las comunidades.

Las distintas organizaciones de las comunidades que tengan por objeto el desarrollo humano y la convivencia social, que actúen de conformidad a la Ley y en íntima relación al desarrollo del derecho de asociación constitucionalmente reconocido: comités de desarrollo, comisiones de transparencia, redes contra la violencia, sociedades de padres y madres, organizaciones deportivas y culturales entre otras. (2005:15):

Existen diversas modalidades de participación ciudadana, que se realizan en función de la situación política/social, o de las demandas de las y los ciudadanos. Como lo menciona el Instituto Nacional de las Mujeres, las principales modalidades de Participación Ciudadana son tres:

1.- Se refiere a la simple consulta, implica que la autoridad escuche directamente las demandas y las necesidades de los ciudadanos .En ausencia de tales instrumentos, las y los ciudadanos podrían reivindicar su derecho a ser escuchados o crear espacios de participación mediante protestas, movilizaciones masivas y formas no institucionalizadas para resolver sus propias demandas. La consulta es efectiva si las demandas y necesidades son acogidas en un ambiente de diálogo y transparencia, por quienes tienen poder y recursos sobre ellas.

Es el primer peldaño o el inicio para identificar y dialogar con la autoridad las demandas y las necesidades de la ciudadanía, los mecanismos o instrumentos de participación pueden ser: foros públicos, reuniones, mesas de trabajo, encuestas, cabildos abiertos, visitas a domicilio, etc. El requisito es la tolerancia y respeto mutuo por parte de ciudadanía y gobierno para llegar a un consenso que beneficie a ambas partes.

2.- Es la presencia y representación, cuando los medios de participación de los ciudadanos se han regularizado a través de mecanismos institucionalizados. Esto significa que las mujeres tienen acceso parcial al proceso de toma de decisiones y son capaces de asumir un rol más activo que la esporádica presentación de sus necesidades, llegando incluso a negociar con las autoridades mejores planes, soluciones y procedimientos.

En el segundo peldaño un ejemplo muy claro es la participación del Instituto Municipal de las Mujeres, como un órgano de gobierno que represente la voz de las mujeres de las comunidades y lleve sus necesidades ante al gobierno para tomar la mejor decisión para el desarrollo humano de la comunidad, ya que propicia los mecanismos de negociación entre Gobierno y Ciudadanía.

3.- Ocurre cuando la demanda de las y los ciudadanos encuentra respuesta dentro de las políticas, programas y proyectos específicos. (INMUJERES, 2012:45).

Finalmente el tercer peldaño es la respuesta a la demanda de la ciudadanía, en acciones concretas llevadas a cabo por la política pública, ya sea en el proceso de identificación, planeación y programación, implementación y/o evaluación.

Se espera que el avance de la participación ciudadana sea gradual y se incremente de manera positiva, en los niveles de consulta, presencia y representación e influencia, descritos a continuación:



Tabla 3.1

Tipos y Niveles de Participación		
Escalera de Participación Ciudadana	Nivel de Participación	Características de la Participación en el contexto Nacional.
Consulta	Información	-Flujo de información unidireccional. -No hay posibilidades de retroalimentación o negociación por parte de la comunidad local. -Información en seminarios y presentaciones. -Entrevistas, encuestas y reuniones carácter consultivo (no vigilante)
	Opinión	
Presencia y Representación	Participación asociada a un beneficio	-Participación circunscrita a la formulación e implementación de proyectos y/o programas por un periodo determinado. -Los acuerdos entre ciudadanos y autoridades locales tiene un carácter obligatorio.
	Participación en el proceso de toma de decisiones	-Realización de talleres para discutir posiciones, roles y prioridades.
Influencia	Decisiones	-Trabajo colaborativo con autoridades en el diseño, organización y administración de proyectos y programas. -Formación de equipos de trabajo y determinación de responsabilidades entre la comunidad y las instituciones locales. -Resolución de conflictos. -Participantes toman posesión del programa. -Comunidad movilizada para identificar y buscar soluciones propias necesidades. -Ciudadanos organizados para monitorear y evaluar los programas y proyectos.
	Contrato social	

**Fuente:** Instituto Nacional de las Mujeres (2012). *Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 7. Participación ciudadana y liderazgo para la igualdad*, INMUJERES, México, D.F. Pp. 47.

Se espera que la participación de las mujeres sea de manera gradual y en ascenso, conforme a un proceso de investigación social con la diferencia que se busca el involucramiento y participación activa de las mujeres en la toma de decisiones.

### 3.7 Construcción de la Ciudadanía desde el Feminismo

La participación ciudadana se vincula con el desarrollo de la construcción de la ciudadanía, según Canto, esto es:

En el desarrollo de la conciencia de tener derechos cuya garantía es obligación del Estado, que también son derechos de intervención en la construcción de la vida pública de múltiples maneras: informándose, deliberando, interactuando con el gobierno o vigilándolo. Lo que requiere a la vez de desarrollo de nuevas formas de solidaridad social, ya no puesta solo como abstracta virtud cívica, si no incorporando el interés particular. (2010:47)

Hoy en día, existen diversos modelos de ciudadanía, pero debido a que como se menciona con anterioridad diversos factores como la invisibilidad de los derechos, necesidades y/o demandas de las mujeres se opacan o pasan desapercibidas, se optara por plantear un modelo desde la perspectiva feminista con el objetivo de atender conceptualmente los rezagos históricos de las mujeres.

Una ciudadanía plena, desde el enfoque feminista, es el modelo elaborado por la Doctora en filosofía, Alicia Miyares establece cuatro requisitos: elección, participación, distribución equitativa de la riqueza y reconocimiento. La aplicación de dichos factores ayudara a la inclusión de la participación ciudadana de las mujeres, partiendo desde sus necesidades y demandas estratégicas como grupo históricamente rezagado en comparación con los hombres.

### **a) Ciudadanía Plena**

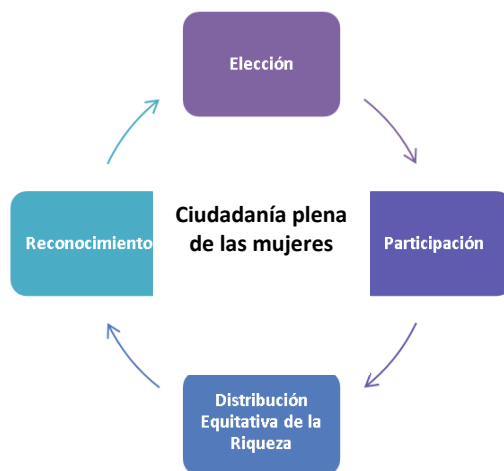
La ciudadanía plena desde este enfoque, parte del artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por Naciones Unidas “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...” y el artículo siete “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (ONU: 1948).

Ni en la tradición liberal, ni en la tradición marxista, la incorporación de las mujeres a la ciudadanía fue percibida más como una concesión que como una cuestión de derechos, que como un reconocimiento implícito de igualdad entre los sexos. (Miyares, 2003:206)

En la actualidad pareciese que estuviese de moda el término género y la novedad de visibilizar los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos, en la práctica se observa que se han dado los derechos a las mujeres como una concesión o permiso, diversas instituciones tienen que realizar estudios y análisis para poder justificar de manera teórica y práctica del por qué otórgales sus derechos a las mujeres, para que ellas puedan -ejercerlos plenamente-. Una

vez más nos estamos enfrentando a un fenómeno discriminatorio, ya que por ejemplo; cuando las personas de raza negra obtuvieron el reconocimiento de sus derechos, se les concedió en su mayoría sin retrocesos o sin calurosos debates del por qué es importante el ejercicio pleno de su ciudadanía, cuestión opuesta, en el caso de las mujeres.

Gráfico 3.1  
Ciudadanía Plena de las Mujeres



**Fuente:** Elaboración propia, con información de Miyares Alicia (2003). *Democracia Feminista. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, España.*

## b) Elección

El principio de autonomía o de autorrealización se vincula con el ideal de independencia. Es necesario un cambio en las instituciones para que la independencia de las mujeres se visibilice, pues hay muchas esferas de la vida en que todavía se concibe a las mujeres como dependientes de los varones. La autoestima y autorrealización dependen de la esfera pública y de cómo se conciba la realización entre los sexos (Miyares, 2003, 208).

En este sentido, el desarrollo de *la autoestima* es fundamental ya que forma parte de la identidad de las personas, es la capacidad de autoconfianza en las capacidades personales, representa una herramienta fundamental para enfrentar los retos de la vida, que debido a la condición y posición de género, no se ha desarrollado de la misma manera en mujeres y hombres por ejemplo; en la infancia a los niños los educan con valores de valentía, fuerza, libertad, mientras

que a las niñas, nuevamente se les educa a ser pacientes, abnegadas y se les asignan actividades domésticas. Para Nathaniel Branden, la Autoestima se define como:

- 1.- La confianza en nuestra capacidad de pensar, en nuestra capacidad de enfrentarnos a los desafíos básicos de la vida.
- 2.- La Confianza en nuestro derecho a triunfar y a ser felices; el sentimiento de ser respetables, de ser dignos, y de tener derecho a afirmar nuestras necesidades y carencias, a alcanzar nuestros principios morales y a gozar del fruto de nuestros esfuerzos. (1995:21-22)

Existen diversos estudios de género y psicológicos, donde señalan que el autoestima de las mujeres está seriamente dañada debido nuevamente a los estereotipos de género, a ideas transmitidas por la iglesia (como la culpa) o el sentimiento de no merecer la felicidad, por ejemplo; se descubrió que muchas mujeres de 50 años y más, presentaban cuadros de depresión muy altos, aparentemente todo en sus vidas se encontraba bien; económicamente no les faltaba nada, sus hijas/os tenían una vida autónoma, un buen marido, sin embargo mirando al pasado se daban cuenta que no habían tenido un proyecto de vida personal, sino más bien habían vivido a través de los otros, es decir en función de las actividades de sus hijos/as, familiares y/o esposos. Otro ejemplo es, si las mujeres se desarrollan en ambientes de violencia donde se caracteriza por la dominación y el poder del hombre sobre la mujer, donde la violencia se convierte en un círculo vicioso en la familia: del padre, a la esposa y ella a su vez a los hijos/as, su autoestima es de bajo nivel.

En ambos ejemplos, se observa que la autoestima de muchas generaciones se encuentra lastimada debido a la negación de una individualidad y la dependencia hacia otros. Por ello considero que la construcción de la autoestima es fundamental en las mujeres, para la participación plena a una ciudadanía y mejor aún, al desarrollo humano local.

Por otra parte, existen diversos candados sociales que impiden a las mujeres una elección libre y en competencia genuina, por ello, el papel de las

instituciones gubernamentales es fundamental para eliminar los obstáculos de género por ejemplo; si no se visibiliza la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico, la educación y cuidado de los infantes, difícilmente una mujer podrá acceder a un trabajo con los mismos rendimientos que un hombre o, si un programa gubernamental con el fin de aumentar la participación económica de la mujer, no se atiende la variable género dentro del desarrollo del programa, difícilmente podrá igualar la participación económica de mujeres y hombres.

Hoy en día, existen diversos programas que siguen viendo a la mujer, como un agente dependiente de su esposo, familia o casa, por ejemplo en el Estado de Puebla, el programa Crédito a la palabra de la Mujer Poblana, promovido por el Gobierno Estatal 2011-2017, describe al programa:

Contribuir al desarrollo económico de las familias poblanas en condiciones de necesidad, a través del otorgamiento de apoyos a las iniciativas de las emprendedoras que promuevan la inversión productiva o la generación de empleos, incluido el autoempleo.

En este sentido el apoyo económico que va de 1,000 pesos a 10,000 pesos con un interés de 40 pesos en un plazo de 4 a 8 meses, el programa está diseñado para el *desarrollo económico de las familias* con la visión de que las mujeres emprendedoras construyan un micro negocio. Para ello se les da capacitación en formación tradicional de actividades domésticas como son: gelatina artística, fieltro (adornos), corte y confección, cultora de belleza (cortes de cabello, tintes, entre otros), pintura en tela, bisutería (collares, aretes, pulseras, anillos), etc. a excepción de dos cursos: inglés y computación. En la que se destacan las siguientes observaciones al programa:

- El diseño del programa no focaliza las necesidades de las mujeres como es la construcción de una autonomía económica, sino más bien en función de sus roles tradicionales de género.
- A las mujeres no se les está capacitando desde una perspectiva de género, en atención a su posición y condición, por ejemplo: solución de conflictos, autoestima, manejo de riesgo, liderazgo etc.

- Los montos económicos de ayuda no fortalecen la consolidación de proyectos económicos rentables. Sino que en la práctica, son destinados para complementar el gasto familiar, como útiles escolares, ropa de los hijos/as, alimentación etc.

De ahí que resulta importantísimo en el diseño, planeación e implementación de programas enfocados a las mujeres, la perspectiva de género, ya que si no se atiende sus necesidades reales, es probable que se fortalezcan los roles y estereotipos de género y por consecuencia, en lugar de beneficiar a las mujeres, resulte contraproducentes para ellas al intensificar su jornada de trabajo o reafirmar sus roles tradicionales.

### **c) Participación**

Participar de manera activa en la sociedad implica también la posibilidad de ser electo para un cargo. No es posible identificarse con una plena ciudadanía si los fallos de representatividad son tan notables como indican los datos. La paridad es un derecho que corrige los fallos de representatividad y garantiza que la ciudadanía de las mujeres no se entienda como defectiva. La paridad es un rasgo esencial de la democracia feminista, pero para que realmente se transforme en un agente real de cambio social ha de ir acompañado de profundos cambios normativos. Los cambios cuantitativos deben necesariamente implicar cambios sustanciales cualitativos. Las mujeres y los varones que comparten la idea de paridad no pueden hacer de ésta una mera cuestión representativa y a la hora de tomar decisiones que afectan a rasgos valorativos y normativos de la relación entre los sexos inclinarse por la costumbre, la tradición, el estereotipo sexual o incluso la religión. (Miyares, 2003:208)

Por mucho tiempo, la participación ciudadana de las mujeres se limitó al sufragio (campañas políticas). Las mujeres en la participación política presentaban actitudes de apatía, indiferencia, pasividad a los temas políticos de sus comunidades, poco a poco se ha visto un cambio en la participación política de la mujer, al incorporarse en las actividades preelectorales, comicios, puestos de

elección popular frente a regidurías, sindicaturas y otros puestos de administración en el gobierno.

Un ejemplo amplio para fomentar la participación de las mujeres es el Sistema de Cuotas de Género ha incrementado la participación ciudadana de las mujeres, en México en el año de 1993 se estableció en el código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el cual obligaron a los partidos para que “promovieran una mayor participación de las mujeres en la vida política del país” y se otorgara mayor participación de las mujeres en las candidaturas a diputaciones y senadurías. Aunque se trataba de una declaración de buena voluntad, era la primera vez que se establecía en un ordenamiento legal federal y se abría una ruta de reivindicación electoral de las mujeres en México (INMUJERES, 2012:33).

En el año de 1996, se adecuo en México en la legislación interna, una reforma en materia electoral para establecer las cuotas de género en su artículo 22 transitorio que: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de la mujer” (Reyes, 2008:6).

En 2008 se hizo la última reforma de ordenamiento electoral, que determinaba la obligación de los partidos políticos de no postular más del 50% de candidaturas del mismo sexo para los cargos de diputaciones y senadurías, pero además estipula como sanción no registrar las candidaturas de aquellos partidos que no cumplan lo señalado.

A pesar de la buena intención del sistema de cuotas, en la práctica no sucedió así, tal es el caso en 2009 de las llamadas *Juanitas*. A raíz de que el comerciante Rafael Acosta, apodado Juanito, fue postulado como candidato a delegado en Iztapalapa, demarcación de la Ciudad de México, con la condición de que luego renunciara y permitiera a otra persona tomar el puesto. Más tarde, ese mismo año, ocho diputadas federales pidieron licencia al cargo poco después de

asumirlo para ceder su lugar a sus suplentes, todos ellos hombres. (CNN México, 2011).

Lo anterior representó un impedimento más para el ejercicio del poder por parte de las mujeres y una ingeniosa estrategia para conservar el poder por parte de los diputados, ante el escándalo mediático fue en el año 2011 cuando la cámara de diputados aprobó una reforma en materia electoral que prohíbe la repetición del caso de las llamadas Juanitas, para evitar que las legisladoras cedan su lugar a sus suplentes hombres poco después de asumir el cargo, y que entrará en vigor hasta las elecciones federales e intermedias del 2015, luego de ser aprobada por el Senado.

Al respecto, existe hoy en día un debate muy amplio sobre el sistema de cuotas, ya que se afirma que muchas mujeres llegan al poder solo por cumplir la cuota mínima y en la práctica no son competentes en el cargo público específicamente en la toma de decisiones o en el desarrollo de un buen liderazgo. En mi opinión, el sistema de cuotas de género es una medida a corto plazo para incrementar la participación ciudadana de las mujeres en el poder. Sí en efecto, existen casos con falta de resultados o negativas decisiones por parte de ellas, sin embargo, es el costo natural en situaciones nuevas que da como resultado la “experiencia”. Para disminuir ese riesgo, considero que se debe fortalecer el proceso de formación dirigido a mujeres, como es el “modelo de ciudadanía plena de las mujeres” con el fin de incrementar la eficacia y eficiencia de su trabajo.

Los datos en México demuestran que el proceso de participación de las mujeres en los cargos públicos es aún lenta, tan solo en 2011 el Sistema Nacional de Información Nacional (INAFED), menciona que a nivel nacional el 6.8% de 2,280 municipios fueron encabezados por mujeres como presidentas municipales, en Puebla la cifra correspondió al 5.5% de los 217 municipios y por primera vez en el municipio de San Pedro Cholula, Puebla, una mujer “Dolores María del Carmen Parra Jiménez” ocupó el cargo como Presidenta Municipal por la vía electoral, en el periodo administrativo 2011-2014. (INAFED, 2014)



La participación también implica una ciudadanía activa, informada, responsable con la comunidad y con voz para participar en las decisiones y debates públicos, para el desarrollo de una conciencia crítica con el propósito de exponer sus inquietudes, demandas y soluciones a los problemas de carácter público.

#### **d) Distribución**

Para gozar de una plena ciudadanía es preciso en primer lugar erradicar la pobreza, en el caso que nos ocupa, erradicar la feminización de la pobreza. Pobreza y trabajo guardan cierta relación: situación de paro, situación de penuria. La pobreza mayoritaria de las mujeres procede de la invisibilización del trabajo de las mujeres: el trabajo oculto de las mujeres no tipifica a éstas como población activa; así pues, las medidas distributivas de la riqueza o los programas de desarrollo las excluyen de ser beneficiarias directas de las compensaciones económicas para corregir las desigualdades. Por otra parte, para gozar de una ciudadanía plena es preciso el acceso al empleo no venga determinado en función del sexo. La división del trabajo en función del sexo sitúa a las mujeres en un mercado laboral más inestable, en jornadas a tiempo parcial, en ocupaciones de menor prestigio social; todo ello conlleva que el poder adquisitivo de las mujeres sea por regla general notablemente inferior al de los varones (Miyares, 2003:210).

El trabajo oculto de las mujeres como ya se ha mencionado son todas aquellas actividades llamadas reproductivas<sup>9</sup> referentes al cuidado y desarrollo de personas, la problemática radica en que son actividades que en su mayoría no generan ingresos o en su defecto el pago por el trabajo es muy bajo y en condiciones de suma precariedad, la explicación teórica desde la perspectiva neoclásica liberal analiza al haber una gran oferta de trabajo reproductivo de las mujeres su valor en el mercado de trabajo disminuye y por tanto el pago de él, es decir *su salario* es muy bajo, esto ocasiona en mi opinión, más vulnerabilidad en las mujeres de vivir situaciones de pobreza, debido a que socialmente dichas

---

<sup>9</sup> Las actividades productivas vendrían siendo aquellas actividades que generan ingreso, vinculadas al mercado de trabajo, por tanto el pago de un salario y prestaciones laborales.

actividades son consideradas en un significativo porcentaje como exclusivas de mujeres.

Estudios de género, en el área de la distribución de la riqueza argumentan que el trabajo reproductivo realizado en su mayoría por mujeres, está inmerso en las esferas de trabajo informal, en la producción de subsistencia, el trabajo doméstico y las actividades voluntarias, ello representa en términos monetarios grandes cantidades de ahorro al sistema capitalista. Por otra parte, en situaciones de crisis económicas o conflictos armados, son las mujeres quienes han enfrentado las crisis absorbiendo los costos en jornadas de trabajo interminables, tal es el caso de la década de los ochenta en países latinoamericanos en vías de desarrollo, incluidos México, que debido a la crisis de deuda fueron obligados a aplicar políticas de ajuste estructural<sup>10</sup> al respecto, se observó según lo expuesto por Çagatay que bajo las políticas de ajuste estructural y como resultado del empeoramiento de la distribución del ingreso y de la reorientación de la economía hacia las exportaciones, las mujeres aumentaron su participación en la fuerza laboral, para poder mantenerse a sí mismas y a sus familias. Con frecuencia, fueron incorporadas al empleo informal en condiciones laborales desmejoradas e inseguras, además que tendieron a aumentar su trabajo doméstico no remunerado debido a la caída de los ingresos. (1999:244)

En la actualidad, la esfera económica representa una de las desigualdades más arraigadas en cuanto al género, el acceso al trabajo a las mujeres sigue estando restringido, la brecha salarial entre mujeres y hombres siguen siendo notoriamente significativos y las políticas públicas siguen siendo deficientes ante la demanda. Dicha situación puede continuar si se sigue viendo a la mujer como una persona dependiente y/o la única responsable de las actividades domésticas y del cuidado de personas, una acción positiva sería visibilizar el trabajo reproductivo en su mayoría realizado por mujeres y difundir la corresponsabilidad de dichas

---

<sup>10</sup> Estos programas consistían, por una parte, en medidas de austeridad de corto plazo, dirigidas a mantener la demanda agregada bajo control, para poder bajar la inflación y disminuir el déficit fiscal y de cuentas corrientes y, por otra parte, en políticas de largo plazo formuladas para liberalizar el comercio, desregular y privatizar. (Çagatay, 1999:244)

actividades en todos las y los integrantes de la familia a través del diseño en las Políticas Públicas.

### **e) Reconocimiento**

La igualdad nos cambia a todos, varones y mujeres. El reconocimiento como rasgo de la ciudadanía implica la erradicación de las normas y estereotipos sexuales. Si no consideramos la igualdad como un principio de doble dirección es muy posible que la capacidad, de participación o de distribución de la riqueza suponga el cambio en los modos de vida de las mujeres sin que cambien los modos de vida de los varones. Si la participación no parte del principio de reconocimiento permanecerá la tendencia a explicar los derechos de las mujeres como concesiones y de la representatividad de las mujeres se hará una cuestión peyorativa como así lo significan las expresiones <mujer-cuota> o <mujer florero>; si en la participación no hay reconocimiento permanecerá la tendencia adscribir a las mujeres a cargos relacionados con la temática femenina o de menor entidad representativa. Si el reconocimiento no forma parte de las políticas distributivas la propiedad de la Tierra, el acceso a los mecanismos de crédito, la capitalización de las empresas el poder económico continuarán en manos masculinas (Miyares, 2003:210).

Una herramienta para consolidar el reconocimiento individual, es la autoestima y de forma grupal es la sororidad, ya que permite a las mujeres como colectivo, reconocerse como iguales, Lagarde define a la sororidad/ soridad/ sisterhood como:

Pacto político de género entre mujeres que se reconocen como interlocutoras. No hay jerarquía, sino un reconocimiento de la autoridad de cada una. Está basado en el principio de la equivalencia humana, igual valor entre todas las personas porque si tu valor es disminuido por efecto de género, también es disminuido el género en sí. Al jerarquizar u obstaculizar a alguien, perdemos todas y todos. En ocasiones, la lógica patriarcal nos impide ver esto. (2009:4)

Lo que se pretende es realizar sinergias para el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres, ello implica compartir recursos, tareas, acciones, éxitos, respeto de la una con las otras, además de la construcción de alianzas en el reconocimiento de las otras y no como enemigos o competidoras. “Se trata de enfrentar la misoginia<sup>11</sup>, grave problema que causa grave daño a la democracia” (2009:4). Se trata de eliminar la misoginia por medio del empoderamiento o fortalecimiento de las capacidades, así el empoderamiento tiene múltiples dimensiones, como lo señala Alcalde y López:

- **Cognitiva:** la comprensión de que las condiciones de subordinación de las mujeres no son naturales, el conocimiento de sus causas y alternativas. Incluye el conocimiento sobre la sexualidad, el trabajo reproductivo y los derechos.
- **Psicológica:** la superación de las propias autolimitaciones que se imponen las mujeres (opresión internalizada), a través del desarrollo de la autoestima y la autoconfianza.
- **Económica:** el acceso al trabajo remunerado, al ingreso y a la independencia económica en general.
- **Política:** supone la capacidad de analizar la realidad en términos políticos y sociales, organizarse y promover cambios sociales. (2004:20):

El desarrollo del empoderamiento en las mujeres contribuye a su autonomía y a la formación de una ciudadanía responsable, analítica y crítica encausada a la solución de determinados problemas sociales.

### **3.8 Marco Jurídico de la Participación Ciudadana**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconoce la totalidad de los derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres

---

<sup>11</sup>Tendencia ideológica y psicológica de odio hacia la mujer que se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por su género. Patológica o no, se le considera un comportamiento de desprecio hacia las mujeres característico de sociedades donde el rol de la mujer está supeditado al hogar y la reproducción. Implica una aceptación del machismo, que establece rígidas reglas de conducta a las mujeres, las cuales debe de cumplir, pena de ser culpadas por la sociedad, dada la mayor credibilidad que goza el hombre en este tipo de sociedades. Suele fundamentarse en un esquema religioso que apoya ente sistema de valores. (Larralde y Ugalde, 2007: 98)

humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas. Representan las garantías que el Estado y otros actores y actoras ofrecen para ejercer plenamente los derechos, deberes y participación, así como hacerlos respetar, en un contexto social democrático.

**Artículo 1.-** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

**Artículo 3.-** Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

**Artículo 7.-** Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

**Artículo 20.-** Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

**Artículo 21.-** Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. (ONU: 1948)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha sido el parte aguas de la creación de instrumentos internacionales de manera especial en el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, sin ningún tipo de exclusión, discriminación o restricción.

En México como ya lo mencionamos, el reconocimiento de la ciudadanía se da parcialmente a nivel municipal en 1947 con la reforma al artículo 115 constitucional y en 1953 se reconoce la plenitud formal de los derechos políticos para las mujeres mexicanas por el sufragio femenino universal con la reforma al artículo 34 constitucional, sin embargo en 1955 las mujeres votaron por primera vez. Fue hasta 1974 cuando se reconoció la igualdad jurídica de mujeres y

hombres en el artículo 4 de la constitución Política y en 2001 se estableció en el artículo primero constitucional la prohibición a la discriminación por motivos de género.

En junio de 2011, los Derechos Humanos formaron parte central de la Constitución Política de México, se elevó su rango de garantías individuales, las cuales se reconocieron para la ciudadanía y población en general; se estableció el compromiso de respetar los Derechos Humanos reconocidos por los tratados y convenciones internacionales (INMUJERES, 2012:23).

Ello significó la obligación del Estado Mexicano en respetar, proteger, promover, y garantizar, los Derechos Humanos y los tratados internacionales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otra parte el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la correspondencia al Estado de organizar un sistema de planeación democrático, donde supone la participación ciudadana en las Políticas Públicas y sus mecanismos de validación:

- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

La construcción de la ciudadanía se fortalece en conjunto con la participación de la Sociedad Civil, en la participación de distintos medios: servicios comunitarios, organizaciones sociales de capacitación, asesores

consultores de organismos internacionales o entidades gubernamentales. Poco a poco el activismo de las sociedades civiles, su crecimiento y fortalecimiento en especial en el área ambiental y seguridad origino la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, para poder recibir de los beneficios de los programas gubernamentales y a su vez canalizar los recursos a las áreas que trabajan, estando legalmente constituidas que lleven a cabo algunas de las siguientes actividades:

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el Artículo 5 de esta ley;
- II. Apoyo a la alimentación popular;
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- IV. Asistencia jurídica;
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Promoción de la equidad de género;
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- X. Promoción del deporte;
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- XV. Participación en acciones de protección civil;
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
- XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;

- XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y
- XIX. Las que determinen otras leyes.

A pesar del reconocimiento y armonización de los derechos humanos y la participación ciudadana de las mujeres en la legislación mexicana, la práctica y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, así como su participación en los espacios públicos y su participación en la toma de decisiones de las políticas públicas locales, es aún una realidad distante del día a día de más de la mitad de población, “las mujeres”.

### **3.9 Participación ciudadana para la eliminación de la violencia de género**

Los y las actores con especial interés en la ciudadanía en donde su participación se encuentra implicada en todo el proceso de las políticas públicas con el propósito de identificar, decidir, diseñar e implementar las acciones encaminadas a erradicar la violencia de género en una comunidad, representa el motor de los buenos resultados.

Es importante mencionar que el papel del Instituto Municipal de las Mujeres es fundamental en este proceso ya que se encarga de la gestión, diseño, administración, implementación y evaluación de las políticas de públicas en la prevención y atención a la violencia de género, con el fin de dar cumplimiento a la correspondiente legislación internacional, nacional, estatal e inclusive municipal. Representa en su mayoría el primer vínculo entre ciudadanía, gobierno (federal, estatal y municipal) y sociedad civil (ONG´S, Universidades, etc.)

Para su análisis, dividiré el papel de la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas de igualdad, específicamente en las acciones encaminadas a la prevención y atención de la violencia de género, vinculando el periodo de gobierno municipal (tres años), dividiré en tres etapas o categorías para su análisis :



Tabla 3.2

Participación Ciudadana en el Proceso de las Políticas Públicas <sup>12</sup>			
Categoría	Objetivo	Acciones con Participación Ciudadana	Outputs o Productos
<b>A. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales.</b>	Fortalecer y desarrollar las capacidades y conocimientos del personal de la administración pública estatal y/o municipal, así como las de la ciudadanía, a fin de incorporar o ampliar la perspectiva de género.	-Foros, conferencias, Talleres, Cursos.  -Investigación social utilizando metodología participativa. (encuestas, grupos focales, entrevistas, encuestas, mesas de trabajo)	- Desarrollo del Diagnóstico de la Condición y posición de las Mujeres en el municipio
<b>B. Políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres.</b>	Contribuir al desarrollo de las capacidades analíticas, teóricas, metodológicas de coordinación y concertación de los gobiernos estatales y municipales, para la identificación y en su caso reconocimiento de la existencia de brechas de desigualdad de género en las políticas públicas, con el fin de formular y concertar propuestas que transformen el marco normativo y programático de su gestión, orientadas a la institucionalización de la de transversalidad de la perspectiva de género.		-Plan Municipal de Desarrollo con Igualdad entre Mujeres y Hombres.  -Programa Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.  -Programa de cultura con perspectiva de género.  -Agenda Ciudadana para la Igualdad de Género
<b>C. Proyectos estratégicos de coordinación para la igualdad de género.</b>	Fortalecer la intervención de los gobiernos para avanzar en la incorporación de acciones que disminuyan, cierren o atiendan las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.		-Protocolos, Manuales, Guías Metodológicas, Diseño de Publicidad Social etc

Fuente: Elaboración Propia con información proporcionada por el Diario Oficial de la Federación, INMUJERES, 28-02-2013:6.

La **categoría A**, teóricamente es el inicio de la incorporación de la perspectiva de género en la Administración Pública Municipal, se caracteriza por la difusión de los Derechos Humanos y los conceptos teóricos metodológicos de la violencia de género dirigido a los principales actores y actoras locales. En esta etapa se identifican las principales problemáticas en cuanto a la desigualdad o discriminación por género, por ello el desarrollo de un Diagnóstico local representa

<sup>12</sup> Para efectos de cruce con la realidad, en la implementación de las diferentes etapas de las Políticas Públicas, se optara por aplicar las categorías y los objetivos del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, 2013.

una herramienta fundamental para visibilizar los tipos y modalidades específicas de la V.G<sup>13</sup>, sus causas y factores que detonan la violencia. Lo anterior se lleva a cabo por medio de una metodología de investigación social participativa, con información cuantitativa (datos desagregados por sexo, a través de investigaciones documentales de fuentes secundarias como INEGI, CONAPO, CONEVAL, INMUJERES, PNUD y/o fuentes primarias como encuestas en el municipio) e información cualitativa (resultado de técnicas de investigación como mesas de trabajo, foros participativos, grupos focales, entrevistas a profundidad, historias de vida, etc.).

En esta categoría se promueve la participación ciudadana, de tal manera que propicia los medios adecuados de expresión a las necesidades insatisfechas y la experiencia adquirida, describen lo que ven y sienten en cuanto a la problemática de ellas y su entorno, es el inicio para que mujeres y niñas de la comunidad se incorporen a un proceso de reconocimiento y aceptación en torno a la VG como una violación y discriminación a sus derechos humanos y por otra parte la creación y diseño de herramientas alternativas para superarlas. Se recomienda que se incorporen al proceso, hombres y niños como actores aliados, ya que ellos están sumergidos en la vivencia de la VG y muchos de ellos son victimarios o probables y potenciales victimarios.

La **categoría B**, es el proceso de planeación y programación de las Políticas Públicas de Igualdad, en ellas se llevan a cabo el diseño de estrategias, objetivos, líneas de acción y programación de actividades, ya que son clave para el adecuado desarrollo y logro de los objetivos “la disminución al grado de erradicar la violencia de género”, en sus diferentes tipos y modalidades. Además en esta categoría se busca la realización de un presupuesto sensible al género dirigido a las actividades planeadas y programadas, sin embargo es en la práctica donde la mayoría de los ayuntamientos no destina parte de su presupuesto a

---

<sup>13</sup> Actualmente no existe un estudio estadístico nacional que presente información cuantitativa acerca de los tipos y formas de la Violencia de Género a nivel municipal, ya que solo se encuentra disponible por la ENDIREH y el INEGI a nivel nacional y estatal.

realizar programas y/o proyectos encaminados a lograr la igualdad entre los géneros, las razones que detectan al respecto son:

- Los recursos de los municipios son escasos y aunque exista voluntad política, el dinero representa una limitante para realizar dichas acciones con el propósito de atender la demanda social.
- Las políticas de igualdad son acciones relativamente nuevas, en comparación con otras necesidades inmediatas de carácter público como lo son: salud, educación, economía (trabajo, pobreza) etc.
- Existen grupos conservadores de personas pertenecientes a instituciones políticas, económicas y/o religiosas locales, que impiden o limitan el desarrollo de las mujeres, ya que tocan intereses particulares.

Por la anterior es importante:

- Diseñar y gestionar programas adicionales provenientes del gobierno (Estatal y Federal) u organizaciones de la sociedad civil, a fin de buscar financiamientos alternativos que prevengan y atiendan la VG.
- Fortalecer las capacidades del personal de la Administración Pública Municipal en cuanto a temas como: Desarrollo Humano, Perspectiva de Género, Derechos Humanos, ya que es fundamental debido a que en el proceso de sensibilización se espera que se destine en un corto plazo parte del presupuesto local a fin de financiar programas locales y por otra parte transversalizar la perspectiva de género en todos los ejes de desarrollo: salud, educación, economía, participación política y social, seguridad, de las políticas públicas locales.
- El activismo de la participación ciudadana en los temas públicos, en especial la “violencia de género”, es esencial para cambiar la visión asistencialista en cuanto a la Política Pública con Perspectiva de Género.
- Difundir a todos los actores y actoras locales los Derechos Humanos y Perspectiva de Género (entre otros temas), principalmente aquellos grupos conservadores, para lograr una sensibilización y concientización de incluir a las mujeres al desarrollo activo de la comunidad.

Resulta que la categoría B, todas las actividades están encaminadas a incorporar la participación ciudadana pero es, en especial como lo establece el Instituto Nacional de las Mujeres el desarrollo de la Agenda Ciudadana para la Igualdad de Género, una herramienta política que permite a las mujeres encaminar sus acciones de participación e incidir en la municipalidad y en las instituciones públicas a través de la formulación de políticas de desarrollo con perspectiva de género, que respondan a sus necesidades y contribuyan a disminuir las brechas de género en la localidad, permitiendo con ello su acceso al desarrollo humano sustentable. (2012:63)

Los participantes en la construcción de la Agenda Ciudadana para la Igualdad de Género son:

Tabla 3.3

Participantes en la construcción de la agenda ciudadana	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujeres de la sociedad civil de la comunidad.</li> <li>• Mujeres líderes de la comunidad.</li> <li>• Mujeres integrantes de organizaciones sociales y políticas de la comunidad.</li> <li>• Mujeres de las asambleas comunitarias, ejidarias.</li> <li>• Mujeres de asociaciones económicas.</li> <li>• Mujeres de los partidos políticos.</li> <li>• Organizaciones de mujeres feministas, académicas, científicas, culturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias Municipales de la Mujer</li> <li>• Autoridades Municipales: Presidente (a) Municipal, Regidores, Regidoras.</li> <li>• Institutos Estatales de la Mujer.</li> <li>• Instituto Nacional de la Mujer.</li> <li>• Diputadas Integrantes de las comisiones de Equidad de Género de los Congresos Estatales.</li> <li>• Diputados federales integrantes de la Comisión de Equidad y Género.</li> <li>• Todas las instancias para promover la igualdad existente en los tres poderes de la Unión.</li> </ul>

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres (2012). Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 7. Participación ciudadana y liderazgo para la igualdad, INMUJERES, México, D.F. Pp. 63.

Lo que se pretende es que se empiecen a realizar acuerdos, convenios, cartas compromisos y negociaciones entre ciudadanos y autoridades locales por medio de foros, talleres, mesas de trabajo, con miras a intercambiar opiniones en cuanto a la posición, roles y prioridades para erradicar la violencia de género en el municipio.

La **categoría C**, es un modelo de implementación o intervención a la comunidad, ya que en las anteriores categorías se identificó, planeó y programo, las acciones encaminadas a resolver la problemática. En la categoría C, se

diseñan proyectos estratégicos de implementación, de acuerdo a la evidencia empírica del municipio, el marco conceptual y el marco jurídico correspondiente. Se llevan a cabo las acciones<sup>14</sup> a la práctica, se forman equipos de trabajo y se asignan responsabilidades entre las y los actores locales. Es la parte más delicada, puesto que al intervenir en una comunidad surgen problemáticas inesperadas y por otra parte se monitorea y evalúa el programa realizado.

Se espera que en las tres categorías se realice la evaluación de las actividades, en ellas el diseño, planeación e implementación de indicadores en función de los objetivos y resultados esperados, son fundamentales para medir el impacto, la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas. Por otra parte se recomienda realizar la sistematización de la experiencia adquirida en el tiempo de duración del proyecto y así detectar las fortalezas, oportunidades, debilidades y desafíos que presenta el proyecto.

A continuación se mencionan algunas propuestas encaminadas a realizar un modelo de intervención, divididos en la prevención y en la atención de la violencia de género involucrando la participación ciudadana.

### **3.10 Prevención de la Violencia de Género involucrando la Participación Ciudadana**

**Objetivo:** Modificar las actitudes, normas y prácticas discriminatorias de mujeres y hombres del municipio, que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad en cualquiera de los sexos, que perpetúen la violencia contra las mujeres y las niñas, a través de un enfoque multisectorial y holístico con la participación de actores clave gubernamentales, sociedad civil y ciudadanía.

Actualmente existen muchas estrategias y programas para prevenir la violencia de género, sin embargo no existe un manual o una fórmula genérica que conduzca eficazmente a erradicar la violencia de género, ya que en gran medida depende del contexto geográfico, los usos y costumbres de la población, las acciones por parte de las y los actores involucrados, la voluntad política, el

---

<sup>14</sup> Se recomienda realizar programas o proyectos pilotos.

presupuesto etc. A continuación algunas estrategias y líneas de acción encaminadas a intervenir en una comunidad:

Tabla 3.4  
Estrategias y Líneas de Acción para la comunidad

Estrategias	Líneas de Acción
<b>1.- Campañas y actividades de difusión.</b>	-Difundir en los medios de comunicación locales (publicidad social) tolerancia cero a la VG, encaminados a la eliminación de normas y prácticas discriminatorias que impidan el ejercicio pleno de los Derechos Humanos desde la perspectiva de género, como: lugares públicos, radio, carteles, revistas, folletos, internet, redes sociales etc.
<b>2.-Movilización comunitaria.</b>	-Fortalecimiento de las capacidades de grupos clave, para generar un proceso participativo y el compromiso de todos las y los actores clave en todos los niveles de la sociedad, con el fin de eliminar los efectos negativos de la práctica de la Violencia de Género. Por ejemplo: Talleres, Foros Públicos, Mesas de Trabajo, Ciclos de Conferencias,  -Creación de grupos comunitarios por junta auxiliar, enfocándose a vigilar, denunciar y no tolerar el ejercicio de la violencia.
<b>3.- Trabajar con niñas y mujeres</b>	-Fortalecimiento de sus capacidades, especialmente dirigidos a la prevención de la violencia de género, construcción de la ciudadanía, los Derechos Humanos y el fortalecimiento del empoderamiento.  -Trabajar con mujeres que fueron víctimas/ sobrevivientes de la VG, con el fin de difundir su experiencia, y ella sea preventiva para niñas, adolescentes y mujeres pertenecientes a la comunidad.
<b>4.-Educación en infantes y adolescentes.</b>	-Diseño de un programa escolar dirigido a infantes y adolescentes en los niveles: kínder, primaria, secundaria y bachillerato difundiendo los Derechos Humanos, los tipos y modalidades de la VG.
<b>5- Trabajar con hombres y niños aliados.</b>	-Fortalecimiento de las capacidades mediante talleres, intervención en promoción de la prevención de la Violencia de Género en actividades tradicionales de hombres y niños, como deportes y actividades recreativas (luchas, partidos de fútbol, carreras, bailes), para difundir los estereotipos de género, masculinidades, con el fin de generar cambios en base a Derechos Humanos y principios no discriminatorios.
<b>6.-Creación de Grupos de Autoayuda</b>	- Realización de grupos de autoayuda por junta auxiliar, dirigida a mujeres y por otra parte a hombres respetando los derechos, experiencias e ideas de cada participante, con especial interés aquellos a individuos y familiares de personas con problemas de consumo de sustancias toxicas como el alcohol y las drogas, ya que este tipo de personas tienen alta probabilidad de realizar actos violentos contra niñas y mujeres.

Fuente: Elaboración Propia.

La intervención en una comunidad es un proceso complejo y en ocasiones difícil, ya que se visibiliza aquello que es visto como algo normal “la violencia contra la mujer” y se intenta cambiar patrones de conducta profundamente arraigados, por eso es importante aliarse a un buen líder o lideresa local que transmite confianza a la comunidad. Por otra parte, es importante identificar aquellos actores/as que probablemente no estén de acuerdo con la intervención en la comunidad, por ejemplo los sacerdotes de las iglesias podrían argumentar que la libertad de las mujeres no es aceptada en su doctrina, sin embargo su

identificación y posición ideológica/política, ayuda a realizar estrategias de negociación entre los principales responsables del proyecto y los actores/as locales.

Por otra parte, promover y fortalecer el liderazgo en mujeres y niñas para poner fin a la violencia de género, son acciones fundamentales para prevenir y reducir la VG, con los diferentes actores/as locales:

- Los líderes de las comunidades locales y los formadores de opinión (incluso en las escuelas, las instituciones religiosas y tradicionales, las organizaciones comunitarias, los sindicatos, las empresas y los medios de comunicación) desempeñen un papel clave en la generación de voluntad política y acción sostenida para poner fin a la tolerancia de la comunidad respecto de la violencia masculina contra la mujer, y su complicidad en ella.
- Se estimule a los hombres y los niños a pronunciarse enérgicamente contra la violencia contra la mujer y a dejar de proteger a los infractores o tolerar sus actos de violencia.
- Se reconozca a las mujeres que lideran la acción para poner fin a la violencia contra la mujer en todos los niveles, y en especial en las organizaciones de base de mujeres, se les permita desarrollar su labor sin obstáculos y se les preste un activo apoyo en sus esfuerzos. (Naciones Unidas, 2006:123).

### **3.11 Atención a la Violencia de Género (prestación de servicios) involucrando la participación ciudadana**

**Objetivo.** Crear acceso a los servicios de atención a la salud, legalidad y servicios de apoyo para la protección de víctimas y apoyo para su reintegración sana a la sociedad.

#### **Principios orientadores**

- Promover el bienestar y la seguridad física y económica de las víctimas/sobrevivientes y permitir que las mujeres se sobrepongan a las múltiples consecuencias de la violencia y recompongan sus vidas.
- Garantizar que las víctimas/sobrevivientes tengan acceso a servicios adecuados y dispongan de diversas opciones de apoyo que tengan en

cuenta las necesidades particulares de acceso de las mujeres que sufren una discriminación múltiple.

- Rechazar las ideologías que excusan o justifican la violencia de los hombres o culpan a las víctimas.
- Empoderar a las mujeres para tomar el control de sus vidas (Naciones Unidas, 2006:106).

*Tabla 3.5  
Estrategias y líneas de acción*

Estrategias	Líneas de Acción
<b>1.- Creación de Un Centro Integral</b>	Atención a la salud, Servicios de Asesoramiento Legal, Asistencia Psicológica, Línea Telefónica Gratuita. Implica fortalecimiento de las capacidades de los y las integrantes del centro y la comunidad, realización de protocolos de atención, manuales, procesos de evaluación, etc.
<b>Empoderamiento de las Mujeres</b>	-Construcción de la Ciudadanía, (Fortalecimiento de la Individualidad y en grupo), difusión de los Derechos Humanos, aplicación del modelo de ciudadanía plena (desarrollo del autoestima, sororidad, etc.)  -Fortalecimiento de la autonomía económica: Empleo (Bolsa de Trabajo, Proyectos Productivos, Micro finanzas en el uso del Dinero (ahorro/inversión).

*Fuente: Elaboración Propia*

### **3.12 Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula, Puebla y la participación ciudadana para la prevención y atención de la Violencia de Género 2011-2014**

Como se mencionó con anterioridad, la institucionalización y transversalidad son herramientas primordiales para las políticas públicas de igualdad, por ello fue necesario crear en México a nivel municipal las instancias municipales de las mujeres, las cuales son consideradas por el Instituto Nacional de las Mujeres como:

Los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres se conciben como organismos de coordinación, asesoría y gestión para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas municipales, apoyando a las diferentes áreas de la administración municipal y el ayuntamiento.



Las instancias municipales de las mujeres son el mecanismo institucional para integrar la perspectiva de género de manera transversal en las tareas de la planeación y gestión municipal y para proponer políticas públicas, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a cerrar las brechas de género. Su óptimo funcionamiento depende en gran medida de dotarlas de capacidad de decisión, con recursos presupuestarios y personal profesionalizado en género, así como oportunidades para influir en la formulación de todas las políticas gubernamentales. (2012,73)

Los **objetivos y funciones** de las instancias municipales de las mujeres en México, son relativamente nuevas en comparación con otras dependencias, por ello se llega a pensar erróneamente en los gobiernos municipales, que este tipos de políticas llegan a ser innecesarias, incluso en la práctica se llega a confundir ya que muchos gobiernos locales incluyen al Instituto Municipal de las Mujeres como una dependencia del DIF municipal limitando así, su capacidad de decisión en los asuntos públicos, por ello es importante entender la importancia de este tipo de políticas públicas en los municipios.

La participación ciudadana en el municipio para la prevención y atención de la Violencia de Género en el proceso de las Políticas Públicas, en el periodo de tiempo estudiado, se caracteriza por ser significativa y motivada por las mujeres del municipio.

Desde el inicio de periodo de la administración 2011, las mujeres líderes<sup>15</sup> fueron convocadas por la titular de la IMM del municipio, para expresar sus opiniones, intereses y necesidades, así como realizar la agenda de trabajo del periodo administrativo. Se reunían cada semana junto con la Titular de la IMM del municipio, en ese mismo año se aprueba el proyecto: “Posición de Género en el municipio de San Pedro Cholula y diagnóstico de la condición de las mujeres” a través del programa con recursos del Gobierno Federal de Fondo para el

---

<sup>15</sup> Presidentas de las Juntas Auxiliares, Directoras o personal del Ayuntamiento (Centro de Capacitación y Desarrollo *CECADE*, Prevención del Delito), Organización de la Sociedad Civil “Centro de Investigación para la Intervención Social” entre otras.

Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres 2011, FODEIMM, del INMUJERES. En entrevista la Titular del IMM, menciona:

“Después del proyecto del Diagnóstico, muchas de nosotras nos continuamos reuniendo todos los viernes de cada semana, platicábamos de como veíamos lo que nos enseñaron en el proyecto *La violencia de género y los Derechos de las Mujeres*, decíamos lo que nos pasaba y les pasaba a nuestras compañeras y como entre nosotras podríamos arreglarlo...”

El resultado en ese año de la participación ciudadana en el involucramiento del ciclo de las Políticas Públicas fue:

- Sensibilización y capacitación a actoras/es locales (ciudadanía)
- Diagnóstico de la condición de las mujeres y su posición de género (Propuestas Ciudadanas para la Agenda Municipal de Género)

Fue así como se detectó la violencia ejercida hacia las mujeres del municipio como una de las principales problemáticas que enfrentaban hacia el desarrollo individual y local, las principales acciones con participación ciudadana, el IMM, fueron:

- Grupos de Autoayuda dirigido a mujeres
- Talleres/Conferencias a lideresas y mujeres ciudadanas
- Terapias individuales y grupales
- Ciclo de Cine
- Intervención en la comunidad en las escuelas

A continuación se mencionan algunas actividades dirigidas a la prevención y atención de la violencia de género, implementadas en el municipio, durante el periodo 2011-2014:

**Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula**  
**Acciones de Intervención en la Prevención de la Violencia de Género**  
**involucrando la Participación Ciudadana**



-Capacitación a lideresas del municipio: Violencia de Género y Empoderamiento de las mujeres. 2011

-Grupos de Autoayuda, formados por mujeres adolescentes. 2012

*Fuente: Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula, Puebla. Archivo Fotográfico, 2011-2014.*



-Capacitación a Infantes y Adolescentes del municipio, La Igualdad es un Derecho y Violencia de Género. 2012

-Capacitación a actores aliados: Policías y Hombres del municipio, Derechos Humanos, Perspectiva de Género y Violencia de Género. 2013

*Fuente: Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula, Puebla. Archivo Fotográfico, 2011-2014.*

**Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula**  
**Acciones de Intervención en la Atención de la Violencia de Género**  
**involucrando la Participación Ciudadana**



-Desarrollo del empoderamiento dirigido a mujeres del municipio a través de un enfoque holístico, 2012.



-Capacitación a los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal, para la atención primaria de mujeres en situaciones de violencia, 2013.

*Fuente: Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula, Puebla. Archivo Fotográfico, 2011-2014.*

La creación de un Centro Integral es esencial para la atención a la violencia de género en sus diferentes tipos y modalidades, en los municipios muchas veces los servicios de atención se encuentran dispersos, no están abiertos las 24 horas del día o existe falta de sensibilidad por parte de las autoridades municipales atender dicha problemática.

El desarrollo del empoderamiento es primordial como herramienta de recuperación de la vivencia de la VG en ella, después del proceso psicológico y legal, la autonomía económica corta en gran parte la dependencia del victimario y es la base de la construcción del ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

## **CAPITULO 4.**

### **Evaluación de las Políticas Públicas con Perspectiva de Género “Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro, Cholula Puebla 2011- 2014”**

*“La evaluación es la valoración sistemática de la operación y/o los resultados de una política del programa, en comparación con un conjunto de normas explícitas, como medio de contribuir a la mejora de la política de programas”*

*Carol Weiss*

La evaluación de las políticas públicas de igualdad a nivel municipal, es una práctica aún lejana no solo por lo que implica en su aplicación (visto en los anteriores capítulos) sino también por la poca cultura de evaluación de las políticas públicas a nivel municipal.

#### **4.1 Definición de Evaluación**

La evaluación es una disciplina que participa en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas<sup>16</sup>: definición del problema, incorporación a la agenda pública, planeación y programación, implementación y evaluación de resultados, desde diferentes perspectivas. En lo que respecta a las políticas de igualdad, su evaluación resulta importante ya que evidencia o arroja información para valorar los cambios en la transformación del poder y la disminución de las brechas de desigualdad entre hombre y mujeres. En ellas los actores/as, el contexto organizacional/institucional y el análisis causa y efecto, son entre otras situaciones factores de influencia en las Políticas Públicas del municipio.

Un concepto de evaluación que abarca su participación en la manera anteriormente mencionada es el de Rossi y Freeman, citadas por Bustelo:

La aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social, para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social. (2004:29)

---

<sup>16</sup> En sus inicios la evaluación se desarrolló como un proceso exclusivo al final del ciclo de las Políticas Públicas, en la medición de resultados y efectos de un determinado programa.

Valorar las acciones emprendidas por el gobierno es una de las funciones de la evaluación de las políticas públicas, utiliza herramientas de la investigación social que tiene la finalidad de construir el conocimiento, sus destinatarios son la comunidad científica y los actores/as involucrados en la cuestión, con la diferencia que los destinatarios en la evaluación de las políticas públicas pueden ser diversos: ciudadanía, directivos institucionales, auditores, etc. La evaluación busca a través del método científico, el análisis sistemático de causa-efecto en la solución a los problemas existentes de una realidad determinada. Otra definición de Evaluación de las Políticas Públicas es la de Salcedo:

La valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental. (2011:22)

De esta manera, la evaluación pretende identificar los resultados arrojados por la gestión de la administración pública, bajo la nueva estrategia de Gestión por Resultados (GpR)<sup>17</sup>, por otra parte visibiliza los factores que fortalecen o debilitan la toma de decisiones en atención a las necesidades de la población y principalmente la rendición de cuentas a la ciudadanía en un contexto democrático.

Por su parte, Weiss citada por Parsons explica que existen seis aspectos que distingue a la evaluación de las políticas públicas, de otras formas de análisis:

- Está diseñada para la toma de decisiones y orientada al análisis de los problemas según los definen los tomadores de decisiones, no los investigadores.
- Tiene un carácter discrecional. La investigación busca evaluar a partir de las metas de los programas.
- Se trata de investigación arraigada en un entorno de políticas públicas, no en un entorno académico.

---

<sup>17</sup> “estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto de las acciones públicas” (Dosal, 2003:17)

- Suele implicar el conflicto entre los investigadores y los profesionales en la práctica.
- Es raro que se publique.
- Puede involucrar a investigadores en problemas de lealtad con agencias de financiamiento y mejora del cambio social. (2007: 563)

Así la evaluación tiene un “carácter práctico y aplicado” (Bustelo, 2001), al tener como prioridad el análisis en la toma de decisiones y su vínculo con los ejecutores de los programas, es decir; su análisis arroja valoraciones y recomendaciones para la mejora de las políticas públicas, por otra parte la evaluación se realiza en un contexto donde actores/as intervienen cada uno con diferentes intereses, ideologías, posiciones de poder, condición que el evaluador forzosamente debe tener presente al realizar su investigación o trabajo.

En lo específico al trabajo de la presente investigación, la definición a la que nos avocaremos respecto a la evaluación de políticas de igualdad, es la mencionada por Dosal, siendo la siguiente:

Un proceso de valoración sistemática, imparcial y rigurosa en el que se aplican métodos de investigación para generar y analizar información, de la manera más objetiva posible, que permitan tener una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa, política o plan de igualdad, en curso o concluido; de su diseño, su puesta en práctica o ejecución y sus resultados (o falta de ellos). Este proceso se deberá desarrollar considerando el contexto, el proceso y los mecanismos que fortalecieron o debilitaron la efectividad de la política. (2003:19)

Lo relevante de la evaluación de las políticas de igualdad es su consideración sobre los instrumentos o productos que necesariamente deben contar este tipo de políticas, así como valorar, sistematizar y analizar objetivamente, el cómo son catalogados los problemas como públicos su incorporación a la agenda, planeación y programación de acciones, el proceso en cómo se llevan a la práctica ciertos programas y proyectos de igualdad

(implementación) y los resultados en cada uno de los puntos mencionados con anterioridad (evaluación).

Toda evaluación de las políticas públicas de igualdad debe incluir forzosamente la perspectiva de género y los derechos humanos universalmente aceptados, con el fin de evitar sesgos o llegar a conclusiones erróneas, ya que debido a la experiencia de otros proyectos o programas, han arrojado en sus resultados que, su aplicación en lugar de disminuir las brechas de desigualdad, las han reforzado por carecer de un enfoque de desarrollo humano, de este modo González Gómes & Murguialday Martínez, citados por Dosal, explican que:

“La tarea de evaluar con enfoque de género consiste en examinar cómo la política, proyecto o programa ha afectado a las mujeres y los hombres destinatarios, especificando sistemáticamente:

- Cómo ha incidido en las diferentes condiciones de vida de las mujeres y los hombres, cómo ha tomado en consideración sus distintas percepciones, actitudes, funciones, responsabilidades, oportunidades, acceso a recursos y toma de decisiones, tanto en el hogar como en la comunidad.
- Cómo ha afectado las jerarquías existentes entre los hombres y las mujeres, cómo ha propiciado (o no) una más justa distribución de recursos entre ambos, unas relaciones cotidianas más igualitarias, un protagonismo social y político más equilibrado”. (2003:19)

Para poner en práctica lo mencionado anteriormente, es necesario contar con una metodología de investigación social, tanto de carácter cualitativo y cuantitativo; es decir una metodología mixta, debido a que es en el ámbito de lo local, donde se interpretan significados sociales y a su vez surge la necesidad de contabilizar y registrar los cambios realizados.

#### **4.1.1 Objetivos de la evaluación de las políticas públicas**

En sus inicios se consideraba como único propósito en la evaluación, la valoración de la toma de decisiones, pero junto con el desarrollo o evolución de la materia se



fue incorporando el concepto a todo el ciclo de las políticas públicas y como “facilitadora del aprendizaje organizativo” (Weiss, citada por Bustelo, 2011:205) de la cual, los propósitos están menos orientados a la toma de decisiones sobre los programas o políticas evaluadas, como:

- registrar la historia del programa o política
- ofrecer feedback o información sobre su práctica a los profesionales que intervengan en dichas políticas o programas
- enfatizar o reforzar los objetivos de un programa
- rendir cuentas (la cultura del rendimiento de cuentas puede hacer a los profesionales de una organización estar más atentos a las expectativas del público)
- entender (saber más sobre) la intervención social (2001:36).

De ahí, que resulta de suma importancia que el evaluador al realizar su trabajo tome en consideración el contexto político y considere el análisis de los verdaderos motivos de cada actor/a, entienda por objetivo y metas:

**El objetivo** es la situación que se desea obtener al final del período de duración del proyecto, mediante la aplicación de los recursos y las acciones previstas. “cuyo grado de instrumentalidad es cero (a los que por tanto podría llamárselos puros o finales). Por lo general, están relacionados con juicios éticos o estéticos y por tanto dependen más bien del observador que de su propia naturaleza” (Ahumada citado por Cohen y Franco, 1988:77)

**Meta** “es un objetivo temporal y cuantitativamente dimensionado” (Boosier, 1976:88). Por lo tanto como decía Aumada – un objetivo (reducción de la malaria) al que “se ha fijado el sujeto de la acción (el estado apure), se ha determinado un plazo para alcanzarlo (dos años) se llama meta” (Boiser, citado por Cohen y Franco 1988:81).

#### **4.1.2 Tipos de evaluaciones**

Existen diversas clasificaciones de evaluación de las políticas públicas, cuya clasificación se divide en cuatro tipologías básicas: el papel de la evaluación, el

contenido o fase del programa, el momento de la evaluación, el agente evaluador (Bustelo, 2001:115):

Tabla 4.1

TIPOS DE EVALUACIÓN	
Clasificación según las cuatro tipologías básicas	
1.- El papel de la Evaluación.	<p><b>Formativa:</b> Se hace con la intención de mejorar sobre la marcha el diseño y la ejecución del programa a evaluar.</p> <p><b>Sumativa:</b> Se hace una recapitulación del programa durante un periodo de tiempo determinado para ofrecer una valoración global y final del mismo.</p>
2.- El contenido o fase del Programa.	<p><b>Evaluación de Diseño:</b> Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa.</p> <p><b>Evaluación de Proceso:</b> Analiza y valora el proceso de puesta en práctica del programa, es decir, cómo se ejecuta, pone en práctica y funciona.</p> <p><b>Evaluación de Resultados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De outputs o productos:</b> Analiza y valora la calidad de lo que “produce” un programa (actuaciones, actividades, materiales, etc.).</li> <li>• <b>De outcomes o efectos:</b> Analiza y valora los efectos que son producidos por los outputs del programa.</li> </ul>
3.- El momento de la Evaluación.	<p><b>Ex-ante:</b> Se realiza antes de que el programa se ponga en marcha.</p> <p><b>Ex-post facto:</b> Se realiza durante o una vez el programa ya se ha ejecutado.</p>
4.- El Agente Evaluador.	<p><b>Interna:</b> Se lleva a cabo por parte de los responsables o profesionales del programa o por una unidad interna de la entidad que financia, planifica y/o ejecuta el programa, siendo en realidad una (auto) evaluación.</p> <p><b>Externa:</b> Se realiza por parte de alguien ajeno al programa, y que no tiene nada que ver ni con su financiación, ni con su planificación ni con su ejecución.</p>

**Fuente:** Bustelo Ruesta (2001), La evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995-1999. Universidad Complutense de Madrid, Madrid España. Pp 115

En lo referente a la evaluación del contenido del programa, es aplicable a todo el ciclo de las políticas públicas, en temas de igualdad se espera incorporar la perspectiva de género a cada etapa, en este sentido un requerimiento de evaluación de este tipo de políticas son los productos, definidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) como: “Los bienes de capital, y servicios que se obtienen de las intervenciones de desarrollo. Son resultados de desarrollo a corto plazo generados por los proyectos y otras actividades. Se deben alcanzar con los recursos suministrados y dentro de un plazo específico.”

Un producto muy común generado por los gobiernos son los planes de igualdad, como herramientas o guías de apoyo para la aplicación de las políticas públicas de igualdad, Bustelo los define como:

Un instrumento que tiene como filosofía subyacente la perspectiva de género en los diferentes sectores o políticas, estos planes son un conjunto de objetivos y medidas que se deben llevar a cabo por los diferentes departamentos gubernamentales y no sólo por el organismo de igualdad correspondiente. (2001:178)

En este sentido, la evaluación de las políticas públicas de igualdad requiere como mínimo, el diseño e implementación de los planes de igualdad de un determinado gobierno, fruto de un proceso de intervención entre gobierno, ciudadanía y sociedad civil.

Por otra parte los efectos, son los resultados de las acciones implementadas después de la entrega de los productos “planes de igualdad”, responde a la pregunta ¿Cómo se han atendido las desigualdades entre hombres y mujeres?, si la visión de desarrollo ha cambiado y que acciones específicas se han realizado.

#### **4.1.3 Evaluación Ex Post**

Existen diversas clasificaciones de evaluación de las políticas públicas, sin embargo en el presente trabajo se limitara a describir y analizar los conceptos a utilizar en el modelo, por ello la evaluación una vez que las acciones, el programa, o la política ya se ejecutó se denomina evaluación ex post, “componen la gestión de los programas públicos seleccionados, por lo que sus efectos constituyen datos históricos” (Cardozo, 2006:47). Tiene por objeto identificar, medir, comparar, analizar y valorar los resultados obtenidos, así como emitir recomendaciones en función de los hallazgos obtenidos en la investigación.

Lo anterior no significa que se cierra el círculo en la evaluación final si no como lo menciona Cardozo (2006:48), “puede construirse en un proceso de

seguimiento continuo de reflexión y análisis sobre los avances y limitaciones que se generan en el desarrollo de una actividad, lo que constituye una oportunidad para adoptar medidas correctivas oportunas y permitir un procesos de aprendizaje y crecimiento de las personas involucradas.”

## **4.2 Modelo de evaluación**

La práctica evaluativa, objetiva y a fondo en los municipios del país es una actividad aún lejana, por ello resulta significativo evaluar los inicios de las políticas de igualdad de manera externa y el seguimiento que se realiza, teniendo como análisis el municipio de San Pedro Cholula, cuyas razones para llevar a cabo el trabajo de la “Evaluación de las Políticas Públicas con Perspectiva de Género “Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro, Cholula Puebla 2011 - 2014” son:

- Conocer las buenas prácticas en materia de políticas de igualdad a nivel municipal, (lecciones aprendidas, debilidades, obstáculos).
- Identificar las acciones por parte del IMM, para analizar si dicha instancia funge como promotor de la participación ciudadana.
- Valorar el logro de resultados (productos y efectos), específicamente en el desarrollo de las políticas públicas en su vínculo con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género y el fomento a la participación ciudadana.
- Valorar las buenas prácticas por parte de la administración pública municipal como capital para las próximas administraciones en el camino de la erradicación de las desigualdades de género entre hombres y mujeres.

Debido a que uno de los objetivos del presente capítulo es evaluar “las políticas de igualdad y la función del Instituto Municipal de las Mujeres como promotor de la participación ciudadana para eliminar la violencia contra las mujeres”, el modelo de evaluación se divide en tres etapas entrelazadas cada una, descritas a continuación:

## **Etapa 1**

- Identificar y describir los objetivos y metas del IMM, así como sus funciones y el proceso para establecerlos, se describirán las acciones realizadas correspondientes al periodo de estudio.
- Describir los antecedentes del IMM, así como el contexto político.
- Identificar los actores/actoras (Administración Pública Municipal, Estatal y/o Federal, Ciudadanía y Sociedad Civil) que colaboraron en el proceso de las políticas públicas de igualdad en el municipio.

## **Etapa 2**

- Identificar las fuentes de información, fuentes primarias y secundarias.

## **Etapa 3**

- Análisis y valoración de los productos realizados (fortalezas y debilidades), así como resultados logrados en la población durante el periodo de estudio.
- Conclusiones y recomendaciones.

Respecto al tipo de evaluación derivado del marco teórico y las tres etapas mencionadas con anterioridad, el modelo de evaluación a realizar abarca los siguientes apartados:

- **Evaluación Sumativa:** debido a que se evalúan los resultados finales de las acciones realizadas en el periodo de gobierno 2012-2014, comparando los objetivos y metas diseñadas en un inicio.
- **Evaluación de la Fase de la Política:** se evaluará y analizará el diseño, proceso y resultados específicamente la calidad de los outputs o productos generados de los Planes de Igualdad y los resultados obtenidos en la utilización para la toma de decisiones y el aprendizaje organizativo obtenido.
  - ✓ El **Diseño**, se analiza: los antecedentes, la misión, visión, objetivos y metas así como la organización del IMM. El cómo la desigualdad de

género y específicamente la violencia de género entra a la agenda pública municipal.

- ✓ El **proceso**, se identifica y analiza el seguimiento y grado de compromiso que se les dio a los planes realizados entre los diferentes actores/as locales y detectar el resultado en la ciudadanía para abordar el problema en la violencia en contra de mujeres y niñas del municipio. Todo ello, situado en un contexto político, económico y social.
- ✓ El **resultado**, se analizan los informes presentados en el periodo de estudio 2011-2014, así como es desarrollo de la valoración de los productos realizados en el mismo periodo.
- **Evaluación ex post**, se emplea este tipo de evaluación debido a que el periodo administrativo ya concluyó y la política en sus subdivisiones de programas y proyectos fueron implementados.
- **Evaluación externa**, la persona evaluadora es completamente ajena al Instituto Municipal de las Mujeres y no tiene que ver con la financiación, planificación y ejecución de las políticas públicas, por lo que le da objetividad al trabajo realizado.

### 4.3 Metodología

Las fuentes de información a utilizar, en el levantamiento de información son técnicas de tipo mixtas, utilizando métodos cuantitativos y cualitativos, con fuentes de información secundaria (información documental o estadística) e información primaria (documentos municipales, entrevistas semi-estructuradas al personal del IMM).

En la recopilación de información por parte del Instituto Municipal de la Mujer se incluye: productos finales, Informes Finales de proyectos, sistematización

de proyectos realizados, Informes Anuales del IMM y resultados de entrevistas semi- estructuradas, donde cada uno se clasifica por año, de la siguiente manera:

Tabla 4.2

Tipos de Evaluación de Resultados		
Año	Outputs o Productos	Outcomes o Efectos
2011	<p>Del proyecto: Posición de género en el municipio de San Pedro Cholula y diagnóstico de la condición de las mujeres, se derivan los siguientes productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Diagnóstico de la condición de las mujeres en el municipio de San Pedro Cholula 2011-2014.</li> <li>-Documento de Propuestas Ciudadanas para la Agenda municipal de San Pedro Cholula, Puebla.</li> <li>-Programa de trabajo del gobierno municipal para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y acciones afirmativas del municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reporte Correspondiente a marzo –diciembre 2011, Instituto Municipal de las Mujeres.</li> <li>-Informe Final del Proyecto Posición de género en el municipio de San Pedro Cholula y diagnóstico de la condición de las mujeres.</li> <li>-Sistematización de actividades del proyecto.</li> <li>-Entrevista semi-estructurada al personal del IMM.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Convenios: Fiscalía Especializada, Instituto Poblano de la Mujeres, Seguridad Pública Estatal y Municipal, BIFAT, Grupo Origen Compartamos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reporte del año 2012, Instituto Municipal de las Mujeres</li> <li>-Entrevista semi-estructurada al personal del IMM.</li> </ul>
2013	<p>Del proyecto: Políticas Públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en el municipio de San Pedro Cholula, se derivan los siguientes productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Plan Municipal de Desarrollo: Igualdad Jurídica Derechos Humanos y no Discriminación y Violencia de Género.</li> <li>-Programa Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres: Igualdad Jurídica Derechos Humanos y no Discriminación y Violencia de Género.</li> <li>- Propuesta de Protocolo Municipal para la prevención, atención y canalización del delito de trata de personas y sus víctimas</li> <li>- Propuesta de Reforma al Bando de Policía y Buen Gobierno.</li> <li>- Programa De Cultura Institucional.</li> <li>-Propuesta para el reglamento de la Instancia Municipal de las Mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Informe Anual del Instituto Municipal de las Mujeres del año 2013.</li> <li>-Informe de cierre del proyecto: "Políticas Públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en el municipio de San Pedro Cholula."</li> <li>-Sistematización del proyecto.</li> <li>-Entrevista semi-estructurada al personal del IMM.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con información de campo proporcionada por el IMM San Pedro Cholula, 2011-2014.

## **4.4 Desarrollo del Modelo de Evaluación**

### **4.4.1 Etapa 1: *Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula 2011-2014***

- **Antecedentes**

El 3 de Junio de 2008 por acuerdo mayoritario en cabildo fue aprobado el Instituto Municipal de las Mujeres de San Pedro Cholula, estando como Presidente el Licenciado Francisco Covarrubias Pérez y siendo Titular de la Instancia Municipal de las Mujeres, María Concepción Alvarez de Covarrubias.

Es sus inicios el Instituto Municipal de la Mujer fue visto como un sub departamento del DIF municipal, no contaba con autonomía, planeación e intervención en las políticas públicas de igualdad en el municipio. En este periodo se empezaba a identificar la violencia como el principal problema que afecta a las familias específicamente niños, personas de la tercera edad, y personas con capacidades diferentes, dejando al final a las mujeres. En febrero del año 2011, con el cambio de administración, se empezaron a realizar acciones a fin de independizar el Instituto de la Mujer del municipio del DIF, llevándose las gestiones correspondientes a fin de lograrlo. En Enero del año 2012, el IMM logra oficialmente independizarse del DIF, gracias al apoyo de la Presidenta Municipal y del directivo de la Administración Pública Municipal 2011-2014.

Es importante mencionar que durante el desarrollo del presente trabajo y a pesar de tener la delimitación temporal, se pudo observar que realmente los años que nos sirven para evaluar son 2012 y 2013, puesto que como se mencionó anteriormente el 2011 fue un año de gestiones y el año 2014 sirvió para preparar la entrega-recepción del Instituto a la administración 2014-2018.

- **Las Funciones de la IMM, San Pedro Cholula 2012-2014, son:**

- Coordinar la realización de diagnósticos con perspectiva de género, con información desagregada por sexo.



- Incorporar la perspectiva de género en la visión del desarrollo local, para poder así buscar acuerdos y compromisos con las y los diferentes acuerdos locales en la búsqueda de alternativas y soluciones a los problemas del municipio.
- Apoyar el proceso de formulación de las políticas públicas locales, en los planes, programas y proyectos, a partir del reconocimiento de la diversidad económica, cultural y territorial del municipio, y en particular de la brecha de género y la discriminación hacia las mujeres.
- Acompañar el fortalecimiento de la construcción ciudadana de las mujeres en los procesos de toma de decisiones vinculados al desarrollo local, aportando información y brindando asesoría y acompañamiento. (IMM, 2012).

- **Los objetivos del IMM:**

- Alentar la incorporación transversal e institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales.
- Realizar gestiones para incidir en el proceso de la transversalidad de la perspectiva de género en los planes de desarrollo municipal y en los programas sectoriales del municipio.
- Formular el programa municipal para la igualdad entre mujeres y hombres, como un programa de carácter especial que convoque la coordinación de políticas, acciones, esfuerzos y recursos de las diferentes áreas de la administración pública municipal y del ayuntamiento.
- Promover reformas al marco normativo del municipio, como los bandos de policía y gobierno y los reglamentos correspondientes, para integrar la perspectiva de género en los principios de política municipal, en las comisiones edilicias y en los comités de participación ciudadana, y reglamentar el funcionamiento de la instancia municipal de las mujeres.
- Contribuir a colocar los asuntos de la igualdad y la equidad de género en la agenda municipal y ciudadana en el marco del desarrollo local. (IMM,2012)<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En entrevista la titular del IMM, menciona que se decidió alinear los objetivos del IMM del municipio, con los establecidos en el Instituto Nacional de las Mujeres para las Instancias Municipales de las Mujeres.

- **Metas**

Tabla 4.3

Metas, IMM 2012-2014		
2012	-Identificación de las desigualdades entre hombres y Mujeres: Diagnóstico de la condición y posición de género en el municipio	-Incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas locales: planes, programas y proyectos.
	-Desarrollo de planes de igualdad entre hombres y mujeres. -Desarrollo de una Normativa municipal para la igualdad de género.	Fomentar y fortalecer la participación ciudadana en los procesos de empoderamiento y prevención y atención de la violencia de género, aportando información, asesoría y acompañamiento.
2013	-Diseño e implementación de un modelo de intervención encaminado a disminuir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.	-Capacitación y Sensibilización a actores de la administración pública municipal y ciudadanía.

Fuente: IMM (2012). Programa de trabajo 2011-2014, Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula.

- **Misión**

La Instancia es un organismo del H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula encargada de impulsar y promover políticas públicas y acciones para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres ejerciendo sus derechos humanos proyectándolos en todos los sectores de la sociedad, dando como resultado una calidad de vida para ambos (IMM, 2012).

- **Visión**

Es que las Mujeres concienticen la dignidad y el valor que tienen dentro de la sociedad respetando y haciendo respetar sus derechos (IMM, 2012).

- **Valores**

1. Igualdad
2. Respeto
3. Comprensión
4. Tolerancia
5. Cooperación
6. Responsabilidad
7. Solidaridad (IMM, 2012).

Para el 2013, hubo un rediseño en los objetivos del IMM producto del programa “Políticas Públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en el municipio de San Pedro Cholula”, en el que se diseña de forma participativa la *propuesta del reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres*, con una visión para la próxima administración, de la cual establece:

La Instancia tendrá como **objetivo** promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten una cultura de igualdad entre mujeres y hombres en el municipio que elimine los obstáculos para el pleno goce de los derechos de las mujeres e implementar políticas públicas que favorezcan su desarrollo integral, y contribuir a que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos de vivir una vida libre de violencia (IMM, 2013:11).

En dicho documento, se establecen los principios rectores que regirán la actuación del IMM (2013, 11):

- La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre.
- El respeto a la dignidad humana de las mujeres.
- La no discriminación.
- La debida diligencia.
- La equidad de género.
- Las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales suscritos por México, en las leyes generales aplicables y en la Constitución Política del Estado, en cuanto a la protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres.

## • Población Objetivo

Las Políticas de Igualdad en el municipio están dirigidas específicamente a:

- Administración Pública Municipal (mandos superiores, mandos medios y técnicos operativos),
- Administración Pública Estatal y Federal,

- Ciudadanía (Lideresas, mujeres pertenecientes al programa oportunidades, hombres y mujeres en general),
- Sociedad Civil (para trabajar en conjunto los temas de violencia de género y participación económica).

En la práctica, el proceso del ciclo de las políticas públicas, se observó el siguiente grado de participación:

Tabla 4.4  
Grado de Participación

Población Objetivo	Grado de participación en distintos aspectos de la intervención ( <i>alta/media/baja/nula</i> )		
	Diseño	Planeación	Ejecución
Administración Pública Municipal	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
Ciudadanía	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>
Sociedad Civil	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Media</i>

Fuente: *Elaboración propia con información del IMM.*

Se observó que la ciudadanía específicamente las mujeres del programa oportunidades y las pertenecientes a las juntas auxiliares con el apoyo de sus presidentas, respondían positivamente a las convocatorias de las actividades de la IMM, la titular comenta al respecto:

*“Ellas nunca me fallaban, cuando las llamaba, se mostraban contentas y entusiasmadas, en las juntas auxiliares fue donde la gente me respondió más, ellas mismas me llamaban para trabajar, poco a poco las mujeres se fueron dando cuenta que la violencia no era algo normal y se tenía que denunciar, lo que más necesitaban y también les gustaba era trabajar su autoestima y los grupos de autoayuda ya que podrían decir lo que sentían sin pena a ser juzgadas o calladas por el marido”*

*“Desde el diagnóstico y la agenda, las mujeres participaron muy activamente, fueron a todas las actividades y de ahí ellas mismas me buscaron después para continuar trabajando, en el ayuntamiento no fue tan fácil”*

Por parte de la Administración Pública Municipal, se observó:

*“Se hacían las convocatorias al personal del ayuntamiento de altos cargos mandatarios y muchas veces por razones de tiempo asistían otras personas en su lugar, hecho que ocasionó que los compromisos se retrasaran o no se concretaran.”*

- **Contexto Político**

Las políticas públicas de igualdad a nivel municipal en México, están apoyadas por organismos y tratados internacionales, como Naciones Unidas en la IV Plataforma de Beijing (1995), en la que el gobierno Mexicano se comprometió a establecer políticas de igualdad, así como crear y fortalecer las instancias municipales de las mujeres, en ese sentido el Instituto Nacional de las Mujeres cuyo compromiso es reforzar y realizar acciones concretas provenientes de los acuerdos internacionales producto de negociación entre grupos feministas gobiernos e instituciones supranacionales.

Por ello, la eficacia en la entrada del problema público *“la desigualdad de género”* en la introducción a la agenda pública del gobierno mexicano, específicamente el apoyo del gobierno federal en los sexenios 2006-2012 y 2013-2018, establecidos en sus respectivos planes nacionales de desarrollo y cambios en la normatividad, son factores que propiciaron el apoyo político a los programas y proyectos de igualdad. Sin embargo, en México ocurre un fenómeno interesante al igual que en España. Bustelo cita a Celia Valiente (2001:213), quien concluye que *“dicho feminismo de Estado ha sido eficaz en la definición de problemas y en la introducción de los mismos en la agenda política, pero no lo ha sido tanto ni en la fase de formulación y ejecución de dichas políticas ni, sobre todo, en la función de control de dicha ejecución.”*

Previamente se observa que el apoyo gubernamental a los municipios en México en términos económicos se da en los procesos de diseño y planeación participativa desde la perspectiva de género que tiene una duración en promedio de dos años, (un año por etapa), pero en la práctica o en la implementación de políticas llevadas a la población, no son realizadas o simplemente no hay voluntad

política, por falta de presupuesto o la existencia de grupos de poder o ideologías que no permiten su aplicación.

En el municipio, se observó el apoyo y voluntad política para atender la desigualdad entre hombres y mujeres desde la corriente del pensamiento feminista, a pesar que el gobierno municipal provenía de un partido conservador, en la práctica fueron abiertos en apoyar todo el proceso de las políticas públicas de la igualdad, en especial el proceso de gestión (situación nunca antes presentada). Por otra parte, la demanda en aumento de las mujeres pertenecientes al municipio a atender la violencia de género como un problema histórico y necesario, fueron factores para apoyar al IMM.

El IMM no conto con un presupuesto propio y el capital humano estuvo a cargo de tan solo dos personas: la titular y una asistente general, aunque ello fue una limitante para el funcionamiento del instituto, el liderazgo de la titular del IMM sobresalió, en entrevista comenta la asistente general:

*“Cuando queríamos dar capacitaciones a las mujeres, y su vez pagar a los consultores expertos en violencia de género del Distrito Federal., lo que hacíamos era vender boletos de a 10 pesos, con lo recabado cubríamos los gastos de viaje y los honorarios del consultor, el ayuntamiento nos ayudaba con lo demás, instalaciones adecuadas y limpias”*

En lo referente a la gestión de programas, el contexto del gobierno mexicano a nivel federal y su relación con los municipios en la gestión de programas llega a ser muy compleja, debido a los rigurosos requisitos de carácter técnico y jurídico que solicita el gobierno federal a el gobierno local, dejando el mínimo de tiempo para la operación de programas o implementación y con la obligación de presentar resultados o informes evaluativos sobre los resultados obtenidos en los programas en un corto periodo, es decir; se publican las reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación, para poder diseñar el programa y presentarlo al Instituto correspondiente, el cierre de convocatoria varia de dos o tres meses del inicio del año fiscal, para después poder entregar el proyecto técnico y la documentación jurídica correspondiente, después se pasa a realizar

una selección de proyectos aprobados que cumplan con lo establecido por las reglas de operación del año, se continua con observaciones al programa y el recurso monetario se viene otorgando en el mes de agosto/septiembre del año en curso, como consecuencia el proyecto programado para implementarse en diez o nueve meses, se viene realizando en cuatro o tres meses, evidentemente el proceso de evaluación también se ve reducido y la calidad de implementación disminuye.

#### **4.4.2 Etapa 2: Descripción de las Políticas Públicas Locales con Perspectiva de Género, 2011-2013, y la Instancia Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula.**

La recopilación de información en el proceso de las políticas públicas de igualdad en el municipio y la validación de información con los que se dispone para realizar el trabajo, se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 4.5

Información Disponible			
Tipo de información	Documentos	Existencia	
		Si	No
Diseño y normatividad de la política	1. Documentos conceptuales en los cuales se plasma el diseño de la política. 2. Documentos normativos rectores: Reglas de Operación, Bases, Lineamientos, Manuales, etc.	✓	
Acciones desarrolladas	3. Informes o reportes de seguimiento o evaluaciones anteriores/ relacionadas		✓
Indicadores de desempeño con perspectiva de género	4. Sistema de indicadores de desempeño de la política. 4.1. Indicadores de proceso 4.2. Indicadores de resultado 4.3. Indicadores de impacto 5. ¿Los indicadores están desagregados por lo menos por sexo?, ¿Se dispone de indicadores de género? 6. ¿Los indicadores identifican brechas de género? 7. Línea de Base sobre los indicadores de la política		✓

Investigaciones o diagnósticos sobre el tema o problema específico de género que se atiende	8. Documentos que contienen un diagnóstico específico sobre el problema de género al que responde la política que se pretende evaluar	✓	
Población beneficiada	9. Padrones de personas o listados con instituciones u organizaciones que han participado o recibido beneficios de las intervenciones 9.1. Información desagregada por sexo 9.2. Información desagregada por otros criterios relevantes como edad y origen étnico 9.3. Información mínima para la localización de personas beneficiarias: nombre completo y datos de ubicación.	✓	

*Fuente: Zermeño, Fabiola (2012). "Cerrando el círculo: Ruta para la gestión de evaluaciones de políticas públicas de igualdad de género" PP. 35. Con Información municipal, San Pedro Cholula.*

En la administración pasada no se cuenta con registros de evaluaciones debido a que no se puede hablar de una política pública de igualdad como tal. En la administración del periodo de estudio que corresponde, se encuentran documentos de los proyectos realizados en 2012 y 2013, llamados "sistematizaciones", en ellos se evalúa:

- Evaluación de curso/taller
- Evaluación del facilitador
- Evaluación de calidad del evento (curso/taller)

El resultado en todas ellas es que el porcentaje de satisfacción va del 98% al 100%, sin embargo no se cuenta registro o un documento con un sistema de desempeño de indicadores con perspectiva de género. También en las sistematizaciones realizadas producto de los programas desarrollados en 2012 y 2013, se hace un análisis, donde la coordinadora de las actividades (Titular del IMM), realiza comentarios acerca de los hallazgos obtenidos durante el desarrollo de las actividades: beneficios obtenidos, necesidades detectadas, recomendaciones, comentarios y observaciones, así como un archivo fotográfico por cada meta de cada proyecto.

A continuación se mencionan y analizan las acciones realizadas en 2011, 2012 y 2013 por la Instancia Municipal de las Mujeres de San Pedro Cholula:



## Acciones realizadas en 2011

En sus inicios 2011, el IMM realizó acciones a favor de la mujer de forma casi intuitiva y/o dirigida al área psicológica, ya que en el Instituto no contaba con las herramientas conceptuales, económicas y los insumos necesarios para trabajar, en entrevista la Titular de la Instancia Municipal de la Mujer comenta:

*“Fue empezar de cero, las personas especialmente las mujeres y el ayuntamiento no conocían de la existencia del Instituto de la Mujer y mucho menos de sus funciones, en ese momento nos encontrábamos como dependencia del DIF al igual que en la administración anterior...”*

Las primeras acciones que realizó el IMM, fue impartir pláticas, talleres y terapias, dirigidas a la ciudadanía en general, con especial interés en mujeres y niñas pertenecientes al municipio, de las cuales se mencionan a continuación:

Tabla 4.6  
Acciones dirigidas con Ciudadanía

Acciones	Platicas	Talleres	Terapias	Escuela para padres en:
Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Violencia Intrafamiliar</li> <li>-Derechos de las Mujeres</li> <li>-Autoestima</li> <li>-Equidad de género</li> <li>-La grandeza de ser mujer</li> <li>-La mujer de la tercera edad</li> <li>-La dignidad de la mujer</li> <li>-La violencia en el noviazgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El Perdón</li> <li>-Comunicación</li> <li>-Autoestima</li> <li>-Codependencia</li> <li>-Cerrando círculos</li> <li>-Manejo de las emociones</li> <li>-Infidelidad</li> <li>-Darle Sentido a tu vida</li> <li>-Violencia en la adolescencia</li> <li>-Violencia en el noviazgo</li> <li>-Sexualidad</li> <li>-Abrir estancias infantiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupales</li> <li>Individuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Santiago Momoxpan</li> <li>-Santa Barbara Almoloya</li> <li>-Santa María Acuexcomac</li> <li>-Cabecera San Pedro Cholula</li> </ul>

**Fuente:** Instituto Municipal de las Mujeres San Pedro Cholula. Reporte correspondiente a Marzo-Diciembre 2012.

En entrevista, la Titular del IMM comenta:

*“...A la par realice un proceso intensivo de capacitación realizado por el Instinto Poblano de la Mujer y por el Instituto Nacional de las Mujeres, debido a la poca información existente en el municipio sobre las funciones que debía de cumplir, los*

*alcances y los límites del Instituto, poco a poco me fui capacitando, primero yo misma y después en las juntas auxiliares con los demás”*

En este periodo los temas de formación teórica fueron: Perspectiva de Género, Participación Política de las Mujeres, Violencia de Género, Políticas Públicas con Perspectiva de Género, Derechos Humanos, Instancias Municipales de las Mujeres etc.

El resultado fue haber diseñado, gestionado y aprobado el proyecto **“Posición de Género en el municipio de San Pedro Cholula y diagnóstico de la condición de las mujeres”** a través del programa de Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres 2011, *FODEIMM*, del INMUJERES, el objetivo de dicho programa fue:

Que el gobierno Municipal tome conciencia sobre la Perspectiva de Género y conozca a través de Información objetiva, cuales son las desigualdades que impiden el desarrollo de las mujeres Cholultecas. (IMM, 2011)

En dicho proyecto, se abarcaron tres metas en el proceso de identificación del ciclo de las políticas públicas, sus metas y resultados fueron:

- **Meta 1** Sensibilización y desarrollo de capacidades de la IMM y gobierno municipal.
- **Meta 2** Sensibilización y capacitación a actoras/es locales (ciudadanía).
- **Meta 3** Diagnóstico de la condición de las mujeres y su posición de género.

Tabla 4.7  
Metas

Metas	Instrumentos	Temática	Horas planeadas	Horas Realizadas	Número de Personas Convocadas	Número de Asistentes
1	-Talleres -Foros -Mesa de trabajo	1. Perspectiva de Género 2. Derechos humanos y desarrollo local sustentable 3.- Políticas públicas municipales y género	13	13	24	24
2	-Talleres -Foros -Mesa de trabajo	1. Perspectiva de Género 2. Derechos humanos y desarrollo local sustentable 3. Construcción de una Agenda Municipal de Género	18	18	24 actores y actoras locales 30 ciudadanas	24 actores y actoras locales 42 ciudadanas
3	Investigación Cuantitativa y Cualitativa	a. Educación b. Patrimonio e ingreso c. Salud d. Servicios Trabajo e ingreso e. Migración f. violencia de género y Otros representativos. En relación al acceso al poder: h. Participación política y social i. Toma de decisiones j. Participación en organizaciones k. Cargos Públicos Representación Popular y otros representativos.	N/A	N/A	70 personas	70 personas

*Fuente: Instituto Municipal de las Mujeres San Pedro Cholula (2011). Reporte de cierre "Posición de Género en el municipio de San Pedro Cholula y diagnóstico de la condición de las mujeres"*

Los Resultados o productos del proceso de implementación del proyecto fueron los documentos:

- Posición de Género en el municipio de San Pedro Cholula, Puebla y Diagnóstico de la condición de las Mujeres.
- Programa de Trabajo del Gobierno Municipal para incorporar la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas y Acciones Afirmativas.
- Documento de propuestas ciudadanas para la Agenda Municipal de Género.

Aunque se cumplieron las metas del proyecto al 100%, es importante mencionar que en 2011 los recursos federales estuvieron desfasados alrededor de 5 meses debido al ambiente político de precampaña a nivel federal por

consecuencia, la implementación del proyecto para alcanzar las metas establecidas, se vio limitado.

El IMM busco independizarse del DIF municipal, con el objetivo de:

- a) Contar con Instalaciones adecuadas para atender las necesidades de la población.
- b) Ser un Instituto Autónomo con presupuesto propio.

## Acciones realizadas en 2012

La titular del IMM comenta: *“Después de que termino el proyecto del diagnóstico en 2011, decidimos reunirnos: presidentas auxiliares, compañeras de prevención del delito, seguridad pública municipal, compañeras del CECADE y la directora, nos reuníamos una vez a la semana y hablábamos de lo que nos gustaría hacer y trabajar, fue así como forme una agenda de trabajo”* Como se había mencionado, a principios de año, el IMM logró independizarse del DIF Municipal. Al equipo de trabajo se unió una secretaría general, se trabajó la Violencia de Género como el principal obstáculo para el desarrollo de las mujeres del municipio, en consecuencia la Titular del IMM se capacitó y a su vez capacitó a ciudadanía y gobierno municipal en:

Tabla 4.8

Ciudadanía				
Acciones	Platicas	Talleres	Creación de Grupos de Apoyo	Escuela para padres en:
Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Equidad de Género</li> <li>-Abuso sexual en la infancia</li> <li>-La situación de la mujer en San Pedro Cholula</li> <li>-Dignidad de la Mujer</li> <li>-Crear cultura de denuncia</li> <li>-Como pedir asesoría legal</li> <li>-Matrimonio, Violencia y valores</li> <li>-Derechos y obligaciones, Conciliación mujer y trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comunicación</li> <li>-Autoestima</li> <li>-Economía y Administración Financiera y de tiempo</li> <li>-Sexualidad</li> <li>-Derechos Legales</li> <li>-Adicciones</li> <li>-Codependencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-San Sebastián</li> <li>-Momoxpan</li> <li>-Cabecera Municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Santiago Momoxpan</li> <li>-Santa Barbara Almoloya</li> <li>-Santa María Acuexcomac</li> <li>-Cabecera de San Pedro Cholula</li> </ul>

**Fuente:** Instituto Municipal de las Mujeres San Pedro Cholula. Reporte del año 2012 del IMM.

En ese año, se abrieron tres grupos de autoayuda dirigidos a mujeres, en el cual expresaban sus experiencias, (la mayoría vivencias en torno a la violencia de género), sin ser criticadas o juzgadas por sus compañeras de grupo, al oír sus testimonios, las mujeres reconocían la vivencia que ellas vivieron o estaban viviendo en vez de negarla (situación que a veces pasaba cuando se impartían talleres/cursos etc.), las mismas compañeras se fortalecían entre ellas al escuchar casos de éxito y errores aprendidos, entre ellas proponían soluciones dirigidas por la titular del IMM, la cual contaba con experiencia en grupos y prevención y atención de la violencia de género. A su vez trabajaban su empoderamiento al fortalecer su autoestima, en primer lugar.

Se intentó continuar con el programa de Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres *FODEIMM* del INMUJERES, sin embargo para el 2012 la IMM no obtuvo éxito, debido a que el municipio no complementó con el documento jurídico “32 D” emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, por lo anterior los recursos no pudieron ser aprobados.

Sin embargo el trabajo continuo, ya que en coordinación con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA se realizó una cruzada de alfabetización en las juntas auxiliares y cabecera municipal, debido a que se detectó en el “*Diagnóstico de la condición de las mujeres*”, un alto índice de analfabetismo en mujeres adultas mayores.

Se dio inicio a trabajar con grupos de mujeres del programa oportunidades, en actividades de capacitación, en este proceso se acercaron al IMM mujeres para pedir apoyo y posteriormente denunciar la violencia que vivían con sus parejas. En entrevista la Titular del IMM comenta:

*“Cuando una mujer del municipio se acerca a pedir ayuda víctima de la violencia, por lo general ha pasado por un fuerte proceso de aceptación, cuando nos dirigíamos a las dependencias gubernamentales, estatales o municipales, los primeros que detenían el proceso de denuncia era el personal de la administración, al no querer continuar y decirme frases como <Señora, ¿sabe en*

*qué lío se está metiendo?>, <no podemos atenderla, porque la víctima no está casada> y otras frases de ese tipo, Es impresionante como es que hoy en día, estén las leyes legisladas sancionando la violencia y la infraestructura adecuada para atender la violencia, el personal adecuado y por creencias personales o casos de mujeres que un momento dado se arrepintieron de denunciar la violencia, se prive de sus derechos a otras mujeres... ”*

Ante esta situación, la Titular de la IMM negoció y gestionó, con las autoridades municipales:

- Convenio con la Fiscalía Especializada a la atención de violencia contra la mujer.
- Convenio con el Instituto Poblano de la Mujer para la atención de la Violencia comunitaria.
- Compromiso con Seguridad Pública Estatal y Municipal, que consistía en apoyar y orientar legalmente a las mujeres que llegasen a las dependencias.

En otros ejes, se realizaron convenios con:

- Convenio BIFAT, para la atención de mujeres adolescentes embarazadas.
- Convenio con Grupo Origen Compartamos, para realizar apoyo a proyectos productivos.

En el año 2012, la ciudadanía comenzó a identificar la violencia de género y a denunciar<sup>19</sup>: Se llevaron a 10 mujeres a denunciar, otras 20 recibieron asesoría legal, más de 70 terapias psicológicas y 3 adolescentes se canalizaron a la organización BIFAT. La Titular de la Instancia Municipal de las Mujeres comenta:

*“...Debido a la capacitación intensiva en violencia de género a las mujeres, en el municipio se detectaron: graves problemas de trata de mujeres, en las juntas auxiliares la mayoría de las mujeres ha sufrido de abuso sexual desde la infancia y los*

---

<sup>19</sup> Aunque naturalmente ya existía información de este tipo en el municipio, las acciones por parte del IMM como los talleres, ayudaron a intensificar y difundir la violencia de género como un delito que tenía que ser atendido.

*victimarios por lo general son los mismos familiares. En la cabecera, el tipo de violencia es más sutil, ya que se vive en su mayoría de tipo psicológico, sin embargo es el más callado o desapercibido”*

## **Acciones realizadas en 2013**

En este año se continuaron con los procesos de capacitación en juntas auxiliares, cabecera municipal y administración pública municipal.

Se diseñó, gestionó y aprobó a mediados de año, el proyecto para el programa; Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género antes FODEIMM del INMUJERES, denominado “Políticas Públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en el municipio de San Pedro Cholula.” Cuyo objetivo es:

Implementar Políticas Públicas con Perspectiva de Género y generar cambios a la normativa municipal desde una visión de corto, mediano y largo plazo, en actividades orientadas a la prevención y atención, de la Violencia de Género, así como integrar las reformas a una nueva inclusión laboral en el municipio de San Pedro Cholula para la igualdad y oportunidad entre mujeres y hombres. (IMM, 2013).

En el proyecto se establecen cuatro metas, en el proceso de planeación y programación de la violencia de género en las políticas públicas municipales de igualdad:

- **Meta 1.** Plan Municipal de Desarrollo.
- **Meta 2.** Programa Municipal para la igualdad entre mujeres y hombres, Propuesta de Protocolo Municipal para la prevención atención y canalización del delito de trata de Personas y sus víctimas.
- **Meta 3.** Reforma a Bando con Perspectiva de Género.
- **Meta 4.** Programa de Cultura Institucional.

Tabla 4.9

Meta	Instrumentos	Temáticas	Horas Planeadas	Horas Realizadas	Número de Personas Convocadas	Número de Asistentes
1	-Taller de sensibilización, dirigidos a la APM. -Mesa de Trabajo, dirigido a actoras y actores estratégicos. -Grupo Focal, dirigido a actoras y actores estratégicos. -Foro Público, dirigido a APM con participación de Instituciones Académicas y Ciudadanía. -Investigación Documental -Sistematización y Evaluación del proceso.	-Teoría Sexo Género y Derechos de las Mujeres. -La violencia ejercida en contra de las mujeres y principios de Atención. -Marco Normativo para la Atención a la violencia de Género. -Marco Lógico y principios para la elaboración de Políticas Públicas para atender la violencia de Género.	20 4 3 8	20 4 3 8	30 25 15 30	30 25 15 30
2	-Taller de Capacitación, dirigido a la APM. -Dos Conferencias Magistrales, dirigido a la APM. -Dos Mesas de Trabajo, dirigido a la APM. -Grupo Focal, dirigido a actoras y actores estratégicos. -Investigación -Documental. Sistematización y Evaluación del proceso.	-Elaboración de Procedimientos de Atención a la Violencia de Género en el municipio de San Pedro Cholula. -Función de los Cuerpos de Seguridad Pública y su atención a la Violencia de Género. -Análisis de la Situación de la Trata de Personas en el municipio de San Pedro Cholula. -Análisis de la "Ley para la prevención del delito de Trata de Personas y para la protección y asistencia de sus víctimas del Estado de Puebla y su impacto en el municipio". -Protocolos Internacionales en materia de Trata de Personas.	40 6 6 3	40 6 6 3	30 30 30 15	30 30 30 15
3	-Taller de Capacitación, dirigido a la APM. - Entrevistas a profundidad dirigida a la APM. -Investigación Documental -Sistematización y Evaluación del proceso	-Normativa Municipal con Perspectiva de Género. -Propuesta de Cambio en la Normativa Municipal a favor de la denuncia, atención y sanción de la violencia de género bajo el contexto jurídico internacional, nacional y estatal.	40	40	30	30
4	-Taller de Capacitación, dirigido a la APM. -Encuestas, para 486 empleados/as de la Administración Pública Municipal. -Sistematización y Evaluación del proceso	-Lenguaje y Comunicación con Perspectiva de Género. -Selección, Capacitación y Formación del Personal con Perspectiva de Género. -Conciliación entre la vida laboral Institucional, personal y familiar Institucionalización de la perspectiva de género en la APM y Hostigamiento Sexual.	40	40	30	30

**Fuente: Instituto Municipal de las Mujeres (2013). Reporte de cierre "Políticas Públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en el municipio de San Pedro Cholula."**

En los informes y sistematizaciones establecen que las acciones realizadas se cumplieron todas las metas del proyecto en un 100%, sin embargo el éxito del programa dependerá si la próxima administración retoma y/o aplica los productos generados en el proyecto.



## **Observaciones del periodo 2011-2014**

- Se observa que el diseño de la Política Pública de Igualdad se inició en 2011 con el programa “Posición de Género en el municipio de San Pedro Cholula y diagnóstico de la condición de las mujeres” y la asistencia a las capacitaciones, dicho programa permitió dar a conocer al IMM en la administración pública municipal y ciudadanía, lo más relevante es la identificación de la violencia de género como el principal problema que enfrentan las mujeres y hombres en el desarrollo local, y la incorporación de la desigualdad de género en la agenda pública.
- En 2012, el IMM se independiza del DIF con el apoyo del Ayuntamiento, se comienzan a realizar acciones de intervención en el municipio en temas de violencia de género, en especial en las juntas auxiliares, los resultados más significativos son: difusión de los Derechos de las Mujeres, talleres de violencia de género y empoderamiento (autoestima, el perdón etc.). La creación de convenios y acuerdos para atender y sancionar la violencia de género con sociedad civil y servidores públicos.
- En 2013 se hace un proceso de planeación y programación participativa, para la próxima administración, con el fin de que se continúe trabajando la violencia ejercida a las mujeres.

### **4.4.3 Etapa 3: *Juicios, valoraciones e interpretaciones acerca de los hallazgos encontrados***

#### **➤ Evaluación de outputs o productos**

En la valoración se procederá a describir las fortalezas y debilidades de cada uno de los productos generados en los años 2011 y 2013, los criterios de evaluación de productos, se mencionan a continuación:

- Metodología Participativa
- Perspectiva de Género

- Lenguaje incluyente
- Objetivos, Metas, Acciones e Indicadores
- Contenido alineado a la violencia de género
- Propiciar el desarrollo de la participación ciudadana en el desarrollo de actividades

## **Productos realizados en 2011:**

**Producto:** *Diagnóstico de la condición de las mujeres en el municipio de San Pedro Cholula 2011-2014.*

- ✓ **Fortalezas:** Es el primer documento cuya metodología es una investigación participativa desde la perspectiva de género en el municipio. En su desarrollo se destaca la participación ciudadana de las mujeres del municipio, se identifican y analizan las desigualdades entre hombres y mujeres por eje (salud, educación, economía, participación política etc.) y su posición de género. La información generada en el documento esta desagregada por sexo (información estadística, entrevistas, sondeo y grupo focal), lo cual facilitó identificar las brechas entre hombres y mujeres, por otra parte, se enlaza la teoría de género, los derechos humanos con evidencia empírica del municipio. Las conclusiones y recomendaciones del documento resultaron ser claras y sencillas para que la IMM tuviera claro cuales debieran ser sus prioridades a atender en su agenda de trabajo (violencia de género).
- ✓ **Debilidades:** En cuanto a la Violencia de género, no se especifican los tipos y modalidades de violencia de género que viven las mujeres y su nivel por junta auxiliar, se menciona que el “El 52% de las mujeres encuestadas reportó y detectó que ha vivido alguna vez algún acto de violencia; física, emocional o psicológica.” (IMM, 2011:83), sin embargo el resultado es producto de un sondeo aplicado sin relevancia estadística, no obstante debido a los métodos cualitativos aplicados se concluye que la violencia ejercida hacia las mujeres es el principal problema que enfrentan las mujeres para lograr su pleno desarrollo. El documento no cuenta con un

diseño de un sistema de indicadores de desempeño de política pública confiable, ya que solo habla de aumentar o disminuir ciertos ejes temáticos, pero no hace referencia a una metodología o diseño de indicadores.

**Producto:** *Documento de Propuestas Ciudadanas para la Agenda municipal de San Pedro Cholula, Puebla.*

- ✓ **Fortalezas:** El documento es producto de la participación entre ciudadanía y actores/as locales (presidentas auxiliares, líderes, servidores públicos) en actividades como foros públicos, mesas de trabajo, grupos focales y talleres en la construcción en la igualdad, equidad y desarrollo inclusivo, situación que ocasiona la inclusión de las demandas reales de la ciudadanía así como la participación activa de las decisiones públicas de las mujeres.
- ✓ **Debilidades:** Las actividades señaladas que se describen son de manera muy general sin llegar a profundizar, por ejemplo; se habla de prevenir y atender la violencia de género por medio de campañas en los diferentes niveles educativos, pero dicho resultado es pobre en base a todas las actividades que se desarrollaron y a las diferentes formas de políticas públicas encaminadas a prevenir, atender y erradicar la violencia de género involucrando a la ciudadanía. Al documento le faltó mayor análisis de información, ya que las actividades reportadas fueron demasiadas para la poca información y análisis establecido en el documento.

**Producto:** *Programa de trabajo del gobierno municipal para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y acciones afirmativas del municipio.*

- ✓ **Fortalezas:** Se abordan las acciones que debe de realizar la APM por eje, en total diez temáticas desde la perspectiva de género.
- ✓ **Debilidades:** Debido al contexto económico social y sobre todo al límite presupuestario en la APM, el documento hubiese tenido mayor utilidad si de los 10 ejes detectados en el diagnóstico, se eligiesen dos o máximo tres ejes para desarrollarlos a profundidad, ya que en la práctica la APM no atiende todos los problemas en la sociedad. Nuevamente el proceso de

medición es deficitario ya que solo se hace mención en aumentar o disminuir ciertas variables, sin establecer indicadores, su construcción y/o metodología.

## **Productos realizados en 2013**

**Producto:** *Plan Municipal de Desarrollo: Igualdad Jurídica Derechos Humanos y no Discriminación y Violencia de Género.*

- ✓ **Fortalezas:** Durante el proceso de desarrollo del documento 100 mujeres aproximadamente pudieron identificar; “todas en algún momento de su vida han vivido cuando menos un acto de violencia de género” (IMM, 2013:51), escenario que no siempre se logra, ya que no es fácil que una persona logre aceptar su situación. El documento detalla todo el marco jurídico desde los tratados internacionales a la legislatura local, justificando la necesidad de atender y prevenir la violencia de género en el municipio. Se incorpora al proyecto a los cuerpos de seguridad pública como los primeros actores en atender a las mujeres en situación de violencia, lo importante es que se les dio capacitación y sensibilización respecto al tema, con ello se fortalece el reconocimiento de la violencia de género como un problema público y de salud que se vive y se debe atender y erradicar en el municipio de San Pedro Cholula.
- ✓ **Debilidades:** El marco teórico no hace una referencia a los tipos y modalidades de violencia de género, consecuencias, síndromes, sino más bien, describe diferentes conceptos de violencia de género desde diferentes tratados internacionales y legislaturas nacionales. Nuevamente no se hace un comentario o estudio que identifique los tipos y modalidades de Violencia de Género, aunque sea un documento dedicado a la planeación para prevenir y atender la violencia de género en el municipio. Las líneas de acción propuestas son de manera muy general sin profundizar en el tema, por ejemplo: “*Desarrollar y fortalecer acciones concretas dirigidas a la atención de mujeres en situación de violencia de género.*” (IMM, 2013:63).

Debido que de dicha línea de acción se desprenden múltiples escenarios de actuación, desde una perspectiva general de planeación.

**Producto:** Programa Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres: Igualdad Jurídica Derechos Humanos y no Discriminación y Violencia de Género.

- ✓ **Fortalezas:** El contenido del documento desarrolla el marco normativo y el marco conceptual, donde describe los tipos y modalidades de violencia de género reconocidos por la ONU, así como “el principio de la ética, en la atención de mujeres víctimas de violencia de género”. Se describen estrategias, líneas de acción, productos, metas e indicadores de resultados, por dos vías de actuación: “prevención y atención”, por último cuenta con un presupuesto proyectado para la IMM en el año fiscal 2014.
- ✓ **Debilidades:** Las líneas de acción, producto, meta e indicador, siguen siendo de manera muy general. Aunque en el proyecto especifican las instituciones involucradas por línea de acción, hizo falta involucrar la **participación ciudadana**: es decir si el proyecto atendía por ejemplo a mujeres líderes (presidentas auxiliares, empresarias, políticas), o pertenecientes o afiliadas a un programa o sindicato, también hizo falta involucrar a **hombres y niños** en la planeación y programación de actividades, como actores aliados.

**Producto:** Propuesta de Protocolo Municipal para la prevención, atención y canalización del delito de trata de personas y sus víctimas.

- ✓ **Fortalezas:** La calidad del documento es muy buena, el desarrollo del marco normativo y conceptual son adecuados. Se establecen lineamientos de actuación de manera sencilla y entendible en **acciones específicas** en el rescate de víctimas y prevención de trata de personas para el caso concreto del municipio. Por otra parte, se recomienda la participación ciudadana en propuestas de campañas educativas, promoción de la participación de las comunidades con las autoridades en acciones de prevención y autocuidado.
- ✓ **Debilidades:** Sin observaciones.

**Producto:** Propuesta de Reforma al Bando de Policía y Buen Gobierno.

- ✓ **Fortalezas:** Se propone alinear la legislatura local, a los tratados internacionales y a la legislatura nacional y estatal, por su parte se reconoce y se adaptan medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres. Incorporan la violencia de género como un delito con miras a su erradicación, por ello se adiciona un capítulo al Bando de Policía y Buen Gobierno en conductas de acción u omisión que impliquen violación de los derechos humanos de las mujeres, con sus respectivas sanciones.
- ✓ **Debilidades:** Sin observaciones.

**Producto:** Programa de Cultura Institucional.

- ✓ **Fortalezas:** Se incorpora la perspectiva de género en la cultura organizacional en la APM, atendiendo cinco ejes de acción: *Prevención y sanción del hostigamiento sexual, Lenguaje Incluyente, Clima Laboral, Condición de empleo, Conciliación de la vida familiar y laboral*, se realiza una investigación por medio de una metodología mixta para identificar las problemáticas y desigualdades que enfrentan las y los trabajadores del municipio cuya información es presentada y analizada por sexo, desde la perspectiva de género y desde el Modelo de Equidad de Género MEG.
- ✓ **Debilidades:** No se propone un diseño de indicadores que permita identificar la valoración del resultado en la aplicación de las acciones propuestas, antes-durante y después.

**Producto:** Propuesta para el reglamento de la Instancia Municipal de las Mujeres.

- ✓ **Fortalezas:** Se establecen los objetivos, funciones, atribuciones del IMM, ello es importante para tener claro en la Administración Pública Municipal y ciudadanía en general cual es la razón de ser de la IMM y sus necesidades como institución (personal requerido, instalaciones, presupuesto, etc.)
- ✓ **Debilidades:** Se exponen una serie de acciones producto de **actividades** participativas por parte del IMM, sin embargo no se observa un filtro de dichas acciones por un consultor/a experto en política pública de igualdad,

ya que se observa solo un reporte general y evidencias de las capacitaciones realizadas.

### ➤ **Evaluación de outcomes o efectos**

En este apartado se analizan y describen los resultados reportados en los documentos al final del año fiscal y los resultados de las entrevistas aplicadas al personal del IMM.

#### **Resultados de la IMM en 2011**

- Se da inicio a la transversalización de la perspectiva de Género en las políticas públicas municipales al sensibilizar y capacitar a las y los principales actores locales (ciudadanía y administración pública municipal).
- Se logró identificar las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres al realizar el “Diagnóstico de la condición de las mujeres en el municipio de San Pedro Cholula 2011-2014.” en el cual establece las principales problemáticas o desigualdades que presentan las mujeres en cuanto al desarrollo local, dichos ejes son: Economía (Trabajo e Ingresos) y Violencia de Género.
- Se dio una difusión a la población del IMM y se atendieron entre pláticas talleres y terapias a 2,500 mujeres del municipio.
- Se dio inicio al trabajo con ciudadanía, en las juntas auxiliares, para identificar las problemáticas locales y presentar propuestas entre líderes locales.

#### **Retos y Desafíos que enfrenta la IMM en 2011**

- Aún la Violencia ejercida hacia las mujeres sigue siendo un fenómeno natural, específicamente en las juntas auxiliares.
- Las desigualdades no se reconocen como violaciones a los Derechos Humanos, especialmente en la ciudadanía.
- El personal disponible que cuenta la Instancia Municipal es insuficiente para atender las demandas de la ciudadanía, por ello se requiere de un

instituto con un presupuesto propio para contar con los recursos necesarios para poder operar.

### **Resultados de la IMM en 2012**

- El Instituto Municipal de las Mujeres logra desprenderse del DIF municipal con instalaciones adecuadas, gracias al apoyo del ayuntamiento municipal, sin embargo no cuenta con un presupuesto propio, ubicándose en la junta Auxiliar Momoxpan alejándose de la cabecera municipal.
- Se da inicio a crear redes con ciudadanía (como acciones derivadas del documento propuestas ciudadanas para la agenda municipal) con especial interés en las juntas auxiliares, en actividades de formación de grupos de autoayuda para mujeres, talleres en escuelas dirigidas a jóvenes, a mujeres y niñas.
- Se realizaron 5, convenios con diferentes instituciones de gobierno y sociedad civil, para trabajar en favor de los derechos de las mujeres en los ejes de violencia de género, salud sexual y reproductiva, trabajo e ingreso.
- Se llevaron 10 mujeres a denunciar, 20 recibieron asesoría legal, más de 70 mujeres terapia psicológica y 3 adolescentes se canalizaron a la organización BIFAT.
- En total el IMM atendieron 3,738 personas.
- La creación de 3 grupos de autoayuda en diferentes juntas auxiliares con el propósito de trabajar el empoderamiento de las mujeres.

### **Retos y Desafíos 2012**

- El número de denuncias que realizaron en el municipio a través del IMM, son casos de éxito muy buenos, sin embargo el número de mujeres en esta situación es, por mucho mayor a la capacidad de atención en términos económicos, de infraestructura y al capital necesario dentro del IMM.
- Debido a la desigualdad de género histórica en el municipio, se necesita incrementar el número de acciones que impulsen el desarrollo del municipio, atendiendo con prioridad la violencia de género en el municipio y



sobre todo que promuevan la institucionalización de la perspectiva de género en el Municipio de San Pedro Cholula.

**Resultados en 2013 son:**

- Se continuó trabajando con mujeres pertenecientes al programa oportunidades 2,000 mujeres sensibilizándolas sobre los tipos de violencia de género.
- Se les concientizo sobre las ventajas de la denuncia y se les acompañaba a que la hicieran logrando 29 denuncias.
- Se abrieron grupos de apoyo en las juntas auxiliares como son: Momoxpan, San Sebastián, en San Francisco Cuapa, en la Casa de la Asegurada y en la Casa de cultura. Atendiendo un promedio de 60 a 90 mujeres en crisis.
- Se lograron convenios con la Fiscalía especializada de Atención a la Violencia contra las mujeres. Ya que ahí nos recibían las denuncias de las mujeres de la comunidad.
- Como proyecto a corto plazo, se gestionó y capacito al IMM, con la finalidad que en el municipio se creen grupos de apoyo dirigidos a hombres (como grupos aliados), en calidad de victimarios ya que ejercen violencia hacia las mujeres, una forma novedosa de combatir el crimen de la violencia desde otro ángulo.

➤ **Recomendaciones**

- Es necesario que esta nueva administración pública municipal, retome los trabajos realizados por la IMM 2011-2014, con el fin de capitalizar el trabajo realizado en los productos desarrollados y experiencia adquirida en el proceso. Nuevamente se requiere de un proceso de capacitación a las y los servidores públicos municipales con el fin de concientizar y sensibilizar la necesidad de seguir trabajando a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, específicamente lo relacionado a prevenir y atender la violencia de género.

- Para continuar con las acciones de política pública de igualdad es necesario, realizar un Diagnostico Municipal que identifique los tipos y modalidades de violencia que viven las mujeres por junta auxiliar, debido a que no se puede establecer o diseñar acciones específicas encaminadas a prevenir y atender la violencia de género, si no se sabe con exactitud la naturaleza exacta del problema a erradicar.
- Una vez definido los tipos y modalidades de violencia de género, es necesario desarrollar programas de implementación o intervención con la ciudadanía, la Administración Pública Municipal y la sociedad civil, incluyendo mujeres y niñas como principales beneficiarias, así como la participación de hombres y niños como actores aliados.
- Se recomienda continuar con los trabajos de intervención del Instituto Municipal de la Mujer, como grupos de autoayuda, talleres en escuelas, fortalecimiento de la red de mujeres, seguimiento de convenios con autoridades municipales para atender a mujeres en situación de violencia. Así como las acciones planeadas y programadas en los documentos, como campañas de difusión en espacios públicos, trabajar con los cuerpos de seguridad pública en atención de mujeres en situación de violencia, inaugurar un área de atención de violencia de género.
- Es importante que la Administración municipal proporcione recurso económico para poder cumplir con algunas gestiones necesarias, además de ampliar la plantilla de funcionarios en la Instancia Municipal, como lo es un abogado, psicólogo y una secretaria de planta, puesto que la titular y su auxiliar actualmente tienen que cerrar en algunas ocasiones la oficina para poder ir a cumplir las tareas propias del Instituto. Esto se recomienda en virtud que en muchas ocasiones al canalizar a las personas a otras instancias para recibir asesoría jurídica o psicológica, la gente se desanima y deja de asistir.
- Actualmente la administración del Ciudadano José Juan Espinosa Torres a mantenido el ritmo de trabajo que se venía desarrollando en la administración 2011-2014, sin embargo el personal sigue siendo

insuficiente y se ha desestabilizado el Instituto por el cambio de personal, en específico de la Directora del Instituto. Después de buscar información en la página del municipio de San Pedro Cholula, Puebla sobre las acciones que se han emprendido en el Instituto Municipal de la Mujer, únicamente arroja los objetivos, visión y misión, dicha página no ha sido actualizada, ya que incluso la titular fue cambiada desde hace más de medio año y en la página aparece el nombre de la anterior titular. (Municipio de San Pedro Cholula, 2016)

## Conclusiones Generales

La teoría feminista aplicada a las políticas públicas, es una herramienta fundamental para corregir las desigualdades que presentan hombres y mujeres en torno al desarrollo humano y local. Respetando y haciendo respetar sus derechos, obligaciones y participación en los asuntos públicos, por ello la participación de gobierno, ciudadanía y sociedad civil en conjunto, resulta indispensable para corregir dichas desigualdades históricamente establecidas en la sociedad.

La violencia de género o la violencia ejercida hacia las mujeres y niñas, es un fenómeno universal y particular, es de carácter sistémico y está arraigado en los desequilibrios de poder, desigualdad estructural entre hombres y mujeres, además que se vincula con la discriminación. Para el municipio de San Pedro Cholula representa el principal obstáculo que enfrentan las mujeres para el disfrute de sus derechos y en la inclusión del desarrollo humano protagonista en el municipio.

El Instituto Municipal de la Mujer con ayuda de la administración pública municipal, son los principales ejecutores encaminados a prevenir y atender la violencia de género en el proceso de las políticas públicas en acciones afirmativas de planeación, programación e intervención en las juntas auxiliares y cabecera municipal, en ella se destaca la participación activa de mujeres pertenecientes al municipio, donde las mujeres; se capacitan, identifican, discuten, proponen acciones, para eliminar las desigualdades para beneficio de ellas y el de las futuras generaciones. Para ello es indispensable, que la autoridad escuche directamente las demandas y las necesidades de los ciudadanos, y más aún que las demandas y necesidades sean acogidas a través del dialogo y transparencia por quienes tienen el poder. Porque es ahí precisamente, el momento idóneo, en el que las mujeres tienen acceso parcial a la toma de decisiones y son capaces de asumir un rol más activo, al sentirse identificada con otras mujeres que participan y tomadas en consideración por las autoridades, a fin de mejorar planes y buscar

soluciones a sus problemas. Es decir, el Instituto ha servido cómo un órgano de gobierno que ha dado apertura a la voz de las mujeres de las comunidades, ayudando a buscar mecanismos de solución a los problemas planteados.

La participación ciudadana, propicia los medios adecuados de expresión a las necesidades insatisfechas y la experiencia adquirida, describen lo que ven y sienten en cuanto a la problemática de ellas y su entorno, es el inicio para que mujeres y niñas de la comunidad se incorporen a un proceso de reconocimiento y aceptación en torno a la violencia de género como una violación y discriminación a sus derechos humanos y por otra parte la creación y diseño de herramientas alternativas para superarlas. Se recomienda que se incorporen al proceso, hombres y niños como actores aliados, ya que ellos están sumergidos en la vivencia de la violencia de género y muchos de ellos son victimarios o probables y potenciales victimarios. Es así como se abre la participación ciudadana en la modalidad de consulta, donde la identificación de problemas por medio de la información y la opinión.

Tristemente a lo largo de este trabajo, se observó que el ayuntamiento no destinó parte de su presupuesto a realizar programas y proyectos encaminados a lograr la igualdad de género, esto debido a que los recursos son escasos, y aunque exista voluntad política, el dinero es una limitante, además que al no tener un conocimiento amplio de las políticas con perspectiva de género, debido a que son relativamente nuevas, en comparación con otras necesidades inmediatas como son la salud, educación, trabajo, etc, no le prestan la importancia debida. Además que se sigue viendo a la violencia como un asunto netamente de mujeres, cuando según lo observado, la violencia de género repercute en mujeres, hombres, niños y ancianos. Mientras los gobiernos no sean capaces de dar el valor que merecen los Institutos Municipales de la Mujer y los sigan mezclando con las acciones realizadas por el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), será difícil que la violencia disminuya.

La participación ciudadana de las mujeres del municipio se logra gracias al apoyo del ayuntamiento municipal en la gestión del proyecto *Posición de género*

*en el municipio de San Pedro Cholula y diagnóstico de la condición de las mujeres* FODEIMM del INMUJERES y hacia el IMM. Por otra parte, el liderazgo de la coordinadora del Instituto Municipal de la Mujer con la ciudadanía en juntas auxiliares y cabecera municipal al convocar, organizar y realizar actividades como talleres, grupos de autoayuda, terapias grupales e individuales, así como el acompañamiento y seguimiento que se les dio a mujeres en situación de violencia, fueron factores que ayudaron a que las mujeres formaran redes y se mostrasen entusiastas a participar en los asuntos públicos.

Es importante mencionar que el papel del Instituto Municipal de las Mujeres es fundamental en este proceso ya que se encarga de la gestión, diseño, administración, implementación y evaluación de las políticas de públicas en la prevención y atención a la violencia de género, con el fin de dar cumplimiento a la correspondiente legislación internacional, nacional, estatal e inclusive municipal. Representa en su mayoría el primer vínculo entre ciudadanía, gobierno (federal, estatal y municipal) y sociedad civil (ONG'S, Universidades, etc.)

La participación ciudadana en el municipio para la prevención y atención de la Violencia de Género en el proceso de las Políticas Públicas, en el periodo de tiempo estudiado, se caracteriza por ser significativa y motivada por las mujeres del municipio, principalmente de aquellas a las que se les puede considerar líderes, esto en virtud, de que son las que permiten atraer a más mujeres al Instituto, es decir se va haciendo una cadena que ha funcionado mejor que cualquier otro medio de difusión, además que estando las mujeres y sintiéndose a gusto se vuelven más participativas y aportan vivencias que ayudan a crear estrategias para luchar contra la violencia, así como realizar ejercicios para poder empoderar a las mujeres cholultecas.

Resulta importante resaltar que el Instituto a recibido apoyo de la Fiscalía Especializada, Instituto Poblano de la Mujeres, Seguridad Pública Estatal y Municipal, BIFAT, Grupo Origen Compartamos, además de instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil, que han brindado apoyo en

determinadas gestiones, con lo que se observa que la Participación Ciudadana ha sido una constante.

En el proceso de acciones afirmativas de manera participativa, se generaron productos y resultados promovidos por el Instituto Municipal de la Mujer. La evaluación realizada en la presente investigación analiza y hace la siguiente valoración:

- A pesar de que existen documentos que abordan la violencia ejercida hacia las mujeres, hoy en día es necesario la realización de un diagnóstico específico que identifique los tipos y modalidades de la violencia de género por junta auxiliar o localidad, alineado a los estudios de instituciones nacionales como INEGI e INMUJERES, de su realización, los documentos sobre planeación y programación realizados en 2013 hubiesen tenido más profundidad e impacto.
- Es importante destacar el compromiso del Instituto Municipal de la Mujer y la buena voluntad política del gobierno municipal por trabajar a favor de la igualdad entre hombres y mujeres del municipio, ya que a pesar que el instituto, no contó con un presupuesto propio, tuvo el apoyo del gobierno municipal al independizarse del DIF municipal y la creación del propio Instituto Municipal de la Mujer de San Pedro Cholula, así como apoyo en el diseño y gestión de proyectos y su participación en el proceso de las políticas públicas del municipio. Por otra parte, el gobierno federal al dar promoción y financiamiento para la realización de los productos generados en 2011 y 2013, fueron los que impulsaron las políticas públicas con perspectiva de género en el municipio.
- Los resultados realizados por el Instituto Municipal de la Mujer 2011-2014, fueron muy buenos pero se requiere que la administración en turno retome los productos elaborados, específicamente diseñando un modelo de intervención formal con un enfoque total y multidisciplinario en la prevención, atención y sanción de la violencia de género, ya que actualmente el instituto únicamente está

ofreciendo cursos en las escuelas y juntas auxiliares, desviando su objetivo principal, que es ir más allá, es decir buscar el empoderamiento y el desarrollo de las mujeres, sacarlas de la sumisión, del conformismo, del desaliento.

- Si bien es cierto que el Instituto es una instancia independiente del DIF municipal, la administración debe trabajar en aclarar y definir cuáles son las funciones de cada dependencia a fin de evitar realizar doble trabajo y confundir a la población, con lo que se estaría cumpliendo a cabalidad los objetivos.

Desafortunadamente en la actualidad muchas mujeres desconocen o temen reconocer que están viviendo algún tipo de violencia, por lo que es importante que el Instituto se avoque a realizar campañas de reconocimiento de violencia en un primer punto, para posteriormente trabajar en erradicarla a través de acciones de sensibilización y protección a víctimas.



## Referencias

- Alcalde González Ana y López Méndez Torres e Irene, (2004). *Guía práctica para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación Española*. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales S.A., Madrid España. Pp. 19-20.
- Arámbula Reyes (2008). *Participación Política de la Mujer en América Latina*. Centro de Documentación Información y Análisis, Cámara de Diputados LX legislatura, México D.F. Pp. 4-6.
- Beatriz Gamba Susana (Coordinadora), Burin Mabel, Ciriza Alejandra, Lipszyc Cecilia, Moreno Aluminé (2007). *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Editorial Biblos, Buenos Aires Argentina. Pp. 55-321.
- Branden Nathaniel (1995). *Los seis pilares de la autoestima*. Paidós, Barcelona España. Pp. 21-22.
- Bustelo, María (2001). *La Evaluación de las Políticas Públicas de igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995 – 1999*. Universidad Complutense de Madrid, España. Pp. 36-201.
- Bustelo Ruesta María (2004). *La evaluación de las Políticas Públicas de Género en España*. Catarata, Madrid España. Pp. 17-29.
- Bustelo, María (2009). *La evaluación de las políticas públicas como práctica analítica y administrativa: Especificidad e Institucionalización*. Tijuana B.C., presentación en el Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 8,9 y 10 de Julio.
- Çagatay Nilüfer (1999), World Survey on the Role of Women in Development. *Incorporación de género en la macroeconomía*. Ginebra Suiza. Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/incorporacion\\_del\\_genero\\_en\\_la\\_macroekonomi\\_a\\_](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/incorporacion_del_genero_en_la_macroekonomi_a_)
- Canto Chac Manuel (Coordinador), Ziccardi Alicia, (2010). *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. Grupo Editorial Siglo XXI, México DF. Pp. 21-205.
- Cardozo Brum Myriam Irma (2006). *La evaluación de las políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 47-134.
- Cohen Ernesto y Franco Ronaldo (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Grupo Editor Latinoamericano Colección Estudios Políticos y Sociales, Argentina. Pp. 77-81.

- Dosal Pilar (2003) (Coordinador). *Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género*. Estudios Gráficos Zure, S.A. Carretera Lutzana-Asua 24A. 48950 Erandio Goikoa. Bilbao. Pp. 19.
- García Prince Evangelina (2003). *Hacia la Institucionalización del Enfoque de Género en las Políticas Públicas*. Fundación Friedrich Ebert, Caracas Venezuela. Pp. 16-25.
- García Prince Evangelina (2008) *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual*. PNUD. San Salvador. P.p. 18-20.
- Guichard Bello Claudia (2008). *Manual de Comunicación no sexista. Hacia un Lenguaje Incluyente*. Instituto de la Mujer Oaxaqueña, Oaxaca México. Pp. 24.
- Hernández Monzo Andira y de la Paz López Barajas María, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2009). *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005: avances y desafíos*. PNUD, México D.F. Pp. 2-26 y 280- 294.
- Herrera Feria María de Lourdes (Coordinadora), Huerta Jaramillo Ana María Dolores (2006). *Estudios históricos sobre las mujeres en México*. BUAP, Puebla, México. Pp. 326-333.
- Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) (2009). *Protocolo para la Atención Jurídica de los Casos de Violencia de Género contra las Mujeres*. IMO, Oaxaca México. Pp. 19-21.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2011). *Diagnóstico de la Condición de Las Mujeres en el Municipio De San Pedro Cholula, Puebla*. INMUJERES, Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2011). *Documento de Propuestas Ciudadanas para la Agenda municipal de San Pedro Cholula, Puebla*. INMUJERES, Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2011). *Programa de trabajo del Gobierno Municipal para incorporar la perspectiva de género en las políticas y acciones afirmativas del Municipio de San Pedro Cholula, Puebla*. INMUJERES, Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2011). *Reporte correspondiente a Marzo-Diciembre 2011, San Pedro Cholula, Puebla*. Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2012). *Reporte del año 2012 del IMM, San Pedro Cholula Puebla*. Puebla, México.

- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2013). *Plan Municipal de Desarrollo: Igualdad Jurídica, Derechos Humanos, y No Discriminación y Violencia de Género*. INMUJERES, San Pedro Cholula, Puebla, México. Pp. 52-57.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2013). *Programa de Cultura Institucional*. INMUJERES, San Pedro Cholula, Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2013). *Programa Municipal para la Igualdad Jurídica, Derechos Humanos, y No Discriminación y Violencia de Género*. INMUJERES, San Pedro Cholula, Puebla, México. Pp. 8-30
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2013). *Propuesta de Protocolo Municipal para la Prevención, Atención y Canalización del Delito de Trata de Personas*. INMUJERES, San Pedro Cholula, Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2013). *Propuesta de Reforma de Bando de Policía y Buen Gobierno*. INMUJERES, San Pedro Cholula, Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2013). *Propuesta para el reglamento de la Instancia Municipal de las Mujeres*. INMUJERES, San Pedro Cholula, Puebla, México.
- Instituto Municipal de las Mujeres (IMM) (2013). *Reporte del año 2013 del IMM, San Pedro Cholula Puebla*. Puebla México.
- Instituto Municipal de las Mujeres, San Pedro Cholula (2014). *Archivo Fotográfico 2011-2014*. IMM Puebla, México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2008). *Compilación legislativa para garantizar una vida libre de violencia*. INMUJERES, México, D.F.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2008). *Guía Metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. Volumen 4*, INMUJERES, México, D.F. Pp. 25.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2012). *Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 1. Guía conceptual*, INMUJERES, México, D.F. P.p. 19-73.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2012). *Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 2. Diagnóstico de la condición y posición de género en el municipio*. INMUJERES, México, D.F. Pp. 45-46.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2012). *Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 3 Planeación Municipal para la igualdad entre mujeres y hombres*. INMUJERES, México, D.F.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2012). *Desarrollo Local con Igualdad de Género. Volumen 7. Participación ciudadana y liderazgo para la igualdad*. INMUJERES, México, D.F. Pp. 12-63.
- Lagarde Marcela (2009). *La política feminista de la sororidad*. Publicado en Mujeres en Red. El periódico feminista. Disponible en: [http://www.mujeresenred.net/IMG/article\\_PDF/article\\_a1771.pdf](http://www.mujeresenred.net/IMG/article_PDF/article_a1771.pdf)

- Larralde Selvia y Ugalde Yamileth (2007). *Glosario de Género*, INMUJERES, México, D.F. Pp. 27-98.
- López-Calva, Luis F., Lourdes Rodríguez Chamussy y Miguel Székely. (2004). *La medición del desarrollo humano en México*. Estudios sobre Desarrollo Humano No. 2003-6, PNUD- México. Pp. 4.
- Lori L. Heise (1994). *Violence against Women: The Hidden Health Burden, World Bank Discussion Paper*. Washington, D.C.
- Mellor Mary (1997) *Feminismo y Ecología*. Siglo Veintiuno Editores. Primera edición en Español 2000. México. Pp. 48.
- Mislem Nora y Teruel Holga (2005). *Mujeres construyendo Ciudadanía*, Centro de Derechos de Mujeres CDM, Tegucigalpa Honduras. Pp. 12-15.
- Myares, Alycia (2003). *Democracia Feminista*. Ed. Cátedra, col. Feminismos. Madrid España. Pp. 46-210.
- Olivares Ferreto Edith y Incháustegui Romero Teresa (2011). *Modelo Ecológico para una vida libre de violencia de género. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. INMUJERES. México DF. Pp. 18.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, sede académica de México, traducción al español por Atenea Acevedo Aguilar, supervisión técnica de traducción y coordinación del capítulo V: Irma Méndez de Hoyos y Tomislav Lendo Fuentes, título original (Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Pp. 563.
- Pino Serret María C. y Simón Rodríguez (2008). *La Igualdad es un Derecho*. Instituto de la Mujer Oaxaqueña IMO. Oaxaca México. Pp. 43-162.
- PNUD (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados del Desarrollo*. Nueva York, USA. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
- PNUD -ONU Mujeres- (2013). *El compromiso de los Estados: Planes y Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe*. PNUD, Panamá.
- Reyes Tépac (2008). *El sistema de cuotas en México como instrumento para incrementar la participación de la MUJER en el congreso de la Unión*. Información y Análisis, Cámara de Diputados LX legislatura, México D.F.
- Salcedo Roberto (2011). *Evaluación de políticas públicas*. Siglo Veintiuno Editores. México D.F. Pp. 22.

- Sau, Victoria (2000). *Diccionario ideológico feminista*. 3ª ed. Icaria, Vol. I, Barcelona, España. Pp. 328.
- Sau, Victoria (2001). *Diccionario ideológico feminista*. 3ª ed. Vol. II, Icaria, Barcelona, España. Pp. 74
- Sen, Amartya (2007). *El desarrollo como libertad*. Gaceta, INE. Pp. 34
- Stetson Valiente, y Mazur (1995). *The Power of Persuasion. The Instituto de la Mujer in Spain.*, (Ed.). Comparative State Feminism. Comparative State Feminism Thousand Oaks, Sage. Pp. 221-271.
- Stufflebeam, D. y A. Shinkfield (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid, Paidós/MEC. Pp. 52.
- United Nations Women (2006), *Secretary-General's in-depth study on all forms of violence against women*. United Nations Women. New York, United States. Pp. 19-123.
- Varela, Nuria (2005). *Feminismo para principiantes*. Ediciones B, Barcelona, España. Pp. 181.
- Valcárcel Amelia (1997). *La política de las mujeres*, Cátedra, Madrid España. Pp. 98.
- Valcárcel Amelia (2009). *Feminismo en un mundo Global*. Segunda edición, Cátedra (Grupo Anaya, S.A. de C.V.), Madrid España. Pp. 137-272.
- Valcárcel Amelia (Comp.) Amorós Celia (1994). *El Concepto de Igualdad*. Ed. Pablo Iglesias, Madrid España. Pp. 32-39.
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales. Pp. 41.
- Zaremborg Gisela (2007) (Coordinadora). *Políticas Sociales y Género, Tomo 1 La Institucionalización*. FLACSO México, México DF. Pp. 131-133 visto en [https://books.google.com.mx/books?id=ZgMNAB9An1kC&pg=PA5&lpg=PA5&dq=Pol%C3%ADticas+ Sociales+y+G%C3%A9nero+Tomo+1+La+Institucionalizaci%C3%B3n.&source=bl&ots=x9o\\_MPqIW-&sig=hPGyC4I OH5cw8L4WPe1r1428jA&hl=es419&sa=X&ved=0ahUKEwiO4c2ntpzNAhVM2oMKHQtpBuoQ6AEIITAB#v=onepage&q=Pol%C3%ADticas%20Sociales%20y%20G%C3%A9nero%20Tomo%201%20La%20Institucionalizaci%C3%B3n.&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=ZgMNAB9An1kC&pg=PA5&lpg=PA5&dq=Pol%C3%ADticas+ Sociales+y+G%C3%A9nero+Tomo+1+La+Institucionalizaci%C3%B3n.&source=bl&ots=x9o_MPqIW-&sig=hPGyC4I OH5cw8L4WPe1r1428jA&hl=es419&sa=X&ved=0ahUKEwiO4c2ntpzNAhVM2oMKHQtpBuoQ6AEIITAB#v=onepage&q=Pol%C3%ADticas%20Sociales%20y%20G%C3%A9nero%20Tomo%201%20La%20Institucionalizaci%C3%B3n.&f=false)
- Zermeño, Fabiola (2012). *Cerrando el círculo: Ruta para la gestión de evaluaciones de políticas públicas de igualdad de género*. Edit. Áreas de género y evaluación del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. Panamá. Pp. 15.

## **Apartado Legislativo**

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2016). *60 años del voto femenino*. Recuperado el día 7 de mayo de 2016 en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/012\\_comisioneslxii/01\\_ordinarias/021\\_igualdad\\_de\\_genero/10\\_60\\_anos\\_de\\_voto\\_femenino](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/021_igualdad_de_genero/10_60_anos_de_voto_femenino)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016) Recuperada el 30 de mayo de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. (2016, 4 enero). Recuperada el 30 de mayo de 2016 en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=3572&Itemid=7](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3572&Itemid=7).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1996). *Convención de Belém do Pará*, Belem do Pará, Brasil. Recuperado el día 30 de mayo de 2016 en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_ConvencionBelem.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.pdf)

Convención para la Represión de la Trata de personas y de la Explotación de la prostitución ajena (1956). Recuperado el día 30 de mayo de 2016 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Tratlnt/Derechos%20Humanos/D46.pdf>

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por siglas en inglés) (1981). Recuperado el 30 de mayo de 2016 en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena (1993). Recuperado el 30 de mayo de 2016 en <http://www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf>

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Recuperado el 30 de mayo de 2016 en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Diario Oficial de la Federación. (2013). Recuperado el 30 de mayo de 2016 en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5289889&fecha=28/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289889&fecha=28/02/2013)

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. (2012). Recuperado el 30 de mayo de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lffaosc.htm>

Ley General para la Igualdad entre hombres y mujeres. (2006) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). Recuperado el 15 de mayo de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (2007). Recuperado el 15 de mayo de 2016 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpstp/LPSTP\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpstp/LPSTP_abro.pdf)

Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla (2006.) Recuperado el 30 de mayo de 2016 en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=354&Itemid=111](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=354&Itemid=111).

Plataforma de Acción de Beijing (1995). Recuperado el 30 de mayo de 2016 en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, Reprimir y sancionar la trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niñas, (Palermo). Recuperado el 17 de mayo de 2016 en [http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffice\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffice_sp.pdf)

## **Apartado cibernético**

Consejo Nacional de Población (2010). Visto el día 15 de mayo de 2015 en [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/mf2010/CapitulosPDF/Anexo%20B3.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/Anexo%20B3.pdf)

CNN México (2011). *Diputados aprueban reformas para prohibir a juanitas falta senado*. Visto el día 13 de junio de 2016 en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/12/15/los-diputados-aprueban-reformas-para-prohibir-a-juanitas-falta-senado>.

Gobierno del Estado de Puebla (2016). Visto el día 13 de junio de 2016 en <http://www.tramitapue.puebla.gob.mx/index.php/sistema-estatal-para-el-desarrollo-integral-de-la-familia/programas-de-apoyo/item/1611-cr%C3%A9dito-a-la-palabra-de-la-mujer-poblana>.

Instituto Nacional de las Mujeres  
<http://www.inmujeres.gob.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011) Visto el día 12 de junio de 2016

en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/especiales/endireh/endireh2011/default.aspx>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2014). *San Pedro Cholula, Puebla*. Visto el día 15 de mayo de 2015 en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21140a.html>

Municipio de San Pedro Cholula (2016). Visto el día 12 de junio de 2016 en <http://cholula.gob.mx/ayuntamiento/dependencias-y-organismos/item/238-instituto-municipal-de-la-mujer>

Organización de las Naciones Unidas Mujeres (ONU Mujeres)(2016). Visto el día 30 de mayo de 2016 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2018.pdf>

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2016). Visto el día 30 de mayo de 2016 en <http://www.who.int/topics/violence/es/>

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española (2014). Visto el día 10 de junio de 2016 en <http://dle.rae.es/?id=brdBvt6>

Revista Proceso

Garía, Martínez Anayeli (2012) *No tuve nada que ver en propuesta para sectorizar al Inmujeres: Robles*. Recuperado el 16 de junio de 2016 de <http://www.proceso.com.mx/?p=326157>

Universidad de Guadalajara

Lucy Virgen (17 de octubre de 2013). *17 de octubre de 1953 - Derecho al voto para la mujer en México*. Recuperado el día 16 de junio de 2016 de <http://www.udg.mx/es/efemerides/17-octubre-0>



## Índice de Gráficos

<b>CAPITULO 1</b>	<b>Política Públicas con Perspectiva de Género</b>	
Gráfico 1.1	Pirámide Poblacional, San Pedro Cholula, 2010	25
<b>CAPITULO 2</b>	<b>Violencia de Género</b>	
Gráfico 2.1	Modelo Ecológico para una vida libre de violencia de género	39
Gráfico 2.2	Ciclo de la Violencia	44
Gráfico 2.3	¿Has vivido algún tipo de Violencia?	63
Gráfico 2.4	¿Considera que la violencia es un delito?	63
Gráfico 2.5	¿Pasea o camina por las calles a cualquier hora del día?	64
Gráfico 2.6	¿Ha sentido miedo de ser maltratada dentro de su entorno familiar o fuera de él?	64
Gráfico 2.7	¿Alguna vez ha denunciado ante la autoridad, alguna conducta que afecte su integridad?	64
<b>CAPITULO 3</b>	<b>Participación Ciudadana en la Gestión Pública</b>	
Gráfico 3.1	Ciudadanía Plena de las mujeres	87

## Índice de Tablas

### **CAPITULO 1 Política Públicas con Perspectiva de Género**

Tabla 1.1	Índice de Marginación	26
Tabla 1.2	Índice De Desarrollo Humano Por Municipio	27
Tabla 1.3	Índice De Desarrollo Relativo Al Género Por Municipio.	28
Tabla 1.4	Condición de Género	29
Tabla 1.5	Posición de Género	31

### **CAPITULO 2 Violencia de Género**

Tabla 2.1	Estrategias	56
-----------	-------------	----

### **CAPITULO 3 Participación Ciudadana en la Gestión Pública**

Tabla 3.1	Tipos y niveles de Participación	85
Tabla 3.2	Participación Ciudadana en el Proceso de las Políticas Públicas	101
Tabla 3.3	Participantes en la construcción de la agenda ciudadana	104
Tabla 3.4	Estrategias y Líneas de Acción para la comunidad	106
Tabla 3.5	Estrategias y Líneas de Acción	108

### **CAPITULO 4 Evaluación de las Políticas Públicas con Perspectiva de Género “Instituto Municipal De Las Mujeres, San Pedro, Cholula Puebla 2011-2014”**

Tabla 4.1	Tipos de Evaluación	118
Tabla 4.2	Tipos de Evaluación de Resultados	123
Tabla 4.3	Metas, IMM 2012-2014	126
Tabla 4.4	Grado de Participación	128
Tabla 4.5	Información disponible	131
Tabla 4.6	Acciones dirigidas con ciudadanía	133
Tabla 4.7	Metas 2012	135
Tabla 4.8	Ciudadanía	136
Tabla 4.9	Metas 2013	140