

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**POLÍTICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO.
ANÁLISIS DE LAS REDES DE POLÍTICAS DE VIOLENCIA
FAMILIAR EN EL D. F., GUANAJUATO Y PUEBLA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

P R E S E N T A :

MARÍA DEL ROSARIO CAMPOS BELTRÁN

**DIRECTORA DE TESIS:
MATILDE LUNA LEDESMA**

**SINODALES:
NARDA ALCÁNTARA VALVERDE
TERESA INCHAUSTÉGUI ROMERO
SARA MARÍA LARA FLORES
VANIA SALLES
BEATRIZ SCHMUKLER SCORNIK
GONZALO VARELA PETITO**

MÉXICO, D. F. SEPTIEMBRE/2003

**ESTA INVESTIGACIÓN FUE REALIZADA GRACIAS AL APOYO DEL
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Resumen

La complejidad de la violencia familiar como problema cultural de inequidad de género, de salud, de impartición de justicia y de derechos humanos exige esfuerzos coordinados de distintos agentes que se vinculen a partir de relaciones de colaboración para solventar la atención y prevención de esta problemática, pues ninguna institución u organismo puede, por sí sola, resolver el problema. Sin embargo, esta temática no ha sido investigada a partir del peso que tienen las redes entre los actores en el desarrollo y resultados de las políticas.

La presente tesis busca hacer aportes en ese sentido, al explorar los patrones de relaciones sociales más o menos estables para contrarrestar la violencia familiar (redes de políticas) que establecen actores multisectoriales y que se traducen en programas y políticas públicas.

La noción de redes de políticas (*policy network*) es vista desde dos enfoques: como forma de *intermediación* y como forma de *gobernación*. Ambas miradas son la base teórica conceptual que explica la influencia que tienen las relaciones entre los actores para identificar a la violencia familiar como problema, insertarla en la agenda pública, diseñar, implementar y evaluar políticas específicas para su prevención y atención. Dicha explicación se construye apoyada en el *análisis formal* de redes para dar cuenta de su composición, morfología y estructura.

Se estudian las redes de tres entidades federativas de México: Distrito Federal, Guanajuato y Puebla, en las cuales se desarrollan acciones y programas para atender y prevenir la violencia familiar con enfoque de género y cuentan con un marco legal que sanciona la violencia familiar. Se da cuenta de la dinámica de estas redes y de su influencia en los resultados de las políticas de prevención y atención de la violencia familiar. Destaca en particular cómo redes derivadas del movimiento amplio de mujeres favorecen el desarrollo de políticas públicas contra la violencia familiar. Se pregunta qué hace la diferencia en los resultados de las Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, a partir de las características que presentan las redes de los tres casos estudiados.

Abstract

The complexity of domestic violence as a cultural problem of sexual inequality, health, and the dispensation of justice and human rights requires a coordinated effort on the part of different agents working in harmony to find ways of dealing with and preventing the problem, for no institution or organism can hope to solve it single-handedly. However, no research has been done into the effects of the networks of the actors involved in the development of the policies and the subsequent results.

This thesis seeks to make a contribution in this sense; to counteract family violence through the exploration of the patterns of those social relationships showing a degree of stability (policy networks), which establish the identity of cross-sector actors and which result in public programs and policies.

The notion of policy networks is seen from two viewpoints: as a form of *mediation*, and as a form of *government*. Both views comprise the conceptual, theoretical foundation which explains the influence that relationships have upon the actors, in order to identify domestic violence as a problem, include it on the public agenda, and design, implement and evaluate specific policies for its prevention and attention. This explanation draws from *formal network analysis* for its composition, morphology and structure.

The networks of three Mexican federal entities are studied: the Federal District, Guanajuato and Puebla, where initiatives and programs are implemented to attend to and prevent intra-marital domestic violence, and where there is a legal framework to punish domestic violence. Light is shed on the dynamics of these networks and their influence over the results of domestic violence prevention and attention policies. It is of particular note how networks derived from widespread women's political action groups favor the development of public policies against domestic violence. The question is posed as to what marks the difference in the results of Domestic Violence Prevention and Attention Policies based on the characteristics of the networks in the three case studies.

Índice

Resumen	2
Synopsis	3
Cuadros	7
Gráficas	9
Acrónimos	10
Agradecimientos	13
Introducción	16
1 La inclusión de la perspectiva de género (<i>gender oriented policy</i>) en las políticas públicas en México.	24
1.1. Factores de asimilación externos.	26
1. 1. 1. El feminismo internacional y las comunidades epistémicas.	26
1. 1. 2. Las organizaciones internacionales como impulsoras y financiadoras de modelos de políticas.	31
1. 2. Factores de asimilación domésticos.	35
1. 2. 1. La influencia del sistema político en la mediación, decisión y orientación de la política.	35
1. 2. 2. Coaliciones defensoras de la perspectiva de género.	43
1. 2. 2. 1. El movimiento feminista y el movimiento amplio de mujeres.	43
1. 2. 2. 2. Comunidades epistémicas.	46
1. 2. 2. 3. Organizaciones civiles.	47
1. 2. 2. 4. Redes del Tercer Sector en pro de la equidad de género y contra la violencia familiar.	49
1. 2. 2. 5. Partidos políticos.	51
Consideraciones finales.	59
2. Itinerarios para el análisis de Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar.	61
2. 1. Modelo Teórico.	62
2. 1. 1. El análisis formal de redes.	63
2. 1. 2. Las relaciones entre gobierno y grupos: las redes de políticas.	65
2. 1. 2. 1. Los enfoques en el estudio de las redes de políticas.	68
2. 1. 2. 1. 1. Escuela de la intermediación de intereses.	68
2. 1. 2. 1. 2. Las redes de políticas como gobernación.	75
2. 2. Modelo Analítico.	78
2. 3. Tratamiento de datos.	82
2. 3. 1. Selección de casos.	83
2. 3. 2. Selección de la muestra.	83
2. 3. 3. Cuestionario piloto.	86
2. 3. 4. Análisis de la información.	86
2. 3. 5. Criterios metodológicos del cuestionario.	87
2. 3. 6. Previsiones metodológicas.	91
3. Redes de políticas para la prevención y atención de la violencia familiar en el Distrito Federal.	93
3. 1. El contexto sociopolítico	94
3. 1. 1. La violencia familiar en el Distrito Federal.	97
3. 3. El ciclo de las políticas de prevención y atención de la violencia.	98

3. 3. 1. La violencia familiar como problema (agenda sistémica).	98
3. 3. 2. Ingreso a la agenda formal de las políticas públicas y la formación de redes de intermediación y coordinación.	101
3. 3. 3. El Diseño de la política y las redes de intermediación y coordinación.	102
3. 3. 4. Implementación.	103
3. 3. 5. Evaluación.	108
3. 4. Caracterización de la red egocéntrica de las UAPVIF Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco y Tlalpan.	110
3. 4. 1. Análisis de la red	111
3. 4. 2. La red de PAPVF en el Distrito Federal como forma de intermediación.	128
3. 4. 3. La red de PAPVF del Distrito Federal como forma de gobernación.	133
Comentarios finales.	136
4. Redes de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia familiar en Guanajuato.	138
4. 1. Entorno social.	138
4. 1. 1. La violencia familiar en Guanajuato.	139
4. 2. Entorno político.	141
4. 3. El ciclo de la política de prevención y atención de la violencia.	142
4. 3. 1. La violencia familiar como problema (agenda sistémica) y el papel de las Redes del Tercer Sector.	142
4. 3. 2. Ingreso a la agenda formal y la formación de redes de intermediación.	143
4. 3. 3. El diseño de la política y las redes de intermediación y coordinación.	147
4. 3. 4. Implementación.	150
4. 3. 5. Evaluación.	158
4. 4. Caracterización de la red egocéntrica de PAPVF en Guanajuato.	160
4. 4. 1. Análisis de redes.	161
4. 4. 2. La red de PAPVF de Guanajuato como forma de intermediación.	176
4. 4. 3. La red de PAPVF en Guanajuato como forma de gobernación.	177
Comentarios finales.	182
5. Redes de Políticas de Prevención y Atención de la violencia familiar en Puebla.	185
5. 1. Entorno social.	185
5. 1. 1. La violencia familiar en Puebla.	186
5. 2. Entorno político.	188
5. 3. El ciclo de las políticas de prevención y atención de la violencia familiar.	189
5. 3. 1. La violencia familiar como problema (agenda sistémica) y el papel de las Redes del Tercer Sector.	189
5. 3. 2. Ingreso a la agenda formal de las políticas públicas y la formación de redes de intermediación.	193
5. 3. 3. El diseño de la política y las redes de intermediación y coordinación.	195
5. 3. 4. Implementación.	200
5. 3. 5. Evaluación.	204
5. 4. Caracterización de la red egocéntrica de PAPVF en Puebla.	206
5. 4. 1. Análisis de la red.	207

5. 4. 2. La red de PAPVF en Puebla como forma de intermediación.	222
5. 4. 3. La red de PAPVF en Puebla como forma de gobernación.	223
Comentarios finales.	231
6. A manera de conclusión: Los cruces de las redes estatales de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar.	233
6. 1. Contrastación de las premisas iniciales.	233
6. 2. Semejanzas y diferencias entre los tres casos de acuerdo a las corrientes teóricas y sus interpretaciones.	241
6. 2. 1. El análisis de redes.	241
6. 2. 1. 1. Composición.	245
6. 2. 1. 2. Estructura.	247
6. 2. 2. Las redes como forma de gobernación.	252
6. 2. 3. Las redes como forma de intermediación.	258
Lista de personas entrevistadas.	261
Referencias bibliográficas.	276
Apéndice.	

Cuadros

1. Ubicación de los Programas Estatales de la Mujer.
2. Presupuesto de algunos institutos de la Mujer en los estados de la República en 2001.
3. Candidatos y candidatas propietarios a diputaciones federales.
4. Comunidades de políticas públicas y redes temáticas comparadas.
5. Enfoques en el estudio de redes de políticas. Escuela de la intermediación de intereses.
6. Enfoques, variables y categorías para el análisis de redes de PAPVF.
7. Estados seleccionados.
8. Resultados por delegación del proceso electoral de 2000 en el Distrito Federal.
9. Adscripción de las personas que conforman la red del Distrito Federal.
10. Grado de Centralidad por intermediación de la red de políticas de las UAPVIF Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco y Tlalpan.
11. La centralidad a partir del grado interno y externo en el Distrito Federal.
12. Grado de constreñimiento de los actores de la red de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia del Distrito Federal
13. Elección de presidentes municipales en Guanajuato en el proceso electoral local 2000. Resultados por fuerza política.
14. Adscripción de las personas que conforman la red de Guanajuato.
15. Grado de Centralidad por intermediación de la red de políticas de Guanajuato.
16. La centralidad a partir del grado interno y externo en Guanajuato.
17. Grado de constreñimiento de los actores de la red de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia de Guanajuato
18. Resultados de las elecciones para presidentes municipales en Puebla. Proceso electoral 2000.
19. Adscripción de las personas que conforman la red de PAVF en Puebla.
20. Grado de centralidad de la red de PAPVF en Puebla por intermediación.
21. La centralidad a partir del grado interno y externo en Puebla.
22. Grado de constreñimiento de los actores de la red de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia de Puebla.
23. Tipos de actores en las redes de PAPVF en Distrito Federal, Guanajuato y Puebla.
24. Composición por sexo en las redes de PAPVF en Distrito Federal, Guanajuato y Puebla.
25. Vínculos interestatales de la red de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla.
26. Intermediación, Grado Interno e Independencia en las Redes de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia Familiar.
27. Variables que definen la coordinación en las redes de PAPVF.
28. Distribución poblacional por sexo en las delegaciones políticas del Distrito Federal.
29. Población de 18 años y más según nivel profesional.
30. Principales características de las 15 ramas económicas más importantes.
31. Hombres y mujeres ocupados en el Distrito Federal.
32. Municipios del estado de Guanajuato. Población por municipio.
33. Educación Superior en Guanajuato. Población de 12 años o más según su nivel profesional.
34. Población de los Municipios en el estado de Puebla con más de 100 mil habitantes.
35. Población de 18 años y más, según su nivel profesional.
36. Principales actividades económicas en Puebla.
37. Población ocupada en Puebla. Distribución por sexo.

38. Objetivos y acciones definidos por el Programa Nacional de Violencia Intrafamiliar 1999-2000.
39. Indicadores de avance en la aplicación de los acuerdos de Beijing en materia de violencia contra la mujer de acuerdo con la CEPAL.

Gráficas

1. Ejemplo de una red egocéntrica de segundo orden.
2. Atención en las UAPVIF 1998-2001.
3. Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en las UAPVIF Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco y Talpan.
4. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Distrito Federal sin instituciones de gobierno.
5. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Distrito Federal sin académicas y académicos.
6. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Distrito Federal sin ONG.
7. Casos de violencia familiar atendidos en Guanajuato en 2001.
8. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Guanajuato.
9. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Guanajuato sin incluir al Movimiento Amplio de Mujeres.
10. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Guanajuato sin incluir académicas.
11. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Guanajuato sin incluir a ONG.
12. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Guanajuato sin incluir a 1 y 2.
13. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Puebla.
14. Red de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Puebla sin incluir al Grupo Plural de Mujeres Poblanas.
15. Red de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Puebla sin incluir académicas y académicos.
16. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en Puebla sin incluir a ONG.
17. Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla.
18. Porcentaje de la población por delegación en el Distrito Federal.
19. Nivel de educación para hombres y mujeres en el Distrito Federal.
20. Situación laboral del D. F. Por sexo y tipo de empleo.
21. Población de los municipios con mayor número de habitantes.
22. Educación profesional en Guanajuato.
23. Población de los municipios de más de 100 mil habitantes.
24. Educación Profesional en Puebla.
25. Situación laboral en Puebla.

Acrónimos

AIFAMAC	Asistencia Integral Familiar A. C.
APIS	Fundación para la Equidad A. C.
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CADEM	Coordinadora Poblana de Asociaciones Civiles
CAMVAC	Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CEG	Centro de Estudios de Género
CEN	Consejo Político Nacional
CENAVIS	Centros de Atención de la Violencia Intrafamiliar
CEPROVID	Centro de Protección a Víctimas
CIDDEM	Centro de Información y Documentación para el Decenio de la Mujer y el Desarrollo
CIDHAL	Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina
COESPO	Consejo Estatal de Población
ColMunDem	Colectivo Mujeres por la Democracia
CONAPO	Consejo Nacional de Población
Conmujer	Comisión Nacional de la Mujer
COPLADE	Consejo de Planeación para el Desarrollo
CORIAC	Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias
COVAC	Asociación Mexicana Contra la Violencia Hacia las Mujeres
CUEG	Centro Universitario de Estudios de Género
D. F.	Distrito Federal
DH	Desarrollo Humano
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
FNALIDM	Frente Nacional por la Liberación y los Derechos de la Mujer
GAD	Gender and Development
GED	Género en Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IIEP	Instituto Estatal Electoral de Puebla
IIMAS	Instituto de Investigación en Matemáticas Aplicadas y Sistemas
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMUG	Instituto Guanajuatense de la Mujer
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INMUJERES DF	Instituto de las Mujeres del Distrito Federal
IPM	Instituto Poblano de la Mujer
IRGI	Government Industry Relations Initiative
IRI	Inter-Governmental Relations Initiative
MAP	Movimiento Amplio de Mujeres
MAS	Mujeres en Acción Solidaria
MED	Mujeres en Desarrollo
MNM	Movimiento Nacional de Mujeres
OIT	Organización Internacional del Trabajo

ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PAPVF	Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
PCM	Partido Comunista Mexicano
PGJ	Procuraduría General de Justicia
PIEM	Programa Interdisciplinario de Estudios de Género
PINMUDE	Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo
POS	Partido Obrero Socialista
PPR	Partido Popular Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PREVIO	Instituto de Cultura para la Prevención de la Violencia
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROEQUIDAD	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
PROEVIS	Programas Estatales contra la Violencia Familiar
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PUEG	Programa Universitario de Estudios de Género
RPAPVF	Redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
SEP	Secretaría de Educación Pública
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
UAPVIF	Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USAID	Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo Internacional
WID	Women in Development

El siglo XX se recordará como un siglo marcado por la violencia. Nos lastra con un legado de destrucción masiva, de violencia inflingida a una escala nunca vista y nunca antes posible en la historia de la Humanidad. Pero este legado, fruto de las nuevas tecnologías al servicio de ideologías de odio, no es el único que soportamos ni que hemos de arrastrar.

Menos visible, pero aún más difundido, es el legado del sufrimiento individual y cotidiano: el dolor de los niños maltratados por las personas que deberían protegerlos, de las mujeres heridas o humilladas por parejas violentas, de los ancianos maltratados por sus cuidadores, de los jóvenes intimidados por otros jóvenes y de personas de todas las edades que actúan violentamente contra sí mismas. Este sufrimiento, del que podría dar muchos más ejemplos, es un legado que se reproduce a sí mismo a medida que las nuevas generaciones aprenden de la violencia de las anteriores, las víctimas aprenden de sus agresores y se permite que perduren las condiciones sociales que favorecen la violencia. Ningún país, ninguna ciudad, ninguna comunidad es inmune pero tampoco estamos inermes ante ella.

Nelson Mandela. Informe 2002 de la Organización Mundial de la Salud

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el acompañamiento de mis redes afectivas y sin el apoyo de numerosas personas que interactuaron conmigo en este recorrido, apoyándome con sugerencias, perfilando senderos, mostrándome posibilidades, leyendo versiones previas de este trabajo y alentándome a continuar. A todas ellas mi agradecimiento por su acompañamiento en este recorrido.

Quiero agradecer en forma especial a Matilde Luna por su paciente lectura, su asesoría permanente y sus comentarios frecuentes que me alentaron a explorar y construir caminos en el proceso de investigación. Ella apoyó, de manera particular, la construcción de la estructura analítica y el modelo de análisis, con la gran agudeza que tiene para formular preguntas, motivar a la indagación, ser una guía precisa y a su vez, lo suficientemente flexible para dejarme en libertad de encontrar mis propias rutas de investigación y mis conclusiones.

Narda Alcántara Valverde y Silvia Casasola hicieron posible que esta investigación tomara un vínculo fuerte con el análisis de redes, ellas me introdujeron en el uso de las técnicas y metodologías y acompañaron permanentemente este trabajo leyéndolo y haciendo valiosas sugerencias. Agradezco en particular, el tiempo y dedicación de Narda para asesorarme, sugerir y revisar mis avances, sin ellos, este trabajo hubiese tenido alcances más limitados. Mi agradecimiento también a Alejandro Ruiz por su asesoría técnica y su solidario apoyo.

Beatriz Schmukler, ha acompañado mis primeros pasos en el tema de género. Las conversaciones con ella, la escritura conjunta y su acompañamiento permanente han sido invaluable en mi formación y en gran medida, se reflejan en mi elección del tema y en el análisis de los casos aquí presentados.

A Gonzalo Varela mi agradecimiento por sus comentarios y sugerencias a esta investigación. A Teresa Inchaustégui por las primeras definiciones para dar contexto a los factores internos y externos que han dado pie a las políticas de género. A Vania Salles por su amabilidad y pronta respuesta para dar lectura a este trabajo. A Sara Lara por su precisión.

José Luis Molina y Steve Borgatti reforzaron mis posibilidades en el manejo computacional para el análisis de redes a partir de sus enseñanzas en el taller de

introducción al análisis de redes sociales, realizado en el International Sunbelt Social Network Conference XXIII, organizada por el Instituto de Investigación en Matemáticas Aplicadas y Sistemas (IIMAS) de la UNAM y *The International Network for Social Network Analysis* (INSA), realizada en Cancún Quintana Roo, México. Además de otorgar recomendaciones y asesorías precisas, a distancia, en varios momentos de esta investigación.

Elina Dabas y Denise Najmanovich abrieron posibilidades de interpretación del análisis de redes ligadas a las políticas públicas, en las discusiones que realizamos en el marco del Tercer Seminario Residencial en Redes Sociales realizado en Córdoba, Argentina, en mayo de 2003. Ellas y mis entrañables compañeras y compañeras de curso me ayudaron a acercar la práctica y la teoría, en la última fase de este trabajo.

A Margarita Ortega por su ejemplar trabajo en contra de la violencia hacia las mujeres.

A Juan Manuel Aguirre, Maribel Arellanes, Leticia Ávila, María Elena Bravo, Claudia Benítez, Elizabeth Camarillo, Juan Carlos Castillo, María Leticia Cervantes, María Guadalupe Cortés, Isabel Cruz, Verónica Cruz, Malú Cueva, Francisco Espinosa, María de la Luz Flores, Berta García Guadalupe García, Roberto Garda, Víctor González, Claudia Hernández, Patricia Ibarra, Clara Jusidman, Gabriela Lona, Mauro Mario López, Martha López, Ángeles López, Juana María Mejía, Rolando Montaña, Gabriel Montes, Eduardo Murillo, Laura Patricia Noyola, María de Jesús Olivares, Nelly Olivo, Javier Olvera, Noemí Ortega, Carmina Parada, Thelma Pedroza, Lourdes Pérez, Catalina Pérez, Teresa Pérez, Guadalupe Ramírez, Tatiana Ramos, Olga Lidia Rebollar, Marcela Reynosa, Elva Rivero, Liliana Rodríguez, Gabriela Romo, Martha Torrés, María de la Luz Torres, Ana Noemí Veles, Daisy Villalobos, Rogelio Villicaña, Susana Wuotto, Laura Cecilia Zermeño y Edith Zúñiga quienes aceptaron ser entrevistados y entrevistadas para esta investigación y contribuyeron con ello, a construir las redes de políticas de las que da cuenta este trabajo y que día a día realizan esfuerzos por articular acciones para contrarrestar la violencia familiar.

A Miguel Armando López Leyva por acompañar mi trayecto, por compartir la segunda jornada poniendo siempre un toque de juego y travesuras para salir del plano

meramente racional e introducir el toque amoroso. Sus brazos han sido un preciado rincón de cobijo, además de ser un lector acucioso y propositivo.

A mi red más cercana, mis cariños de siempre María Elena Beltrán, Gabriela Chávez y Juan Manuel Campos a quien también le debo su invaluable apoyo en la transcripción de entrevistas y en la sistematización de datos. A Francisco Gerardo Campos, Eréndira Monsiváis y Gloria Marisela Campos, por su afecto y apoyo de siempre y también por el recién descubierto que ha sido un gran regalo. A Ventura Campos desde la distancia y el recuerdo. A Alan, Ana e Irving quienes desde su corta edad me ayudan a valorar el mundo con enorme sencillez. A Liliana Campos por el reencuentro. A quienes de alguna manera, también son parte de mi familia y que han terminado siendo mis grandes amigas Olga Gómez y Rocío Conde. A mi segunda familia Delfino López, Graciela Leyva, Raúl y, Jorge López Leyva y Magali Hernández Sandoval, por su hospitalidad, cariño y aprecio.

A mis amigas y compañeras que compartieron muchos de mis tropiezos y optimismos en este recorrido: Marcela Briz, Martha Acosta, Rubí Alonso, Gloria Cardona, Nury Escobedo y Elizabeth Aquino. Especialmente, a Idalia por las idas y venidas a la UAM. A los caminantes Jorge Lugris, Adriana Sandoval, Edith Chávez y Javier Urbano. A María Jiménez y Marcelo Carrillo por aportar opciones no directivas. A mis amigos compartidos más allá de la legitimidad Jorge León, Desireé Cuestas, Antulio Ontiveros, Diana Godínez, Iván Serrato, Alejandro Muñoz y a la pequeña Mariana León que ha sido una gran motivación para acercarme a la maternidad.

A quienes siempre están presentes con su cariño y amistad y que han acompañado varios senderos de mi vida: Alejandra Vázquez, David, Sandra y Lissete Gloria, Amparo Cueto, Francisco Aragón, Norma Vera, Héctor Robles, Ana Rita, Carlos Lagunas, Fabiola González, Edgar Esquivel, Maribel Nuñez, Isabel Altamirano, Nayamín Martínez, Lucrecia Giraud, Cristina Camacho, Claudio Escobar y Alicia Rodríguez.

Introducción

Este trabajo se centra en el estudio de las interacciones de diversos actores para implementar *Políticas de Prevención y Atención de Violencia Familiar* (en adelante PAPVF), a partir del análisis de las redes configuradas para contrarrestar la violencia familiar, que denominaré *Redes de Políticas de Prevención y Atención de Violencia Familiar* (en adelante RPAPVF). Las RPAPVF se entienden como la articulación de relaciones formales e informales entre actores (ya sea personas o instituciones) de diversos sectores (ONG, academia, instituciones de gobierno, partidos políticos, iniciativa privada, organismos internacionales y personas independientes) que influyen en el contenido, calidad de implementación de medidas de política pública, fuerza normativa y/o procedimientos que rigen o regirán la prevención y atención de la violencia familiar.¹

La preocupación central de la investigación es dar cuenta de la problemática que subyace a la implementación de las políticas de género contra la violencia familiar, en términos de las relaciones que se establecen entre distintos actores para indagar si éstas son determinantes en los resultados de las PAPVF.

El trabajo presentado resulta novedoso en virtud de que los estudios sobre redes de políticas no se habían referido a la problemática de la violencia familiar, por lo que resulta pionero en esta área de investigación. Resulta fundamental indagar el papel de las redes en los efectos de las políticas porque la identificación de la dinámica de las redes puede contribuir a fortalecer el desarrollo y evaluación de estas políticas. Además, permite identificar la importancia de los vínculos en su implementación.

La investigación permite ubicar cómo se relaciona el Movimiento Amplio de Mujeres (MAP) con otros actores de la academia, las ONG y el gobierno para el desarrollo de PAPVF, a través de redes; considerando que es el trabajo articulado del MAP el que propició acciones de distintos actores para contrarrestar la violencia que van desde: identificar los roles y estereotipos de género, subyacentes en la mayor incidencia de la violencia de los hombres hacia las mujeres y de los adultos hacia niños y niñas, así como hacer visible la violencia familiar como problema social y promover la formación de instancias, leyes y programas contra la violencia. Para ello, me enfoco fundamentalmente,

¹ Esta definición se inspiró ampliamente en la categoría de redes de políticas de Víctor Martínez (1996: 46).

en los Programas Estatales contra la Violencia Familiar (PROEVIS) impulsados a partir de los Programas e Institutos Estatales de la Mujer, debido a que son las instancias gubernamentales creadas para la promoción de políticas con perspectiva de género.

Para abordar las políticas de PAPVF es necesario situarse en una postura que conciba la construcción de la política pública como producto de la interacción e influencia de diversos actores.² Las PAPVF, por lo tanto, tienen un rasgo distintivo: su antecedente en la definición de políticas con enfoque de género, las cuales no fueron tan sólo producto de una decisión sexenal, de un gobernante o de un equipo del gabinete, sino de presiones nacionales e internacionales que involucran la interacción de diversos sectores (Movimiento Amplio de Mujeres, comunidades epistémicas, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y numerosas mujeres y hombres) que han impulsado la equidad de género. Estos diversos grupos se han involucrado en el diseño, implementación y evaluación de la política, buscando un papel en su hechura, ya sea colaborando o cuestionando el trabajo que realiza el Instituto Nacional de las Mujeres y los Institutos y Programas Estatales de la Mujer.

En la imagen de una red de políticas evoco personas con distintas adscripciones y entidades (instituciones de gobierno, de la academia, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, organismos internacionales) que se vinculan a partir de relaciones específicas. En el caso de esta investigación, me he centrado en la relación de “colaboración”³ para desarrollar PAPVF, pues considero que el diseño y desarrollo de las políticas públicas de violencia familiar está mediado por la intervención de diversos actores sociales que se relacionan para establecer vínculos de colaboración ligados con actividades de asesoría, capacitación, intervención, diseño de modelos de atención e investigación. La experiencia, el conocimiento, la información y el ámbito de influencia, entre otros, son

² Contrario a las posturas que señalan que las políticas públicas son producto sólo de decisores que imponen el rumbo de la política desde una posición de jerarquía. En los estudios de implementación de políticas esta posición se ubica en el enfoque “*top-down*” en el que el proceso de implementación es vista a partir de un actor central. En cambio el enfoque “*bottom up*” centra su análisis en los actores que interactúan en un problema particular, en el ámbito operativo (Klijn, 1998: 11).

³ Las relaciones de “colaboración” fueron el eje central en las entrevistas; sin embargo, en el desarrollo de la investigación se abordaron también las relaciones de “conflicto” en referencia estrecha a los vínculos de poder en las redes. En las redes se presentan diferentes dicotomías que intervienen en su análisis. Por ejemplo, la relación cooperación va acompañada de la competencia y la solidaridad del conflicto. De acuerdo con Sonia Fleury (2002: 235) “Las redes se estructuran como medidas conjuntas de cooperación en torno de un problema y de una solución comunes, lo que no descarta la existencia de singularidades y conflictos. Más que un consenso previo, existe la negociación de intereses competitivos”.

algunos de los recursos que median el intercambio de estos actores. En consecuencia, el uso del concepto de red de políticas se precisa más bien como modelo⁴ de investigación para indagar cómo los actores administran sus interdependencias para desarrollar las políticas públicas.

Partí de tres preguntas ¿Qué hace que haya un menor o mayor desarrollo de acciones contra la violencia familiar con enfoque de género en los distintos estados del país? Las redes que se establecen ente organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de programas de violencia ¿influyen en ese proceso? Hay redes en todos los estados, pero ¿qué hace la diferencia en que haya mejores resultados en unas que en otras, respecto a las PAPVF? Las tres preguntas se encuentran estrechamente ligadas, no obstante, las dos primeras fueron las que tuvieron más peso en el desarrollo de la investigación. La tercer pregunta fue fundamental en la elaboración de las conclusiones de los casos abordados y en los contrastes realizados entre cada uno.

A partir de estas preguntas, hubo tres respuestas que guiaron la investigación, a manera de hipótesis que se articulan entre sí.

- I. Las redes estatales se ven influidas por el contexto internacional y nacional en el que se desarrollaron las políticas de género, y en particular las enfocadas a la violencia familiar, en donde el Movimiento Feminista y el Movimiento Amplio de Mujeres fueron su principal impulsor inicial, y a él, se sumaron comunidades epistémicas, organismos internacionales y múltiples organizaciones no gubernamentales, que han impulsado amplias Redes del Tercer Sector contra la Violencia Familiar.
- II. Las redes articuladas en torno al Movimiento Amplio de Mujeres de cada estado son las que dan mejores resultados en el desarrollo de las PAPVF, ya que involucran a otros actores de las ONG, la academia, el gobierno, los partidos políticos, la iniciativa privada y organismos internacionales en la visualización del tema de la violencia familiar como problema social, su incorporación en la agenda, diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas para

⁴ Al respecto Katherine Faust señala que “...la imagen de una red sólo puede ser útil científicamente cuando se precisa como modelo [...] La clave para conjeturar un modelo de red social a partir de una situación real estriba en la conceptualización *relacional* de tal situación. Es decir, en establecer qué tipo de lazos existen entre las entidades sociales en cuestión” (2002: 2).

contrarrestarla. Las redes tienen mejores resultados en las PAPVF, entre otras cosas, cuando se favorecen intercambios que complementan los recursos que los distintos actores tienen para enfrentar el problema de la violencia familiar. Entre esos recursos los que destacan por cada tipo de actor:

1. la experiencia en el tratamiento del problema de las ONG y el Movimiento Amplio de Mujeres;
2. los recursos materiales, financieros y humanos de las instituciones de gobierno y la iniciativa privada, investigaciones, desarrollos analíticos y conceptuales por parte de las instituciones académicas;
3. recursos legales para impulsar un marco jurídico que sancione la violencia y que cree instancias (Comisiones, Programas e Institutos de la Mujer) para combatirla, canalizados a partir de las diputadas, diputados, senadores y senadoras de los partidos políticos; y
4. los recursos financieros de organismos internacionales que apoyan propuestas específicas contra la violencia familiar.

Estos recursos no son privativos de ningún sector, se intercambian y se mezclan con otros como información, apoyo político y capacidad organizativa, entre otros.

III. Los factores que propician mejores resultados en unas redes de PAPVF que en otras, tienen que ver con:

1. Las redes de PAPVF se reestructuran y modifican permanentemente derivadas de situaciones de cooperación, conflicto y competencia entre sus integrantes, a lo largo del tiempo.
2. Cuando se forma una *ventana de políticas*⁵ que se traduce en la formación de Comisiones, Programas e Institutos de la Mujer o en la aprobación de leyes contra la violencia familiar las redes se fortalecen. Pero se debilitan cuando los Institutos se hacen cargo de las PAPVF si no se han generado puentes

⁵ Las redes políticas se caracterizan porque los actores que las integran son autónomos y están movidos por intereses heterogéneos, pero interdependientes para la obtención de objetivos comunes (Messner, 1999: 433). Ese objetivo común se establece en determinadas coyunturas, cuando se abre lo que Kingdon (1995, tomado de Stevenson, 1999: 528) denomina una ventana de políticas que permite que las políticas avancen al conjuntar tres factores: 1) la percepción de que el tema o problema es urgente o proyecta serlo; 2) receptividad para trabajar en el tema o intentar resolverlo; y 3) consenso entre los actores promotores de cambios en la política para generar e incluir nuevas propuestas. Al combinarse las tres, se habla de la apertura de una ventana de políticas públicas para instaurar una nueva política.

que permitan que los actores que integran la red continúen intercambiando recursos y apoyos en el proceso de implementación de la política.

3. El hecho de que un estado tenga un gobierno panista, perredista o priísta puede hacer alguna diferencia en el desarrollo de PAPVF. Es posible que haya partidos que apoyen más o menos el desarrollo de estas políticas.
4. La coyuntura (cambios de administración, elecciones) influye en las reestructuraciones que tienen las redes de PAPVF, porque al darse los cambios de personal en el gabinete estatal, rearticula los vínculos entre los distintos actores.

Las redes de PAPV son dinámicas y cambiantes y se articulan independientemente de la voluntad de quien las investiga. Las redes no son una cosa sino un movimiento que no cesa, por lo que son concebidas no como estructuras físicas sino como estructuras instituyentes.⁶ Siempre están instituyéndose, se capturan analíticamente de manera momentánea pero la red sigue transformándose.⁷ Las redes se visualizan, clarifican y describen pero las relaciones entre los actores se dan antes y en el desarrollo de la construcción de las políticas públicas.

Por lo tanto, el aparato de captura de la red de PAPVF utilizado para desarrollar esta investigación tiene la limitante de no abarcarla en su totalidad,⁸ ni en su desarrollo en el tiempo. No obstante, la investigación tiene el mérito de ofrecer una mirada relacional en el análisis de las políticas públicas que pone el énfasis no en los actores o en las políticas separadamente, sino en los procesos que se generan a partir de las relaciones entre los actores que construyen las políticas y como éstas influyen en sus resultados.

No se aborda el desarrollo de las redes de PAPVF sino la configuración que éstas tenían al momento de realizar entrevistas relacionales, que fueron la base empírica de

⁶ Las redes son diferentes de las organizaciones. En una red se combinan lógicas informales de interacción, no existe un organigrama que medie las relaciones, ni representantes fijos, es multiforme, con múltiples centros y flujos de relaciones cambiantes. En cambio, en una organización la interacción se basa predominantemente en lógicas formales, existe un organigrama que predetermina las interacciones, hay uniformidad en las relaciones, existen actores que centralizan la información, el poder y/o las decisiones y tienen flujos de relaciones preestablecidas. Las redes se establecen a partir de una pregunta de investigación que las delimita, que busca capturarlas momentáneamente, pero las relaciones existen independientemente de que se establezcan o no preguntas de investigación.

⁷ Agradezco a Denise Najmanovich esta distinción.

⁸ La captura total de las redes de PAPVF es una tarea prácticamente imposible de realizar pues éstas se encuentran en un movimiento constante que las reconfigura permanentemente.

obtención de datos. Sin embargo, a partir de información documental y de entrevistas en profundidad, enmarcadas en el contexto estatal, nacional e internacional que dio pie al impulso de políticas para contrarrestar la violencia familiar con enfoque de género, se construyeron aproximaciones al papel desarrollado por las redes de PAPVF en el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla en el proceso de instauración del tema como problema, su inserción en la agenda y su influencia en el diseño, implementación y evaluación de las políticas en los tres estados analizados.

Si bien este trabajo no se enfocó a evaluar los alcances de las políticas en términos de calidad de la atención o impacto, sino más bien en los resultados de las PAPVF como: la creación de las estructuras y leyes que fundamentaron los programas estatales de violencia familiar y al papel de las redes en su construcción y seguimiento, puede ser un punto de partida importante para futuras investigaciones en este sentido.

Respecto a las bases teóricas sobre las que se formula este trabajo, es importante destacar que los estudios de redes surgen de la confluencia de varias disciplinas y se enfocan en sus inicios, al desarrollo de matrices y paquetes computacionales para el *análisis formal de redes*. Por lo que ha sido identificado como un enfoque más bien cuantitativo⁹ (Börzel, 1997). Por su parte, el enfoque de redes de políticas se fundamentó a partir de la Sociología organizacional de los años sesenta y setenta y de las nociones de subsistemas y comunidades de políticas del campo de la Ciencia Política (Klijn: 1998). Los estudios de redes de políticas se desarrollaron, fundamentalmente, en Inglaterra y Estados Unidos, desde dos grandes perspectivas, ubicadas dentro del análisis cualitativo: la *escuela de intermediación de intereses*, la cual las identifica como mecanismos de intercambio de recursos entre el Estado y los grupos de interés; y la *escuela que las ve como formas de gobernación* que alude al papel de coordinación social de diferentes actores involucrados en un problema que se vinculan con instituciones de gobierno para acordar y negociar una solución al mismo.

⁹ “El enfoque cuantitativo considera el análisis de redes como un método del análisis de las estructuras sociales. Las relaciones entre los actores se estudian en términos de su cohesión, equivalencia estructural y representación espacial, utilizando métodos cuantitativos tales como clasificación jerárquica ascendente, tablas de densidad, *block models*, etc. El enfoque cualitativo, por otro lado, está más orientado hacia los procesos. Se enfoca menos en la simple estructura de interacción entre actores y más en el contenido de esas interacciones utilizando métodos cualitativos tales como entrevistas en profundidad y análisis de discurso y contenido” (Börzel, 1997: 4).

El aporte de este trabajo en el terreno teórico radica por un lado, en articular el análisis de las redes desde una enfoque cuantitativo y cualitativo para la caracterización de las redes de PAPVF del Distrito Federal, Guanajuato y Puebla. Por otro lado, ofrece un cruce disciplinario de varios campos de estudio: las políticas públicas, los estudios de género, las redes de políticas y la prevención y atención de la violencia familiar. Involucra no sólo a la Ciencia Política sino a la Administración Pública y la Sociología en la problematización y desarrollo de la investigación, en virtud de que en la noción de redes de políticas el eje está en dar cuenta de las relación entre el Estado y otros actores para el desarrollo de políticas públicas, en explicar las relaciones de poder que se gestan en ese proceso, además de las implicaciones que las redes de políticas tienen en la administración estatal en términos de resultados. Por otro lado, el enfoque de género busca modificar relaciones sociales basadas en la inequidad y el abuso de poder de un género sobre otro, lo que involucra una reflexión sociológica y politológica de la violencia familiar, al ubicar el problema de la violencia familiar como producto de un sistema de poder familiar desigual, en donde quien se siente con más poder abusa de quien es visto como débil.

La configuración de las redes estatales que investigué partió de la aplicación de un cuestionario con preguntas de carácter relacional para la elaboración de redes egocéntricas de segundo orden, las cuales se modelan a partir de un actor que es denominado de forma convencional como “ego” y considera los lazos que ego ubica como significativos en una relación. Es de segundo orden cuando incluye las relaciones de ego con otros sujetos y de estos entre sí. Tomé como ego a las personas encargadas de implementar el programa de violencia en el Instituto Guanajuatense de la Mujer, en el Instituto Poblano de la Mujer y en las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco y Tlalpan en el Distrito Federal. Se le pidió a cada entrevistado/a que señalara con quienes se relaciona para desarrollar su trabajo en violencia y posteriormente, se realizaron entrevistas con algunas de las personas que mencionó, a efecto de configurar la red de políticas.¹⁰

Sin proponérmelo, la indagación acerca de las redes se fue convirtiendo en la historia de los encuentros y desencuentros entre los grupos de mujeres, las ONG y las

¹⁰ Se utilizó la técnica de bola de nieve –*snowball*– (Goodman, 1961; Erikson, 1978 y Frank 1979), cada entrevistado (a) proporcionó datos de otras personas a las que, a su vez, se les realizó la entrevista. Este tema se trata ampliamente en el capítulo 2.

instituciones de gobierno, entre los Institutos de la Mujer y los diferentes agentes que colaboran con ellos. Lo anterior enfrentó la investigación a un dilema: Colocar o no los nombres de las personas de esta historia y referirlas o no a los datos de las entrevistas. Decidí colocar números de identidad en lugar de los nombres manteniendo el anonimato de las fuentes. Sin embargo, fue una decisión difícil porque considero que los nombres son importantes para la reconstrucción y desarrollo de una política, ya que ésta tiene su referente en las personas que la impulsan; no se obtienen los mismos resultados con personas diferentes.

Esta investigación se compone de seis capítulos. En el capítulo 1 se desarrolla los factores que anteceden a la formación de políticas públicas con enfoque de género en el ámbito internacional y nacional, así como el énfasis que se dio a las vinculadas con el combate a la violencia familiar identificando a diversos actores que contribuyeron a su impulso: el Movimiento Feminista, los organismos internacionales, las comunidades epistémicas, las ONG y las mujeres desde los partidos políticos.

En el capítulo 2 se establece el itinerario seguido para articular el trabajo empírico y los diferentes enfoques analíticos que utilizó la investigación: el análisis formal de redes, las redes como formas de intermediación y las redes como forma de coordinación a partir de un modelo analítico.

En los capítulos 3, 4 y 5 se presentan los resultados obtenidos en el estudio de las redes de PAPVF en tres entidades federativas del país: Distrito Federal, Guanajuato y Puebla, respectivamente. Primero, se presenta el entorno social y político estatal, luego se abordan los ciclos de las PAPVF desde que se impulsó el tema como problema social, el establecimiento del tema en la agenda, el diseño, desarrollo y evaluación de las PAPVF; y por último, se realiza la caracterización y análisis de las redes encontradas.

En el capítulo 6 se realiza un ejercicio de comparación de las tres redes y se analiza y caracteriza la red que resulta de la vinculación de las tres subredes estatales. Este capítulo ofrece también algunas conclusiones respecto de las características de las redes y su influencia en los resultados de las PAPVF, basadas en la confrontación de los supuestos iniciales de esta investigación con los resultados obtenidos.

Capítulo 1

La inclusión de la perspectiva de género (*gender oriented policy*) en las políticas públicas en México.

Si bien la relación entre género y políticas públicas ha sido abordada en un plano general (Kabeer, 1998; Krawczyk, 1998; Inchaustégui, 1999; Schmukler, 1996; Cazés, 1997; Molina, 1997; Guzmán, 1996; Martínez, 1993), y se han considerado algunos de los elementos exógenos y endógenos influyentes en el ciclo de las políticas de género para el caso mexicano (Inchaustégui, 1999; Stevenson, 1999; Riquer, 1997; Cardozo, 1997; Fernández, 1995; Lamas, 1989), resulta necesario recuperar el contexto sociopolítico y los actores que configuran esta relación en forma sistemática, como preámbulo del entorno en el que se generan políticas públicas de prevención y atención de la violencia familiar en México, que constituyen el objeto de estudio de esta investigación.

Con ese propósito, en este capítulo abordo los distintos temas en los que se contextualiza la emergencia de las políticas públicas de atención y prevención de la violencia familiar y su vinculación con la perspectiva de género¹¹ en México, considerando la relación existente entre 1) los *factores de asimilación externos*, tales como: la influencia dada por el feminismo académico internacional, las comunidades epistémicas¹² y las agencias internacionales; y 2) los *factores de asimilación domésticos*¹³ tales como: la influencia del sistema político en la mediación, decisión y orientación de la política y el peso de las coaliciones defensoras de la perspectiva de género, lo que incluye tanto el papel

¹¹De acuerdo con la OCD (1998, citado por Inchaustégui, 1999: 85) hablar de políticas públicas con perspectiva de género (*gender oriented policy*) implica “tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos, así como elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes”.

¹² Por comunidades epistémicas me refiero a “la red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular, con una demanda, posición y voz autorizada en el ‘conocimiento relevante’ de una política, en un dominio, tema o área (C. Radaelli, 1993)”, citado por Inchaustégui (1999: 92). Las comunidades epistémicas las integran los especialistas en los temas de las políticas públicas.

¹³ La importancia de los factores domésticos y externos en la definición de las políticas públicas se recupera de Teresa Inchaustégui (1999), quien desarrolló estos niveles de análisis para abordar la institucionalización de las políticas con perspectiva de género; así como la definición de los organismos internacionales, las organizaciones feministas y las comunidades epistémicas como actores involucrados en la promoción de las mismas.

de las comunidades epistémicas, como el de las organizaciones civiles y el movimiento feminista como empresarios de asuntos.¹⁴

Se destaca la configuración nacional que subyace al diseño e implementación de políticas públicas de atención y prevención de la violencia familiar con perspectiva de género en nuestro país, así como los retos que ello implica. Se partió de la tesis de que esta configuración ha tenido numerosas influencias exógenas que se han combinado con particularidades mexicanas –sin caer en el extremo recurrente de que el caso mexicano es el ejemplo *sui generis* en todo – que plantean retos específicos en las distintas etapas del ciclo de las políticas con perspectiva de género en la actualidad. Sobre todo, si consideramos que las políticas públicas en un sistema político democrático van más allá de la mera preparación técnica –aun no consolidada en el *gender oriented policy*- y que es necesario construir las alternativas políticas más adecuadas y los argumentos más convincentes a favor de la sociedad para asegurar el pleno desarrollo de mujeres y hombres en forma equitativa.

Este contexto será el marco para reconstruir, en los capítulos subsecuentes, la forma cómo interactúan diversos actores para diseñar, desarrollar y evaluar políticas públicas de atención y prevención de la violencia familiar con perspectiva de género en México, a través de vínculos informales que se conforman como redes para el desarrollo de estas políticas entre personas de comunidades epistémicas, el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, las agencias internacionales y la iniciativa privada.

¹⁴ Los empresarios de asuntos (*issue entrepreneurs*) son personas dispuestas a invertir su tiempo y recursos en la promoción y defensa de algunas cuestiones concretas, se ubican dentro y fuera de las instituciones gubernamentales. Suelen desempeñar un papel crucial en la canalización de ideas y en la realización de actividades para impulsar la agenda de gobierno. Los intereses que los mueven pueden ser variados, e ir desde la promoción de sí mismos, hasta la convicción ideológica o personal (Elder y Cobb, 1996: 90).

1. 1. Factores de asimilación externos.

1. 1. 1. El feminismo internacional y las comunidades epistémicas

Los antecedentes de las políticas de género se ubican en el desarrollo del movimiento feminista. Los primeros aportes surgieron con la primer ola del feminismo,¹⁵ en donde destacó la obtención del derecho al sufragio¹⁶ femenino y el acceso de las mujeres a las universidades que se completó hasta 1960. Posteriormente, durante la segunda ola del feminismo, entre la década de los sesenta y setenta, se propició la reflexión en torno a las relaciones de poder entre hombres y mujeres, en temas como el derecho a la autodeterminación sobre el cuerpo que involucraba la demanda de despenalización del aborto y el uso masivo de anticonceptivos, el derecho al ejercicio libre de la sexualidad, la demanda de socialización de las tareas domésticas y la violencia sexual en contra de las mujeres, entre los temas que mayor influencia tuvieron. Es propiamente en la tercer ola feminista en donde se comienzan a establecer lineamientos para que los países adopten la perspectiva de género, en el marco de Conferencias y Convenciones Internacionales de la Mujer

Es difícil desligar el rol político que jugó como el feminismo como movimiento del papel que tuvo en la reflexión de las ideas para construir una teoría basada en la elaboración de conocimientos que dieran un lugar a las mujeres en el desarrollo humano y en la historia (Barbieri, 1986). A la par que se gestaban las bases teóricas del feminismo, se exigía también, el derecho al sufragio femenino, tomando las calles en los setenta en las principales ciudades de Estados Unidos y Europa Occidental, planteando nuevas formas de organización social y la difusión de las críticas y propuestas feministas.

Este ejercicio se realizó en grupos de mujeres, los cuales fueron espacios de creación artística, literaria y de construcción de reinterpretaciones de la historia, la filosofía,

¹⁵ Las teóricas feministas se refieren a la campaña a favor del sufragio femenino como la primera ola y al movimiento de mujeres de los setenta como la segunda ola (Keck y Sikkink, 2000: 227). He identificado a la década de los noventa como la tercera ola de movilización feminista, en torno a las Conferencias Internacionales de la Mujer.

¹⁶En América Latina la obtención del derecho al sufragio femenino, se asocia con el periodo populista que sufrieron los regímenes latinoamericanos, que de acuerdo con Conniff (1982: 6), va de 1920 a 1965 (en el caso de México se obtiene en 1954). Los primeros en otorgarlo fueron Juan Domingo Perón, Getúlio Vargas, Jorge Gaytán, Romulo Betancourt y Víctor Paz, aún en contra de grupos conservadores y de la iglesia, pues las mujeres fueron una fuente de votos importante para ellos. En esta etapa, muchas mujeres tuvieron gran relevancia en la vida política como esposas, hijas o acompañantes del populismo, por lo que ejercieron un liderazgo dependiente de otros, sin plena autonomía: El ejemplo más conocido es el de Eva Perón (Conniff, 1999: 198-199).

la teoría social, la historia del arte, el psicoanálisis. La tarea fue iniciada por la primera ola del feminismo, que promovió el ingreso de las mujeres a las universidades e impulsó la entrada de estas ideas a la vida académica, lo cual se tradujo en una prolífica creación de publicaciones y en investigaciones que versan sobre las vías para establecer relaciones más igualitarias, equitativas o incluso, como lo propuso el feminismo radical, relaciones en donde se construya un mundo femenino. Los énfasis tienen relación estrecha con la tendencia y la época a la que hagamos referencia en el desarrollo del feminismo.

En términos generales se pueden ubicar tres grandes tendencias teóricas dentro de la historia del feminismo (Castells, 1996; Barbieri 1986, Gomáriz, 1992) que han estado presentes en las tres olas que describimos anteriormente.

La teoría feminista liberal

Se distinguió por estar a favor de una concepción individualista de la naturaleza humana, difiere del pensamiento liberal general en los rasgos “universales” con los cuales caracteriza a la naturaleza humana, que están basados en la experiencia masculina, considera que la subordinación de las mujeres tiene su origen en la discriminación que las priva de su derecho a la autorrealización, propone lograr la igualdad con los hombres. Asegura que el logro de la justicia y la igualdad conlleva cambios en la familia, la legislación y la vida pública. Plantea una noción de igualdad que no excluya la consideración de las diferencias y de autonomía que conciba la interdependencia.

Como movimiento, fue la primera tendencia que agrupó a las mujeres en función de demandas de género, a mediados de los sesenta en Estados Unidos. Fue relevante en el acceso de las mujeres a cargos de dirección y decisión, en la obtención de cambios legales como la despenalización del aborto (básicamente en países desarrollados) y en la eliminación de algunas discriminaciones hacia las mujeres en el terreno legal y administrativo.

Entre sus representantes más destacadas ubicamos a Betty Friedan, Kasen Gregen, Geneviève Lloyd, Jane R. Richards.

Teoría feminista marxista socialista

Este enfoque, cuyo origen está en las distintas escisiones en la izquierda, supone que la praxis dominante crea los tipos humanos y psicológicos distintivos de cada sociedad, por lo que la opresión de las mujeres, procede de la combinación del capitalismo (dominación de

clase) y del patriarcado (dominación de los hombres). Retoma las hipótesis centrales del marxismo y la utopía socialista con el propósito de llenar los vacíos del marxismo acerca de los conflictos entre los géneros para construir una teoría social nueva y superior.

Las feministas más sobresalientes en esta vertiente son Heidi Hartmann, Zillah Eisenstein, Juliet Mitchell, Sheila Rowbotham y Alison Jaggar.

Teoría feminista radical

Esta postura ha tenido gran heterogeneidad pero hay tres aspectos de coincidencia en su interior:: la reflexión acerca de la relevancia política subyacente en la biología reproductiva humana, la consideración de que la biología femenina es básica para arraigar la subordinación de las mujeres a partir de la división social del trabajo, y darle un papel relevante a la cultura, y la socialización en la conformación de las mujeres.

El feminismo radical pone el acento en el activismo y en la transformación, en los elementos prácticos más que en los teóricos, aspecto relacionado con la crítica que hicieron a grupos de izquierda por el trato que recibían las mujeres por parte de los dirigentes y militantes.

Aseguran que no se puede erradicar la opresión de las mujeres reformando las leyes y propiciando que hombres y mujeres compartan responsabilidades por igual -en clara oposición con el feminismo liberal- ni compartiendo igualdad en las instituciones políticas y económicas –como señalan las teóricas del feminismo marxista y socialista- sino a través de la reconstrucción radical de la sexualidad. Conciben al patriarcado como el enemigo a vencer, pues ven en él un sistema de relaciones de poder a través del cual los varones y lo masculino dominan a las mujeres y lo femenino.

Políticamente, plantearon una diversificación de las utopías y su estrategia fue de reflexión en pequeños grupos sólo de mujeres para el análisis, el debate, las movilizaciones y la definición de acciones (entre las que destaca la idea de ofrecer servicios para las mujeres, antecedente fundamental en la formación de ONG de mujeres). En términos de la investigación y la reflexión se centraron en las mujeres y en lo femenino, en temas de aborto, maternidad, amor entre mujeres, violencia y pornografía. En cuanto a la difusión de su pensamiento la creación artística fue básica. Socialmente, propusieron nuevas formas de convivencia a través de granjas y comunas.

La teoría feminista liberal, radical y la marxista-socialista han sido las fuentes básicas para el desarrollo de nuevas tendencias en los planteamientos feministas, en los que destacan el feminismo de la diferencia como base de la teoría de género.

El feminismo de la diferencia

Se desarrolla a principios de los setenta en Estados Unidos, Francia e Italia. Aborda la construcción social del género en masculino o femenino en torno a las ocupaciones, tareas, actitudes y valores y la división sexual del trabajo.

La teoría de género

Surge como parte de una gama de paradigmas que confluyeron en el paradigma de desarrollo humano. Plantea la reivindicación de la diversidad frente a la exclusión y la posibilidad del desarrollo para todos y todas. Afirma que el desarrollo humano no puede darse sin las mujeres. “El análisis de género es la síntesis entre la teoría de género y la llamada perspectiva de género derivada de la concepción feminista del mundo y de la vida” (Lagarde, 1997: 13). Hace una diferencia entre sexo y género y ubica a la desigualdad entre hombres y mujeres como un elemento basado en la construcción cultural del género.¹⁷ Pretende establecer correlaciones entre posibilidades de vida de mujeres y hombres, tipos de sociedad, épocas históricas, diversidad cultural y modelos de desarrollo.

Recientemente, se ha indagado acerca de la relación que tiene el género con otras formas de diferenciación social como la clase y su vínculo en dos dimensiones: el sistema de parentesco y la división sexual del trabajo (Ariza y De Oliveira, 1999). Otros estudios se han enfocado a la relación entre clase, étnia y género¹⁸ (Sánchez, 2000; Montes 2000; Velasco, 1996; D’ Aubeterre, 1995; Guarnizo, 1993; entre otros para explicar algunos procesos migratorios). En ambas estrategias analíticas se rescatan las vinculaciones que estas dimensiones tienen como ejes de relaciones sociales desiguales.

¹⁷ En este trabajo entendemos por género un “sistema de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores en torno a la diferencia sexual entre los seres humanos, que organiza la relación entre los sexos de manera jerárquica, canaliza las necesidades sexuales, y asegura, entre otras cosas, la reproducción humana y social (Ariza y de Oliveira, 1999: 2, basadas en De Barbieri, 1992; 1996; Scott, 1990; Lamas, 1986; y Rubin, 1986).

¹⁸ Dentro de esta línea de investigación se destaca que “...aun cuando la pertenencia a una clase social puede alcanzar una gran continuidad vía la reproducción intergeneracional, se trata –al menos en las sociedades modernas- de una condición modificable a lo largo de la vida en virtud de acciones o procesos sociales de índole esencialmente económica. El género, por el contrario, como la etnia o la edad, constituye una situación de *adscripción* a la que el individuo se adhiere o es incorporado por la posesión de determinados rasgos físicos y sociales, reconocidos por él y los demás, y que tienden a ser naturalizados ideológicamente” (Ariza y de Oliveira, 1999: 4).

Dentro de la perspectiva de género algunas y algunos de sus seguidores han sugerido la pertinencia de construir puentes relacionales, desde la confluencia del feminismo y la masculinidad.

El aporte de la masculinidad

Recientemente se ha desarrollado la perspectiva de la masculinidad y desde ella, también se han construido explicaciones acerca de cómo se estructura e interioriza, apoyándose en la teoría de género.¹⁹ Al respecto, Kaufman (1998) señala que la estructuración de la masculinidad conlleva edificar e interiorizar una “agresividad excedente” (la necesidad de afecto y de relacionarse es sustituida por una agresión activa). El campo en el que se configura se encuentra dado por sociedades caracterizadas por el ejercicio de la dominación y el control en estructuras patriarcales de autoridad y se fortalece a través de las interacciones sociales.

Kaufman (2000) señala que cumplir las expectativas sociales de superioridad provoca un desgaste en el hombre, nunca aprende a decidir por sí mismos sino desde una posición de autoridad. Pero su inseguridad y su miedo para cumplir con las expectativas sociales de “hombría” lo llevan a buscar en la violencia un mecanismo compensatorio para afirmar las exigencias de ese tipo de masculinidad, dirigiéndola a objetivos físicamente más débiles y vulnerables. Entonces, desde este enfoque, la violencia es considerada como resultado del poder socialmente conferido a los hombres.

Las distintas posturas revisadas han originado un espectro heterogéneo en el pensamiento feminista y en la misma visión de género, que es heredera de estas vertientes. A esa multiplicidad de enfoques se agrega la combinación de elementos endógenos como: 1) la cultura y la historia que contextualizan a cada país, 2) el impacto que lograron tener las feministas como movimiento, a través del establecimiento de organizaciones civiles de mujeres, con el ingreso e institucionalización de los estudios de género en el mundo

¹⁹ Algunos valores asociados con la audacia, el arrojo y las pruebas de “hombría” en general, cruzadas con variables de causa de muerte en varones, muestran lo siguiente: entre los cinco y los 14 años los accidentes constituyen la principal causa de muerte en un número mayor de niños que de niñas. Entre los 15 y los 29 años, el homicidio, las lesiones y los accidentes son la segunda causa de muerte en los hombres, seguida del suicidio y el sida en tercer lugar. Entre los 30 y los 64 años la cirrosis (causada por el alcoholismo) es la principal causa de muerte. A su vez, el 95% de la población en prisión corresponde a varones. Al año mueren más hombres que mujeres, con una diferencia de 50 mil. En promedio los hombres viven 6.5 menos que las mujeres (CONAPO, 1998). Este tipo de relaciones han sido utilizadas en el enfoque de la masculinidad para demostrar cómo los roles y conductas asociadas a un estereotipo de hombre fuerte, valiente y audaz son factores de riesgo en la salud de los hombres, pues le llevan a poner su vida en constante riesgo.

académico y 3) la interacción de estos elementos con el desarrollo mismo del sistema político. Estos elementos son clave para analizar la configuración que adquirió la asimilación de estas posturas en cada país y las vías en las que se desarrolló. En particular, en este trabajo retomaremos la línea de pensamiento dada por la perspectiva de género aplicada a las políticas públicas de prevención y atención de la violencia familiar.

1. 1. 2. Las organizaciones internacionales como impulsoras y financiadoras de modelos de políticas.

En la década de los cuarenta, marcada por los grandes conflictos bélicos, se la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU). Los acuerdos internacionales que la acompañaron fueron básicos para definir un ambiente internacional de respeto a los derechos humanos y laborales, los cuales enmarcaron las primeras preocupaciones internacionales por el logro de mayores derechos para las mujeres, plasmados en pronunciamientos como (Argott, 1999: 63): igualdad en la remuneración laboral (OIT, 1951); igualdad en los derechos políticos bajo la ley, incluyendo el voto bajo el principio de igualdad (Convención Internacional sobre Derechos Políticos de la Mujer, 1952); corrección de leyes, costumbres y prácticas ‘arcaicas’ incongruentes con la Declaración Universal de DH (Asamblea General 1954); protección laboral de las mujeres por maternidad (OIT, 1955); derecho de la mujer cesada a mantener o cambiar de nacionalidad (1957)

A fines de la década de los cincuenta²⁰ emergieron metodologías de planificación y programación de las acciones de gobierno que buscaron incorporar a las mujeres al desarrollo. En los setenta, se traducen en políticas sociales enfocadas en forma directa o indirecta a las mujeres con un enfoque asistencialista que además, las ubicaba como responsables de las unidades domésticas. Es hasta los noventa que se plantea que el desarrollo humano tiene que ver con el logro de la equidad entre hombres y mujeres. Este proceso estuvo marcado por dos enfoques predominantes el de Mujeres en Desarrollo (MED o WID por sus siglas en inglés *Women in Development*) y el de Género en

²⁰ Desde mediados de la década de los cincuenta funciona en la ONU la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (De Barbieri, 1986).

Desarrollo (GED o GAD *Gender and Development*) (Kabeer 1998; Schmukler: 1996; Poncela 1995 y OIT 1996-1999).

El enfoque MED²¹ surgió a principios de los setenta, cuando algunas investigadoras e investigadores notaron que había diferencias de impacto en el desarrollo y el cambio social entre mujeres y hombres, quedando ellas en una relación de desventaja. Esta reflexión tuvo un amplio apoyo de los organismos que se ocupaban del desarrollo. Valora la exclusión de las mujeres como recursos productivos, por lo que una de sus estrategias centrales es promover la incorporación de las mujeres al mercado laboral para alcanzar el desarrollo.

Fue ampliamente criticado por los opositores a la teoría de la modernización, quienes señalaron que los beneficios del desarrollo no fluían para todos y todas de manera automática, ni de manera igualitaria. Además, el enfoque MED concibe a las mujeres en una posición de “objeto” de las políticas, las ubica como vulnerables, en situación de minusvalía (básicamente económica) y utiliza su capacidad para solucionar necesidades de la comunidad y la familia. Su objetivo es el desarrollo de las mujeres en el terreno económico y laboral, pero no aborda las desventajas de género en las relaciones, ni su posición en la cultura, la política y la economía.

La implementación del enfoque MED tuvo tres orientaciones distintas: de equidad, antipobreza y de eficacia. La orientación de equidad visualiza a las mujeres en un rol productivo y reproductivo activo, en el desarrollo y el crecimiento económico, busca el desarrollo y la igualdad mediante el acceso al pleno empleo y el mercado. La de antipobreza relaciona la desigualdad con la pobreza y no con la subordinación; su estrategia fue de satisfacción de necesidades básicas y se orientó a generar ingresos en las mujeres con proyectos de educación y empleo. La de eficacia pretendió incrementar la productividad y la eficacia en las políticas sociales para contrarrestar el deterioro económico derivado de los procesos de ajuste y concibió a las mujeres como un recurso humano que ha sido subutilizado (Fernández, 1995).

²¹ La relación entre mujer y desarrollo como foco de atención de las agencias internacionales, orientadas al logro del desarrollo a través de impulsar procesos nacionales de modernización, tiene como antecedente la labor realizada, desde principios de los setenta, por la Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo Internacional (USAID), en Washington D. C. (Kabeer, 1998), la cual se denominó enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED).

Por su parte, el enfoque de Género en el Desarrollo (GED), surgió en los ochenta, buscando superar las limitaciones del enfoque MED. Considera a las relaciones de poder entre hombres y mujeres como un factor de desigualdad al interior de la sociedad, que las coloca en una posición de subordinación. Asume el término *género* considerando que las desigualdades económicas, culturales y sociales se derivan de prácticas culturales que asignan roles específicos a hombres y mujeres. Pretende modificar las relaciones de autoridad y poder, y democratizar las relaciones sociales y familiares en su conjunto. Su objetivo es lograr la equidad entre los géneros. La solución que ofrece es facilitar procesos de autonomía y autodeterminación en las mujeres, revertir las relaciones de subordinación, así como encontrar nuevas formas de ejercer el poder en los espacios público y privado.

Un eje importante en los proyectos a favor de las mujeres fue la aprobación, en 1979, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer, por parte de la Organización de Naciones Unidas. En ella se fortalece la defensa de los derechos humanos de las mujeres al ubicar a la discriminación basada en el género como un elemento que atenta contra ellos. La Convención fue firmada por México en marzo de 1981.²² Este documento fue fundamental en la transición del MED al GED porque puso a la discriminación como eje importante de la desigualdad y a las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres como su centro.

Por otra parte, las cuatro conferencias internacionales de la mujer (México, 1974; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; y Beijing 1995) y la reunión de seguimiento a la Cuarta Conferencia, denominada Beijing +5 (2000) han sido definitorias en las plataformas de acción, y en los compromisos que han establecido los países miembros de las Naciones Unidas para eliminar los obstáculos que impiden la inserción de la mujer en el desarrollo y en términos de equidad en todas las esferas de la vida.²³

²² La novedad de la convención radicó en posibilitar la aplicación transitoria de medidas afirmativas. Su observancia es obligatoria para los estados miembros, lo que los compromete a tomar medidas para modificar pautas de comportamiento y actitudes que impliquen discriminación en la vida pública y privada.

²³ Otra conferencia relevante en el desarrollo de políticas de género para la salud reproductiva de las mujeres, fue la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en septiembre de 1994 en El Cairo, Egipto. En ella se estableció que la disminución de la población mundial debía acompañarse de medidas para que las mujeres estén mejor informadas acerca de la salud reproductiva, de la eliminación de la violencia en contra de las mujeres y de asegurarse que sea ella quien controle su propia fecundidad. En México hay tres programas que se relacionan con los compromisos establecidos en El Cairo: el Programa Nacional de Población, el Programa Nacional de la Mujer y el Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar (1995-2000). En La Haya, Holanda, en febrero de 1999, se efectuó una reunión de seguimiento, El Cairo +5. En ella se exhortó a los gobiernos a fortalecer sus acciones a favor de la salud de las mujeres,

En particular, la reunión de Pekín, fue la que detonó con mayor fuerza el enfoque GED, con la noción de perspectiva de género incorporada a las políticas públicas. Es a raíz de esta reunión que se incrementan los proyectos y programas destinados a la mujer en América Latina, con base en la plataforma de acción establecida.²⁴

Es preciso señalar que las estrategias del enfoque MED siguen prevaleciendo en México, en el diseño de programas orientados a las mujeres, con componentes que refuerzan roles domésticos o la figura maternal, sin que ello implique una modificación de las relaciones de desigualdad. No quiero con ello negar que estos programas cumplen algunos objetivos y tienen algún impacto organizativo o en la obtención de bienes y servicios, pero éstos no se traducen en mejorar la condición de las mujeres.

Es posible que estos programas sirvan para mejorar la nutrición de sus hijos e hijas –como en el caso de los proyectos de comedores populares como los de México, el Perú o Chile- el problema es que lo hacen recargando en las mujeres la responsabilidad del cuidado de hijos e hijas y del trabajo doméstico, y desligando a los varones del ejercicio responsable de su paternidad y además, incrementan la carga de trabajo de las mujeres.

El enfoque GED no ha llegado a institucionalizarse en la definición de las políticas públicas, más bien, representa una opción aún en construcción, pero que está teniendo mayor incidencia y empieza a asociarse no sólo con desigualdades de género sino de étnia y clase.

En este contexto, el tema de la atención de la violencia contra las mujeres se fue ubicando en la agenda de los organismos internacionales, a partir de ordenamientos como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada por la ONU en diciembre de 1993; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA), en junio de 1994. A su vez, en la declaración de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer celebrada en Beijing, en 1995, se estableció el

disminuir la tasa de mortalidad materna, los embarazos no deseados y a considerar como un asunto de salud pública los abortos realizados en malas condiciones higiénicas, y a fortalecer los servicios de planificación familiar para evitar el recurso del aborto (CONMUJER, s. f.).

²⁴ La plataforma establecía como fundamental: la erradicación de la pobreza, la eliminación de la desigualdad en la educación, asegurar el acceso a la salud y el empleo, garantizar la participación económica de las mujeres, lograr mayor protección y conservación del medio ambiente, poner fin a la desigualdad en la distribución del poder político y en la adopción de las decisiones, mejorar la imagen de la mujer en los medios de información, erradicar la violencia en todas sus formas contra la mujer y contrarrestar los efectos negativos sobre ella en los conflictos armados.

compromiso de los países miembros de Naciones Unidas de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, porque impiden el logro de objetivos de igualdad, desarrollo y paz.

En estos ordenamientos internacionales se estableció la importancia de tratar el tema de la violencia familiar desde la perspectiva de género, debido a que son las desigualdades de género y edad las principales determinantes de violencia en las familias.

La perspectiva de género al abordar la violencia intrafamiliar obliga a reconocer que en ella hay miembros más vulnerables que otros: hay integrantes de la familia que en la sociedad tienen más prestigio, autoridad y poder: los adultos en relación con los niños y los hombres en relación con las mujeres. Su palabra tendrá más credibilidad ante autoridades no entrenadas en la temática. Es por ello urgente proveer de dicha perspectiva de género a las autoridades y agentes sociales que deben aplicar las normas que combaten la violencia contra la mujer (Carrillo, 2002: 1).

Por lo tanto, la violencia familiar no es un asunto privado, compete al Estado generar políticas para su atención y prevención. Disminuirla implica modificar los valores y estilos de relación que favorecen el abuso y el machismo y sustituirlos por valores que permitan la equidad y el respeto en las familias.

1. 2. Factores de asimilación domésticos.

1. 2. 1. La influencia del sistema político en la mediación, decisión y orientación de la política.

El gobierno mexicano ha tenido diferentes posturas ante las acciones del movimiento feminista y de la hoy llamada perspectiva de género. La Primer Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en nuestro país en 1975, y el Decenio de la Mujer que le sucedió fueron motivo de un acercamiento relativo hacia los grupos feministas para que participaran en la elaboración del Primer Informe sobre la Condición de la Mujer, presentado durante la conferencia.

El camino que siguió esta relación ha tenido encuentros y desencuentros. Los primeros han sido propiciados por la presión de los grupos de mujeres, más que por la buena voluntad, sobre todo en la década de los ochenta. Para los noventa, los efectos del proceso de transición a la democracia que vivió el país se reflejaron en un mayor

acercamiento entre los grupos de mujeres y las instituciones de gobierno, hasta adquirir rasgos de colaboración en la época actual.²⁵

El enfoque MED fue plasmado en la administración de Echeverría, con la creación en 1974 de la Coordinación del Programa de la Mujer al Desarrollo, dentro del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 1985), instancia que se encargó de promover la integración de la mujer al proceso económico, educativo y sociocultural, hasta 1992, poniendo gran énfasis en el descenso de la fecundidad para cumplir estos objetivos.

Posteriormente, durante la administración de Miguel de la Madrid se ubicó a las mujeres como “marginadas” del desarrollo y se plantearon estrategias para su inclusión al mismo, en rubros de trabajo, educación, salud y alimentación, basados en el enfoque MED de equidad.

No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid no tuvo grandes acciones, debido a que se privilegiaron mecanismos para sortear la crisis económica, salvo la elaboración del Programa de México para la Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi, en 1985, a partir del cual se impulsó el Programa de Salud de la Mujer y el Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo²⁶ (PINMUDE) (Riquer, 1997). Por lo tanto, las acciones realizadas fueron un membrete para respaldar una postura de México como promotor de beneficios para las mujeres, en el ámbito internacional²⁷ las acciones fueron limitadas y estuvieron muy dirigidas a disminuir el índice de natalidad.

El Programa Mujeres en Solidaridad, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, desarrollado sobre la infraestructura y el proyecto del PINMUDE, utilizó las orientaciones de antipobreza y equidad del enfoque MED en el diseño y ejecución del mismo. Se buscó el desarrollo de proyectos que fomentaran el autoempleo y la productividad de las mujeres, a

²⁵ Estos rasgos de colaboración explican, en parte, la estructura de las redes que abordaremos en los capítulos 3, 4 y 5.

²⁶ Este programa inició su operación en el Instituto Mexicano del Seguro Social con un corte de asistencia social, y después la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) lo retomó dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y se le pretendió dar un carácter de desarrollo productivo, implementando talleres de costura para mujeres en todo el país.

²⁷ El diagnóstico y la evaluación que presentó el gobierno mexicano ante la Organización de Naciones Unidas acerca de los avances logrados en el decenio de la Mujer (1975-1985), destacó el aumento de la participación femenina en el mercado laboral y los cambios legales que le otorgaron igualdad de derechos ciudadanos en el ejercicio del voto y en el terreno laboral. El gobierno mexicano enfatizó la generación de políticas públicas que buscaron incorporar a la mujer al desarrollo (a los procesos económicos, políticos, educativos y culturales), y de programas orientados a la planificación familiar para favorecer la salud de la mujer (CONAPO, 1985).

través de la organización y planeación participativa. Esto fomentó el liderazgo de muchas mujeres y aún cuando no fue canalizado plenamente a través de metodologías de género, comenzaron a realizarse esfuerzos al respecto (Campos, 2000; 2002), por parte de las encargadas de coordinar el programa. Sin embargo, no se contaba con el respaldo de los directivos del Programa Nacional de Solidaridad.

En la administración de Salinas, México inició su incorporación a los procesos de reforma estatal internacionales que replantearon las funciones del Estado y la sociedad en la provisión de bienes y servicios. Las formas de agregación social del Estado de bienestar (sindicatos, partidos, corporaciones) se reorganizaron y emergieron múltiples fenómenos de la sociedad civil que coexistieron con formas sindicales, corporativas y partidistas tradicionales.

Este fenómeno es explicado por Messner (1999) como el paso del “Estado Céntrico a la sociedad de redes” es decir, “bajo las nuevas condiciones se reconstruyen las formas de reciprocidad, acuerdo y solidaridad que el Estado ha dejado tras su transformación. Esta sociedad de redes introduce un conjunto de mecanismos que generan formas alternativas de coordinación e integración social²⁸” (Lechner, Millán y Valdés, 1999: 17). Aunque en México no se ha concluido el proceso de reforma estatal, el inicio del mismo planteó nuevos retos a las políticas públicas ligados a criterios de inclusión de grupos sociales para promover la coordinación social desde las políticas, planteando así la formación de vínculos entre Estado y sociedad para el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas.

Por lo que, durante esta administración se sentaron bases importantes de vinculación entre el Estado y las organizaciones sociales en el desarrollo de programas específicos ligados a las políticas públicas.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se puso en marcha el Programa Nacional de la Mujer 1994-2000 (PRONAM), y se creó la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) como instancia de operación del mismo, dentro de la Secretaría de Gobernación. La asistencia de la representación mexicana a Beijing en 1995 consolidó la

²⁸ “Ahí donde el Estado procuraba bienes o servicios que ya no provee, han aparecido mecanismos o formas de coordinación social que sustituyen su presencia y parecen aludir a formas de coordinación no estatales o *desestatalizables* que pueden llegar a formar parte de una articulación societal de producción de bienes públicos” (Lechner, Millán y Valdés, 1999: 13).

inclusión del enfoque GED en la implementación del Programa de la Mujer desarrollado por la Comisión, el cual se había introducido parcialmente dentro del Programa Mujeres en Solidaridad, en el sexenio anterior.

Fueron numerosas las dificultades para que la CONMUJER se consolidara como órgano coordinador de la administración pública federal en el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de género, las cuales iban desde la tardanza en la conformación de la Comisión Interinstitucional,²⁹ de orden orgánico/administrativo, hasta resistencias culturales, interpretaciones erróneas de la perspectiva de género y el manejo partidista del programa. Para sortear estos obstáculos, fue fundamental la labor de sensibilización a favor de la adopción del enfoque de género del personal encargado de desarrollar el PRONAM, de las integrantes del Consejo Consultivo, labor a la cual se sumaron académicas, investigadoras e integrantes de ONG que trabajan con la perspectiva de género. Estas relaciones se constituyen en eslabones importantes en la estructura de las redes que actualmente impulsan las políticas de género y en particular, las de atención y prevención de la violencia familiar.

La construcción de nuevas relaciones entre actores de la sociedad civil, las comunidades epistémicas y personal de instituciones de gobierno para el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas, modifica la noción tradicional, que ve al Estado y el mercado como los mecanismos de coordinación³⁰ (de leyes, normas, medidas de política) tradicionales, que con un sentido jerárquico, público y deliberado coordinaban relaciones entre personas y entre distintas estructuras. Recientemente se han agregado nuevos mecanismos de coordinación, a través de redes. Es en este sentido que hablamos de redes de políticas en esta investigación entendidas como el conjunto de relaciones informales que establecen diversos agentes con el gobierno para el desarrollo de políticas públicas.

²⁹ Estaba establecida la obligatoriedad de que la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) funcionara como Consejo Intersecretarial para cumplir con sus fines, en el Art. 66 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, fue hasta mayo de 1999 que se constituyó formalmente (PRONAM, 1999: 3), un año antes de concluir el sexenio.

³⁰ “El análisis empírico indica que la función coordinadora del Estado no desaparece sino que se transforma [...] El Estado coordina la interdependencia entre los sistemas [...] El nuevo tipo de coordinación transversal exige del Estado el desarrollo de nuevas capacidades. Particularmente en América Latina se aprecian las dificultades del Estado por crear ‘sensores’ y ‘convertidores’ capaces de detectar, procesar y traducir las informaciones producidas. En este contexto se entiende la importancia que adquieren actualmente las mencionadas ‘redes políticas’ (Lechner, 1999: 44).

Uno de los objetivos del PRONAM fue establecer Programas Estatales de la Mujer, a fin de llevar las políticas con perspectiva de género al nivel estatal. En el informe 1999 del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM, 1999) y en la Plataforma de Acción Beijing+5 se señala que en la mayoría de estados existía entonces, un Programa Estatal de la Mujer, ubicado en secretarías, institutos u organismos con el fin de impulsar la perspectiva de género en los programas de gobierno para propiciar la equidad entre hombres y mujeres.

Por otro lado, la creación y el fortalecimiento de mecanismos administrativos y jurídicos en las dependencias federales que respalden la adopción de políticas públicas con perspectiva de género, es un área en la cual la CONMUJER tuvo algunos resultados, tales como: sensibilizar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para incorporar la perspectiva de género en la planeación y desarrollo de la política exterior mexicana; la creación de la Dirección General de Equidad de Género en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y la creación de una unidad para operar el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural en la Secretaría de Desarrollo Rural (CONMUJER, 2000).

La continuidad y consolidación de las acciones impulsadas por la CONMUJER, a través del recién creado Instituto Nacional de las Mujeres³¹ (INMUJERES) es una tarea pendiente, así como la evaluación de lo realizado en cada estado del país.

El Instituto Nacional de las Mujeres realizó en el mes de agosto de 2002 foros de consulta ciudadana para conformar el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD). Dicho programa da continuidad al PRONAM 1995-2000, por lo que es el vínculo y referente federal de los programas estatales.³² De acuerdo con los datos disponibles para la operación de Programas Estatales de la Mujer en 27 entidades, incluido el D. F. sólo 20 tienen la categoría de Instituto, incluyendo al INMUJERES, como se muestra en el cuadro 1.

³¹ El Instituto Nacional de las Mujeres fue creado por la iniciativa de Ley aprobada por el Poder Legislativo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001.

³² Cabe señalar que no hay obligatoriedad de parte de las instancias que operan Programas Estatales de la Mujer de colaborar o seguir los lineamientos del INMUJERES, ello depende más bien de la negociación y el acuerdo que establezcan o no estas instancias para tal fin.

Cuadro 1
Ubicación de los Programas Estatales de la Mujer

Secretaría de la Mujer	Institutos de la Mujer	La instancia se ubica sólo como Programa Estatal de la Mujer	Consejo Estatal de la Mujer	Enlaces con el INM (no hay instancias conformadas)
1 Guerrero (Está conformada por 3 subsecretarías, la Procuraduría de la Defensa de la Mujer, 4 Delegaciones Regionales y 76 Municipales).	20 INMUJERES Baja California Baja California Sur Campeche Coahuila Colima Chiapas Distrito Federal Durango Guanajuato Estado de México Michoacán Oaxaca Puebla Quintana Roo Sinaloa Sonora Tlaxcala Yucatán* Zacatecas (Organismos públicos descentralizados del gobierno estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio).	5 Aguascalientes Nuevo León San Luis Potosí Tabasco Veracruz	3 Hidalgo Querétaro Tamaulipas (Organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio).	4 Morelos Jalisco Nayarit Chihuahua

Fuente: Elaboración propia con datos de PRONAM (1999); Rojas y Aguirre, (2001); INMUJERES (2002c).

*No es Instituto de la Mujer sino Instituto por la Equidad de Género

En términos de la problemática presente para impulsar políticas con perspectiva de género, destaca el hecho de que para integrar y operar los organismos estatales para la atención de la mujer y el fomento de la equidad de género los presupuestos son limitados (ver cuadro 2) e insuficientes para integrar un equipo de trabajo. Además se han presentado enfrentamientos con grupos de ultra derecha, la estigmatización del feminismo y obstáculos culturales. Aún cuando hay institutos que se integraron desde hace tres años, algunos no cuentan con recursos financieros, personal e infraestructura necesarios para echar a andar los programas (Rojas y Aguirre, 2001).

Cuadro 2**Presupuesto de algunos Institutos de la Mujer en los estados de la República en 2001**

ESTADO	PRESUPUESTO ANUAL	POBLACIÓN	MUJERES	CANTIDAD POR MUJER AL AÑO
Coahuila	3 000 000	2 295 808	1 160 665	2 pesos 58 centavos
Colima	770 000	540 679	274 237	2 pesos 80
Distrito Federal	58 000 000	8 591 309	274 237	2 pesos 80
Estado de México	6 100 000	13 083 359	6 705 749	90 centavos
Guanajuato	6 000 000	4 656 761	2 435 396	2 pesos 46
Puebla	8 000 000	5 070 346	2 634 762	3 pesos
Chiapas	7 500 000	3 920 515	1 989 020	3 pesos con 7
Inmujeres Nacional	234 000 000	97 361 711	50 007 325	4 pesos con 6

Tomado de: Rojas y Aguirre, (2001).

En cuanto a la violencia familiar, en 1999 se inició el primer programa federal denominado Programa Nacional Contra la Violencia Familiar 1999-2000, en el último año de la administración de Ernesto Zedillo (CONMUJER, 1999). Y se iniciaron algunos programas estatales contra la violencia familiar en el Distrito Federal y Puebla y en otros estados se comenzaron a definir las bases para desarrollar líneas de acción contra la violencia familiar. Posteriormente, con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, se desarrolla el Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006, a partir de un amplio proceso de consulta entre personas que se han especializado en la prevención, tratamiento e investigación de esta problemática de distintos sectores, ONG, iniciativa privada, academia, personas independientes e instituciones de gobierno. Ambos programas articulan acciones de diversas dependencias federales para el combate a la violencia familiar a partir de varios subsistemas: de prevención, atención, detección, normativo, de comunicación y enlace institucional, de coordinación y enlace con la sociedad civil y de información y evaluación. En este programa la violencia familiar se concibe como (INMUJERES, 2003: 17):

Toda violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer; y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual.

Es preciso señalar que en un acto violento está implícito el deseo de dañar al otro, de abusar de él en forma sistemática. Se actúa como si el otro no existiera, por lo que la violencia constituye un acto de abuso de poder.

Uno de los principios fundamentales para atender cualquier problemática es tener un diagnóstico de su tamaño y características. En el tema de violencia familiar este aspecto constituye todo un reto, porque los datos se encuentran dispersos y aún no se cuenta con proyecciones nacionales que den cuenta de su dimensión. Sin embargo, se han comenzado a dar los primeros pasos en este sentido.

De acuerdo los resultados preliminares de la Encuesta Nacional sobre Violencia Familiar en Centros de Salud y Hospitales, dados a conocer a mediados de 2003, la violencia familiar se presenta en una de cada cinco mujeres que acuden a los servicios de salud en México. Esta cifra aumenta a 1 de cada tres mujeres si se les pregunta si han sufrido violencia psicológica. La encuesta se aplicó a 26 mil 240 mujeres, el 21% señaló que vivió un daño por parte de su pareja en los últimos 12 meses y 8 de cada 10 vivieron abuso sexual en la infancia. La encuesta muestra que la violencia familiar se vive como algo natural, pues tan sólo el 7.9% de las entrevistadas percibió que vive en una situación de violencia con su pareja. Las mujeres agredidas perciben tener mala o muy mala salud. Se encontró una relación directa con su malestar emocional con trastornos del sueño, angustia, tristeza o miedo (Rodríguez, 2003; Ruíz, 2003).

Por otro lado, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), inició en 2003 una encuesta Nacional sobre la incidencia de la Violencia Familiar, que se realizará con recursos federales y estatales.

A su vez, de 1999 a la fecha se ha incrementado de 4 a 12 el número de albergues para mujeres que viven violencia. Los albergues son operados por ONG e instituciones gubernamentales distribuidos como sigue: 2 en Baja California, 1 en Michoacán, 2 en Nuevo León, 1 en Quintana Roo, 1 en San Luis Potosí, 1 en Aguascalientes, 2 en el Distrito Federal y 2 en Coahuila (Leal: 2003).

No obstante, esta infraestructura aún es insuficiente para atender casos en los que está en riesgo la vida de las personas que viven violencia. Además, se requiere de un esfuerzo coordinado que articule a distintos actores para atender esta problemática desde

sus diversas facetas y para construir pautas de convivencia familiares que solucionen los conflictos de manera no violenta, con equidad y respeto, lo que implica situar los esfuerzos en una dimensión de prevención.

1. 2. 2. Coaliciones defensoras de la perspectiva de género.

1. 2 . 2. 1. El movimiento feminista y el movimiento amplio de mujeres.

Las primeras manifestaciones del feminismo como movimiento en México, se realizaron a principios del siglo XX, con el Congreso de Yucatán, realizado en Mérida en enero de 1916 (Grupos Feministas de Mujeres en México: 1977).

En la década de los treinta, en el período cardenista, el Frente Único Pro Derechos de la Mujer, articuló a mujeres de los sindicatos, el magisterio, del mundo cultural, feministas y militantes de partidos políticos de izquierda y pro-gobiernistas. Este grupo pugnó por el derecho al voto de las mujeres, pero no lo consiguió sino hasta el 17 de octubre de 1953. Una vez conseguido el derecho al sufragio, el desgaste propiciado por la larga lucha para su obtención aunado a la fragmentación por confrontaciones partidistas, llevó a las mujeres al abandono de las demandas feministas y su integración como apoyo del movimiento sindical, en un momento en que se desarrollaron fuertes luchas de ferrocarrileros, telegrafistas, electricistas, médicos y del magisterio (Argott, 1999).

Los sesenta fueron una década de elaboración teórica basada en cuestionar las formas establecidas de poder, que enclava el pensamiento de liberación de las mujeres en la libertad sexual y la eliminación de la opresión femenina. En la década siguiente, surgen los grupos de mujeres dedicados a la reflexión, influenciados por el movimiento feminista estadounidense (Movimiento de Liberación de la Mujeres en E. U.).

En particular, a raíz de la cobertura que dio la feminista mexicana Marta Acevedo a la gran marcha de mujeres realizada en California, en 1970, publicó un reportaje y lo finalizó señalando la necesidad de reflexionar colectivamente para que cada mujer tome conciencia de su potencialidad. En una publicación colectiva en la que las feministas (Acevedo, Del Valle, Lamas, Sánchez y Zamarrón, 1977; Argott, 1999) reconstruyen el origen de algunas organizaciones feministas mexicanas y las causas de su primer crisis,

afirman que ese artículo fue el catalizador para iniciar “el pequeño grupo”³³ como forma de organización. Así, nació Mujeres en Acción Solidaria (MAS) en abril de 1971, grupo que se diluyó en 1974.

El movimiento de mujeres en México tiene mayor presencia organizativa después del movimiento estudiantil de 68,³⁴ pero adquiere visibilidad pública con el desarrollo de la Primer Conferencia de la Mujer, organizado por el gobierno de Luis Echeverría. Este evento marca una serie de definiciones entre los grupos feministas, el Movimiento Nacional de Mujeres (MNM) -que constituía una escisión de Mujeres en Acción Solidaria (MAS), que se desprendió en 1974- decide organizar una contra-conferencia. A su vez, el MAS, se inclinó por participar en ella y en la creación del Centro de Información y Documentación para el Decenio de la Mujer y el Desarrollo (CIDDEM) (Navas, 1987).

Ambos eventos marcaron dos rutas de relación entre el Estado y el movimiento feminista, una de confrontación y cuestionamiento y otra de negociación inclinada al trabajo conjunto. La línea de acercamiento se reflejó en la elaboración de una propuesta en contra de la violencia hacia la mujer, presentada por el MAS a la Procuraduría del D. F., considerada como uno de los primeros antecedentes del Programa Nacional Contra la Violencia Doméstica 1999-2000 (Riquer, 1997). En la actualidad es posible que algunas células de estas vertientes tiendan a prevalecer como enfoques de colaboración/no colaboración y de colaboración limitada, en la relación de los grupos de mujeres con las instancias gubernamentales encargadas de los temas de género.³⁵

El MAS se ramificó en otros movimientos (el Movimiento de Liberación de la Mujer, Lucha Feminista, Colectivo de la Revuelta –que produjo una publicación periódica

³³ El pequeño grupo lo integraban 8 o 10 mujeres que se reunían semanalmente para identificar situaciones en común. Se desarrollaba en cuatro etapas: 1) de conocimiento mutuo, toma de conciencia individual, 2) Poner en evidencia las coincidencias, el hilo conductor común de las experiencias contadas; 3) Identificación de problemas individuales como sociales, bajo la premisa de que ‘lo personal es político’; y 4) Planeación de trabajos concretos dentro de una línea política feminista (Acevedo, Del Valle, Lamas, Sánchez y Zamarrón, 1977: 14-15).

³⁴ El estudio de Cohen y Frazier (1994:83) muestra cómo en el movimiento estudiantil del 68, las mujeres se integraron en todos los aspectos de la lucha estudiantil y aunque no se unieron y tomaron parte en el movimiento reivindicando sus demandas como mujeres, hubo cambios substanciales en su autopercepción, tal y como lo señala uno de los relatos “...Sí, [cocinar] era nuestro papel y lo hicimos bien. Pero también acabamos con ese rol. Nos separamos de nuestro status y convocábamos a mítines espontáneos en los mercados y en las esquinas de las calles en diferentes colonias... (Susana, estudiante de la Escuela Normal).

³⁵ Al respecto, en las tres redes que abordamos en los capítulos 3, 4 y 5, correspondientes al Distrito Federal, Guanajuato y Puebla, encontramos que las coyunturas influyen fuertemente en la decisión de las ONG de colaborar o no con instancias de gobierno. Esas coyunturas se enmarcan, entre otros elementos, por la disposición o no de la administraciones gubernamentales a promover el enfoque de género.

feminista- y Colectivo Feminista) e integraron la Coalición de Mujeres Feministas, en 1976, basada en tres ejes de trabajo: el aborto, los derechos reproductivos y la lucha contra la violencia intrafamiliar y las mujeres golpeadas, cuya vida activa concluyó en 1980 (Argott, 1999). De esta primera coalición surgió en el D. F., en 1978, un grupo encargado de la violencia sexual, inspirado en la experiencia del feminismo europeo y norteamericano (González, 1996), el Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas (CAMVAC).

El proceso de crisis que vivieron el grupo Mujeres en Acción Solidaria y el Movimiento de Liberación de la Mujer, después de la Primer Conferencia Internacional de la Mujer, tomó senderos de reencuentro a través de su reagrupación en la Coalición de Mujeres Feministas, auspiciada por el Movimiento Nacional de Mujeres³⁶ (formado en 1972) y el Movimiento Feminista. Estos se constituyen como los primeros antecedentes de unificar esfuerzos y recursos para realizar objetivos comunes, es decir son las primeras redes de subgrupos feministas.

Así, podemos afirmar que desde sus inicios, el movimiento feminista adquirió una dinámica organizativa basada en redes de apoyo,³⁷ que como veremos más adelante también tuvo un papel de definición de la agenda de la política pública en el tema de género. Esto es, se configuró posteriormente como red de política desde mediados de los ochenta.

El pequeño grupo funcionó como una red de autoayuda, en la que se compartía la experiencia común y se intercambian recursos de apoyo emocional. Posteriormente, se integraron grupos mayores (como la Coalición de Mujeres Feministas y el Movimiento Feminista Mexicano) que intercambiaban colaboración y apoyo para lograr incidir en objetivos comunes.

Posteriormente, se formó el Frente Nacional por la Liberación y Derechos de la Mujer (FNALIDM, en marzo de 1979) para unificar esfuerzos de organizaciones partidarias, sindicales, feministas y sociales cuya meta fuera la obtención de plenos derechos para las mujeres y su plena liberación. El Frente se ligó muy estrechamente a las

³⁶ Lo integraron mujeres de clase media, un año después se constituyeron como asociación civil (Argott, 1999).

³⁷ El término de redes se usa en varios sentidos, no todos tienen el mismo alcance empírico y teórico. De manera general, se utiliza para referirse a intercambios no institucionalizados. Como el intercambio no es igual en tiempo y cantidad siempre, se utiliza el concepto de intensidad de intercambio, que es “la medida del flujo recíproco de bienes y servicios, tanto en cantidad y frecuencia como en su valor social en un intervalo de tiempo dado” (en Brofman, 2000:147, tomado de Bott, 1971).

demandas de maternidad voluntaria, a la defensa de los derechos de presos políticos y a los debates entre género-clase (Argott, 1999).

1. 2. 2. 2. Comunidades epistémicas

Las comunidades epistémicas a favor de la equidad de género en México, tienen origen en los grupos de reflexión feministas³⁸ y en algunas organizaciones no gubernamentales.³⁹ Posteriormente, fueron desplazándose hacia las instituciones académicas.⁴⁰

El primer esfuerzo colectivo por hacer de los estudios de género un eje de reflexión académica se cristalizó con la formación del Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEM), creado en 1983 en el Colegio de México, el cual alentó la discusión acerca del tema y la formación de áreas de estudio de la mujer: la creación del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) en la UNAM, en abril de 1992; y más recientemente, la Maestría en Estudios de la Mujer y el Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Género, ofrecida por la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, ubicados en el D. F. También existen algunas áreas creadas en varios estados del país como el Centro Universitario de Estudios de Género (CUEG), en la Universidad de Colima, creado en abril de 1994; el Centro de Estudios de Género (CEG), en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, creado en 1995, sin contar la diversidad de instituciones

³⁸ A finales de los setenta se inicia la constitución de grupos que buscan especializarse en el conocimiento del feminismo y en recuperar la historia de las mujeres, tales como: grupos de estudio formados en la Facultad de Filosofía y letras de la UNAM; el grupo Lucha Feminista que se formó para el estudio de la teoría feminista, fundamentalmente en el campo de la Psicología; en 1979 se conformó el Grupo Autónomo de Mujeres Universitarias integrado por 67 mujeres de las facultades de Psicología, Ciencias Políticas, Economía y Ciencias de la UNAM, cuyo objetivo fue realizar eventos académicos y formar núcleos de concientización política en las escuelas de nivel medio superior y superior (Argott, 1999).

³⁹ Entre las que destaca Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina (CIDHAL), asociación civil fundada en 1969 para trabajar por la liberación de las mujeres. Fue el primer centro feminista en América Latina. Desde entonces, CIDHAL realiza seminarios, cursos, elabora boletines y carpetas documentales y proporciona servicio de centro de documentación, lo que la sitúa como una de las primeras organizaciones especializada en el tema de género. Algunas organizaciones surgieron vinculadas al movimiento urbano popular, otras orientadas a prestar servicios a la población femenina y por la defensa de los derechos sexuales (el primero fue el Grupo Lesbos en 1978) (Grupos Feministas de México, 1977; Argott, 1999).

⁴⁰ La academia y el movimiento feminista se vincularon de dos maneras. 1) A partir de mujeres militantes de grupos feministas que crearon centros de reflexión en la academia; 2) Por influencia de los intereses e ideas del feminismo en académicas que no habían sido militantes, pero que comenzaron a contemplar a las mujeres en sus investigaciones y actividades docentes (Bartra: 1999).

que realizan cursos, seminarios y diplomados de género y las publicaciones periódicas que han centrado su atención en estos estudios.⁴¹,

Estos espacios han permitido la formación de especialistas en el tema de género, en el ámbito de especialización, maestría y doctorado, y de manera permanente ofrecen foros de reflexión como seminarios, coloquios, cursos y diplomados. Por otro lado, han sido una fuente de promoción y financiamiento de proyectos de investigación y de publicaciones acerca del tema.

De acuerdo con algunas estimaciones (Bartra, 1999: 35), en México hay cerca de 35 centros o programas de la mujer en instituciones de educación superior.

Estos centros de investigación han posibilitado la formación de profesionistas en temas de equidad de género, incluido el de violencia familiar, lo que ha permitido su colaboración con instituciones de gobierno y con organizaciones civiles para el desarrollo de programas de formación, asesoría y capacitación en programas y políticas con enfoque de género. Por lo que constituyen el entorno en el que se configuran algunos de los vínculos que analizaremos en los capítulos siguientes.

1. 2 .2 .3. Organizaciones civiles y el movimiento feminista.

En este apartado se aborda la forma en que las organizaciones civiles comenzaron a trabajar el tema de género en México, su vínculo con el movimiento feminista y la manera como se caracterizan estas organizaciones.

En la promoción, capacitación y financiamiento de acciones para promover la equidad de género en México privaron la formación de organizaciones *de base*, es decir, aquellas que se constituyen para promover su propio interés, a fines de los setenta y principios de los ochenta. En los noventa, han surgido algunas organizaciones *intermediarias*, quienes apoyan a otras ONG proveyéndoles servicios, diseños de proyectos y canalización de fondos. Este segundo nivel organizativo lo tienen muchas de las organizaciones extranjeras que dan financiamiento a las ONG mexicanas.⁴²

⁴¹ Eli Bartra (1999: 35) pone como referencia el caso de Estados Unidos para contrastar con el avance obtenido en México: “En Estados Unidos, en 1982, según la Fundación Ford se impartieron 30 mil cursos oficiales y había 350 programas completos sobre la mujer. Si hoy buscamos en internet *Women’s Studies* en los Estados Unidos ¡nos encontramos con 21 mil entradas!”.

⁴² La caracterización se basa en la distinción de Thomas F. Carroll (citado por Torres, 1998).

Las características señaladas nos ubican en el perfil que presentan, hoy en día, las ONG de tercera generación,⁴³ las cuales abren diversas opciones de colaboración no sólo con las instituciones estatales sino entre las mismas organizaciones. Dichos cambios también pueden estar relacionados con una búsqueda de mayor visibilidad de las ONG respecto de las tareas que desarrollan, y de mayor incidencia en los propósitos que guían sus acciones. Sin embargo, esta colaboración estuvo teñida de encuentros y desencuentros que en el caso de las ONG de mujeres, adquirieron características particulares. Hubo etapas de total distanciamiento y otras de acercamiento, por ejemplo, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Solidaridad ayudó a mantener organizaciones existentes y a la formación de nuevas organizaciones.

En estas etapas destacan, en un sentido evolutivo (Moreno, 1996) a) su paso de la confrontación y la denuncia de la inequidad, característica fundamental de la década de los setenta, a la construcción de proyectos y mecanismos legales en colaboración con agencias gubernamentales, fundamentalmente a mediados de los ochenta; b) de la acción restringida a la población objeto de sus programas, a la macro planeación; c) de la acción aislada a la integración de redes nacionales e internacionales; d) de la distancia con lo gubernamental a la colaboración en proyectos y programas de gobierno; e) de la autoformación a la profesionalización; f) del radicalismo en el enfoque del patriarcado a la perspectiva de género basado en la diferencia sexual; e) de la marginalidad a la interlocución política.

Las mujeres desarrollaron su participación política en ámbitos sociales muy similares a los que hoy conforman a las ONG. Estas difieren de las organizaciones que

⁴³ Otra manera de caracterizar la evolución que han seguido las ONG dedicadas a favorecer la equidad de género, puede ser la utilizada por David C. Korten (citado por Tarrés, 1998), quien las clasifica, de acuerdo a las estrategias que han ubicado como centrales en sus acciones, en tres tipos:

- *ONG de primera generación.* Su objetivo es remediar necesidades más inmediatas de grupos o comunidades a través de acciones directas (distribución de comida, establecimiento de brigadas de salud, etc.) Se focalizan en las familias o individuos y la satisfacción de necesidades depende por completo de la presencia de la ONG y de sus recursos. Pretenden generar bases de sustentabilidad. Este tipo de ONG se percató de que sus actividades sólo incidían temporalmente pero no podían enfrentar las necesidades del subdesarrollo.
- *ONG de segunda generación.* Su desarrollo se ubica a finales de la década de los setenta y buscaron superar los propósitos de la primera generación. Pusieron en marcha proyectos en diversas áreas. Se centraron en generar la autoestima y capacidad de los integrantes de las comunidades a las que apoyan. Su alcance se limita a poblados, vecindarios o grupos locales específicos. Sus estrategias no llevan al cuestionamiento de las causas de inadecuación de los servicios que proveen.
- *ONG's de tercera generación* buscan la liga entre organizaciones públicas locales y privadas a un sistema nacional de apoyo para facilitar la creación de bases nacionales o regionales de sustentabilidad para el cambio en las comunidades individuales. Se plantea el trabajo con los gobiernos y enfoca su atención a que los programas gubernamentales sean más eficaces.

participaron alrededor de valores tradicionales, pues se vinculan directa o indirectamente con las demandas del movimiento feminista mexicano e internacional. Las ONG de mujeres se independizan de la tutela de actores tradicionales, como los partidos políticos y los sindicatos, se organizan y desarrollan en espacios simultáneos a los designados por el sistema político en forma oficial.

Una de las estrategias utilizadas por las organizaciones civiles para impulsar que los temas a favor de la equidad entre hombres y mujeres ingresaran en la agenda formal de las políticas públicas, fue la conformación de redes. En ellas confluían organizaciones y especialistas en el tema. Al unificarse, adquirieron mayor capacidad de negociación e incrementaron su fuerza política para negociar con las instituciones gubernamentales. Su antecedente se ubica en las primeras redes del Tercer Sector que vincularon a las mujeres en el esfuerzo de buscar condiciones más equitativas para las mujeres.

1. 2. 2. 4. Redes del Tercer Sector⁴⁴ en pro de la equidad de género y contra la violencia familiar

Las relaciones entre diversas organizaciones de mujeres fueron un espacio de interacción que le dio fuerza política a muchas de las demandas feministas para sensibilizar y concientizar, a diversos actores en temas que contribuyeran a incrementar la equidad entre mujeres y hombres, tales como: la preservación de los derechos y la lucha contra la violencia hacia las mujeres, entre muchos otros temas. Estas redes desarrollaron campañas para dar a conocer los costos de la violencia y sus consecuencias. Mostraron información referente a las causas de la violencia, hablaron de la mutilación genital, del alto número de mujeres que vivían violencia a manos de su pareja. La información fluía a partir del fax, del teléfono y en la actualidad, el uso del correo electrónico y de Internet se han convertido en un recurso eficaz para las campañas que desarrollan estas redes.

El antecedente más antiguo de las amplias redes de mujeres de hoy día se ubica en la lucha por lograr el derecho al sufragio femenino. Desde el siglo XIX existían varias organizaciones sufragistas pero fue hasta 1904 cuando se fundó la Asociación Internacional

⁴⁴ Las redes sociales se caracterizan porque sus lazos son informales y no hay membresía obligatoria para vincularse. En los últimos 20 años ha habido una fuerte tendencia de las ONG de vincularse para incrementar su fuerza de denuncia y presión. En el capítulo 2 se tratan más a detalle las características de las Redes del Tercer Sector.

por el Sufragio Femenino, la cual lanzó una campaña internacional por el sufragio en un marco de igualdad de derechos. La campaña no tuvo las mismas características de las actuales, más bien se dieron 3 o 4 campañas superpuestas y con mediana coordinación entre sí. Había división entre los grupos y no se ponían de acuerdo respecto de las estrategias a seguir. Se basaron más en la política simbólica y de presión que la información. Cuando lo simbólico fallaba, recurrían a la desobediencia civil con el fin de llamar la atención hacia su causa (Keck y Sikkink, 2000).

Otra forma en la cual los grupos de mujeres utilizaron redes de apoyo, la encontramos en la metodología utilizada por algunas organizaciones civiles en la atención de casos de violencia hacia las mujeres, niñas y niños, en grupos de autoayuda. A partir de reflexionar sobre la situación vivida en grupos de pares, se van tejiendo apoyos solidarios que ayudan a las personas que han vivido violencia a superar algunas consecuencias de esta experiencia. En este tipo de trabajo se distinguió la Asociación Mexicana Contra la Violencia Hacia las Mujeres (COVAC), que fue la primera en atender esta problemática, y actualmente APIS-Fundación para la Equidad A. C. utiliza esta metodología de trabajo.

A su vez, las Conferencias y Foros Internacionales sobre la Mujer favorecieron la formación de redes sociales de apoyo y de redes internacionales de defensa para el desarrollo de campañas en distintas temáticas, que tuvieron un consenso muy fuerte en el tema de la violencia contra las mujeres. Isabel Duque (2001) destaca el papel que las redes han tenido estratégicamente en América Latina para potenciar acciones de diversa índole.

Un elemento que no puede perderse de vista es la doble militancia de muchas activistas, que lo mismo trabajaban en una organización de mujeres y en la academia, en los partidos políticos y/o en instituciones gubernamentales. Desde aquí también se tejieron muchos puentes relacionales en la conformación de redes entre instituciones de gobierno, asociaciones civiles y la academia, entre otras para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas contra la violencia familiar con enfoque de género.

El Grupo Plural Pro-Víctimas A. C., consolidado en 1991 se distinguió por la fuerza política adquirida para negociar y promover cambios legales. Su propósito fue enfrentar el problema de la violencia sexual desde una perspectiva de género y buscar acciones complementarias con las dependencias públicas, establecidas formalmente con la firma de

un convenio entre la Procuraduría General de Justicia del D. F. y el Grupo Plural, el 12 de agosto de 1992.

Por otra parte, la organización Red Milenio Feminista, integrada en 1993 por más de 200 organizaciones de 25 estados del país, se organizó para garantizar la participación efectiva de los organismos que trabajan a favor de las mujeres en la 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. Dicha red ha realizado tareas de seguimiento a las políticas públicas y ha participado en algunas acciones con el gobierno del D. F. y la Comisión de Derechos Humanos de esta ciudad (Meyenberg *et al.*, 1999).

La formación de instancias que unificaban a diversas organizaciones y personas vinculadas al tema de género, en este concepto de organizaciones en red, constituyó un paso fundamental para lograr una mayor influencia en el sistema político en la definición y orientación de las políticas públicas, la cual va desde tareas de asesoría y apoyo en actividades y proyectos específicos, hasta la coordinación conjunta entre ONG, agentes gubernamentales y especialistas en temas de género para formular y desarrollar políticas con perspectiva de género, lo que aquí hemos denominado como redes de políticas.

El caso que ejemplifica más claramente esta noción es el proceso seguido en el diseño y puesta en marcha del Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI) y en el Programa Por una Vida sin Violencia 2002-2006. En dicho proceso participaron integrantes de ONG que venían trabajando el tema de la violencia doméstica con perspectiva de género, representantes de instituciones de la administración pública federal e investigadoras de centros académicos especializados en el tema de género (Campos, 2000). Esa participación se ha ido institucionalizando a través de la conformación de la Mesa Interinstitucional de Violencia, que se reúne periódicamente y convoca a especialistas en el tema y es coordinada por el INMUJERES.

Este hecho abre posibilidades inclusivas y de corresponsabilidad en el diseño y desarrollo de las políticas públicas en el tema que ha sido eje de este trabajo, la construcción de relaciones de equidad entre mujeres y hombres.

1. 2. 2. 5. Partidos políticos

El papel de las mujeres en los partidos políticos en la elaboración y aprobación de leyes que favorezcan la equidad de género ha sido fundamental. Una característica distintiva de este

proceso radica en que las legisladoras y senadoras se han unificado como bloque de mujeres, sin importar el partido al que pertenezcan para impulsar iniciativas de Ley.

Stevenson (1999) establece una relación directa entre el porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo y el avance de acciones afirmativas de equidad de género, a mayor porcentaje de legisladoras y senadoras mayor influencia en la inclusión de esta temática en el debate legislativo. Lo cual no implica necesariamente que se consiga la aprobación de leyes a favor de la equidad entre hombres y mujeres. Para ello, las diputadas y senadoras deben hacer una labor de cabildeo intensa con sus contrapartes masculinas en el Senado y la Cámara de Diputados.

Al interior de los partidos, las mujeres han impulsado la inclusión de un mayor número de mujeres en los puestos de representación proporcional y en los cargos de dirección de los partidos.

La participación política partidaria de las mujeres data de 1954, con la elección de la primer diputada federal en Baja California, Aurora Jiménez de Palacios.

En el ámbito federal, las mujeres panistas formaron el 16 de noviembre de 1939 su sección femenina, a principios de los cincuenta, ocupaban cargos directivos diferentes a esta sección y hubo postulaciones femeninas en la primer elección posterior a la obtención del voto. Por su parte, en el Partido Comunista Mexicano se gestó la participación y las propuestas de mujeres que formaron parte de los movimientos de los treinta. En 1955 se fundó el Partido de las Mujeres, cuya duración fue muy corta (Argott, 1999).

Los cincuenta fueron la década de ampliación de las secciones feministas en organizaciones, sindicatos y partidos políticos, lo que se liga a la visibilidad de la incursión de las mujeres en los espacios públicos. En los sesenta hay un gran avance conceptual, político y cultural de las ideas feministas ligado a la revolución cultural que propiciaron la irrupción de los jóvenes y de las clases medias, que llevó a muchas feministas a desligarse de los espacios corporativos partidistas para buscar articulaciones con la sociedad y buscar formas de liberación de la opresión femenina en un contexto autoritario (Argott, 1999)

A finales de los setenta, la formación del Frente Nacional por la Liberación y Derechos de la Mujer (FNALIDM) articuló las acciones feministas de mujeres de los partidos de oposición Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Obrero Socialista (POS), Partido Socialista Unificado de

México (PSUM) y el Partido Popular Revolucionario (PPR) para celebrar el día Internacional de la Mujer, en 1978. Con la formación del Frente, se nota claramente la necesidad de formar espacios de lucha política, fuera de los espacios partidistas. Lo conformaron 53 organizaciones.

A finales de los ochenta, la situación política derivada de las controvertidas elecciones de 1988, de las que surgió un nuevo partido el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuestionó el papel de los partidos políticos e involucró a la ciudadanía a través de la formación de grupos en favor de la democracia. Este crecimiento de la sociedad civil venía dándose desde los terremotos de 1985, pero a finales de la década se cruza con demandas de democratización política en las que las mujeres se hicieron visibles, a través del gran interés en su estudio y su involucramiento en movimientos urbano populares (Massolo, 1994).

Lo anterior se sumó al hecho de que se modificaron las tácticas feministas, pasando del feminismo como una orientación revolucionaria que veía la lucha por la democracia como reformista, a corrientes que revalorizaron la importancia de la democracia representativa y que buscaron influir en la política y en las políticas públicas para conseguirlo. Esto trasladó la lucha feminista a la búsqueda de espacios políticos.

El activismo de las mujeres de diversas agrupaciones, aunado a su paulatino incremento en cargos de representación popular, en puestos directivos dentro de la administración pública, como dirigentes de partido y presidiendo alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, ha dado un mayor impulso a la agenda de género y a la elaboración de políticas públicas pro equidad entre mujeres y hombres, y ha impulsado la formación de diversas redes, coaliciones, pactos y campañas para unificar esfuerzos en pro de objetivos comunes, entre las que destacan:

- La campaña de la Convención Nacional de Mujeres por la Democracia que agrupó a distintas organizaciones de mujeres. Su objetivo fue ofrecer candidaturas de mujeres feministas a los partidos que contenderían en las elecciones de 1991. Sin embargo, no se consiguió la inclusión de las candidatas presentadas; de hecho, disminuyó el número de mujeres en el Congreso de la Unión con respecto a la legislatura anterior (Fernández, 1997: 8).

- “Ganando espacios” por acciones afirmativas fue una campaña lanzada en 1992. Su propósito fue vencer las resistencias masculinas a la participación institucional de las mujeres en política. Esta campaña aglutinó a mujeres vinculadas al trabajo político de todo el país y fue lanzada en el Encuentro Nacional Feminista celebrado en Acapulco, en octubre de ese mismo año. De esta campaña surgió un Plan de Igualdad y la propuesta de reforma electoral, presentada a la Cámara de Diputados en mayo de 1993, para hacer obligatoria la cuota de 30% de mujeres en las listas de los partidos a puestos de elección popular (Fernández, 1995a; 1997).
- En 1994 se elaboró un Plan de Igualdad, derivado de los acuerdos del III Congreso Feminista en Yucatán, celebrado en enero de ese año. El Plan se presentó a los candidatos a la presidencia de la República para que se pronunciaran al respecto y asumieran sus demandas (Fernández, 1995a).
- La campaña “si la Mujer no Está, la democracia no Va”, lanzada por iniciativa de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia, el 31 de mayo de 1999. Su finalidad fue garantizar que llegaran un mayor número de mujeres al Congreso de la Unión en las elecciones federales de 2000.⁴⁵ Esta iniciativa fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados con el consenso de la Comisión de Equidad y Género y fue resultado de las propuestas del Parlamento de Mujeres efectuado en marzo de 1998 (Del Valle, 1999).

⁴⁵ En América Latina se ha presentado en dos planos la discusión acerca de las cuotas: “1) en la reglamentación interna de los institutos políticos , y 2) en las propias legislaciones electorales”. Las cuotas oscilan de 20% (Alianza Democrática y MAS de Venezuela y el Partido colorado de Paraguay) a 30% (Frente Sandinista de Nicaragua, el Frente Amplio Uruguayo, el PRD y el PRI de México), en lo que corresponde al primer plano. Con referencia al segundo, el de las legislaciones electorales, sólo contemplan el tema Argentina, Brasil, Venezuela y México, con un 30% y Paraguay con el 20%. En México, arrancó en 1994 en ambos niveles y sólo el 12% de las leyes electorales estatales han recuperado esa disposición (Peschard, 1999: 6-8). El 24 de junio de 2002 se publicaron las reformas al COFIPE en el Diario Oficial de la Federación. En él, se establece que: “los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en las oportunidades políticas” (Art. 38.1 inciso S), por lo que ‘promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento (el COFIPE), la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional’ (Art. 175.3). Para lograr ese propósito ‘De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género’ (Art. 175 A)” (Carbonell, 2003: 2003).

- La creación de la Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México, integrada por las Comisiones de Equidad y Género de la Cámara de senadores y diputados, en 1998. La comisión ha impulsado la aprobación de leyes a favor de la equidad de género, entre las que destaca la aprobación de la Ley que creó el Instituto Nacional de las Mujeres. Desde su creación, ha convocado anualmente a reuniones con integrantes de la sociedad civil, mujeres que ocupan cargos de representación popular, especialistas en los temas de género y a la sociedad en general. Ahí se discute conjuntamente la agenda legislativa nacional para eliminar todas las formas de discriminación hacia las mujeres.
- El registro reciente de tres agrupaciones políticas en el IFE: Mujeres y Punto, Diversa y Mujeres en Lucha por la Democracia, cada una tiene al menos siete mil afiliadas (Incháustegui, 1999: 118).
- El “Pacto entre mujeres: hacia una agenda legislativa y de gobierno por la equidad” surgió de un encuentro entre candidatas a puestos de elección popular y organizaciones civiles, realizada en la ciudad de México el 22 de junio de 2000. En la reunión se definió una agenda mínima de 12 puntos para ser impulsada por los (las) representantes de todos los partidos políticos. Entre ellos destaca la exigencia de incrementar el presupuesto público e institucionalizar el enfoque de género.
- El registro del Partido México Posible, en el año 2002, cuya plataforma política ubicó como prioritaria la equidad de género y el respeto a la diversidad. Este partido articuló a diversas organizaciones feministas que venían haciendo trabajo político de tiempo atrás. Si bien en las elecciones del 6 de julio de 2003, no alcanzó el porcentaje de votos necesario para mantener su registro, constituyó la primer iniciativa partidista de organizaciones de mujeres haciendo política.

Las acciones anteriores han buscado fortalecer las demandas de las mujeres de acceso al poder, a espacios formales de la política; de nueva cuenta, el sentido grupal se ubica como un mecanismo organizativo para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

No podemos dejar de mencionar que el acceso de las mujeres mexicanas a espacios políticos formales no ha sido fácil, fundamentalmente porque el rol de autoridad que han

jugado los hombres en la familia y la sociedad, favorece la reproducción de la creencia de que la política es asunto de hombres.

Por otra parte, la relación entre mujeres e instituciones políticas ha sido relegado en la Ciencia Política, al estudio de los tópicos especiales, donde se reúnen los temas de interés limitado respecto de las preocupaciones centrales de la disciplina. Para el caso de México y Latinoamérica “se puede afirmar en términos generales que la acumulación es escasa, heterogénea y discontinua en el tiempo, lo que no ha permitido la conformación del campo temático como tal” (Martínez Fernández, 2001: 11). Por lo que es un reto pendiente la consolidación de este eje de investigación, fundamentalmente en la exploración de estudios de caso.

Al respecto, en un estudio realizado con mujeres priístas que ocupan o han ocupado puestos de representación popular y/o cargos dentro de la estructura partidista, se detectó que para alcanzar puestos de alto nivel político, las mujeres utilizan las siguientes estrategias (Hidalgo, 1997: 53):

1. Utilizar dinámicas y actitudes tradicionalmente consideradas como masculinas.
2. Establecer alianzas con grupos o personas destacados e influyentes dentro del partido.
3. Organizarse en forma colectiva para aumentar su participación en los puestos de decisión y poder y mantenerse en ellos.
4. Algunas han optado por permanecer solteras, y otras por divorciarse cuando estiman que el matrimonio y la familia tradicional podrían representar alguna fuga de esfuerzo que limitaría sus posibilidades de ingresar a la elite de poder.

Las estrategias considerados en el punto 2 y 3 también son utilizadas por los hombres para alcanzar un puesto político o mantenerse en él.

En el marco de las campañas electorales de 2000, por primera vez se planteó un discurso político de los candidatos relativo a la equidad de género, a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad y al compromiso de promover mecanismos de política pública para favorecer la igualdad de oportunidades (Díaz y López: 2000).

En esas mismas elecciones, de 6,129 candidaturas a puestos de elección popular de los cuatro partidos y las dos coaliciones participantes, 2,059 fueron para mujeres, incluyendo titulares y suplentes. Sólo el PCD contravino el acuerdo de no rebasar el 70%

de las nominaciones para un solo sexo, pues registró 1066 candidaturas, de las cuales 28.91% eran para mujeres (Fem, 2000, año 24, núm. 207: 11).

En las elecciones federales realizadas el 6 de julio de 2003 para elección de diputados y diputadas los partidos cumplieron con no incluir más del 70% de candidatos propietarios de un solo género. De 2107 aspirantes registrados 1138 son hombres y 969 mujeres. El Partido del Trabajo fue quien registro más mujeres, con un 57%, seguido de México Posible con 52.91 y de Acción Nacional con el 51.50%. El resto de los partidos rebasaron la cuota de cumplir al menos con el 30% para un solo género, en más de 9 puntos porcentuales, como se muestra en el cuadro 3 (Irizar y Lizarraga, 2003: 4A).

Cuadro 3
Candidatos y candidatas propietarios a diputaciones federales

Partido	Mujeres	%	Hombres	%	Total	Porcentaje
PAN	103	51.50	97	48.50	200	100%
PRI	94	47	106	53	200	100%
PRD	85	42.50	115	57.50	200	100%
PT	114	57	86	43	200	100%
PVEM	91	45.50	109	54.50	200	100%
Convergencia	92	46	108	54	200	100%
PSN	90	45	110	55	200	100%
PAS	64	38.32	103	61.68	167	100%
México Posible	91	52.91	81	47.09	172	100%
PLM	78	39	122	61	200	100%
Fuerza Ciudadana	67	39.88	101	60.12	168	100%

Fuente: Irizar y Lizarraga, 2003: 4A.

Datos del INEGI (tomados de Flores, 2003: A12), referidos a la participación política de las mujeres en diversos espacios, durante la administración de Vicente Fox, señalan que:

- En las Secretarías de Estado del Gobierno Federal 2 están presididas por mujeres⁴⁶ y 17 por hombres.

⁴⁶ Al inicio del Sexenio eran 3 Secretarías ocupadas por mujeres, a mediados de 2003, Leticia Navarro renunció a la Secretaría de Turismo y la sustituyó Rodolfo Elizondo.

- En la administración pública, hay 40 mil 899 funcionarios por secretaría, de los cuales el 30% son mujeres, lo que equivale a 12,101 personas. No obstante, los puestos de primer nivel son ocupados en su mayoría por hombres, por ejemplo, entre subsecretarios de Estado y oficiales mayores hay una mujer por cada nueve hombres.
- En cuanto a la participación de las mujeres en los partidos políticos, destaca lo siguiente:
 - De 90 cargos de primer nivel en el CEN del PRI, 38 corresponden a las mujeres. Por su parte, en el Consejo Político Nacional, de 1,225 miembros, la participación femenina es de 420 y pertenecen al sector agrario, popular, a las presidencias municipales y al Organismo Nacional de Mujeres.
 - En el PRD, por segunda ocasión la presidencia del Partido había estado en manos de una mujer.⁴⁷ Y de sus 19 secretarías, en la administración de Rosario Robles, seis estuvieron a cargo de mujeres: Secretaría de la Mujer, Equidad, Finanzas, Políticas Públicas, Planeación y Reforma del Estado.
 - En el PAN, 10 de los 43 integrantes del Comité Ejecutivo Nacional son mujeres, y 59 de los 274 miembros del Consejo Nacional. Algunos especialistas señalan que el puesto más importante que ha alcanzado una mujer en la dirección partidista fue la de la secretaria general adjunta que tuvo Cecilia Romero durante la presidencia de Luis H. Álvarez (1987-1993).
- En cuanto a la representación de las mujeres en el Congreso destaca lo siguiente:
 - En 17 legislaturas, las mujeres han ocupado 556 curules de las 5,558 que ha habido en total en el Congreso, es decir un 10.2% en un periodo de 51 años.
 - En la LIX Legislatura hay 49 diputadas de mayoría y 67 de representación proporcional, con lo que suman 116 (Aguirre, 2003: 15). Este número de diputadas representa el mayor en la historia legislativa del país. Esto se debe a que es la primera vez que se aplican las cuotas de género. El partido con más legisladoras es el PAN con 45, le sigue el PRI con 35, el PDR con 27, el

⁴⁷ Sin embargo, esta situación cambió en agosto de 2003, cuando Rosario Robles, quien detentaba el cargo de Presidenta del PRD, presentó su renuncia argumentando que no contaba con el apoyo necesario para seguir en ese cargo. Fue sustituida por Leonel Godoy.

PVEM con 5 y Convergencia por la Democracia con 1 (Del Valle, 2003: 4A).

- La Cámara de Senadores está integrada por 128 senadores, de los cuales 20 son mujeres, es decir, de 15.6 %, y su concurso se debe en mayor medida a la representación proporcional.
- En la Asamblea Legislativa, de un total de 66 curules, 17 pertenecen a las mujeres.
- La presencia de la mujer en los Congresos locales es de 13.8 % sobre el total. En las legislaturas de Chiapas, Morelos, Guerrero y San Luis Potosí no hay una sola mujer. En cambio, los Congresos con mayor participación femenina de mayoría relativa son Baja California, Puebla, Yucatán y Quintana Roo; en este último tiene la mayor presencia en todo el país, con 40% de legisladoras.
- De 2,427 municipios, 97 son gobernados por presidentas, lo que hace un 4%.
- Y en el caso de regidoras y síndicos sólo tienen presencia en Baja California Sur y Quintana Roo, con 10 y 23.6% respectivamente.
- No se cuenta con ninguna gobernadora.

Consideraciones finales

La revisión presentada no es exhaustiva, ni agota el desarrollo de las mediaciones que presentan todos los temas. Sin embargo, nos ofrece un marco general para identificar cómo se fueron construyendo las políticas de género en México, cuáles fueron los actores clave y como se fueron tejiendo las relaciones para fortalecerlas y para enfocarse a la prevención y atención de la violencia familiar.

Esas relaciones se basaron, en los setenta, en redes de apoyo, originadas en el pequeño grupo de reflexión feminista. Las contradicciones que surgieron de estos grupos dieron lugar a fragmentaciones pero también a la recomposición de los grupos existentes, a la formación de nuevos y de coaliciones integradas por subgrupos. Con ello, las redes del movimiento feminista se fueron diversificando y ampliando. En un principio las integraban sólo sus militantes, posteriormente en los ochenta se fueron estableciendo nexos con académicas independientes, sindicalistas, mujeres de los partidos políticos y grupos de mujeres del movimiento urbano popular.

La década de los noventa marcó la ampliación de las redes hacia personas cuya adscripción se ubicaba en instituciones públicas y que coincidían con las demandas de equidad de género del Movimiento Amplio de Mujeres, acercamiento que se había iniciado a finales de los ochenta. Los primeros puntos de confluencia se dieron en temas relacionados con la violencia sexual y el tratamiento a víctimas de violencia.

La conferencia de Beijing aceleró el proceso de vinculación, pues planteó la urgencia de implementar políticas con perspectiva de género como condición indispensable para lograr la equidad. La actitud para lograrlo pasó de la denuncia y la confrontación, a la aceptación legítima del tema y a la búsqueda de colaboración para elaborar proyectos y programas. Se comenzaron a desarrollar acciones interinstitucionales con la participación de académicas, organizaciones financieras internacionales y ONG. Esa es la experiencia más reciente, de la que se da cuenta, de manera más detallada, en los capítulos 3, 4 y 5; analizando cómo las entidades del Distrito Federal, Guanajuato y Puebla construyeron redes de colaboración entre diversos actores y cuál es la influencia que estas redes tuvieron en el ciclo de las políticas con perspectiva de género en cada una.

Antes de pasar de lleno al análisis empírico, en el siguiente capítulo me detendré en la enumeración de los elementos teóricos y metodológicos que recuperé del análisis formal de redes y del enfoque de redes de políticas (*network policy analysis*), para elaborar el modelo que sirvió de base metodológica en el abordaje de los casos empíricos.

Capítulo 2

Itinerarios para el análisis de redes de Políticas de Atención y Prevención de la Violencia Familiar

Este capítulo perfila el itinerario seguido para construir el modelo analítico que orientó el desarrollo de esta investigación. El itinerario se entiende como las distintas *paradas* que se hicieron para llegar a un lugar, en este caso me refiero a los conceptos y líneas teóricas y metodológicas que fueron construyendo las rutas y los cruces por los que caminó la investigación.

En primer lugar, me enfoqué a revisar el estado del arte en el tema redes de políticas; posteriormente, me introduje en la exploración del análisis de redes sociales y en la aplicación de paquetería computacional para su estudio. Este trabajo me permitió elaborar el cuestionario para recabar la información empírica con un sentido relacional. A la par, fui reconstruyendo el entorno internacional y nacional que posibilitó la emergencia de las políticas de violencia familiar con enfoque de género. El trabajo empírico lo fui acompañando de una indagación documental sobre los rasgos del ciclo de las políticas públicas en cada estado, además de la búsqueda de información social, demográfica y política para contextualizar el desarrollo de estos ciclos.

Con los datos obtenidos de las entrevistas, inicié su procesamiento a partir de la elaboración de bases de datos en Excell. Con estos datos comencé a realizar las gráficas de las redes encontradas, utilizando Pajek y Ucinet. A la par, iba avanzando en la redacción de los capítulos empíricos.

Poco a poco me acerqué a la elaboración del primer borrador de la tesis en el cual se identificaron cuatro problemas principales: 1) la necesidad de repensar las hipótesis de trabajo, 2) la pertinencia de enlazar de una manera más consistente, el marco teórico con el trabajo empírico, 3) las limitaciones y aportes de la investigación para dar cuenta no sólo de las relaciones de colaboración entre los actores de la red sino también de los conflictos que enmarcan la construcción de las PAPVF, y 4) la necesidad de fortalecer el capítulo final, enlazando los hallazgos de los tres capítulos empíricos con el marco teórico en una perspectiva comparada.

La solución a estos problemas fue todo un reto. Implicó una reestructuración del trabajo que me llevó a redefinir el peso que había dado a los respaldos teóricos en la investigación, priorizando aquellos que utilicé con mayor fuerza e identificando mis aportes en la adaptación teórica a la luz del análisis que realicé.

Este capítulo muestra las soluciones teóricas y metodológicas encontradas para resolver los retos anteriores. Se detallan el marco teórico, resultado de la revisión bibliográfica de las redes de políticas, el modelo analítico que constituye la aplicación a partir de variables y categorías del marco teórico al problema de investigación, y el tratamiento de datos.

En algunas investigaciones el apartado metodológico suele ser parte de un apéndice. En este caso decidí colocarlo en forma previa a la presentación de los casos para facilitar la articulación entre los niveles teórico y empírico.

2. 1. Marco Teórico

En el recorrido de la investigación, lo primero fue indagar a qué se le llamaba red, de donde surgieron los estudios de redes y cuáles eran los usos que se daba a este concepto, e identificar cómo se habían dado aproximaciones para analizar las políticas públicas desde el enfoque de redes. Más tarde, el reto fue identificar las semejanzas y diferencias entre el análisis de redes sociales y de redes de políticas y cómo aplicaba yo esta distinción en mi modelo analítico. De este proceso daré cuenta en este apartado.

El concepto de redes⁴⁸ y de los métodos de análisis de redes han suscitado en las décadas recientes, gran interés de las Ciencias Sociales y de la conducta. El análisis de redes ofrece líneas de investigación de las interacciones humanas basadas en métodos y conceptos analíticos distintos a los estadísticos y de análisis de datos tradicionales. La teoría y el método se han desarrollado en gran medida por aportes dados por la investigación empírica.⁴⁹

⁴⁸ “Por definición una red está compuesta de un grupo de relaciones o lazos, entre actores (individuos u organizaciones por igual). El lazo entre los actores debe tener: contenido (tipo de relación) y forma (lo fuerte que es la relación). El contenido de los lazos puede incluir información o flujo de recursos, asesoría o amistad [...] prácticamente cualquier tipo de relación puede ser tomada como un lazo” (Powell y Smith-Doerr, 1994: 377).

⁴⁹ En Ciencia Política, el concepto de red ha sido usado principalmente en una forma general metafórica como un modelo o imagen, en contraste con el análisis de redes sociométricas, en donde hay un amplio desarrollo conceptual, de variables y de criterios de medición (Waarden, 1992).

El análisis de redes se caracteriza por ser relacional y por operacionalizar estructuras en términos de variables. Busca dar cuenta de la interacción que se produce en las relaciones (Molina, 2001). Las redes enfatizan una noción de lazo con otros. También ha sido utilizado para dar cuenta de los procesos de cambio de un grupo en el tiempo.

Los datos relacionales en Ciencias Sociales se refieren a los contactos, lazos y conexiones de los agentes, los cuales no pueden ser reducidos a sus atributos y propiedades, ni tampoco abordan sus significados, motivos y definiciones (que más bien son datos ideacionales). Al hablar de las relaciones, nos referimos no tanto a propiedades de agentes sino a sistemas de agentes; esas relaciones conectan pares de agentes dentro de un gran sistema relacional (Scott, 1997).

Una red social consiste, en esencia, de dos elementos: una población de *actores* y por lo menos una *relación* que sea medible, definida para cada par de actores (Freeman 1989). Los actores pueden ser entidades sociales en cualquier nivel de agregación (personas u otros organismos individuales, o colectividades, como unidades familiares, organizaciones o países). Las relaciones pueden comprender cualquier acción, actividad, transacción, obligación, sentimiento u otro tipo de conexión entre pares, o entre subgrupos de actores (Faust, 2002: 6).

2. 1. 1. El análisis formal de redes

El análisis de redes se deriva de la interdisciplinariedad. Los estudios pioneros, que datan de los años treinta, se dieron en el campo de la Sociología y la Psicología y fueron desarrollados por Jacob Moreno, Kurt Lewin y Friz Heider en Estados Unidos; la antropología británica, conocida como escuela de Manchester con Jonh Barnes ---a quien se le atribuye haber sido el primero en usar el concepto de red social--- y colaboradores, quienes realizaron varios estudios empíricos en los que detectaron camarillas de personas cuyos lazos informales daban cuenta de su conducta en el trabajo; por Elisabeth Bott y J. Clyde Mitchell, cuyos trabajos se centraron en las redes egocéntricas, es decir, aquellas que se delimitaban a partir de la relación que una persona --ego-- tenía con otras; y por el estudio de organizaciones desarrollado por investigadores de Harvard y Chicago y continuados por Homans, los cuales aportaron datos referentes a la existencia de grupos informales que se articulan en el sistema social (Wasserman y Faust, 1994; Lomnitz, 1998 y Molina 2001). El ego es el punto de partida de una red social.

En 1953, Moreno argumentaba que la construcción de socio dramas permitía la medición de relaciones interpersonales en pequeños grupos. El socio drama es una representación de personas (unidades sociales) y sus relaciones, que se expresan con puntos y líneas. Este recurso sigue siendo usado por los estudiosos de las redes sociales. Sus descubrimientos marcaron los inicios de la sociometría, que permite identificar líderes e individuos aislados para revelar asimetría y reciprocidad, y para cartografiar cadenas de conexión. Uno de sus principales conceptos sociométricos fue el de 'protagonista' sociométrico, quien es el receptor de numerosos y frecuentes elecciones de otros y quien, por lo tanto, sostiene una posición de gran popularidad y liderazgo (Scott, 1997).

Posteriormente, la metodología se enfocó a la elaboración de matrices para representar los datos de las redes sociales, lo que involucró el aporte de las matemáticas al estudio de los sistemas sociales. Los primeros en usar matrices en este campo fueron Forsyth y Katz (1946), Katz (1947), Luce y Perry (1949), Bock y Husain (1950,1952) y Harary y Norman (1953) (citados por Wasserman y Faust, 1994).

El desarrollo de matrices se completó con la continuación del trabajo de Moreno de representar grupos a través de puntos y líneas, propuesta por Cartwright y Harry en 1956. Ellos ligaron el uso de las matemáticas con la teoría de gráficas. La gráfica es un grupo de líneas que conecta puntos y la teoría de gráficas es un conjunto de axiomas matemáticos y fórmulas que describen las propiedades de ejemplos formados por las líneas. En una gráfica relacional los puntos representan a las personas y las líneas a las relaciones⁵⁰ (Scott, 1997).

A mediados de los cincuenta, los estudios de antropología en el área de urbanización, como los de Mitchell y Barnes, inauguraron una tradición para aproximarse al estudio de las organizaciones sociales, en términos de instituciones (económicas, religiosas y políticas). Posteriormente, los antropólogos centraron su atención en las sociedades complejas, y fue necesario elaborar nuevos conceptos para entender el fluido de

⁵⁰ “A las líneas en una grafica pueden dárseles signos (+ o -) para indicar si se refieren a relaciones positivas o negativas, y ellos pueden dar punta de flecha para indicar la 'dirección' de las relaciones. La dirección que une a una línea es una forma de distinción, por ejemplo, la orientación de la persona A a la persona B desde la orientación de B la persona A puede dirigir una relación positiva a B (A gusta de B, mientras que la persona B puede dirigir una relación negativa a A (B odia a A). Esta construcción de graficas de 'signos' y direcciones permite analizar estructuras de grupos desde el punto de vista de cada uno de sus miembros simultáneamente, y no simplemente un aspecto particular. Esto fue, por lo tanto, un gran movimiento hacia adelante en un dirección estrictamente sociológica” (Scott, 1997: 13).

la interacción social para describir las propiedades de las estructuras sociales (Wasserman y Faust, 1994).

Los psicólogos realizaron numerosos experimentos en los cuarenta y cincuenta para estudiar procesos de grupo, lo que llevó a la noción de *centralidad*⁵¹ de actor de un grupo. A su vez, en el terreno teórico, la reflexión acerca de las redes sociales se ligó a la preocupación sociológica de grupo social, pero se logró hacerla más operativa y enfocada a interacciones específicas (familia, comunidad, etc). También, se recuperaron nociones como rol, status y posición social para dar cuenta del tipo de relaciones y sus características (Wasserman y Faust, 1994).

En el terreno de las matemáticas, los aportes van desde la construcción de gráficas de redes, la proyección hipotética de tendencias, la distribución de probabilidad por dato relacional, modelos multivariados de redes relacionales, modelos algebraicos para estudiar redes multirelacionales (Wasserman y Faust, 1994). Este desarrollo llevó a la consolidación del *análisis formal de redes* como una aproximación con propósitos teóricos, métodos y técnicas propias que ha llevado al desarrollo de programas computarizados para analizar y visualizar las redes (Powell y Smith-Doerr, 1994 y Molina 2001).

El análisis formal de redes fue básico en esta investigación porque alimentó el desarrollo del modelo de análisis micro y macro para elaborar matrices y caracterizar las redes estatales y compararlas.

2. 1. 2. Las relaciones entre gobierno y grupos: las redes de políticas

El enfoque de redes se ha desarrollado dentro de varios campos de conocimiento y en diversas líneas de investigación, en el plano internacional y nacional.⁵² De manera general,

⁵¹ “El poder de cada miembro dentro de una red dependerá de la centralidad de sus funciones para la red (o sea del control de recursos), como también de los vínculos de cada organización con un patrón de organizaciones más amplio” (Benson, 1975, Tomado de Fleury, 2002: 238)

⁵² En México, algunos/as investigadores/as del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se han interesado en utilizar el enfoque de redes en sus investigaciones en el estudio de redes de conocimiento (Luna, en prensa; Casas, 2001) y de las redes como forma de coordinación social (Lechner, Millán y Valdés, 1999). En el Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (IIMAS), de la misma Universidad, se han orientado al análisis de redes tanto en su vertiente formal como en el de las redes de poder (Schmidt, Gil Mendieta y Castro, 1993; Schmidt, Gil Mendieta, Castro y Ruiz: 1998) y en las redes matrimoniales en Guatemala (Alcántara, Cassasola y Douglas, 2002), entre otros estudios. Otras investigaciones ligadas al papel de las redes sociales se han desarrollado en áreas como la sobrevivencia de los marginados (Adler, 1998), las redes de apoyo y su

podemos señalar que algunas de estas temáticas se abocan al estudio de las redes como flujos de intercambio de apoyo, ayuda⁵³, conocimientos, recursos,⁵⁴ entre muchos otros. A su vez, se han consolidado campos de conocimiento en algunas disciplinas relacionadas con: el estudio de comunidades virtuales, las redes de intercambio, la visualización de gráficos y el uso de programas para ello, las redes de conocimiento la evolución de las redes, el capital social,⁵⁵ las dinámicas organizativas, las redes de políticas (Molina 2001) y las redes personales, comunitarias y de ayuda mutua y su papel para generar procesos de cambio en grupos como la familia y la comunidad en temas de salud, violencia familiar, drogadicción y delincuencia juvenil para explicar las relaciones de algunas entidades o grupos sociales.

Con la noción de redes de políticas se busca dar cuenta de las relaciones entre el gobierno y grupos de la sociedad en el desarrollo de políticas públicas, las cuales con el retiro de los Estados de Bienestar, iniciado desde la década de los setenta, exigió el desarrollo de nuevas herramientas teóricas para explicar la intermediación de intereses entre los grupos y el Estado y precisar, cómo los grupos le sustituían en sus funciones de coordinación social.

El análisis de las redes de políticas se inició en Inglaterra a finales de los sesenta. Es un concepto de nivel medio y ha sido utilizado incluso como un método de investigación

influencia en la mortalidad infantil (Brofman, 2000) y la prevención de adicciones en los jóvenes (Milanese, Merlo y Machín, 2000).

⁵³En esta línea se han realizado estudios acerca del papel de las **redes personales, comunitarias y de ayuda mutua**. Algunos acercamientos más recientes se ligan al concepto de *capital social* que se refiere a la teoría de Granovetter de los lazos débiles y su aplicación a la obtención de oportunidades. “La idea básica es que las personas tienen a su alrededor un núcleo fuerte de lazos que les proporcionan la información, los recursos y el soporte emocional que necesitan. Este núcleo fuerte está constituido por un número reducido de personas con quienes se mantiene un contacto frecuente” (citado por Molina, 2001: 51-52).

⁵⁴ Por ejemplo, en el terreno económico, en donde la formación de **redes de mercado** cobró interés como tema de estudio en la década de los ochenta debido a su conformación entre compañías, es un fenómeno que se ha extendido en el mundo. Su análisis académico se ha dado en forma más pausada, vinculando el estudio de redes sociales y el análisis organizacional. Los estudios se han enfocado a explicar cómo se estructura el ambiente en las organizaciones y cómo se producen los intercambios en ellas (Powell y Smith-Doerr, 1994).

⁵⁵ La noción de *capital social* se deriva justamente de la colaboración entre diversos actores y de sus efectos en la resolución de problemas específicos, lo que supone la existencia de redes densas, confianza y reciprocidad entre los actores. En los estudios de redes se han desarrollado tres líneas de investigación ligadas a la temática del *capital social*. La primera contempla la literatura del capital humano que aplica criterios utilitaristas a conductas que se identifican como típicamente altruistas como la familia y el matrimonio. La segunda tuvo como fuente la teoría de los lazos débiles de Granovetter y su aplicación a las oportunidades ocupacionales. La tercera fuente está ligada a la aplicación del análisis de redes al trabajo sobre agujeros estructurales. La idea base es que la posición estructural en una red puede conectar a grupos desconectados y con ello, otorgar mayor poder e influencia (Molina, 2001).

comparativa (Evans, 1998). Es resultado de la confluencia de varias disciplinas, pero actualmente, en el campo de la Administración Pública ha tenido auge para abordar el desarrollo de la administración pública (Toonen, 1998).

Una red de políticas es: "un grupo o complejo de organizaciones conectadas una con otra por dependencias de recursos" (Rhodes 1992:181) y puede alcanzar desde "comunidades políticas altamente integradas hasta redes de problemas vagamente integrados (Rhodes 1997:38 citado por Cloke, Milbourne y Widdowfield, 2000:112). Una definición más amplia es la propuesta por Víctor Martínez (1996: 46), quien entiende las redes de política como la "variedad de configuraciones que pueden adquirir el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros de un grupo determinado de actores de diverso tamaño, peso e influencia y que, en su mayor parte, son colectivos, tanto pertenecientes a los sectores público y privado como también al llamado 'tercer sector'".

De acuerdo con Messner (1995: 211 citado por Lechner, 1997), la metáfora de la red de políticas es una invención institucional de las sociedades policéntricas, combina la comunicación horizontal y vertical, vincula a diferentes organizaciones, es política cuando reúne a autoridades estatales, sus relaciones tienden a ser más informales que formales, hay dependencia recíproca entre sus participantes, tiene como objetivo formular y realizar decisiones colectivas en torno a un tema compartido, parte de un conflicto o de la diversidad de intereses, que encauza mediante la cooperación competitiva. Rhodes (1992) señala que en algunos estudios de caso se ha comprobado que las redes de políticas existen para rutinizar las relaciones, pues promueven la continuidad y la estabilidad, por lo que no las ve como fuente de innovación. El grado de cambio es eventual, de acuerdo a la prominencia del asunto. Las redes de políticas limitan la agenda política y forman los resultados políticos.

En este estudio consideraremos que las redes de políticas se distinguen de las redes sociales porque sus relaciones tienen como punto de referencia el diseño, implementación o la evaluación de alguna política pública en particular. En cambio las redes sociales abarcan cualquier tipo de relación entre una población de actores.⁵⁶

⁵⁶ Las redes son una forma de proto – organización, o una organización 'acoplada libremente' [...] Las redes difieren de las organizaciones por el grado de formalización de las relaciones y por el tipo de coordinación. Las redes no tienen necesariamente un poder central (Waarden, 1992: 31).

2. 1. 2. 1. Los enfoques en el estudio de las redes de políticas

En el estudio de las redes de políticas, Börzel (1998; citado por Molina, 2001: 40) identifica dos escuelas fundamentales: la escuela de la *intermediación de intereses*, desarrollada fundamentalmente en Gran Bretaña, la cual enfatiza en el carácter de los intercambios en las relaciones entre el Estado y los grupos de interés; y la segunda, es la escuela *de la gobernación*, la cual concibe a las redes como una forma de *coordinación* social para la solución de problemas en la que intervienen diferentes actores, además del gobierno.⁵⁷

2. 1. 2. 1. 1. Escuela de la intermediación de intereses

De acuerdo con Mark Evans (1998), los enfoques más sobresalientes en Inglaterra son cuatro: Interacción grupal, interacción personal, análisis formal de redes y el enfoque integrador (enfoque dialéctico) (ver cuadro 5). Estos enfoques los ubicamos en este trabajo en la escuela de la intermediación de intereses.

A). Enfoque de interacción grupal

Se centra en la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de los sectores y subsectores de las políticas públicas. Considera que una red de políticas públicas pasa por toda una gama de instituciones, en lugar de ser una institución compuesta por miembros que tienen una misma concepción del mundo.

En este enfoque se utilizan los conceptos de red y comunidad de políticas públicas de manera intercambiable para indicar los vínculos cercanos entre funcionarios públicos y organizaciones de grupos de interés favorecidas. En este punto me detendré un poco más, pues esta distinción me es de utilidad para distinguir el tipo de redes estudiadas en los tres casos empíricos que aborda esta investigación.

La tipología establecida por Rhodes (1992: 181-185) se ha consolidado como clásica. Rhodes señala la existencia de cinco tipos de redes de política que se caracterizan por distintos niveles de integración, la composición de sus miembros y la interdependencia y distribución de recursos entre ellos.

1. Las *comunidades políticas* son redes caracterizadas por la estabilidad de sus relaciones, por una membresía altamente restrictiva; poseen un grado alto de

⁵⁷ Estos dos enfoques apoyan el análisis de las redes abordadas en los siguientes capítulos, en los niveles detallados anteriormente, en la sección correspondiente al modelo de análisis empírico.

interdependencia vertical y una limitada articulación horizontal. Se encuentran altamente integradas y se distinguen, adicionalmente, por la composición de sus miembros –es dominante un interés profesional o económico- el alcance de la interdependencia y distribución de recursos entre ellos. Se enfocan a los temas de mayor interés para el sector gubernamental. Hay consenso con la ideología y los valores y las preferencias políticas son ampliamente compartidas por todos sus participantes. Tienen un balance de poder amplio en el que los miembros se ven así mismos involucrados en un juego de suma positiva.

2. Las *redes profesionales* se caracterizan por ser estables, tienen una membresía restringida, presentan interdependencia vertical, tienen articulación horizontal limitada y sus intereses están al servicio de una profesión.
3. Las *redes intergubernamentales* tienen una membresía limitada, se basan en las organizaciones representativas de las autoridades locales, su interdependencia vertical es limitada porque no tienen la responsabilidad de entrega de servicios, pero tienen una articulación horizontal extensiva, es decir amplia habilidad para penetrar en una gama diversa de redes.
4. Las *redes de productores* tienen una membresía fluctuante, tienen interdependencia vertical limitada, se distinguen por el destacado papel que juegan los intereses económicos en el diseño de políticas tanto del sector público como del privado, su membresía es fluctuante, hay dependencia del centro sobre las organizaciones industriales para la entrega de bienes deseados e interdependencia limitada en medio de los intereses económicos.
5. Las *redes de asuntos*⁵⁸ o *redes temáticas* se distinguen por tener un amplio número de participantes y por su grado limitado de interdependencia, tienen interdependencia vertical limitada. Involucran la consulta política en lugar de la negociación, pues están caracterizadas por la competencia entre un gran número de participantes y de intereses, por lo que hay una ausencia de consensos y la presencia de conflictos. La relación de poder es inequitativa, hay muchos

⁵⁸ De acuerdo con Waarden (1992: 29-30), Hecló usó el concepto de “redes de asuntos” para denotar un tipo específico de enlace público-privado, involucrando un gran número de actores, especialmente los que tienen experiencia en el tema. Lo usó para diferenciar los triángulos de hierro caracterizados por ser cerrados y segmentados, de las redes de asuntos a las que ubicó como abiertas y fragmentadas, sin una autoridad o poder central.

participantes con recursos limitados y acceso restringido. “La red de asuntos incluye a los grupos excluidos que tienen un interés sobre la cuestión pero tienen poco o nada de acceso al gobierno” (Rhodes, 1992).

Las redes de PAPVF abordadas en los capítulos siguientes tienen rasgos que encajan con los tipos correspondientes a las comunidades de políticas y a las redes de asuntos, como veremos más adelante. Para ello retomo las variables propuestas por Evans (1998), quien ofrece 4 dimensiones comparativas que consideran la membresía, la integración, los recursos y el poder, tal como se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Comunidades de políticas públicas y redes temáticas comparadas

<i>Dimensión</i>	<i>Comunidad de políticas públicas</i>	<i>Red temática</i>
1) Membresía		
Número de participantes	Número muy limitado, algunos grupos excluidos de manera consciente.	Grande
Tipo de interés	Dominan los intereses económicos y/o profesionales.	Abarca una amplia gama de intereses afectados.
2) Integración		
Frecuencia de interacción	Integración frecuente y de alta calidad de todos los grupos en todos los asuntos relacionados con la política pública.	La frecuencia y la intensidad de los contactos fluctúan.
Continuidad	Membresía, valores y resultados persistentes en el tiempo.	El acceso fluctúa mucho.
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado.	Existe una medida de acuerdo, pero el conflicto siempre está presente.
3) Recursos		
Distribución de los recursos (dentro de la red)	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio.	Algunos participantes pueden tener recursos, pero son limitados, y la relación básica es consultiva.
Distribución de los recursos (dentro de las organizaciones participantes)	Jerárquica: los líderes pueden nombrar miembros.	Distribución variada y variable y capacidad para regular a los miembros.
4) Poder		
	Existe un equilibrio de poder entre los miembros; aunque un grupo puede dominar, debe ser un juego con suma cero si ha de persistir la comunidad.	Poderes desiguales que reflejan recursos y acceso desiguales; el poder es un juego de suma cero.

Fuente: Evans (1998: 247).

B) Enfoque de la interacción personal o antropológico

Estudia las relaciones entre agentes dentro de contextos organizacionales e interorganizacionales. Identifica el 'parentesco común' y la cultura convenida. El enfoque se ha descrito como antropológico porque es un estudio a nivel micro del comportamiento humano que estima el efecto del contexto sobre el comportamiento de los agentes. Los resultados de las políticas se determinan por las acciones y las interpretaciones de los actores de la elite. La continuidad de la política pública es el resultado de sistemas de creencias comunes difíciles de cambiar en el tiempo.

En los ochenta surgieron dos enfoques rivales: La iniciativa para las Relaciones Intergubernamentales (IRI, Inter-Governmental Relations Initiative), conocido como el modelo de Rhodes, y la iniciativa de Wilks y Wright, identificada como Iniciativa para las Relaciones Gobierno-Industria (IRGI, Government Industry Relations Initiative).

IRGI colocó en el centro de su análisis al estudio de las relaciones interpersonales entre actores dentro de las redes de políticas públicas. Intentó proporcionar una explicación sobre la compleja naturaleza de la formación de la política industrial con base en un modelo de interacción personal. Sostuvo que las políticas públicas se veían más como relaciones personales de grupos pequeños de actores políticos que como parte de una explicación más amplia de la naturaleza de la elaboración de políticas públicas en el estado moderno.

C) Enfoque de Análisis formal de redes

Se subdivide en a) estudios que se centran en las redes como una variable independiente, utilizada para explicar la continuidad de las políticas en el terreno de su elaboración (enfoque estructural fuerte); y b) estudios que subrayan el papel de los factores estructurales exógenos y endógenos de la red (enfoque estructural débil).

C1) Estructuralismo fuerte

Da prioridad a los análisis que investigan a las redes como estructuras que atribuyen papeles, recursos y capacidades que afectan tanto la manera en que se comportan los grupos como los resultados de las políticas. Se presta atención no a los individuos, sino a las posiciones que ocupan los actores sociales y sus relaciones y conexiones entre ellos.

C2) Enfoque estructural débil

Este enfoque está basado en el modelo de Rhodes que tiene cinco propuestas centrales: 1) cualquier organización depende de otra en términos de recursos, 2) para lograr sus metas,

las organizaciones tienen que intercambiar recursos, 3) aunque la toma de decisiones dentro de la organización es limitada por otras organizaciones, la coalición dominante conserva cierta discrecionalidad. El sistema reconocido de la coalición dominante influye en la determinación de las relaciones que se ven como problemáticas y los recursos que se buscarán, 4) la coalición dominante emplea estrategias dentro de las reglas del juego conocidas para regular los procesos de intercambio, y 5) las variaciones en el grado de discrecionalidad son producto de las metas y el poder potencial relativo de las organizaciones que interactúan.

D) Enfoque integrador o dialéctico

Señala que las afirmaciones explicativas del enfoque de nivel medio, como el análisis de las redes de políticas públicas, son limitadas. Sugiere la integración de las perspectivas de nivel medio con las de nivel macro y micro.

Benson (1977) propone 4 dimensiones clave para construir un enfoque dialéctico de las organizaciones modernas: producción social (postula que las redes de políticas son parte de un mundo social más amplio -ámbito local, nacional e internacional-, no son entidades fijas ni determinadas), totalidad (sugiere entender las redes en una totalidad más amplia de formas de gobierno con niveles y sectores múltiples que interactúan), contradicción (concibe el orden social como construcción que tiene rupturas, incongruencias e incompatibilidades con el tejido social) y praxis (se refiere a la “reconstrucción libre y creativa de los arreglos sociales sobre la base de un análisis razonado tanto de los límites como de las potencialidades de las formas sociales presentes” (Benson, 1977: 5).

El enfoque de la intermediación de intereses desde su perspectiva integradora será otra base de análisis de las relaciones entre grupos y sectores gubernamentales que coordinan las PAPVF para referirse al tipo de redes y a las funciones que desarrollan (ver cuadro 6).

Cuadro 5
Enfoques en el estudio de redes de políticas.
Escuela de la intermediación de intereses

<i>Enfoques</i>	<i>Énfasis</i>	<i>Ejemplos</i>	<i>Debilidades</i>	<i>Exponentes clave</i>
Interacción grupal	Describe las relaciones entre los grupos y funcionarios públicos dentro de los sectores y subsectores de las políticas públicas Tiende a subrayar la existencia de grupos internos legitimados y aboga por la defensa del pluralismo con base en el hecho de que la red enfrenta poderes y amenazas de contrapeso de grupos que pretenden entrar en ella.	Pluralismo de élite Muy desarrollado en Estados Unidos, donde los procesos de políticas públicas se consideran desagregados en subsistemas (triángulos de hierro o redes temáticas abiertas y plurales) en donde interactúan burócratas, miembros del Congreso y grupos de interés.	No se interesa en el efecto de las redes ni en el impacto de la estructura sobre las redes Las redes son una etiqueta conveniente para describir las relaciones entre los grupos y el gobierno.	En los Estados Unidos: Freeman, 1995; Ripley y Franklin, 1980. En Gran Bretaña, Richardson y Jordan en 1979, utilizaron el enfoque para describir la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de los sectores y los subsectores de las políticas públicas.
Interacción personal	Este enfoque antropológico sostiene que las redes se basan casi exclusivamente en la interacción personal. Las redes se delimitan por un “parentesco común” y una “cultura convenida”.	El estudio de Hecló y Wildavsky de 1974 sobre el Tesoro en el Reino Unido. El estudio de McPherson y Raab sobre política educativa en el reino Unido.	Se centra demasiado en el papel de los individuos y cómo ven las redes, en lugar de hacerlo en las redes como estructuras e instituciones que influyen en los actores.	

<i>Enfoques</i>	<i>Énfasis</i>	<i>Linaje</i>	<i>Debilidades</i>	<i>Exponentes clave</i>
Análisis formal de redes	Aquí se encuentran dos perspectivas el enfoque estructuralista débil y el fuerte; ambos sostienen que las redes importan en diversos grados en tanto atribuyen papeles, recursos y capacidades, y la unidad clave del análisis no son las instituciones formales del Estado, sino las entidades corporativas dentro de los campos de las políticas públicas particulares. Los estructuralistas débiles ponen mayor énfasis en la interacción entre los factores exógenos y el comportamiento de la red.	El recuento estructuralista fuerte <i>The Oorganizational State</i> , de Laumann y Knoke (1988), encontró que aquellos con posiciones de influencia dentro de las redes son grupos con reputación por sus influencias y buenos contactos. El recuento estructuralista débil <i>Policy Networks in British Government</i> de Marsh y Rhodes (1992b), encontró que la política pública en Gran Bretaña se hacia a través de redes y no del parlamento.	La investigación de Laumann y de Knoke (1988) demuestra quién tiene relaciones con quién, pero no puede explicar cómo tropiezan estas relaciones en la elaboración de políticas públicas (por ejemplo, ¿por qué unos grupos son centrales y otros no?). El estudio de Marsh y Rhodes (1992b) no logra conceptualizar la relación entre estructura y agencia.	Laumann y de Knoke (1988) Marsh y Rhodes (1992b)
Enfoques integradores	Tales enfoques intentan lidiar con el problema de la estructura y la agencia a través de enfoques integradores de nivel medio	Análisis formal de redes	Limitada investigación empírica.	Watt (1996) integra la red de actores, las políticas y las interpretaciones de la coalición defensora de la elaboración de políticas públicas. Evans y Davies (1998) integran la transferencia de políticas públicas y la red de actores en la elaboración de políticas públicas.

Fuente: Evans (1998: 234-235)

2. 1. 2. 1. 2. Las redes de políticas como gobernación

La noción de redes de gobernación [*network-like forms of governance*] alude a “la coordinación entre los actores políticos, sociales y económicos y las modalidades consiguientes de solución de problemas en ‘formas de gobernancia basadas en redes’” (Messner, 1999: 95).

Me interesa destacar dos papeles que han jugado este tipo de redes de políticas como formas de coordinación social y como movilizadoras de recursos:

A). Las redes de políticas como una forma de coordinación social.

La coordinación mediante redes “se entiende como la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución” (Lechner, 1997: 14). Siguiendo a Lechner (1997), una idea común de coordinación implica tres dimensiones que se hallan implícitas en la coordinación política: la regulación, la representación y la conducción. La institución más conocida en el alcance práctico de la coordinación es la planificación. Las políticas de ajuste económico buscaron que el mercado fuese el mecanismo exclusivo de coordinación social. Este modelo opera, en los hechos, como correctivo del modelo interventor estatal.

La estructura de una red de políticas comprende: a) las líneas de relaciones entre los actores de un área política en forma más horizontal que jerárquica; b) los tejidos relacionales son interorganizacionales, “mientras que en la investigación tradicional de *policy* el análisis de las organizaciones individuales las situaba en el centro” (Messner, 1999, 96); c) las interacciones entre los actores de la red se caracterizan por ser informales y flexibles.

B) Las redes de políticas en el estudio de los movimientos sociales: las Redes del Tercer Sector

El enfoque de la *movilización de recursos* o *escuela particularista* desarrollado por la escuela norteamericana para dar cuenta de los movimientos sociales, tiene una estrecha cercanía con el análisis de redes.

El enfoque de movilización de recursos “afirma que los MS pueden concebirse esencialmente como manifestaciones de redes socio espaciales latentes, cuyo elemento aglutinador son sobre todo comunidades de valores (véase Max Kaase, en Dalton/Küchler, 1990, 98). Para estos

estudiosos, la diferenciación social ha conducido en la sociedad industrial avanzada a la formación de comunidades de valores con alta densidad de interacción personal entre los integrantes: Las redes socio espaciales así formadas subsisten durante largos períodos de tiempo y pueden activarse en una coyuntura favorable a la movilización” (Riechmann y Fernández, 1994: 27).

La postura de la movilización de recursos parte del análisis de organizaciones y no de individuos, analiza la eficacia con que los movimientos emplean los recursos de los que disponen, no plantea si sus decisiones son racionales o no. Da por sentado que hay una insatisfacción individual y que existen los conflictos sociales en las sociedades, consideran que la acción colectiva depende de la oportunidad y eficacia con que se utilicen los recursos. Los movimientos sociales no dependen tanto de que haya cierto potencial sino de la creación de organizaciones que tengan la capacidad de movilizarlo (Riechmann y Fernández, 1994).

Las Redes del Tercer Sector se ubican como una forma organizativa y de presión, en donde distintos actores se vinculan informalmente para incidir en la orientación de las políticas públicas. Se construyen a partir de los vínculos de varias organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (Milanese, Merlo y Machín, 2000: 37) y de personas interesadas en participar para solucionar un problema en específico.

Las presiones que realizan las redes, por lo regular no implican la movilización de masas, sólo en momentos muy decisivos. Más bien, buscan vías legales y la forma más receptiva de las mismas. Se convence mostrando que algo no es natural, ni accidental sino que tiene responsables, a su vez, propone soluciones verosímiles que apelan a principios compartidos (Keck y Sikkink, 2000).

Keck y Sikkink (2000: 48) las llaman redes de defensa transnacional⁵⁹, y proponen medir su influencia⁶⁰ examinando si se cumplen algunas metas, a partir de algunas etapas

⁵⁹ Las autoras distinguen tres tipos de redes transnacionales, de acuerdo con sus motivaciones: “1]las que tienen *metas instrumentales*, sobre todo las corporaciones y los bancos transnacionales; 2] las motivadas principalmente por sus *ideas causales comunes*, como los grupos científicos o las comunidades epistémicas, y 3] las originadas sobre todo por *ideas comunes basadas en valores o principios* (redes transnacionales de defensa)” (Keck y Sikkink, 2000: 54-55).

⁶⁰ Las cuestiones en las que se han organizado con más eficacia las redes y que aparecen más frecuentemente como su tema central son: 1] asuntos relacionados con el daño físico a individuos vulnerables, sobre todo cuando existe una cadena causal corta y clara (o una historia) que señala la responsabilidad, y 2] asuntos acerca de la igualdad u oportunidad legal. La primera característica responde a la lógica normativa, y la segunda a una lógica jurídica e institucional” (Keck y Sikkink, 2000: 51).

“1] creación de un problema y establecimiento de la agenda; 2] influencia sobre las posiciones discursivas de los estados y las organizaciones institucionales; 3] influencia sobre los procedimientos institucionales; 4] influencia sobre el cambio de táctica de los ‘actores-meta’, que pueden ser estados, organizaciones internacionales [...] y 5] influencia sobre el comportamiento estatal”.

Las etapas anteriores serán retomadas en la comparación de las redes de las tres entidades que realizo en el capítulo 6. Sin embargo, difiero del concepto de redes transnacionales utilizado por Keck y Sikkin (2000) porque no dan cuenta de aquellas redes que se forman en ámbitos locales, por lo que utilizaré el concepto usado por Milanese, Merlo y Machín (2000: 37) de Redes del Tercer Sector, pues apoya la explicación que ha tenido el Movimiento Amplio de Mujeres en la formación de redes para generar cambios legislativos para sancionar la violencia familiar.

Los enfoques descritos ayudaron al proceso de análisis de la investigación para caracterizar las redes estudiadas desde distintos ejes y ubicarlas como redes polifacéticas por los rasgos que presentan en los distintos momentos del ciclo de la política pública, pues funcionaron como:

1. Redes del Tercer Sector en la etapa de visualización del tema de la violencia como un problema social.
2. Intermediadoras de intereses no sólo localmente, pues son parte de redes más amplias (nacionales e internacionales), fundamentalmente, en el período en el que introducen el tema de la violencia en la agenda pública y comienzan a diseñar políticas específicas contra la violencia.
3. Forma de coordinación cuando las organizaciones sociales e instituciones de gobierno establecen mecanismos de coordinación para implementar y evaluar las PAPVF.

Estas funciones se presentan de manera predominante en algún momento del ciclo de la política, pero más bien tienden a superponerse.

2. 2. Modelo⁶¹ analítico

Para dar cuenta de las interacciones entre integrantes de ONG, funcionarios de gobierno y especialistas en la elaboración e implementación de PAPVF, en tres entidades del país, utilicé dos niveles de análisis, en los que seguí una lógica clasificatoria (Bartolini 1991). Es decir, dividí la intención de cada nivel en categorías,⁶² incluyendo los distintos intereses teórico analíticos de la investigación, a saber, A) el ciclo de las políticas APVF y los actores que participan en él, con ello cubrí el contexto en el que se gestan las redes de PAPVF. El contexto lo reconstruí en el ámbito internacional y nacional, y después, en cada uno de los tres estados, destacando a los actores principales y las acciones realizadas en materia de equidad de género para prevenir y atender la violencia familiar.; y B) el análisis micro⁶³ de las redes estatales de PAPVF y el análisis macro de las redes estudiadas caracterizadas desde tres enfoques:⁶⁴ el análisis de redes, las redes vistas como forma de intermediación y las redes como forma de gobernación.

A. La ubicación de los actores en el ciclo⁶⁵ de las políticas⁶⁶ comprende a) el establecimiento del tema como problema (agenda sistémica⁶⁷), b) la consideración del

⁶¹ Un modelo se utiliza para describir, explicar y/o interpretar, predecir (hipótesis, tendencias) y actuar (Machín, 2003), sin por ello pensar que el modelo es la realidad, sólo es una representación de la misma. Por modelo analítico me refiero a los niveles analíticos, variables y categorías utilizadas para analizar los casos objeto de esta investigación-

⁶² Este trabajo sigue una de las acepciones revisadas por Bartolini (1991), en su recuento acerca de las orientaciones metodológicas generales en las Ciencias Sociales, la cual se centra en el estudio de técnicas específicas de investigación y de su lógica, de los instrumentos y las operaciones necesarias para crear tales técnicas y para interpretar sus resultados. Lo que lleva a que la metodología se genere en función de los intereses de la investigación.

⁶³ Identifico como micro el estudio de las características de cada red estatal en particular y como macro, la comparación de las tres redes y el análisis de la vinculación entre ellas.

⁶⁴ Los componentes de cada enfoque se presentan más adelante en la sección correspondiente al modelo teórico.

⁶⁵ La noción de ciclo de política entiende a la política como proceso. Aguilar (1996: 15) señala el *policy process*, como un dispositivo analítico construido intelectualmente para explicar el proceso de la política, cuyo orden es lógico y no cronológico. “Las etapas del proceso denotan no sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos realmente separables. En la práctica las ‘etapas’ pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse”. May y Wildavsky (1977, citados por Aguilar, 1996) hablan de ciclo de la política para dar una idea de corrección y continuidad en las políticas (fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación).

⁶⁶ En otro estudio identifiqué a la década de los sesenta como el momento en el cual se inicia la discusión del problema por parte de las organizaciones de mujeres (agenda sistémica), a la década de los ochenta como el período en que se visualiza al tema dentro de la agenda formal de las políticas, y a la de los noventa como la fase de formulación e implementación de políticas con perspectiva de género en el ámbito nacional. Estos

problema en forma seria y activa por parte de los tomadores de decisiones (agenda formal) y la identificación del tipo de públicos que impulsan la agenda; c) las alternativas de solución que se formulan; d) el tipo de política elegida; e) la implementación de la política; y f) la evaluación de la política.

En cada etapa se precisan los actores que impulsan su desarrollo y se reconstruye el marco del contexto social y político de cada estado,⁶⁸ en vinculación con el resto del país, considerando:

- ✓ Partido en el gobierno y postura ante el tema de género (nacional y estatal).⁶⁹
- ✓ Identificación de las personas y grupos que apoyan/no apoyan las políticas con perspectiva de género.
- ✓ Apertura o no a los temas de género.⁷⁰
- ✓ Relación entre apoyo/oposición y otros factores sociopolíticos (proximidad de elecciones, p. e.)

En virtud de que las redes pueden ser distintas en cada fase del ciclo de la política, esta investigación se centró en la formación de redes en la etapa de implementación de la política, en las tres entidades seleccionadas, pero sin perder de vista los vínculos de la red en otros momentos, a fin de hacer algunas conjeturas referentes al impacto de las políticas para no quedarnos en la mera descripción de la red actual.

B. El análisis micro y macro de las redes de políticas de PAVF. Partí de considerar a la red como el conjunto de actores y lazos definidos por una relación, por lo que ubiqué a la red de políticas como el conjunto de actores individuales y las relaciones

critérios los utilicé como base de referencia para la reconstrucción de las particularidades de este ciclo en las entidades seleccionadas (Campos, 2000).

⁶⁷ La distinción entre dos tipos de agenda se debe a Roger Cobb y Charles Elder (1996). Ellos consideran que la agenda sistémica, también llamada pública o constitucional, está integrada por las cuestiones que son percibidas como merecedoras de atención pública por los integrantes de una comunidad. Y a la agenda formal, institucional o gubernamental la identifican como la referida a los asuntos aceptados por los organismos gubernamentales de nivel local, estatal o nacional.

⁶⁸ Este nivel analítico se plantea preguntas tales como: ¿Qué actores impulsaron iniciativas de PAPVF? De las acciones realizadas en PAPVF ¿en cuántas participan los y las entrevistados (as)? ¿Qué agrega o separa a los actores?

⁶⁹ “Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convezan al gobierno de su validez. Normalmente los gobiernos reflejan en sus actos los límites, las tendencias y hasta las proclividades del sistema político que conducen” (Aguilar, 1996: 32-33).

⁷⁰ La interacción de actores organizados en una red [*decision styles*] no es armónica o simbiótica. Hay competencia y hay cooperación, algunos autores hablan de competencia cooperativa (Messner: 1999).

establecidas por ellos para la implementación de PAPVF. En este caso, me interesa destacar la relación colabora con ... /no colabora con⁷¹ para realizar acciones⁷² APVF, así como identificar las características que tiene esa relación en distintos niveles, basados en conceptos clásicos del análisis de redes que se enfocan a dar cuenta de las redes en los siguientes aspectos: composición, morfología, función, estructura, institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias de los actores. Las redes se caracterizaron en relación al ciclo de las políticas desde tres lentes diferentes: el análisis de redes, las redes vistas como forma de intermediación, y como forma de gobernación. Para cada enfoque se operacionalizaron algunas variables y categorías de análisis, cuya base fue el marco teórico que presenté al inicio de este capítulo, que son recuperadas en el cuadro 5.

Cuadro 6
Enfoques, Variables y categorías para el análisis de redes de PAPVF

Enfoque	Variables	Categorías
Análisis de redes	Composición	<input type="checkbox"/> Actores <ul style="list-style-type: none"> ○ Número: Cantidad de actores participantes ○ Tipo de participantes: (ONG, Academia, Gobierno, Partido Político, Iniciativa Privada, Organismo Internacional, Independiente, otro). ○ Atributos de los actores: Sexo, edad, profesión, nivel de estudios.
	Estructura	<input type="checkbox"/> Modelo de relaciones <ul style="list-style-type: none"> ○ Lazos recíprocos <input type="checkbox"/> Agrupación o diferenciación en las subredes <input type="checkbox"/> Centralidad <ul style="list-style-type: none"> ○ Intermediación (<i>Betweenness</i>) ○ Grado nodal interno (<i>In degree</i>) ○ Grado nodal externo (<i>Out degree</i>) ○ Grado de constreñimiento
Redes como forma de intermediación	Tipo de red	<input type="checkbox"/> Homogénea/Heterogénea <input type="checkbox"/> De asuntos <input type="checkbox"/> Comunidad de políticas <input type="checkbox"/>

⁷¹ Las categorías que conforman la variable “colabora con...” se definieron después de aplicado el cuestionario de entrevista, a través de preguntas abiertas, con la finalidad de que las (los) entrevistadas (os) no se vean limitadas (os) para precisar la gama de posibilidades que identifican como colaboración, en los vínculos que establecen entre actores de ONG, academia y gobierno para implementar las políticas de atención y prevención de la violencia familiar.

⁷² En el análisis de redes se identifican los actores y las acciones, en donde la acción constituye la relación.

Enfoque	Variables	Categorías
	Función ⁷³	<input type="checkbox"/> Canalizar el acceso al proceso de diseño de la política <input type="checkbox"/> Consulta o intercambio de información <input type="checkbox"/> Negociación <ul style="list-style-type: none"> ○ Intercambio de recursos⁷⁴ ○ Movilización de recursos ○ Conflicto ○ Competencia <input type="checkbox"/> Coordinación de una forma de acción independiente <input type="checkbox"/> Cooperación en la <ul style="list-style-type: none"> ○ Formación ○ Implementación ○ Legitimación política
	Naturaleza de las relaciones	<input type="checkbox"/> Conflictiva <input type="checkbox"/> Competitiva <input type="checkbox"/> Cooperativa
Red como forma de gobernación	Institucionalización ⁷⁵	<input type="checkbox"/> Grado de institucionalización <ul style="list-style-type: none"> ○ Mayor ○ Menor
	Reglas de conducta	<input type="checkbox"/> Convenciones de la interacción <ul style="list-style-type: none"> ○ Percepción de roles ○ Intereses ○ Antecedentes educativos, sociales e intelectuales.
	Relaciones de poder	<input type="checkbox"/> Distribución de recursos y necesidades entre los actores y sus estructuras organizacionales. <ul style="list-style-type: none"> ○ Captura o colonización de agencias del estado. ○ Autonomía de los intereses organizados en la administración estatal. ○ Instrumentalización o captura por parte del Estado de intereses privados. ○ Simbiosis (balance de poder).
	Estrategias de los actores ⁷⁶	<input type="checkbox"/> Tipos <ul style="list-style-type: none"> ○ Colaborativo

⁷³ Las redes constituyen canales de comunicación que pueden realizar varias funciones que dependen de las necesidades, intenciones, estrategias y recursos de los actores involucrados (Waarden).

⁷⁴ Considero que hay intercambios de recursos distintos en las redes que llevan a la resolución de un mismo objetivo, el incentivo es lograr mayor complementariedad de las capacidades. Los intercambios pueden ser recíprocos, redistributivos y de mercado. Los *recíprocos* se realizan entre individuos que tienen carencias o recursos similares dentro de un contexto de confianza; los *redistributivos* o del tipo *patrón/cliente*, se dan entre personas con jerarquía diferente y recursos desiguales; y los *intercambios de mercado* obedecen a la circulación de bienes y servicios por medio del mercado y de sus leyes (Lomnitz, 1998: 344).

⁷⁵ El grado de institucionalización comprende el carácter formal de la estructura de la red y su estabilidad. La institucionalización tiende a ser más grande en redes con una organización formal completa, cerradas, con membresía obligatoria, alta intensidad, multiplicidad y simetría de las relaciones y con una unidad política central. Y tiende a ser menor, cuando la red no tiene límites precisos (Waarden: 1992).

⁷⁶ Los actores desarrollan estrategias para administrar sus interdependencias. La estructuración involucra primero la selección (o cambio) de los actores participantes, y secundariamente la forma de las relaciones con

Enfoque	Variables	Categorías
		o No colaborativo

Las variables y categorías referidas anteriormente fueron el marco de análisis de la información relacional obtenida a través de la aplicación de entrevistas, en los tres casos abordados. El detalle para la obtención de los datos relacionales se define en la siguiente sección.

2. 3. Tratamiento de datos

El modelo de análisis empírico contempla las etapas y procedimientos realizados para recabar, sistematizar y analizarla información relacional de los tres casos abordados en este estudio, el cual fue construido a partir del siguiente itinerario:

2. 3. 1. Selección de casos

Seleccioné las entidades a estudiar, a partir de una muestra de conveniencia, por lo que los casos no se consideraron comparables, ni susceptibles de generalizaciones nacionales. Sin embargo, en el desarrollo de la investigación observé que era posible realizar comparaciones de las características de las redes entre sí y de los resultados de las PAPVF en los que influyeron. Identifiqué un período, comprendido entre 1997 y 2002, que abarca dos administraciones gubernamentales que en los tres casos, son encabezadas por un mismo partido de manera consecutiva -el PRI en el caso de Puebla, el PRD en el Distrito Federal y el PAN en Guanajuato- para analizar, si el hecho de que un partido en particular fuese quien gobernara, influía de alguna manera en el impulso o no de las políticas de PAPVF.

En la elección de las entidades tomé en cuenta los siguientes criterios (ver cuadro 7):

- La existencia de un organismo encargado de implementar el Programa Estatal de la Mujer formado durante el sexenio de Ernesto Zedillo y que tuviera continuidad con la administración de Vicente Fox (cuadro 1, en capítulo 1).
- Que en la entidad se haya elaborado y desarrollado algún programa o línea de trabajo en PAVF en el marco del Programa Estatal de la Mujer.
- Existencia de leyes que sancionen la violencia familiar.

esos actores. Las agencias estatales como participantes de las redes pueden tratar de influenciar directamente las diferentes características de estas (p. e. la intensidad, multiplicidad, simetría, agrupamiento, centralidad de la red, reglas de interacción, los términos de intercambio y la función de la red (Waarden: 1992).

- Facilidad de desplazamiento a las entidades elegidas en términos de costos de traslado y distancia para realizar la investigación.

Los 3 casos que se escogieron tuvieron grandes avances en materia de prevención y atención de la violencia intrafamiliar desde 1999 y tienen programas o líneas de acción definidos hasta el 2003 (lo que abarca un período de estudio de cuatro años). En el caso del D. F. se conformaron 16 Unidades Delegacionales (UAPVIF) para atender los problemas de violencia en la familia; en Guanajuato se iniciaron acciones para desarrollar un programa estatal contra la violencia que abarcara todos los municipios del estado; y en Puebla, logró constituirse el Programa Estatal contra la Violencia Intrafamiliar 2000-2005, con lo que las tres entidades son pioneras en la atención del problema desde iniciativas de política pública. Por otra parte, tanto en Guanajuato, D. F. y Puebla se aprobó una ley que sanciona la violencia familiar, lo cual constituye un factor indispensable para que se tomen medidas de política pública tendientes a atender y aminorar el problema.

2. 3. 2. Selección de la muestra

Realicé un total de 54 entrevistas, de las cuales 28 fueron en el Distrito Federal, 12 en Guanajuato y 14 en Puebla.

En el caso del Distrito Federal la muestra fue más amplia porque partí de las Unidades de Atención a la Violencia Familiar (UAPVIF) y no del Instituto de la Mujer. Al ser 16 UAPVIF, consideré necesario hacer entrevistas en cerca de la 3ª parte, es decir en 6. Las entrevistas se iniciaron en la UAPVIF Álvaro Obregón, porque estaba iniciando un proyecto para conformar una instancia –Red de Referencia y Contrarreferencia de casos a nivel delegacional- que articulara los esfuerzos de distintos actores para prevenir y atender la violencia familiar en la delegación. Además, en una consulta con personas que se vinculan con el trabajo de las UAPVIF para indicar cuáles de ellas trabajaban de manera más adecuada; la Unidad que más mencionaron fue la Álvaro Obregón, por lo que el trabajo se inició con esta unidad.

Las siguientes unidades fueron seleccionadas a partir de su mención como vínculo de colaboración de las personas entrevistadas inicialmente. Se optó por entrevistar a las personas que eran mencionadas más reiteradamente y además, se buscó que fueran de diversas áreas geográficas de la ciudad y de zonas de marginación diferentes. Cubrí 17

entrevistas con personas de las UAPVIF, el resto las realicé a personas de ONG, de la academia y de la Dirección de Equidad y Género, de la cual dependen las UAPVIF.

En el Distrito Federal no hice entrevistas con otras instancias gubernamentales con las cuales se relacionan las UAPVIF, porque tienen una dimensión local y por ello, rara vez tienen influencia relacional con el resto de las UAPVIF. De tal suerte, privilegié entrevistas con gente de la Dirección de Equidad y Género, pues fue la instancia gubernamental en la que confluían las relaciones de las distintas Unidades.

El criterio que utilice para detener las entrevistas fue que las personas entrevistadas mencionaban a vínculos que ya estaban en la red. Es decir, las preguntas dejaban de arrojar nuevos lazos en la red. Ello mostraba que nos acercábamos a la configuración de la red total, aunque cubrir este aspecto al 100% nunca fue el propósito de esta investigación.

En el caso de Guanajuato y Puebla las entrevistas partieron de las personas encargadas del Programa Estatal de Violencia en el Instituto de la Mujer Guanajuatense y en el Instituto Poblano de la Mujer. Esta elección se debió a que las ubiqué como el punto de partida de ambas redes estatales, porque los Institutos de la Mujer tienen el mandato de impulsar políticas, programas y acciones con enfoque de género que prevengan y atiendan la violencia familiar.

Cuadro 7
Estados seleccionados

Estado	Instancia responsable del Programa Estatal de la Mujer	Año de constitución de la institución encargada de operar el Programa Estatal de la Mujer	Legislación que sanciona la Violencia familiar	Programa y/o acciones PAVF	Instancia responsable del Programa Estatal de Violencia	Unidades operativas del Programa Estatal contra la Violencia Familiar	Partido en el poder en las últimas dos administraciones estatales
Distrito Federal	Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES-DF)	1999	Ley aprobada	Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal	Secretaría de Desarrollo Social del D. F. Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	16 Unidades Delegacionales de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (UAPVIF)	PRD
Guanajuato	Instituto Guanajuatense de la Mujer (IMUG)	1999	Ley aprobada	Aún no se concreta su elaboración por parte del Consejo de Violencia, se cuanta con un borrador elaborado previamente por el IMUG	Consejo de Violencia Sistema Estatal DIF	46 Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CENAVIS)	PAN
Puebla	Instituto Poblano de la Mujer (IPM)	2001	Ley aprobada	Programa Estatal contra la Violencia Intrafamiliar (2000-2005)	Consejo de Violencia Instituto Poblano de la Mujer	Instituto Poblano de la Mujer	PRI

Fuente: Elaboración propia

2. 3. 3. Cuestionario piloto

La prueba del cuestionario la llevé a cabo en el mes de febrero del año 2002, en el estado de Puebla. Realicé 5 entrevistas a personas de gobierno y de la iniciativa privada que colaboran en acciones contra la violencia, tomando como punto de partida al personal del Instituto Poblano de la Mujer. El piloteo me permitió detectar que era necesario reducir el número de preguntas, pues resultaba cansado para el/la entrevistado/a y para la entrevistadora cubrir la amplitud de preguntas y temas abordados en la entrevista.

De este modo, quité aquellos aspectos vinculados con: la influencia del sistema político en el impulso de políticas con enfoque de género y las dificultades enfrentadas para realizar su trabajo en violencia, así como preguntas que aludían a personas con las que la colaboración era difícil o que bloqueaban la colaboración con otras personas. En particular, noté que esta última parte incomodaba mucho a las personas y buscaban evitar la respuesta.

Retiré los aspectos señalados porque estos temas se podían cubrir con información documental y a partir de algunas entrevistas con informantes clave. Al reelaborar el cuestionario, éste se centró en aspectos relacionales que permitieran conocer los nombres de las personas con las que se establecían relaciones de colaboración, y de manera secundaria se destacaron aspectos como la experiencia en el tema y las áreas en las que se desarrolla el trabajo de las personas entrevistadas.

El cuestionario corregido lo apliqué un mes después en el estado de Guanajuato, en donde se observó que era un instrumento más ágil y que permitía captar la información relacional prevista, por lo que continué realizando el resto de las entrevistas con este instrumento.

2. 3. 4. Análisis de la Información

Con la información obtenida, integré una base de datos en *Access* para elaborar tablas relacionales en *Excell* a partir de filtros que consideraron los atributos de los actores, las relaciones y los tipos de lazo o vínculo para configurar las características de la red. Con los datos obtenidos, elaboré listas de actores y realicé matrices relacionales en el paquete de cómputo *Ucinet* y gráficas en *Pajek* para la visualización de la red. Lo anterior me permitió hacer un análisis de las características que presentaban las redes.

2. 3. 5. Criterios metodológicos del cuestionario

Objetivo: La aplicación del cuestionario me permitió recabar información para reconstruir las redes de relaciones que se establecen para implementar PAPVF a través de Programas Estatales Contra la Violencia Familiar en el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla.

Unidad de análisis: **Relaciones de colaboración** establecidas entre las personas que realizan políticas de atención y prevención de la violencia familiar en el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla. La colaboración entre actores de la red de PAPVF se refiere a una amplia gama de situaciones: apoyo para canalizar casos, asesoría, capacitación, intercambio de recursos (humanos, financieros y materiales), apoyo político, información y todas aquellas acciones que a partir del esfuerzo conjunto, derivado de la interacción, tengan incidencia en las políticas contra la violencia familiar.

Técnica: Utilicé la técnica de bola de nieve –*snowball*– (Goodman, 1961; Erikson, 1978 y Frank, 1979). Cada entrevistado proporcionó los nombres de las personas con las que tiene relaciones de colaboración y posteriormente, se continuaron las entrevistas con las personas mencionadas, a las que a su vez se les pidió que mencionaran a las personas con las que tienen relaciones de colaboración. Así, inicié las entrevistas para buscar la *red egocéntrica*⁷⁷ de las personas responsables de los programas estatales y delegacionales de violencia, y posteriormente, se buscaron los nexos que había entre las personas mencionadas por *ego*.

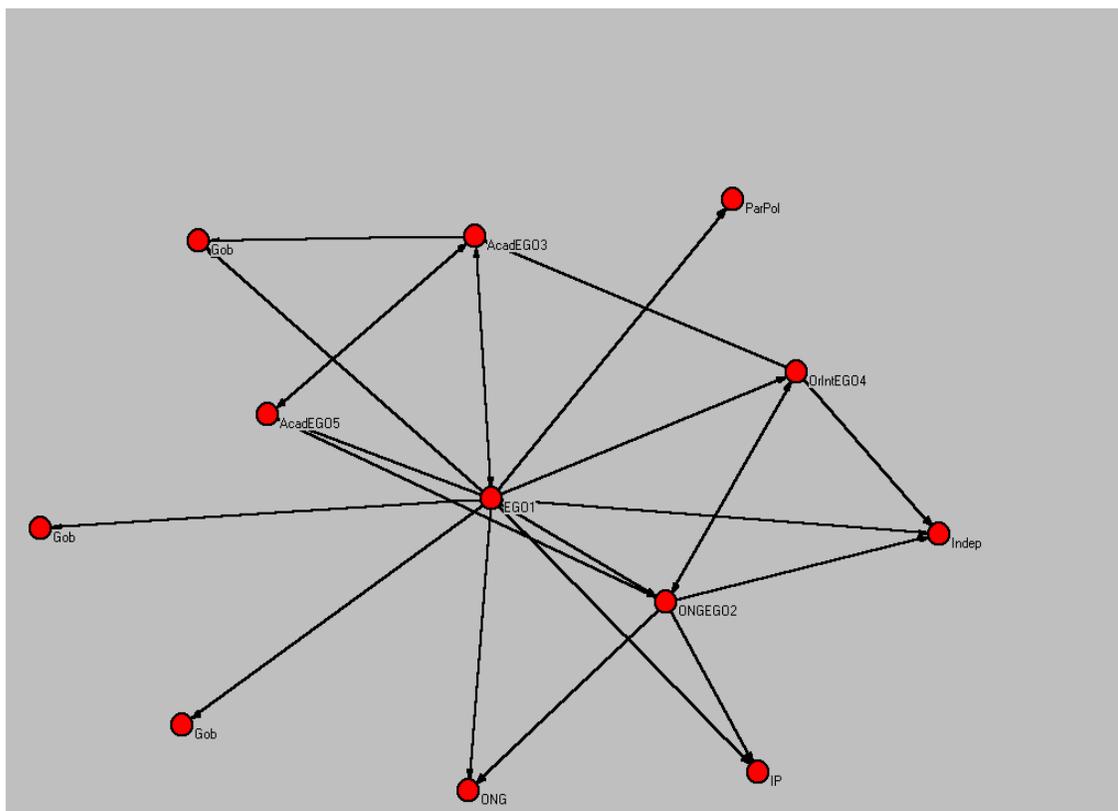
La red egocéntrica se refiere a “la red que se dibuja o modela a partir de una persona (denominada de forma convencional ego). Es la red formada por todas las personas que ego declara como significativas en su vida cotidiana” (Milanese, Merlo y Machín, 2000: 36). En esta investigación, la construcción de la red se enfocó a las personas con las que ego considera más importante establecer relaciones de colaboración para realizar su trabajo en violencia familiar. La red de ego es completamente subjetiva y se conecta con otras redes egocéntricas.

Obtuve *redes egocéntricas de segundo orden*, las cuales comprenden a las personas que *ego* considera como significativas y las relaciones de estas personas entre sí, en donde resulta que cada persona entrevistada constituye a su vez, un *ego* y las no entrevistadas que son mencionadas por los *ego* se denominan *alter*, como se ejemplifica en la gráfica 2. Con

⁷⁷ Es decir las relaciones de colaboración que una persona (*ego*) tiene con otras personas.

la vinculación entre estas redes egocéntricas obtuve una aproximación a una red más amplia en la que se vinculan los tres estados abordados.

Gráfica 1
Ejemplo de una red egocéntrica de 2o orden



En análisis de redes, las gráficas relacionales constituyen una colección de puntos y líneas, en donde los puntos son denominados como *nodos* y pueden representar personas o instituciones. Las líneas representan una *relación* específica, cuando tienen dirección se denominan *arcos* y se conocen como *aristas* cuando no la tienen. Las flechas definen si la relación es *unívoca* (no recíproca) o *biunívoca* (recíproca).

En la gráfica 1 es posible ejemplificar el método de bola de nieve utilizado en las entrevistas, a partir de una gráfica que muestra a los actores y sus relaciones. El *ego* número 1 representa a la persona encargada del programa de violencia con quien inician las entrevistas y las líneas que salen son las personas con las que *ego* tiene relaciones de “colaboración” de manera cercana. A su vez, los *egos* 2 al 5 son personas mencionadas por

ego1 que fueron entrevistadas, cuya relación nos da como resultado una red más amplia, en donde se vinculan las redes egocéntricas entre sí.

Selección de entrevistados (as): Inicié las entrevistas con personas que tienen bajo su responsabilidad la operación de programas estatales de violencia o líneas de acción contra la violencia con enfoque de género en Guanajuato y Puebla, los cuales se desarrollan en el Instituto de la Mujer Guanajuatense⁷⁸ y en el Instituto Poblano de la Mujer, respectivamente.

A su vez, en el Distrito Federal el Programa contra la Violencia se desarrolla a partir de 16 Unidades Delegacionales de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) que dependen de la Dirección de Desarrollo Social del D. F. Las entrevistas comenzaron con el Coordinador de la UAPVIF Álvaro Obregón.

Se continuaron las entrevistas con las personas que fueron consideradas más importantes⁷⁹ por cada responsable de los programas de violencia. Después de la segunda entrevista, el criterio de selección cambió y se orientó a entrevistar a las personas cuyos nombres aparecían reiteradamente en entrevistas diferentes, es decir, eran las personas más mencionadas por diferentes personas.

Por último, como era imposible entrevistar a todas las personas mencionadas, se busco que hubiera entrevistas de sectores diferentes, es decir, de personas que realizaran su trabajo en el tema de violencia desde la academia, las ONG y el gobierno, de manera fundamental, pero si eran mencionadas con insistencia personas de otros sectores como los partidos políticos o la iniciativa privada, también se buscaba entrevistarlas.

Tamaño de la muestra

Distrito Federal: Abarqué 6 UAPVIF, 3 ubicadas en delegaciones con gobierno panista (Álvaro Obregón, Benito Juárez y Cuajimalpa) y 3 con gobierno perredista (Cuauhtémoc, Iztacalco y Tlalpan). No consideré otro partido porque las 16 delegaciones quedaron concentradas sólo en estos dos (como se observa en el cuadro 8 del capítulo 3). Elegí

⁷⁸ La responsabilidad de la atención de la violencia familiar quedó en manos del DIF estatal, a partir de la creación de la ley contra la violencia estatal; sin embargo, ésta no se realiza con enfoque de género. Como el Instituto Guanajuatense de la Mujer tiene proyectos y acciones específicas contra la violencia familiar con enfoque de género, la persona responsable de esta área fue considerada como el *ego* inicial de las entrevistas en este estado.

⁷⁹ El criterio de importancia se estableció a partir de que *ego* mencionara a la persona más de una vez y a que de manera directa le atribuyera un papel sustantivo en el desarrollo de las políticas de violencia familiar en el estado.

unidades de dos partidos distintos para indagar si el que fuesen de un partido u otro, tendría alguna influencia en la estructura de la red o en los resultados de las PAPVF en estas delegaciones.

Las entrevistas las realicé a el/la Coordinador/a de las mismas y a las/los Subcoordinadores Jurídico y Psicosocial de cada una de ellas,⁸⁰ en virtud de que son quienes concentran la responsabilidad de operación de las dos áreas que integran a las Unidades. Entrevisté a 21 personas de instituciones de gobierno, a 3 de ONG, a 3 de la academia y a 1 de una agrupación política, con lo que tenemos un total de 28 entrevistas. Las entrevistas las hice en los meses de abril, mayo, junio, octubre, noviembre y diciembre de 2002.

Guanajuato: Las entrevistas iniciaron con la Responsable del Área de Violencia de Género del Instituto Guanajuatense de la Mujer. Realicé 5 entrevistas a personas de ONG, 7 a personas de gobierno y 1 a una académica, que hacen un total de 13 entrevistas, en los meses de febrero y junio de 2002.

Puebla: Inicié las entrevistas con una de las responsables del servicio Tel Mujer, en virtud de que las acciones de violencia no son coordinadas por una persona en particular, así que después entrevisté a personas de distintas áreas involucradas en el tema. Las entrevistas abarcaron a 5 personas de instituciones de gobierno, a 3 de la academia, a 2 de ONG, a 1 de la iniciativa privada y a 1 de un partido político, que hacen un total de 12 entrevistas. Adicionalmente realicé 2 entrevistas semiestructuradas para complementar algunos datos no relacionales. Las entrevistas las hice en los meses de febrero y julio de 2002.

Estructura. El cuestionario se centró en recabar información referente a las relaciones de los actores para desarrollar políticas de violencia familiar; sin embargo, también se constituyó en una fuente secundaria para dos niveles analíticos importantes en la investigación -que inicialmente estaba previsto abordarlos sólo con información documental-, referentes al ciclo de la política y su contexto, y a las acciones realizadas en políticas de PAVF.

⁸⁰ Con excepción de la UAPVIF Cuajimalpa, en donde entrevisté a la Trabajadora Social y a la Conciliadora en lugar de la Subcoordinadora Jurídica y Psicosocial respectivamente; y de la UAPVIF Tlalpan, en donde no fue posible entrevistar a la Coordinadora.

El cuestionario (ver apéndice) tiene el mérito de ser una adaptación de las listas generadoras clásicas usadas para identificar redes de apoyo, a partir de redes egocéntricas, pero que en este caso se aplicaron al estudio de las redes de PAPVF

El análisis de las redes de políticas en PAVF abarcó seis aspectos generales como se describe a continuación:

- I. Datos generales de el (la) entrevistado (a)
- II. Actividades ligadas al trabajo en violencia familiar que ha realizado y realiza el (la) entrevistado (a) .
- III. Nexos institucionales, en el ámbito estatal, que el (la) entrevistado (a) tiene para realizar su trabajo en violencia familiar, haciendo énfasis en sus ligas con el Instituto Estatal de la Mujer.
- IV. Proceso de formación del Programa Estatal contra la Violencia Familiar para reconstruir los lazos y el tipo de intercambio personal de la red de PAPVF.
- V. Relaciones que el (la) entrevistado (a) establecen para resolver sus necesidades laborales en el tema de violencia.
- VI. Colaboración con organizaciones o Redes del Tercer Sector ligadas al combate a la violencia familiar.

2. 3. 6. Previsiones metodológicas

El estudio relacional implica tener en cuenta algunas previsiones metodológicas, tales como (Wasserman y Faust , 1994; Escamilla, 1996):

- ✓ Los actores y sus relaciones⁸¹ son vistos como interdependientes, en lugar de independientes, como unidades autónomas. La noción de actor no se refiere necesariamente a la idea de acción.
- ✓ Los nodos (lazos)⁸² relacionales son utilizados como flujos de recursos materiales (como el dinero y bienes de diverso tipo) y no materiales (como información, apoyo político, amistad, respeto, colaboración).

⁸¹ La relación implica la colección de lazos de algún tipo en específico entre sus miembros (Wasserman y Faust, 1994).

⁸² Un lazo establece una relación entre un par de actores (Wasserman y Faust, 1994).

- ✓ La unidad de análisis no es el individuo, el análisis de redes se centra en el estudio de las diadas⁸³ (dos actores y sus relaciones), triadas (tres actores y sus relaciones) o en sistemas más grandes (subgrupos de individuos y sus relaciones).

Los campos o redes son construcciones abstractas que el/la investigador /a define de acuerdo al criterio que le interese. Es importante la forma en que estas relaciones están ordenadas y preguntarse cómo la conducta de los individuos depende de este ordenamiento y de qué manera influyen los propios individuos en los ordenamientos (Lomnitz, 1998).

A continuación, en los capítulos 3, 4 y 5 presento el estudio de las redes de PAPVF en el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla, respectivamente, a partir de los ejes analíticos perfilados en esta sección y que han sido resumidos en el cuadro 6.

⁸³ La diada es el nivel básico de relación, se establece entre dos actores. Una diada se integra por un par de actores y los posibles lazos entre ellos (Wasserman y Faust, 1994) .

Capítulo 3

Redes de políticas para la prevención y atención de la violencia familiar en el Distrito Federal

Este capítulo da cuenta de las Redes egocéntricas de las personas de seis Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) para desarrollar políticas públicas que contrarresten la violencia familiar. Tres de ellas corresponden a delegaciones gobernadas por el Partido Acción Nacional (Álvaro Obregón, Benito Juárez y Cuajimalpa) y las otras tres, a delegaciones gobernadas por el Partido de la Revolución Democrática (Cuauhtémoc, Iztacalco y Tlalpan).

Para reconstruir el tejido de los vínculos se realizaron 28 entrevistas que partieron de buscar con quiénes se establecen relaciones de “colaboración” para realizar políticas de prevención y atención de la violencia familiar. Las entrevistas iniciaron con el coordinador, la subcoordinadora jurídica y la subcoordinadora psicosocial de la UAPVIF Álvaro Obregón. Posteriormente, utilizando la técnica de bola de nieve, como se describió en el capítulo 2, las entrevistas se continuaron con algunas de las personas mencionadas en las tres entrevistas iniciales, y a su vez, con las mencionadas en el segundo nivel de agregación.

El análisis de las redes lo realicé con base en las categorías definidas en el capítulo 2, comprendiendo su composición y estructura a partir del análisis formal; el tipo de red, la función o funciones que realiza y las relaciones de poder que se establecen entre sus miembros, a partir de ubicar a la RPAPVF del Distrito Federal como forma de intermediación; y por último, el grado de institucionalización de las relaciones, las convenciones en las que se dan las interacciones (reglas de conducta) y las estrategias que utilizan los actores para administrar sus interdependencias a partir de ubicar a la red como forma de coordinación.

Previamente, se presenta el contexto en el que surgen las PAPVF y posteriormente, se aborda el ciclo de las políticas en esta entidad federativa. Ambos apartados constituyen el contexto que da pie al análisis de las relaciones del personal de las UAPVIF en materia de violencia familiar.

Finalmente, quiero advertir que las redes que configuré a partir de información empírica no tienen un referente temporal totalmente ubicado en el momento actual, debido a que en las entrevistas se habló de lazos relacionales en las etapas de gestación y desarrollo de la política, aún cuando la pregunta se refería al presente. Al observar que excluir estos datos provocaba que se perdiera gran parte de la información relacional, decidí dejarla como parte de la red, considerando que los ciclos de las políticas se traslapan y finalmente no tienen horizontes temporales claramente definidos, y al parecer, con las redes de políticas sucede algo similar.

Opté por no citar las entrevistas con los nombres de las personas entrevistadas, respetando la solicitud de confidencialidad que hicieron algunas personas. A su vez, las listas de personas entrevistadas no contienen nombres sino sólo números de identificación, por la misma razón. Este criterio se utiliza también en los capítulos 4 y 5.

3. 1. El contexto sociopolítico

El Distrito Federal, al ser la ciudad con mayor número de habitantes del país cerca de 8,8857,833, y con una elevada densidad poblacional de 5,643 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2001), es el espacio geográfico en el que se concentran los recursos pero también un conjunto de problemáticas que se han agudizado. Hay fuertes contrastes sociales pues mientras que observamos que el Índice de Desarrollo Humano para la población del Distrito Federal es de 0.871, un grado de desarrollo de nivel alto y ocupa el primer lugar en el índice en el país; por otro lado, se presentan fuertes problemas de desempleo y la violencia social ligada a la inseguridad pública, el estrés, el tráfico vehicular y la contaminación son factores que implican retos de enorme magnitud para las políticas públicas.⁸⁴

Por otra parte, la construcción de las políticas públicas para atender la problemática señalada se enmarca en un contexto de reorganización política y de alternancia política.

Los antecedentes se ubican a finales de los ochenta y principios de los noventa con la creación de la Asamblea de Representantes en 1988 y la reforma política de 1993. Con ella, se le otorgaron facultades legislativas a la Asamblea de Representantes y se dejó en manos del Ejecutivo Federal el nombramiento de el/la encargado/a de la Jefatura del

⁸⁴ En el apéndice se puede encontrar mayores detalles al respecto.

Departamento del Distrito Federal, entre quienes ocuparan la mayoría de la Asamblea. También se estableció la creación de un Consejo de Coordinación Metropolitana y la elección de Consejos Ciudadanos en las Delegaciones encargados de aprobar los presupuestos y planes de desarrollo urbano delegacionales. En 1996 se hizo una modificación y se estableció la creación del Gobierno del Distrito Federal, y su titularidad y la de los/las delegados/as políticos quedaron en manos de la elección ciudadana, a partir de las elecciones de 1997 (Beltrán Miranda, 2001).

Las elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, fueron ganadas por el PRD, con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato con el 48.11% de los votos, el cual gobernó hasta 1999 para competir en las elecciones federales del 2000, quedando en su lugar Rosario Robles. A su vez, en las elecciones del 2000, el PRD junto con los partidos (PT, el PCD, CD, PAS y PSN agrupados en la Alianza por México) conservó la jefatura de gobierno y la composición de las fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa se estableció como sigue: 19 asambleístas del PRD, 17 del PAN, 16 del PRI, 1 del PT, 8 del PVEM, 3 del PDS, 1 del PCD y 1 del CD, por lo que se tiene un gobierno dividido (López Rosas, 2001: 219-223).

En cada una de las 16 Delegaciones existentes en el Distrito Federal las votaciones dejaron al frente de 10 Gobiernos Delegacionales a planillas del PRD y en las siguientes 6 Delegaciones a planillas del PAN. En el cuadro 8 se describen los datos correspondientes a la votación para Jefes Delegacionales del proceso electoral 2000 (EDF, 2000).

En la Ciudad de México se observa un voto diferenciado para cargos de gobierno local y federal. En 1988, las ciudadanas y los ciudadanos votaron masivamente a favor de la coalición cardenista, en 1991 y 1994 los resultados favorecieron al PRI en casi toda la entidad, y en 1997 el voto fue mayoritariamente cardenista. En el 2000, en cambio, lo que más destacó fue el voto diferenciado PAN-PRD en el Distrito Federal (Gómez Tagle, 2001) y la diferenciación del voto a favor de la Alianza por México en los diferentes ordenes de votación, como lo señala Esperanza Palma (2001: 6):

La Alianza por México obtuvo el 30% de la votación para diputados, el 26% para la presidencia y el 39% para la jefatura de gobierno [...] El voto diferenciado en el D. F. es indicativo del peso que tienen los factores coyunturales en la orientación del voto, tales

como el voto y las campañas, que parecen tener más influencia en los votantes que los factores de largo plazo, tales como los programas de los partidos y la lealtad partidista.

Cuadro 8
Resultados por delegación del proceso electoral de 2000 en el Distrito Federal

DELEGACIÓN	PARTIDO GANADOR	VOTOS A FAVOR	% DE LA VOTACIÓN
ÁLVARO OBREGÓN	PAN	121,448	36%
AZCAPOZALCO	PAN	112,552	43.9%
BENITO JUÁREZ	PAN	97,464	43.9%
COYOACÁN	PRD	132,215	36.7%
CUAJIMALPA DE MORELOS	PAN	23,146	35.7%
CUAHUTÉMOC	PRD	92,585	32.5%
GUSTAVO A. MADERO	PRD	230,280	35%
IZTACALCO	PRD	75,761	33.7%
IZTAPALAPA	PRD	303,300	39.1%
M. CONTRERAS LA	PRD	35,905	32.4%
MIGUEL HIDALGO	PAN	84,570	41.9%
MILPA ALTA	PRD	18,182	41.9%
TLÁHUAC	PRD	44,980	37.5%
TLALPAN	PRD	97,713	34.5%
VENUSTIANO. CARRANZA	PAN	89,125	35.8%
XOCHIMILCO	PRD	65,659	41.6%

Elaboración propia con datos de EDF (2000).

Nota: Las delegaciones marcadas en negritas corresponden a las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) que se abordan en este capítulo.

Desde 1997, el gobierno del Distrito Federal inició un proceso de reestructuración de la política social, del que se derivó la creación del Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, que trataremos más adelante.

La administración de Cuauhtémoc Cárdenas dio la pauta en las líneas prioritarias de la política social, en las que destacó un interés importante por impulsar políticas de género, al que dio continuidad la administración de Rosario Robles. Sin embargo, con la llegada del grupo de Andrés Manuel López Obrador, aún cuando hubo continuidad en el partido, hubo cambio de personal y algunas modificaciones en las líneas de la política social que impactaron en las políticas de género y en las redes establecidas en una administración y en otra para su desarrollo. De manera tal, encontramos algunos elementos de continuidad y de reajuste en las políticas y en las redes que se desarrollan en torno a su ejecución, tal y como veremos en los apartados correspondientes a su análisis. Por lo pronto nos interesa destacar la reflexión que al respecto realiza Yuri Beltrán (2001: 123):

En este proceso de diseño y definición de políticas públicas, una experiencia que habría que rescatar es el esfuerzo por generar canales de interlocución con la ciudadanía y las organizaciones [...] Ello, resulta importante en las políticas dirigidas a mujeres [...] cobra mayor importancia en lo que se refiere a las políticas dirigidas a prevenir y atender la violencia familiar, toda vez que durante décadas fueron precisamente las organizaciones sociales las que trabajaron el tema y llevaron a cabo acciones; cuando los gobiernos aún preferían voltear la cara al problema de la violencia familiar, al considerarlo un asunto aislado y propio de la vida privada de las personas.

Es decir, entre 1997 y 2000 se abrieron procesos de construcción de la política social mediados por consultas ciudadanas, lo que fortaleció los vínculos entre diversos grupos y el gobierno, sentando en parte, las bases de las redes actuales de colaboración para el desarrollo de políticas de APVF en el Distrito Federal.

3. 1. 1. La violencia familiar en el Distrito Federal

No se cuenta con datos exactos acerca del nivel de incidencia de la violencia familiar, en razón de que no existen aún mecanismos sistemáticos para su registro. A la fecha, el estudio más reciente al respecto es la Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar (ENVIF) realizada por el INEGI en 1999 y publicada en el año 2000; se trata del referente más importante para dimensionar y caracterizar este fenómeno en el Distrito Federal.

La Encuesta del INEGI (2000) señala que el área metropolitana del D. F. cuenta con 4.3 millones de hogares, de ellos 1 de cada 3 sufre algún tipo de violencia intrafamiliar. De acuerdo a los tipos de violencia el 99% reporta maltrato emocional (1.3 millones de hogares), el 16% sufren intimidación (215 mil), el 11% vive violencia física (147 mil), y el 1% abuso sexual (14,343).

Por su parte, la PGJ del D. F. inicia alrededor de 25 mil averiguaciones previas al año, por situaciones de violencia familiar, y en el 88% de los casos las personas agredidas son del sexo femenino (Herrera, 2002).

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, del Gobierno del Distrito Federal –responsable de coordinar el trabajo de las UAPVIF- ofrece indicadores sobre la atención de la violencia familiar en las UAPVIF que van del año 1998 al 2001, como se describe a continuación: en 1998 se atendieron y orientaron a 1,295 personas de las cuales 1,024 eran mujeres; en 1999 a 12,433 de ellas 10,107 eran mujeres; en el 2000 a 5,056

siendo mujeres 4,457 y finalmente en el 2001 a 8,005 de ellas 7,089 eran mujeres (López Obrador, 2001), lo que nos daría un total de 42, 377 personas que viven violencia atendidas en un período de 4 años. Aún así, los casos atendidos en los 4 años, representan apenas el .92% de las mujeres que habitan el D. F., que hacen un total de 4,578,220.

En el supuesto de que el Distrito Federal planteara una prevalencia de la violencia familiar similar a la cuantificada por el INEGI (2002) en el área metropolitana, en donde 1 de cada 3 personas vive una situación de maltrato, el esfuerzo emprendido a través de las UAPVIF, sólo se alcanzó a cubrir a cerca del 1% del total de la población de esta entidad en cuatro años. Por lo anterior, el fortalecimiento de las redes para generar una mayor sensibilización en la población acerca de las consecuencias de la violencia, así como enfatizar que la violencia es un delito que debe ser denunciado, son tareas en las que aún habrá que generar grandes esfuerzos para fortalecer esta iniciativa de política pública.

En el Albergue para Mujeres Maltratadas del DIF⁸⁵ en 1998 se atendieron 401 personas proporcionando 58,731 servicios; en 1999 se atendieron 985 personas con 119,198 servicios; en el año 2000 a 541 personas con 47,677 servicios; en el 2001 se atendieron 234 personas proporcionando 62,855 servicios. En cuanto a la atención vía Organizaciones Sociales en 1998 se beneficiaron con el servicio 793 personas, 711 en 1999, 240 en el 2000 y finalmente 200 en el 2001 (López Obrador, 2001). El total de personas atendidas en el albergue es de 3,865 personas en cuatro años. En los datos correspondientes a organizaciones sociales puede ser que haya un sub registro, porque aún no se ha generado un sistema de flujo de información en el que todas las organizaciones aporten datos de sus beneficiarios/as (ver gráfica 2).

3. 3. El ciclo de las políticas de prevención y atención de la violencia.

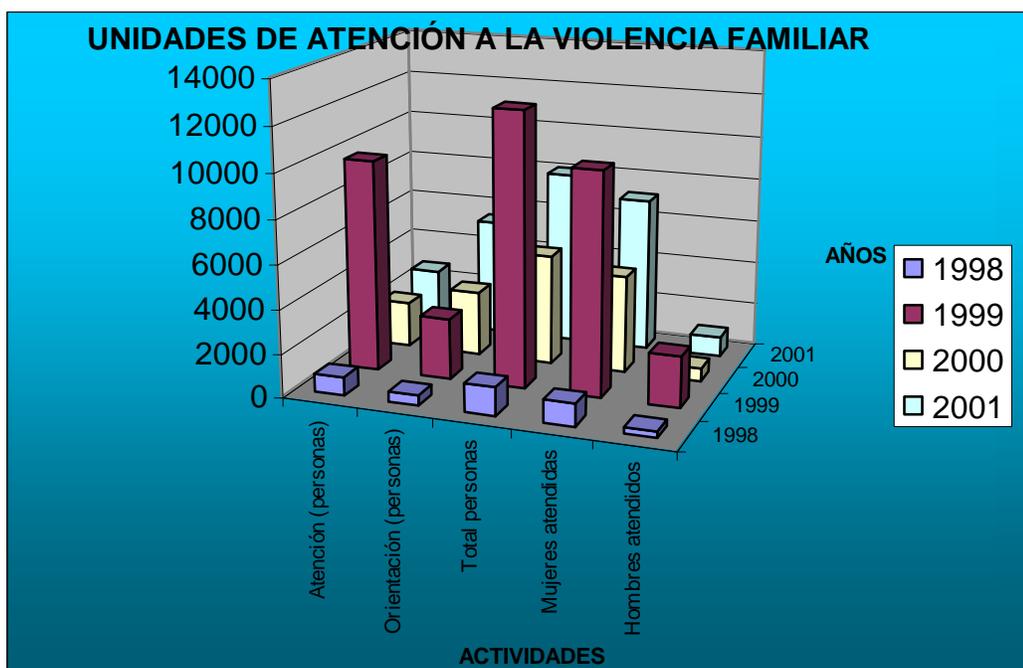
3. 3. 1. La violencia familiar como problema (agenda sistémica)

El Distrito Federal es la ciudad del país en donde la formación de organizaciones de mujeres, que buscan atender y prevenir la violencia familiar con un enfoque de género, se ha dado en mayor número. Fue a partir de estas organizaciones, derivadas muchas de ellas de grupos feministas, que se inició la atención en el tema como un problema social a

⁸⁵ A partir del 29 de marzo del 2001, el albergue se incorpora a la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, anteriormente lo administraba el DIF local.

mediados de la década de los ochenta, y cuya acción empujó a que se enlazaran acciones entre las ONG y el gobierno que impulsaron la formación de centros especializados para la denuncia y atención del problema, además de la modificación de leyes que sancionaban la violencia sexual.

Gráfica 2
Atención en las UAPVIF 1998-2001



Elaboración propia con datos de López Obrador (2001).

La violencia familiar como objeto de políticas públicas aparece a fines de la década de los noventa. Previamente, los temas que le antecedieron fueron violencia de género, violencia sexual, violencia hacia las mujeres, los cuales confluyeron después en el tema de la violencia familiar.

Entre las ONG surgidas en los ochenta para la atención de la violencia de género, destaca el Colectivo de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC), fundado en 1984, organización que se enfocó a la atención de menores y mujeres que sufrían abuso sexual o violencia física y psicológica. En 1987, se creó el Centro de Investigación y Lucha contra la Violencia Doméstica A. C. (CECOVID) y en 1986, la Asociación para el

Desarrollo Integral de las Personas Violadas A. C. (ADIVAC), la cual sigue en funcionamiento y llega a atender hasta 800 personas por mes (Campos, 2000).

Tanto las ONG como las comunidades epistémicas formadas por sectores feministas se enfocaron a contrarrestar los prejuicios acerca de la violencia e indagar sus causas y consecuencias, y a sensibilizar a grupos de profesionistas, organizaciones populares y sindicatos en las raíces de género subyacentes al problema de la violencia contra las mujeres y a su expresión dentro de la familia.

En esta década, la atención se caracterizó por ser fragmentaria y con recursos muy limitados, pues no se contaba con albergues para canalizar a personas de alto riesgo y había dificultades para dar una atención integral que comprendiera aspectos médicos, psicológicos y legales enmarcados por modelos de atención especializados. Las medidas legales que se impulsaron se enfocaron a lograr una legislación que sancionará los delitos de abuso sexual, pues constantemente los agresores obtenían libertad bajo fianza.

Las ONG y las comunidades epistémicas pugnaron por la adopción de medidas legales para la sanción de la violencia sexual; la identificación del responsable se realizaba sin garantías de protección para la víctima y se le condenaba a la duda permanente acerca de la validez de su testimonio. Las reformas a la ley se presentaron en 1989, a raíz de la presión ejercida por el Grupo Plural Pro Víctimas A. C., integrado por diversas personas que se unieron para protestar por el caso de un grupo de 19 mujeres violadas por personal de la escolta del Subprocurador de Narcóticos de la Procuraduría General de la República (González, 1996).

A finales de la década de los ochenta, se estableció la primer agencia especializada en delitos sexuales, en la Procuraduría de Justicia del D. F. de la Delegación Miguel Hidalgo y posteriormente, se crearon dos agencias más en Coyoacán y Venustiano Carranza, así como el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales y el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), con lo que por primera vez se reconoce la violencia familiar institucionalmente como un problema que requiere atención estatal. Para la operación de las agencias se pidió asesoría de las ONG y feministas que habían trabajado en la atención de víctimas de abuso sexual, a fin de que capacitaran al personal y asesorarán en el modelo de atención (De Barbieri, 1990; INMUJERES, 2002b).

En la década de los noventa, el interés gubernamental en el tema del maltrato hacia las mujeres comienza a verse reflejado en programas específicos ligados a la incorporación del enfoque de género a las políticas públicas sobre todo por la presión que hizo el Movimiento Amplio de Mujeres para impulsar la agenda de Beijing, tal y como hemos reseñado en el capítulo 1. Sin embargo, el tema violencia de género sufre una mutación, al quitársele contenido político, y se ve sustituida en las políticas públicas por el concepto de violencia familiar, poniendo énfasis en que no sólo las mujeres podrían ser receptoras de abusos sino también los niños, niñas, discapacitados y personas de la tercera edad.

3. 3. 2. Ingreso a la agenda formal de las políticas públicas y la formación de redes de intermediación y coordinación

El ingreso del tema en la agenda formal se reflejó en un programa de gobierno en 1996, con la creación de la Alianza a favor de la Mujer del D. F. 1996-2000, a partir de un acuerdo firmado por Oscar Espinosa Villarreal, Jefe del Departamento del D. F. Los recursos materiales y humanos para elevar la calidad de vida de las mujeres se obtendrían a partir de acciones concertadas entre organizaciones sociales, instituciones académicas, dependencias de gobierno y organismos internacionales como PNUD y UNIFEM⁸⁶. Este fue el primer antecedente para el diseño de políticas que buscaran incorporar el enfoque de género, el cual, tuvo rasgos operativos más claros con la siguiente administración, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas.

En el terreno legal, en 1996 la Asamblea de Representantes emitió la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el D. F., la cual se reformó en 1998 y modificó su nombre por Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el D. F. que tiene carácter administrativo y su objeto es establecer bases y

⁸⁶ Entre ellos destacan en el terreno gubernamental: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Comisión Nacional del Deporte, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado, la Procuraduría General de Justicia del D. F., la Comisión de Derechos Humanos del D. F., la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, la Junta de Asistencia Privada, el Consejo Asesor Especializado en Protección Social, el Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México, la Jefatura de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, el Programa Nacional de la Mujer y el Consejo Nacional de Población. En el área académica se consideró a la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Programa Universitario de Estudios de Género, el Colegio de México y las coordinaciones de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma Metropolitana, en materia de investigación en estudios de género (Del Río, 1999: 15-16).

procedimientos. La ley establece la posibilidad de imponer sanciones de seis meses a cuatro años de prisión a quien cometa delitos de violencia familiar, independientemente de otros delitos como el homicidio y las lesiones (Ortiz, 1998: 4B).

También se realizaron reformas al Código Civil en materia familiar para el Distrito Federal en 1999, las cuales modificaron preceptos legales de la vida cotidiana para generar mayor equidad de género en las parejas con medidas como (Reforma 03/05/2000: 8A): dar reconocimiento al trabajo de las mujeres en el hogar; establecer la violencia familiar como causal de divorcio; establecer la posibilidad de denunciar la violación entre cónyuges, impedir al cónyuge realizar una actividad lícita puede ser causal de divorcio; en caso de divorcio entre cónyuges unidos por el régimen de separación de bienes, quien sólo realizó trabajo en el hogar durante la duración de esta unión puede reclamar hasta el 50% de los bienes generados durante esa sociedad conyugal, entre otras.

También se establecieron medidas que protegen a niñas y niños contra el maltrato: la pérdida de la patria potestad para quien incumpla con la obligación alimentaria, la consideración de que el maltrato de menores no es identificado como una forma de educarles, y regulaciones que protegen a las familias en su conjunto (el derecho de los y las integrantes de las familias a desarrollarse en un ambiente de respeto a su integridad física y psíquica, se fortalecen los derechos de los adultos mayores y de las personas sujetas a tutela por restricciones o por su capacidad de ejercicio, y evitar conductas que generen violencia; quien incurra en violencia familiar estará obligado a reparar los daños que cause su conducta).

3. 3. 3. El Diseño de la política y las redes de intermediación y coordinación

Durante la primer administración perredista (1997-2000) se creó el Promujer, a partir del cual se formaron Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM) en las 16 delegaciones políticas que dependen del INMUJERES-DF. En ellos se daba asesoría y capacitación en temas como adicciones, salud reproductiva, conflictos emocionales, autoestima y problemas de pareja o familiares. Por otra parte, se conformaron 16 Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF), ubicadas dentro de la Secretaría de Desarrollo Social del D. F., y entró en operación el Albergue Temporal para Mujeres, junto con la atención telefónica provista por Locatel (Cárdenas, 1999). Posteriormente, el

Promujer paso a rango de Instituto de la Mujer del D. F. a partir del decreto publicado el 11 de agosto de 1999.

El Sistema de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar se creó con la participación de numerosos actores: organizaciones de mujeres, legisladores y legisladoras, funcionarias y funcionarios públicos comprometidos que hicieron de este tema uno de los ejes más relevantes de la política social del Distrito Federal en la administración de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles (Jusidman: 1999). Tan sólo en 1998 se otorgaron 14.5 millones de pesos, a través del Programa para la Participación Equitativa de la Mujer, para instalar las Unidades de Atención a la Violencia Familiar en el Distrito Federal. Cada unidad se valuó en un costo de 628 mil 531 pesos y operarían con 10 personas, para tener uno en cada delegación (Ortiz, 1998: 4B).

Este proyecto involucró desde sus inicios a varias instituciones y organizaciones como: las secretarías de Seguridad Pública, Gobierno, Educación, Salud y Desarrollo Social, además de la Procuraduría General de Justicia del D. F., el Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familia (ILEF) y la organización Apoyo Plural Províctimas, coordinados a través de un Consejo Consultivo.

3. 3. 4. Implementación

En la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el D. F. se establece la creación de un Consejo de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar;⁸⁷ su objetivo es crear un Programa General en esta temática, además de coordinar, colaborar e informar entre instituciones públicas y privadas (Carmona y Mercado, 2000: 18), lo que propicia una vinculación determinada legalmente entre el gobierno y diferentes instancias y grupos para el desarrollo y seguimiento de las políticas contra la violencia familiar. De tal suerte que la atención adecuada y eficaz que engloba este problema está estrechamente relacionado con el logro de vinculaciones estrechas para canalizar a las personas que viven violencia a las

⁸⁷ El Consejo está integrado por el (la) Jefe (a) de Gobierno del D. F., la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Gobierno del D. F., la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tres Diputados/as designados/as por la Asamblea Legislativa del D. F., tres representantes de las organizaciones sociales que se hayan distinguido por su trabajo y estudio en la materia, invitados por el/la Jefe/a de Gobierno (Carmona y Mercado, 2000: 18).

instancias adecuadas, ya sean gubernamentales o no gubernamentales. Por lo tanto, la colaboración fluida dentro de la red de PAPVF es fundamental.

En esta visión hay una noción que visualiza a la violencia como un problema sistémico y que requiere un tratamiento basado en un sistema de vínculos especializados, plasmados en el Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal 2000. Este programa se ejecuta a través de las 16 Unidades de Atención a la Violencia Familiar (UAPVIF)⁸⁸, las cuales tienen la función de llevar constancias administrativas (levantar actas que demuestren actos de maltrato que afecten a las personas) de los casos de violencia familiar que sean hechos de su conocimiento; brindar asistencia social, psicológica y legal, a los (as) receptores (as), generadores (as) y familiares; elaborar convenios entre las partes involucradas en un conflicto de violencia familiar, cuando así lo soliciten.⁸⁹

La conformación del Consejo no fue fácil porque había “*una especie de apropiación del tema de ciertos grupos. Como de derecho de antigüedad. Se buscó que coordinará una gente que no tuviera vinculación histórica con los grupos, para no cargar las decisiones a favor de nadie*” (Asociación Política, Entrevista).⁹⁰ Sin embargo, a pesar de estas diferencias, el Consejo se constituyó y entró en operación.

Se integraron también Consejos Delegacionales que tienen características y funciones similares, pero aplicados para apoyar la operación de cada UAPVIF. La eficacia de estos consejos está ligada a la capacidad de sensibilización que tengan los /las Coordinadores/as de cada UAPVIF, quienes fungen como Secretarios Técnicos, para hacer notar la importancia de emprender esfuerzos conjuntos que contrarresten la violencia familiar. Aunque el acercamiento no siempre es sencillo, sobre todo cuando las delegaciones son panistas, porque las Unidades dependen del Gobierno del D. F. de adscripción perredista y las diferencias partidistas suelen convertirse en obstáculos para la colaboración.

⁸⁸ En 1998 se reforzaron dos UAPVIF existentes y se pusieron en marcha 8 más en las siguientes delegaciones: Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

⁸⁹ La UAPVIF cuenta con 10 personas y un coordinador (a) que siempre es un (a) abogado (a). Tiene dos subcoordinaciones: la Jurídica con tres abogados (as) que fungen como Subcoordinador(a) Jurídico(a), Conciliador(a), Conciliador (a) y Amigable Compondor (a); y la Psicosocial cuenta con tres personas: una Subcoordinadora psicosocial, un(a) Psicólogo(a) y un(a) trabajador(a) social.

⁹⁰ Para distinguir las entrevistas de otras fuentes se utilizan cursivas. Únicamente se señala el sector al que pertenece la persona entrevistada, sin indicar su nombre para preservar su identidad.

Durante la administración de Rosario Robles, se intentó descentralizar a las UAPVIF y que cada delegación se hiciera cargo de darles seguimiento. El resultado fue que las plazas se comenzaron a usar para otros fines, como chóferes o se usaban los puestos de trabajo de acuerdo a las necesidades de cada delegación, por lo que se decidió mantener el sistema UAPVIF de manera centralizada para tener una política unificada y preservar las plazas, más allá de las diferencias partidistas.

Esas diferencias partidistas se observan incluso en la coordinación entre el Instituto Nacional de la Mujer y los Institutos locales, incluido en el D. F., en donde la colaboración no se manifiesta fácilmente a través de canales institucionalizados, sino más bien por vías informales. Lo anterior ha dificultado la elaboración de convenios que se traduzcan en compromisos de largo alcance, pues media la diferencia partidista como el freno para desarrollar la política. Pero esto no implica que no se desarrollen mecanismos de apoyo y solidaridad más allá de los lineamientos partidistas y que de manera informal, las feministas, ONG y funcionarias del gobierno tengan lazos de colaboración para desarrollar acciones específicas como talleres, conferencias, programas, intercambio de información, entre otras, aún sin convenios.

Las diferencias se observan también entre una administración y otra, de un mismo partido. En el caso del Distrito Federal se puede observar, por ejemplo, que con la administración de Rosario Robles se impulsaron el otorgamiento de subsidios a través del Programa de Beneficios Fiscales para Mujeres Abandonadas y Madres Solteras, la creación de un fondo de microcréditos para proyectos productivos, las ferias del empleo para la mujer y programas de salud reproductiva y de prevención del embarazo adolescente (Robles, 2000). Sin embargo, la administración de Andrés Manuel López Obrador mostró desinterés en el tema en su primer año de gobierno, y no hubo siquiera alusión al trabajo del Instituto de la Mujer o a las UAPVIF, en el discurso del Primer Informe de Gobierno del gobernador del Distrito Federal (López Obrador, 2001).

Pero también hay problemas institucionales vinculados con la competitividad de grupos y personalidades por controlar la orientación de las políticas para asumir mayor presencia política y poder. Esta situación se reproduce con administraciones panistas, priístas y perredistas, incluso en una misma administración. Como se señalara en una de las entrevistas:

La idea original era que la Dirección de Equidad [de la Secretaría de Desarrollo Social del D. F.] fuese la Unidad de Inteligencia del Sistema, iba a generar los modelos de atención para formar facilitadores. La necesidad de identificar, de decir 'esto es mío y yo lo hago' impidió este trabajo. Las vanidades personales impiden que las instituciones puedan colaborar y crecer (Entrevista, Asociación Política).

Esa competencia y rivalidad se ha observado, en algunos momentos, entre el sistema de las UAPVIF y los CIAM que dependen del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, dificultando la coordinación y colaboración entre ambas instancias para el desarrollo de acciones de prevención y atención de la violencia. La Red de Referencia y Contrarreferencia⁹¹ es un espacio en donde la competitividad se logró transformar en colaboración y se crearon lazos de apoyo entre el personal de ambas instituciones. Al respecto se destacó en una entrevista:

Cuando nos empezamos a reunir [en la Red de Referencia y Contrarreferencia] había un pleito, una separación entre CIAM y UAPVIF. Lo hablamos directamente [...] y se limaron asperezas, porque ahí no íbamos a destruirnos sino al contrario a unirnos (Entrevista, Gobierno).

Es notable como a partir de un espacio no gubernamental y semi formal se logran superar obstáculos para la colaboración. Además se observó compromiso en las personas entrevistadas que pertenecían a esta agrupación que funciona en red, y destacaban haber recibido satisfacciones personales a partir de los vínculos de la Red de Referencia y Contrarreferencia, como conocer más el tema, capacitación, participación en eventos, contactos, apoyo para canalizar y realizar su trabajo más adecuadamente y espacios de convivencia.

⁹¹ Esta Red es una organización en la que están representadas personas que tienen que ver con la atención de la violencia familiar del gobierno, las ONG y la academia. Se reúnen periódicamente para establecer estrategias que faciliten acciones de coordinación de casos.

Quizás el problema de los obstáculos para que las redes promuevan la colaboración en torno a las PAPVF no sea partidista, sino que tenga que ver con la cultura institucional de la administración pública del país, que en gran medida está matizada por una cultura autoritaria que fue la base de nuestro sistema político por décadas, y que incluso en temas como el de equidad de género, que plantean relaciones equitativas y con partidos de “izquierda”, no se logre imprimir una línea de colaboración y continuidad de las PAPVF. Las relaciones institucionales -independientemente de quien encabece las políticas- están teñidas de estructuras autoritarias en el funcionamiento de las mismas, que no lo permiten. Este argumento se refuerza en una de las entrevistas:

Cuando nos reunimos era porque la gran mayoría de la gente dijo ‘OK, este ya no es un Gobierno Príista y entonces qué vamos a hacer’. Tenía mucho que ver con el hecho de que hubiera otra línea política del gobierno. De repente me parece a mí que la inercia de la forma de hacer política aquí, es la inercia del esquema Príista, que ya regresó igual. Es impresionante ver el número de gente del PRI que está en el PRD en el Gobierno ahorita y la influencia de sus formas de trabajo. Ha quebrado en mucho la posibilidad de esos vínculos (Entrevista, Academia).

Sin embargo, hay sus excepciones, en la administración Cárdenas-Robles se lograron amplios avances en el diseño e implementación de políticas de género.

Por otro lado, un tema que constituye un obstáculo para la continuidad de las PAPVF a través de las UAPVIF es la constante movilidad de personal propiciada por el desgaste de los equipos por el trabajo en el tema y por el constante cambio de dirección,⁹² que trae aparejado una constante reestructuración de los equipos. Por lo que no acaban de consolidarse los equipos de trabajo, se crea inestabilidad laboral y se pierde continuidad en las acciones; cada titular que cambia tiene un equipo de trabajo y prioriza determinadas estrategias y líneas de acción.

⁹² Tan sólo en lo que va de esta administración, ya se han realizado tres cambios de titular en la Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar.

3.3.5. Evaluación

Las actividades realizadas por las UAPVIF son evaluadas por el Consejo y por su Equipo Técnico, los y las especialistas que los integran hacen constantes sugerencias para vigilar y mejorar su funcionamiento. Sin embargo no se cuenta con un mecanismo sistemático de indicadores de impacto que permita medir su efectividad. Más bien se hacen recuentos periódicos de las actividades realizadas y de su expresión cuantitativa en términos de cobertura.

En el año 2003, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se planteó la revisión de la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para corregir posibles deficiencias y ampliar el esquema de atención a personas que viven violencia familiar o sexual, planteando la creación de más albergues para atender esta problemática. Tan sólo por violencia sexual, las 4 agencias especializadas en delitos sexuales del D. F. atienden a cinco personas diariamente en promedio, y la Asociación para el Desarrollo Integral de las Personas Violadas (ADIVAC) atiende hasta a 500 personas cada semana (Maya, 2003: 1).

Las cifras anteriores nos llevan a redimensionar la magnitud del problema y a reconocer que la infraestructura instalada es aún insuficiente; y que se requieren mecanismos que favorezcan la denuncia y la atención en las instituciones de gobierno con calidad.

Hay muchas preguntas respecto a los cambios que están generando las UAPVIF: están logrando revertir el problema, cómo medir los cambios que generan, qué impacto tienen. Es necesario ubicar los logros y problemas que han estado inmiscuidos en la operación de estas unidades. Como se señaló en una entrevista, es necesario considerar que:

Tal y como está planeado el sistema, yo creo que incide muy poco en la solución de la problemática, porque las mujeres llegan a las Unidades, generalmente el mismo día, horas después del último episodio de violencia. Yo creo que las mujeres y como no saben que este es un proceso legal, digo, no lo dicen con esas palabras, pero llegan buscando ayuda psicológica, esa es la ayuda que llegan buscando. Y en esos momentos iniciar un proceso legal cuando no saben qué es un proceso legal, cuando no saben lo que están haciendo, les explican, pero les dan una explicación de una hora, pero si les

dijeran por ejemplo "a ver señora si quiere ahorita la divorciamos" seguro que la señora diría "espéreme, déjeme pensarlo bien". Entonces creo que falta darle peso a las Unidades como los Tribunales Administrativos que son. Creo que eso es algo que sigue siendo una tarea pendiente [...] Que primero las mujeres estuvieran en terapia, hasta que tomaran realmente la decisión fría, calculada, consciente, de iniciar un proceso legal. O sea de elaborar un plan para salir de la relación de violencia. Si no elaboran ellas, desde su experiencia, con sus recursos, con sus apoyos, con sus redes, etcétera, un plan para salir de la relación de violencia, es muy difícil que se pueda lograr y un plan no se elabora en 20 minutos. Entonces yo creo que en eso las Unidades tendrían que trabajar mucho, pero no es un problema de las Unidades en sí, sino de cómo está planeado el modelo de atención dentro de las Unidades y también porque las Instituciones Gubernamentales, siempre tiene las presiones de los números, de cuántas constancias has levantado, cuántas hay en este mes y cuál es la Unidad que lleva más constancias y porqué no viene gente, hay que hacerle difusión, etcétera. Y como que ahí están las prioridades mas que en la resolución real de las problemáticas (Entrevista, Academia).

También es necesario revisar la temporalidad del modelo de atención terapéutica y el impacto que tiene el modelo actual, pues:

El modelo terapéutico que te limita a las 12 sesiones o las cinco individuales, deja muchas veces a la gente como apenas empezando y hay muchos terapeutas que creen que ya la hicieron (Entrevista, Gobierno).

Por otra parte, hay otro tipo de obstáculos que tienen que ver con la solución a largo plazo de los problemas de violencia familiar.

Los generadores de violencia todavía se muestran muy resistentes a recibir ayuda, al ver como han construido su masculinidad. Piensan que si renuncian a la violencia su familia, su dinámica y su propia vivencia interna van a ser

un caos. Si no mandan, gritan e imponen, qué va a ser de ellos, verdad. Otro obstáculo que yo veo, es que en nuestro país no se le puede obligar al generador a asistir a un proceso terapéutico (Entrevista, Gobierno).

La evaluación de los modelos de atención es uno de los temas pendientes en el trabajo desarrollado en las UAPVIF. Esto permitirá identificar algunos retos y oportunidades para las políticas de violencia en el Distrito Federal.

A continuación pasaremos a revisar como está conformada la red de PAPVF en el Distrito Federal a partir del trabajo empírico realizado en esta investigación.

3. 4. Caracterización de la red egocéntrica de las UAPVIF Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco y Tlalpan

A partir de 28 entrevistas realizadas de mayo a julio y de octubre a diciembre del año 2002, se elaboró la configuración de la red egocéntrica en una zona de segundo orden.⁹³ Las entrevistas se hicieron al (a) coordinador (a) de la UAPVIF y a las subcoordinadoras del área psicosocial y jurídica, respectivamente.⁹⁴ Las preguntas realizadas en las entrevistas se enfocaron a indagar cuáles son las personas con las que los/las entrevistados/as colaboran para realizar su trabajo en el tema de violencia; con qué personas se vincula para solicitarle apoyo (recursos materiales, financieros o humanos, asesoría, respaldo para que sus proyectos se aprueben),⁹⁵ y por último, se contemplaron preguntas que nos dieran algunos atributos de las personas entrevistadas, tales como: edad, experiencia en el puesto actual, espacios desde los que ha trabajado el tema (ONG, academia, gobierno, iniciativa privada, otro), experiencia en el tema, participación en el diseño del programa estatal de violencia, instituciones y organizaciones que considera que trabajan más adecuadamente el tema. Y

⁹³ “Desde un punto de vista morfológico, una red *egocentrada* conforma una *estrella de primer orden* cuando incluye las relaciones de un sujeto con otros sujetos, pero no las relaciones de estos sujetos entre sí; cuando incluye también las relaciones laterales entre estos sujetos se denomina zona de primer orden; cuando incorpora a su vez las relaciones con otros sujetos por parte de los sujetos vinculados al *ego*, se habla de una *estrella de segundo orden*, y así teóricamente *ad infinitum*” (Giglia y Winocur, 2002: 125).

⁹⁴ No fue posible entrevistar a la coordinadora de la UAPVIF Tlalpan y en la de Cuajimalpa sólo fue posible hacer la entrevista a la Trabajadora Social y a la Amigable Componentora, en lugar de las Subcoordinadoras Psicosocial y Jurídica, respectivamente.

⁹⁵ En la búsqueda de lazos a partir de necesidades muy concretas tratamos de seguir la ruta marcada por algunas investigaciones en redes sociales, que identifican las redes de apoyo a partir de preguntas como: ¿a quién acude usted para solicitar un préstamo? Pero en el caso de esta investigación, adaptamos esas preguntas a las necesidades que pueden implicarse en la operación de una política pública.

por último, se indagó si las personas entrevistadas tenían vínculos con redes del Tercer Sector o si participaban en Consejos o grupos que desarrollaran una coordinación interinstitucional.

Tomé en consideración como actores a las personas⁹⁶ que fueron entrevistas (egos) y a las que fueron mencionadas por ellos. A continuación realizaremos un análisis de los datos encontrados a partir de la información de campo.

3. 4. 1. Análisis de la red

Composición

La red (ver gráfica 3) está conformada por 750 lazos, con un total de 280 actores, de los cuales 180 trabajan en instituciones de gobierno, 60 en organismos no gubernamentales, 20 en instituciones académicas, 6 en un partido político, 6 no se sabe, 4 son independientes, 2 en organismos internacionales, 1 en una asociación política y 1 en la iniciativa privada, como se muestra en el cuadro 9. La red se compone por 203 mujeres que representan el 72.5% y 77 hombres que representan el 27.5% del total.

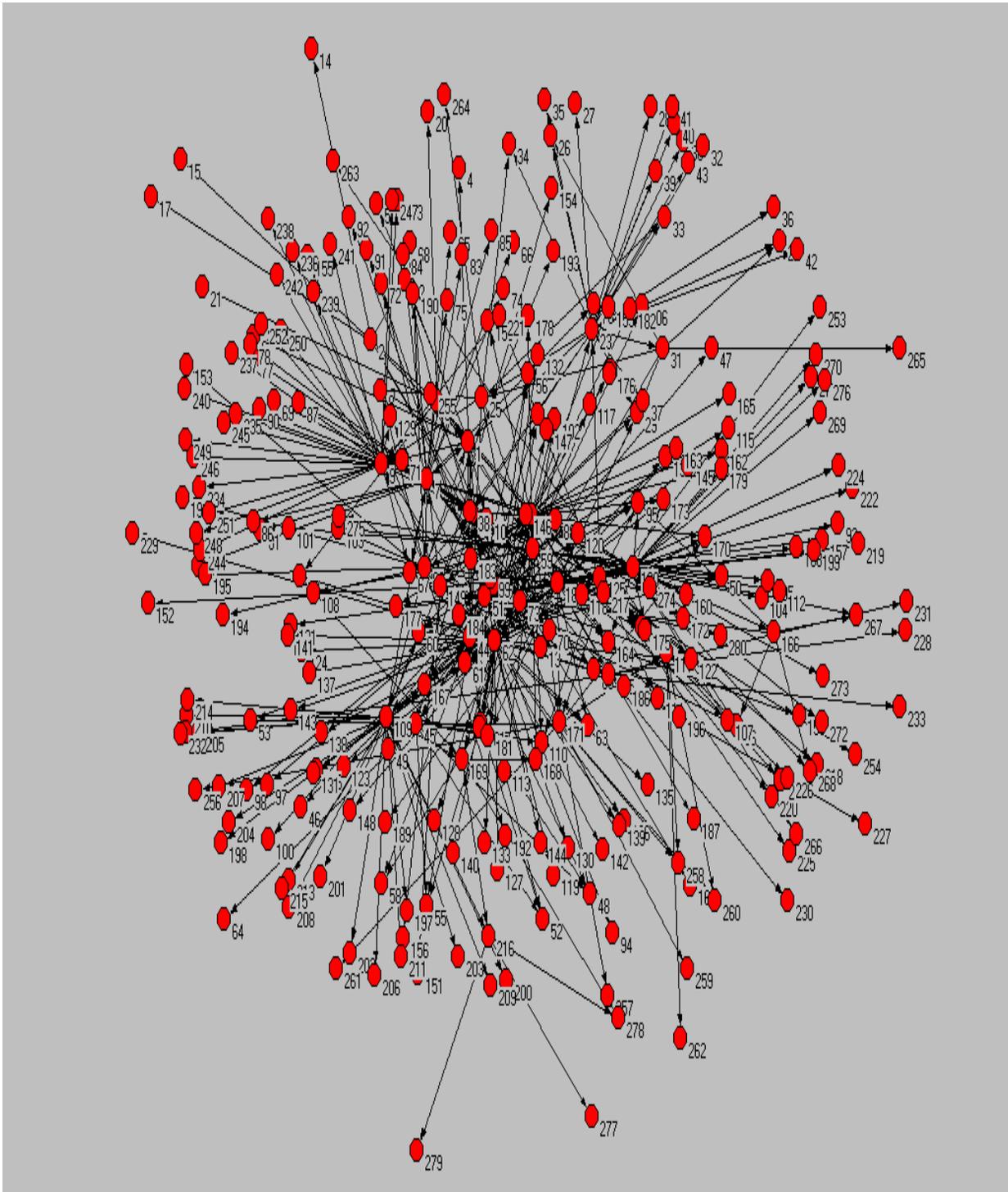
Respecto al lugar de residencia, el 91.78% de los integrantes de la red residen en el Distrito Federal, pero también hay un 6% de vínculos con personas de otros estados; de ellos, el 1.78% (5 personas) habitan en Guanajuato y Puebla, es decir, se vinculan con las redes que trabajamos en los capítulos siguientes; por último, el 2.14% residen en el extranjero (ver cuadro 9).

Se observa que es una red arraigada en el Distrito Federal pero con puentes importantes, fundamentalmente por parte de las ONG y la academia con personas de Argentina, Estados Unidos, Brasil y Colombia. También son la academia y la ONG quienes dan apertura, de manera más sobresaliente, a la vinculación de la red hacia otros estados del país, como Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán.

⁹⁶ En el apéndice se presenta el cuestionario utilizado para realizar las entrevistas.

Gráfica 3

Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en las UAPVIF Álvaro Obregón, Benito Juárez Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco y Talpan



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Cuadro 9

Adscripción de las personas que conforman la red del Distrito Federal

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
1	H	UAPVIF Iztapalapa ⁹⁷	Gob	Distrito Federal
2	M	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
3	M	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
4	H	Desarrollo Social Delegación Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
5	H	Desarrollo Comunitario Delegación Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
6	M	Trabajo Social Delegación Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
7	M	Red de Referencia y Contrarreferencia del D. F.	ONG	Distrito Federal
8	M	EPIKEIA	ONG	Distrito Federal
9	M	COLMEX ⁹⁸	Academia	Distrito Federal
10	M	Procuraduría General de Justicia	Gob	Distrito Federal
11	M	INMUJERES D. F.	Gob	Distrito Federal
12	M	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
13	H	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
14	M	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
15	M	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
16	H	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
17	M	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
18	H	UAM- Iztapalapa	Acad	Distrito Federal
19	M	Universidad Iberoamericana	Acad	Distrito Federal
20	M	UAPVIF Magdalena Contreras	Gob	Distrito Federal
21	M	UAPVIF Coyoacán	Gob	Distrito Federal
22	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
23	H	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
24	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
25	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
26	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
27	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
28	H	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
29	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
30		UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
31	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
32	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
33	M	CIAM ⁹⁹ Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
34	H	Desarrollo Social Delegación Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
35	H	Unidad de Policía Sectorial CUZ El Yaqui Delegación Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
36	H	Jurisdicción Sanitaria Delegación Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
37	M	Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	Gob	Distrito Federal

⁹⁷ En abril de 2002, cuando se realizó la entrevista era Coordinador de la UAPVIF Álvaro Obregón-

⁹⁸ La entrevista se realizó en diciembre de 2002. En ese momento, la académica señaló que dejaría de laborar en el Colmex para constituirse como consultora independiente; sin embargo, dejamos la identificación institucional con el Colmex porque es en esta institución en donde la identificaron y la siguieron ubicando las personas que se vinculan con ella.

⁹⁹ A mediados de 2002, los Centros Integrales de Atención a la Mujer (CIAM) cambiaron su nombre por Unidades Delegacionales del Instituto de las Mujeres del Distrito Federa: Sin embargo conservamos el nombre anterior porque las personas entrevistadas aún no se familiarizaban con el nuevo nombre y seguían usando el anterior.

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
38	H	Dirección General de Equidad y Desarrollo Social	Gob	Distrito Federal
39	H	Diputado Local Cuajimalpa	Partido	Distrito Federal
40	M	Fiscal Delegación Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
41	H	Seguridad Pública Delegación Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
42	H	UAPVIF Miguel Hidalgo	Gob	Distrito Federal
43	M	UAPVIF Magdalena Contreras	Gob	Distrito Federal
44	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
45	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
46	M	Consejo de Atención y Prevención de la Violencia Delegación Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
47	M	Secretaría de Educación Pública Emergencia Escolar	Gob	Distrito Federal
48	M	CIAM Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
49	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
50	M	Tech Palleui	ONG	Distrito Federal
51	M	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal
52	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
53	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
54	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
55	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
56	H	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
57	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
58	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
59	H	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal
60	M	UAPVIF Atzacapotzalco	Gob	Distrito Federal
61	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
62	M	CORIAC	ONG	Distrito Federal
63	M	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal
64	M	CIAM Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
65	M	No se sabe	No se sabe	Distrito Federal
66	M	No se sabe	No se sabe	Distrito Federal
67	M	COLMEX	Acad	Distrito Federal
68	M	INMUJERES D. F.	Gob	Distrito Federal
69	M	INMUJERES D. F.	Gob	Distrito Federal
70	M	COLMEX	Acad	Distrito Federal
71	M	INMUJERES D. F.	Gob	Distrito Federal
72	H	Red de Referencia y Contra Referencia	ONG	Distrito Federal
73	M	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal
74	M	Red de Referencia y Contra Referencia	ONG	Distrito Federal
75	M	Red de Referencia y Contra Referencia	ONG	Distrito Federal
76	M	CIAM Azcapotzalco	Gob	Distrito Federal
77	M	ADIVAC	ONG	Distrito Federal
78	M	SSA-DF	Gob	Distrito Federal
79	M	SSA	Gob	Distrito Federal
80	M	INMUJERES D. F.	Gob	Distrito Federal
81	H	Relaciones Destructivas	ONG	Distrito Federal
82	M	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
83	M	Instituto de Psiquiatría	Gob	Distrito Federal
84	M	Red de Referencia y Contra Referencia	ONG	Distrito Federal
85	M	Centro de Salud	Gob	Distrito Federal
86	H	Organización Panamericana de la Salud	Org Int	Distrito Federal
87	M	Red de Salud Mental	ONG	Distrito Federal
88	M	ADIVAC	ONG	Distrito Federal
89	M	Red de Referencia y Contra Referencia	ONG	Distrito Federal
90	M	Centros de Integración Juvenil	Gob	Distrito Federal
91	M	Mesa Interinstitucional de Preparatorias de Educación Media Superior	Gob	Distrito Federal
92	H	Prevención del Delito Delegación Iztapalapa	Gob	Distrito Federal
93	M	Combate a la Pobreza Delegación Iztapalapa	Gob	Distrito Federal
94	M	Promoción Social Tlalpan	Gob	Distrito Federal
95	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
96	M	CIAM Tlalpan	Gob	Distrito Federal
97	M	Desarrollo Social en Espacios Comunitarios Tlalpan	Gob	Distrito Federal
98	H	Dirección General de Equidad y Desarrollo Social	Gob	Distrito Federal
99	H	FAT	ONG	Distrito Federal
100	H	FAT	ONG	Distrito Federal
101	H	PGJ	Gob	Distrito Federal
102	M	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal
103	M	Albergue	Gob	Distrito Federal
104	M	Albergue	Gob	Distrito Federal
105	M	Albergue	Gob	Distrito Federal
106	M	IJJUNAM	Acad	Distrito Federal
107	H	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
108	M	UAPVIF Coyoacán	Gob	Distrito Federal
109	M	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
110	M	UAPVIF Gustavo A. Madero	Gob	Distrito Federal
111	H	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
112	M	UAPVIF Miguel Hidalgo	Gob	Distrito Federal
113	H	UAPVIF Magdalena Contreras	Gob	Distrito Federal
114	H	UAPVIF Milpa Alta	Gob	Distrito Federal
115	H	UAPVIF Tlahuac	Gob	Distrito Federal
116	M	UAPVIF Xochimilco	Gob	Distrito Federal
117	H	Dirección Jurídica Secretaría de Desarrollo Social del DF	Gob	Distrito Federal
118	M	UAPVIF Tlahuac	Gob	Distrito Federal
119	M	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
120	M	UAPVIF Xochimilco	Gob	Distrito Federal
121	M	Instituto Nacional de las Mujeres	Gob	Distrito Federal
122	M	APIS	ONG	Distrito Federal
123	M	APIS	ONG	Distrito Federal
124	H	CODESEX	ONG	Distrito Federal
125	M	Colmex	Acad	Distrito Federal
126	H	UNAM	Acad	Distrito Federal
127	H	UNAM	Acad	Distrito Federal
128	H	Instituto de Pediatría	Gob	Distrito Federal
129	M	Instituto Nacional de Psiquiatría	Gob	Distrito Federal
130	M	CEPAVI de Colima	ONG	Colima
131	M	Casa de la Mujer de Yucatán	ONG	Yucatán

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
132	H	Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Nuevo León	Acad	Nuevo León
133	H	Hombres Nuevos de la Laguna	ONG	Nuevo León
134	H	POCOVI	ONG	San Francisco, Estados Unidos
135	H	Men Recourses Center	ONG	Boston
136	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
137	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
138	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
139	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
140	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
141	M	CEPAVI Guadalajara	ONG	Guadalajara
142	M	DIF Quintana Roo	Gob	Quintana Roo
143	H	Salud y Género	ONG	Veracruz
144	H	Salud y Género	ONG	Querétaro
145	H	PROMUNDO	ONG	Brasil
146	H	Instituto Nos	ONG	Brasil
147	H	No se sabe	No se sabe	Argentina
148	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
149	M	Tech Palleui	ONG	Distrito Federal
150	M	Independiente	Ind	Distrito Federal
151	M	PGJ DF	Gob	Distrito Federal
152	M	No se sabe	Acad	Distrito Federal
153	M	Tech Palleui	ONG	Distrito Federal
154	M	No se sabe	ONG	Distrito Federal
155	M	PGJ DF	Gob	Distrito Federal
156	M	Tech Palleui	ONG	Distrito Federal
157	M	Tech Palleui	ONG	Distrito Federal
158	M	GEM	ONG	Distrito Federal
159	H	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal
160	M	UAPVIF Azcapotzalco	Gob	Distrito Federal
161	H	UAPVIF Azcapotzalco	Gob	Distrito Federal
162	M	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal
163	M	UAPVIF Gustavo A Madero	Gob	Distrito Federal
164	M	UAPVIF Coyoacán	Gob	Distrito Federal
165	M	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
166	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
167	M	UAPVIF Gustavo A Madero	Gob	Distrito Federal
168	M	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
169	M	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
170	H	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
171	M	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
172	M	UAPVIF Iztapalapa	Gob	Distrito Federal
173	H	UAPVIF Iztapalapa	Gob	Distrito Federal
174	H	UAPVIF Miguel Hidalgo	Gob	Distrito Federal
175	M	UAPVIF Miguel Hidalgo	Gob	Distrito Federal
176	M	UAPVIF Milpa Alta	Gob	Distrito Federal
177	M	UAPVIF Milpa Alta	Gob	Distrito Federal
178	M	UAPVIF Tlahuac	Gob	Distrito Federal
179	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
180	H	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
181	M	UAPVIF Venustiano Carranza	Gob	Distrito Federal

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
182	M	UAPVIF Venustiano Carranza	Gob	Distrito Federal
183	M	UAPVIF Xochimilco	Gob	Distrito Federal
184	M	ILEF	ONG	Distrito Federal
185	M	Causa Ciudadana	Asociación Política	Distrito Federal
186	M	IASIS	ONG	Distrito Federal
187	H	Dirección General de Equidad y Desarrollo Social	Gob	Distrito Federal
188	H	Dirección General de Equidad y Desarrollo Social	Gob	Distrito Federal
189	H	UAM Xochimilco	Acad	Distrito Federal
190	M	Hospital General de México	Gob	Distrito Federal
191	M	Centro Terapia de Apoyo	ONG	Distrito Federal
192	M	INMUJERES DF	Gob	Distrito Federal
193	M	INMUJERES DF	Gob	Distrito Federal
194	M	INMUJERES DF	Gob	Distrito Federal
195	M	CIMAS	ONG	Distrito Federal
196	M	GIRE	ONG	Distrito Federal
197	M	Casa de la Cultura El Sordo	Gob	Distrito Federal
198	M	CORIAC	ONG	Distrito Federal
199	H	Instituto de Asistencia e Integración Social(IASIS)	ONG	Distrito Federal
200	H	REINTEGRA	ONG	Distrito Federal
201	H	MEXFAM	ONG	Distrito Federal
202	H	MEXFAM	ONG	Distrito Federal
203	H	Comité de Ciudadanos en Defensa de los Derechos Humanos	ONG	Distrito Federal
204	M	Partido de la Revolución Democrática	Partido	Distrito Federal
205	M	Partido Revolucionario Institucional	Partido	Distrito Federal
206	M	Partido Revolucionario Institucional	Partido	Distrito Federal
207	H	Participación Ciudadana Delegación Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
208	M	Desarrollo Social Delegación Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
209	M	INMUJERES DF	Gob	Distrito Federal
210	M	Desarrollo Social Delegación Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
211	H	Atención Comunitaria Delegación Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
212	M	Casa de la Cultura El Sordo	Gob	Distrito Federal
213	H	Atención a la Infancia Delegación Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
214	H	Atención a Adultos Mayores Delegación Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
215	M	Jurisdicción Sanitaria Delegación Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
216	H	Subcoordinador Jurídico UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
217	M	Subcoordinadora Jurídico UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
218	M	Colegio de México	Acad	Distrito Federal
219	M	Colegio de México	Acad	Distrito Federal
220	M	CIESAS	Acad	Distrito Federal
221	M	Facultad de Psicología UNAM	Acad	Distrito Federal
222	M	UAPVIF Tlahuac	Gob	Distrito Federal
223	H	CAVI	Gob	Distrito Federal
224	M	Instituto Nacional de Salud Pública	Gob	Distrito Federal
225	M	Independiente	Ind	Distrito Federal
226	M	CNDH	Gob	Distrito Federal
227	M	Partido de la Revolución Democrática	Part	Distrito Federal
228	M	No se sabe	No se sabe	Distrito Federal
229	M	Relaciones Exteriores	Gob	Distrito Federal
230	M	COVAC	ONG	Distrito Federal
231	H	ILEF	Gob	Distrito Federal

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
232	M	No se sabe	No se sabe	Distrito Federal
233	M	Partido de la Revolución Democrática	Part	Distrito Federal
234	M	Instituto de la Mujer de Saltillo	Gob	Saltillo
235	M	SSA Monterrey	Gob	Monterrey
236	M	Facultad de Psicología Universidad de Nuevo León	Acad	Nuevo León
237	M	CADEM	ONG	Cuetzalan Puebla
238	M	Clínica de Género Instituto Mexicano de Psiquiatría	Gob	Distrito Federal
239	M	Instituto de la Mujer Guanajuatense	Gob	Guanajuato
240	M	Instituto de la Mujer Guanajuatense	Gob	Guanajuato
241	M	Centro de Desarrollo para la Equidad de Género	ONG	Guanajuato
242	M	Casa del Buen Pastor	ONG	Guanajuato
243	M	No se sabe	ONG	Morelos
244	M	Medicina Alternativa para Trabajar con Violencia	Ind	Distrito Federal
245	M	Universidad de Antioquia	Acad	Medellín, Colombia
246	M	Afluentes	ONG	Distrito Federal
247	M	IPAS	ONG	Distrito Federal
248	M	SSA Programa Mujer y Salud	Gob	Distrito Federal
249	M	OPS	Org Int	Distrito Federal
250	M	Colegio de México	Acad	Distrito Federal
251	M	Inependiente	Ind	Distrito Federal
252	H	No se sabe	No se sabe	Distrito Federal
253	M	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
254	H	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
255	M	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
256	M	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal
257	M	CIAM Iztacalco	Gob	Distrito Federal
258	M	CIAM Iztacalco	Gob	Distrito Federal
259	M	Delegación Iztacalco	Gob	Distrito Federal
260	M	Fortaleza de la Delegación Iztacalco	Gob	Distrito Federal
261	H	Instituto Nacional de Comunicación	Gob	Distrito Federal
262	H	Participación Ciudadana Iztacalco	Gob	Distrito Federal
263	M	Educación y Cultura Iztacalco	Gob	Distrito Federal
264	M	Trabajo Social Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal
265	M	Fortaleza	IP	Distrito Federal
266	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
267	H	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
268	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
269	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
270	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
271	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
272	M	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal
273	M	UAPVIF Iztapalapa	Gob	Distrito Federal
274	M	UAPVIF Magdalena Contreras	Gob	Distrito Federal
275	M	CIAM Tlalpan	Gob	Distrito Federal
276	M	Yatcihualt	ONG	Distrito Federal
277	M	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
278	M	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
279	M	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal
280	M	Instituto Mora	Acad	Distrito Federal

La extensión de la influencia de la red dota de un capital para el intercambio en la red a las personas provenientes de las ONG y de la academia, porque les permite conocer otras experiencias y modelos de atención en el tema de violencia que les pueden servir para generar intercambios (asesoría, generación de modelos, comparaciones, entre otras) con las instituciones de gobierno del D. F.

Respecto a los atributos de las 28 personas entrevistadas, destaca lo siguiente:

- Sexo.- 21 de las 28 personas entrevistadas son mujeres, lo que representa el 75%, el 25% restante son hombres (7 personas).
- Rango de edad.- Va de 26 a 67 años, concentrándose el 71% entre los 26 y los 36 años, equivalente a 20 personas, el resto (8 personas) se ubican entre los 37 y los 67 años de edad. La edad que más se repite (moda) es 29 años con 6 casos.
- Perfil profesional.- 26 de las 28 personas cuentan con estudios de licenciatura, predominando el área de derecho y psicología que suman el 81.48%. El resto cuentan con licenciatura en Economía, Medicina, Psicología y Trabajo Social. 8 cuentan con Diplomados de especialización, 7 son mujeres y 1 es hombre, lo que representa el 29% del total. A su vez, 9 personas han realizado estudios de Maestría, que equivalen al 32%, siendo 8 mujeres y 1 hombre. Tan sólo 3 personas tienen estudios de Doctorado, es decir el 11% 1 es hombre y 2 son mujeres. Por lo que podemos observar una mayor tendencia de las mujeres a especializarse.
- Adscripción.- La mayor proporción está comprendida por personas que trabajan en el gobierno con el 75% (21 casos), las personas de ONG (3 casos) y de la academia (3 casos), se encuentran en igual representación y ocupan el 11% cada una, y el 3% restante corresponde a 1 agrupación política (1 caso).
- Experiencia en temas de violencia.- Sólo se cuenta con ese dato para 8 personas y el rango va de 3 a 26 años de experiencia.

Con los datos anteriores tenemos un perfil del personal que trabaja en la RPAPVF, definido mayoritariamente por: mujeres jóvenes, entre 16 y 36 años de edad, con licenciatura en Derecho y/o Psicología y que trabajan en el gobierno.

Estructura

La estructura de la red surge de los primeros grupos feministas y ONG que se ubicaron en el Distrito Federal a favor de la lucha contra la violencia familiar. Posteriormente se fueron incorporando personas de la academia y del gobierno.

Modelo de relaciones

Los límites de la red son abiertos, pueden crecer fácilmente porque las UAPVIF participan en una organización creada por investigadoras del Colegio de México denominada *Red de Referencia y Contrarreferencia*, la cual tiene una modalidad similar a las Redes del Tercer Sector. La diferencia reside en que también incorpora a personas del sector gubernamental-pues busca sensibilizar en la importancia del tema de la violencia a las personas e instituciones involucradas en el tema para la canalización de casos, buscando que en la ruta que siguen las personas que viven violencia para pedir apoyo, logren una respuesta oportuna y adecuada.

Además, el personal de las UAPVIF participa en otras organizaciones con un sistema de vinculación similar como la *Red de Hombres y Mujeres Jóvenes Contra la Violencia*. Ambas redes integran a una gran cantidad de organismos de gobierno y de la sociedad, en cuyas reuniones suelen establecerse compromisos de trabajo y colaboración y se presentan los métodos y avances que tienen las instancias ocupadas de atender la problemática de la violencia. Por su parte, la UAPVIF Cuajimalpa está en vías de integrar una vinculación del mismo tipo a favor de la educación, que le está abriendo las posibilidades de incrementar sus lazos.

Agrupación o diferenciación en la red

La red de PAPVF del Distrito Federal se diferencia a partir de las relaciones que cada UAPVIF tiene para coordinar sus acciones permanentes. Son las relaciones gubernamentales las que dan mayor cohesión a esta red (ver gráfica 4), Si quitamos los nodos de las personas de instituciones de gobierno de esta red, prácticamente se separa en 5 estrellas, pues en su mayoría, la conforman actores gubernamentales. No ocurre así si procedemos de la misma manera con las personas de la academia (gráfica 5); si las quitamos de la red, se desprenden algunos lazos pero la estructura de la red se mantiene muy similar a la red original, Al quitar a las ONG (gráfica 6) la red pierde densidad pero no se descompone en varios elementos.

Centralidad

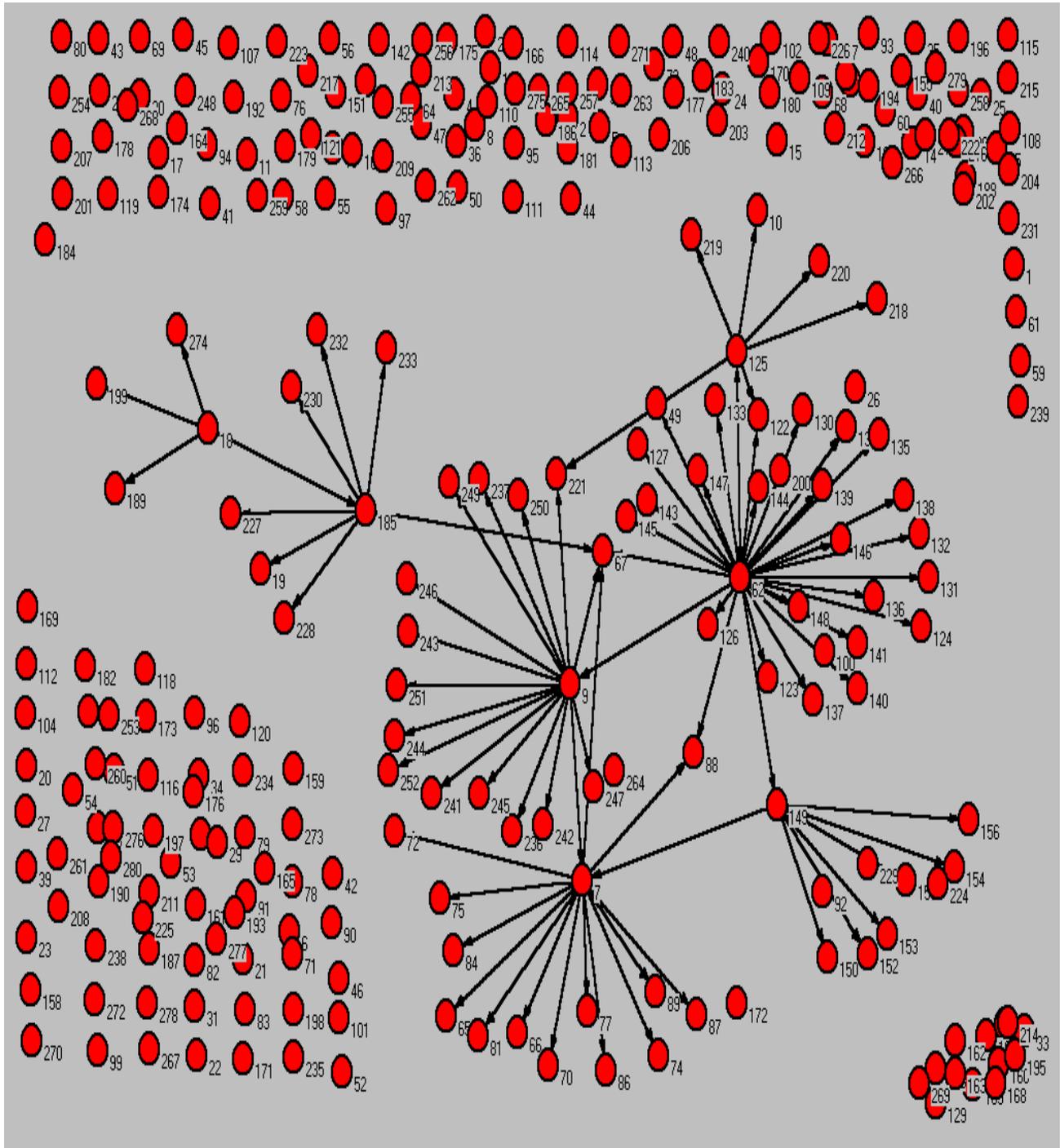
Si medimos el grado de centralidad basándonos en el nivel de intermediación (*betweenness*) (Wasserman y Faust, 1994: 188-192), utilizando los datos de la gráficas 2 y auxiliándonos con los programas de cómputo Pajek y UCINET, nos encontramos que, en la red de PAPVF, el grado más alto de centralidad lo tiene los actores número 82 y 59 de la Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, seguidos del número 7 que pertenece a la Red de Referencia y Contrarreferencia, el número 62 ubicado en CORIAC, el 1 en la UAPVIF Álvaro Obregón, de 109 y 169 correspondientes a la UAPVIF Cuauhtémoc, el 18 de la UAPVIF Xochimilco y el número 80 ubicado en INMUJERES D. F. como se observa en el cuadro 10.

Los actores anteriores son los que tienen el grado de intermediación más alto, es decir, a través de ellos se puede llegar a un mayor número de personas de la red y pueden ser transmisores de información e intercambios respecto de otros nodos de la red. Es explicable que el grado más alto se ubique en la Dirección de Prevención y Atención de la Violencia porque es la instancia que coordina el trabajo de las UAPVIF.

La Red de Referencia y Contrarreferencia ha tenido un papel muy activo para coordinar acciones entre las personas de instituciones de gobierno, ONG, académicas y especialistas en el tema de violencia, para dar un servicio adecuado a las personas que la experimentan y canalizarlas a través de un proceso ágil y eficiente a la instancia que corresponda.

CORIAC forma parte del Equipo Técnico de Violencia Familiar y ha sido fundamental en la capacitación de las UAPVIF y de otros actores de la Red en modelos de atención a hombres violentos a partir de grupos de reflexión, área en la que CORIAC ha sido pionera en México. Por otra parte, las UAPVIF Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Xochimilco fueron con las que más colaboran otros actores de la red. A su vez, el INMUJERES D. F. constituye un vínculo fundamental para reforzar un sentido de equidad de género en las acciones de las UAPVIF y para la canalización de casos a las mismas a través de los Institutos Delegacionales de la Mujer.

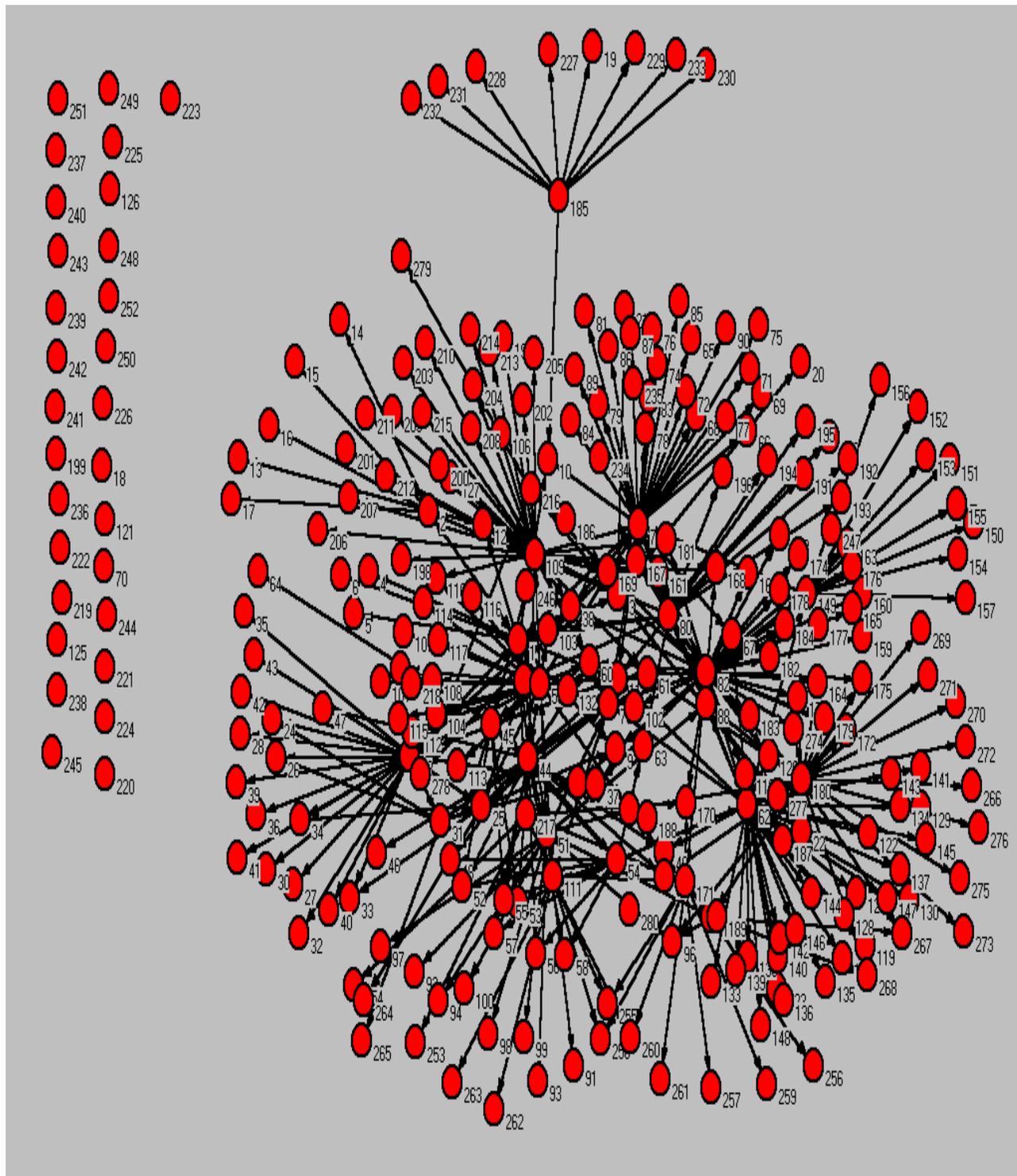
Gráfica 4
Redes de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia en el Distrito Federal sin
Instituciones de gobierno



Los nodos representan personas y los lazos la relación “colabora con”

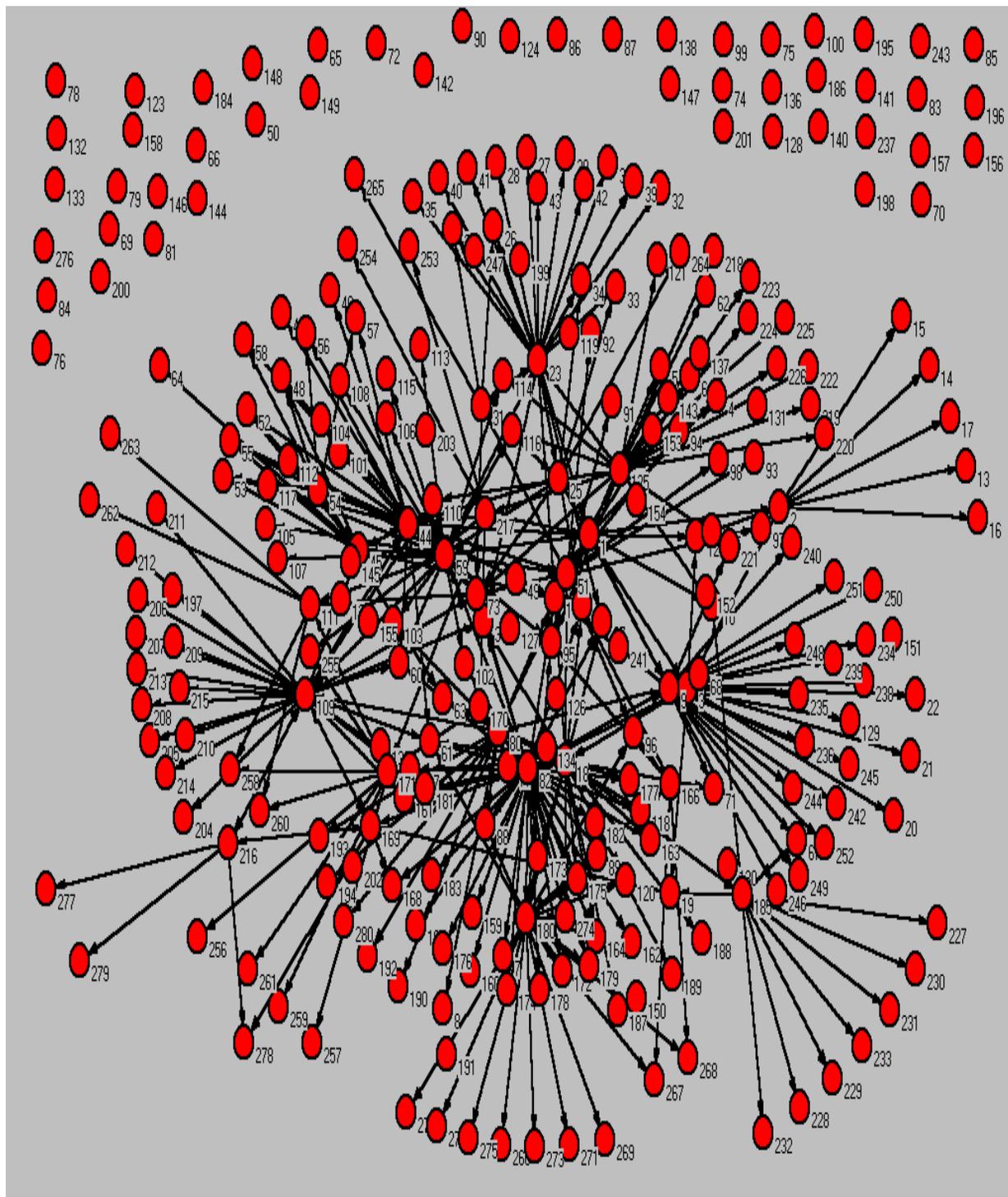
Gráfica 5

Redes de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia en el Distrito Federal sin académicos y académicas



Los nodos representan personas y los lazos la relación “colabora con”

Gráfica 6
Redes de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia en el Distrito Federal sin ONG



Los nodos representan personas y los lazos la relación “colabora con”

Cabe señalar que las relaciones dentro de las redes no son equitativas, existen estructuras de poder. La influencia y la centralidad de un actor crece en relación con la importancia que tengan; para otros actores, los recursos (legales, económicos, de conocimiento, etc.) que el actor central tenga bajo su control “...algunos actores estarán en posiciones de mayor ventaja respecto de otros. Los actores con más conexiones, o posicionados en más caminos tienen más posibilidades de tener más y mejores recursos a menor costo. Los individuos en desventaja serán aquellos que tienen menos lazos o que se encuentran en caminos aislados. Además habrá actores en posiciones estratégicas que tendrán el potencial de interrumpir, controlar o distorsionar el flujo de recursos entre los demás actores” (Faust, 2002: 8).

Cuadro 10
Grado de Centralidad por intermediación de la red de políticas de las UAPVIF Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco y Tlalpan

ID	Institución a la que pertenece	Adscripción	*Centralidad	Grado de Centralidad
82	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia	Gob	0.045886	Alto
59	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia	Gob	0.0262472	Alto
7	Red de Referencia y Contrareferencia	ONG	0.0227984	Alto
62	CORIAC	ONG	0.0178271	Alto
1	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	0.0135707	Alto
109	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	0.0112393	Alto
169	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	0.0111122	Alto
18	UAM- Xochimilco	Academia	0.0100752	Alto
80	INMUJERES-D. F.	Gob	0.009625	Medio
9	Colegio de México	Academia	0.0088463	Medio
44	UAPVIF Benito Juárez	Gob	0.0085431	Medio
23	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	0.0080709	Medio
180	UAPVIF Tlalpan	Gob	0.0078599	Medio
125	Colegio de México	Academia	0.0057546	Medio
3	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	0.0056157	Medio
149	Tech Palleui	ONG	0.0053197	Medio
25	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	0.0051031	Medio
171	UAPVIF Iztacalco	Gob	0.004262	Medio
19	Universidad Iberoamericana	Academia	0.0039528	Medio
51	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia	Gob	0.003801	Medio
185	Causa Ciudadana	AP	0.0026527	Medio
54	UAPVIF Benito Juárez	Gob	0.0024916	Medio
217	UAPVIF Iztacalco	Gob	0.0023647	Medio
45	UAPVIF Benito Juárez	Gob	0.0022752	Medio
2	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	0.0018695	Medio
111	UAPVIF Iztacalco	Gob	0.0013875	Medio
216	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	0.0007906	Bajo
31	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	0.0003803	Bajo
166	UAPVIF Tlalpan	Gob	0.0001418	Bajo

*Entre más se acerca a 1, el grado de centralidad es mayor.

Grado nodal interno

El grado nodal es una medida de centralidad que permite identificar qué tan populares son los actores de la red. Mide la frecuencia con que una persona es mencionada por otros actores. En un lenguaje más técnico se expresa como el número de lazos que llegan a un nodo.

Grado nodal interno alto

El grado nodal alto lo tienen tan sólo 3 personas de la red, las cuales representan al 2% del total de actores. Las personas número 73 y 11, tienen en común haber sido Directoras de la Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar. A ninguna de ellas se les realizó entrevista, pero al aplicar la medición del grado interno se denota su importancia dentro de la red.¹⁰⁰ Esta posición las colocó como personas muy populares dentro de la red. La persona número 82 forma parte también de esta Dirección, y tiene a su cargo la coordinación del trabajo de las UAPVIF, por lo que es lógico que haya sido mencionada por tantas personas, al ser clave en la implementación del Programa contra la Violencia Familiar (ver cuadro 11).

Grado nodal interno medio

Son 15 las personas de la red que cuentan con un grado interno medio, las cuales representan el 5.3% del total de actores que la conforman. Las personas que se ubican en este grado nodal pertenecen, en su mayoría, a instituciones de gobierno como las UAPVIF Álvaro Obregón, Benito Juárez, Tlalpan, Xochimilco y Atzacotalco, y a la Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar; seguidas de ONG como ADIVAC, CORIAC y la Red de Referencia y Contra Referencia con quienes las UAPVIF mantienen una relación estrecha para realizar acciones de capacitación y canalización de casos; por último, personas de la academia del Colegio de México que han sido fundamentales en la capacitación de las UAPVIF.

Grado nodal interno bajo

Las personas con grado nodal interno bajo son 10, lo que representa el 3.5% del total de la red. Éstas, pertenecen fundamentalmente a instituciones de gobierno como las UAPVIF Xochimilco, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Iztacalco y Tlalpan, la Secretaría de Desarrollo

¹⁰⁰ Este dato nos muestra que no es necesario entrevistar a todos los actores de la red, pues con tener entrevistas de algunos de ellos, aparecen aquellas personas que son centrales, aún cuando no hayan sido entrevistadas. De ahí la importancia de aplicar medidas de centralidad y compararlas. En el capítulo 6, se realiza un ejercicio de comparación de las tres redes estudiadas en esta investigación.

Social, el INMUJERES DF y la Dirección de Equidad y Prevención de la Violencia Familiar; de la academia encontramos a una persona de la UAM-Xochimilco.

Grado nodal externo

El grado nodal externo muestra cuantos lazos salen de un nodo hacia otros nodos. Es decir, a cuántas personas mencionaron los entrevistados. Esta medida es muy relativa porque el número de personas mencionadas depende de factores como la memoria y no necesariamente refleja el número total de personas con las que se tiene un vínculo en la red. No obstante, he realizado esta medición para observar quienes tienen un alto grado nodal externo y explicar a qué se debe.

Grado nodal externo alto

La persona número 82 de la Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar tiene el grado nodal más alto, lo cual coincide con el papel que juega en la red, pues como señalé, ella coordina el trabajo de las UAPVIF y por lo tanto, es un actor central en la red en la distribución de información, líneas de trabajo y seguimiento de las acciones. Un académico de la UAM Xochimilco obtuvo un grado nodal externo alto pero el interno es bajo. Es decir, conoce a mucha gente de la red pero poca gente lo mencionó. Esta medición coincide con la información obtenida en la entrevista. En ella, señaló que estuvo más vinculado a la red durante la administración anterior. Un comportamiento similar ocurre con la persona 109 de la UAPVIF Cuauhtémoc.

Por su parte, la persona número 7 de la Red de Referencia y Contrarreferencia presenta un grado nodal externo alto e interno medio. Ella tiene una vinculación muy amplia con personas de diversos sectores, debido al trabajo de canalización y seguimiento de casos de violencia que realiza.

Grado de constreñimiento

El grado de constreñimiento en la red se relaciona con la noción de hoyos estructurales (*structural holes*) desarrollada por Roland S. Burt (1992, citado por Espinosa, 2001). Los hoyos estructurales configuran condiciones de ventaja en contextos competitivos para algunos actores en las redes. Se establecen cuando los actores pueden tener posiciones estructurales que les aporten beneficios, por ejemplo “en una situación de conflicto entre dos partes, quien juega el papel del tercero en ‘discordia’ sale beneficiado.” (Espinosa, 2001:8). Por lo tanto el grado de constreñimiento nos muestra qué tanto limita a los actores

su posición estructural para construir o reforzar lazos que le den una posición de ventaja sobre los demás actores. El grado de constreñimiento es lo contrario de la centralidad intermediaria.¹⁰¹ Los actores con menor grado de constreñimiento son más independientes; no requieren pasar por los actores centrales para llegar a otros. Ellos pueden recorrer caminos alternativos.

Para realizar esta medición consideré a los actores que tienen el grado más bajo de constreñimiento como los más independientes. Se consideró sólo quienes tienen hasta .33 porque tienen menos del 30% de constreñimiento, los resultados se muestran en el cuadro 12.

De los 208 actores que integran la red del Distrito Federal, 39 de ellos tienen un bajo grado de constreñimiento. Por lo tanto, cuentan con caminos independientes para llegar a otros actores. Los actores que son más independientes en la red son los de las instituciones de gobierno, en un 74%, les siguen los de la academia con un 10%, al igual que las ONG, y por último las Asociaciones Políticas y de un actor independiente con el 3%, respectivamente.

3. 4. 2. La red de PAPVF en el Distrito Federal como forma de intermediación

Tipo de red

La red de PAPVF se ubica como red de asuntos. Es heterogénea, porque los actores tienen diferentes recursos y son de adscripciones diferentes (ONG, academia y gobierno), con predominancia de actores de gobierno. En cuanto a intereses, logran coincidir en la necesidad de hacer más eficiente la atención a personas que viven violencia y tienen muy presente la importancia de las relaciones de colaboración para cumplir este objetivo en forma coordinada. En este aspecto, la Red de Referencia y Contrarreferencia ha jugado un papel fundamental para generar lazos de confianza y compromiso entre algunos de los integrantes de la red de PAPVF que favorezcan la colaboración.

¹⁰¹La cual nos señala qué sucedería si quitáramos a una persona que es central en la red. “La centralidad del grado de intermediación ve al actor con una posición favorable en la medida que el actor está situado entre los caminos geodésicos entre dos pares de actores de la red. Es decir, a más gente que dependa de mí para hacer conexiones con otra gente, más poder tendré yo” (Hanneman, 2000: VI,13).

Cuadro 11
La centralidad a partir del grado interno y externo en el Distrito Federal

ID	Ego/Alter	Adscripción	Tipo adscripción	Ciudad	Grado interno	Grado externo
73	Alter	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal	Alto 10 lazos/750 = .013 = 1.3%	0
11	Alter	INMUJERES-DF	Gob	Distrito Federal	Alto 9 lazos/750 = .012 = 1.12%	0
82	Ego	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal	Alto 8 lazos/750 = .010 = 1.10%	Alto 46 lazos/750 = 0.061 = 6.1%
1	Ego	UAPVIF Álvaro Obregón	Gob	Distrito Federal	Medio 6 lazos/750 = .008 = 0.80%	Bajo 8 lazos/750= 0.010 = 0.10%
7	Ego	Red de Referencia y Contra referencia	ONG	Distrito Federal	Medio 6 lazos/750 = .008 = 0.80%	Alto 30 lazos/750 = 0.04 = 4%
44	Ego	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal	Medio 6 lazos/750 = .008 = 0.80%	Medio 19 lazos/750= 0.025 = 2.5%
88	Alter	ADIVAC	ONG	Distrito Federal	Medio 6 lazos/750 = .008 = 0.80%	0
38	Alter	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal	Medio 5 lazos/750 = .006 = 0.60%	0
59	Ego	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal	Medio 5 lazos/750 = .006 = 0.60%	Medio 27 lazos/750 = 0.036 = 3.60%
95	Alter	UAPVIF Tlalpan	Gob	Distrito Federal	Medio 5 lazos/750 = .006 = 0.60%	0
9	Ego	COLMEX	Academia	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 = .0053 = 0.53%	Medio 25 lazos/750 = 0.033 = 3.3%
51	Ego	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 = .0053 = 0.53%	Bajo 13 lazos/750 = 0.17 = 1.7%
62	Ego	CORIAC	ONG	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 = .0053 = 0.53%	37 lazos/750 = 0.049 = 4.90%
29	Alter	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 = .0053 = 0.53%	0
60	Alter	UAPVIF Atzacapotzalco	Gob	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 =	0

ID	Ego/Alter	Adscripción	Tipo adscripción	Ciudad	Grado interno	Grado externo
					.0053 = 0.53%	
61	Alter	UAPVIF Benito Juárez	Gob	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 = .0053 = 0.53%	0
67	Alter	COLMEX	Academia	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 = .0053 = 0.53%	0
120	Alter	UAPVIF Xochimilco	Gob	Distrito Federal	Medio 4 lazos/750 = .0053 = 0.53%	0
18	Ego	UAM-Xochimilco	Academia	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	Alto 30 lazos/750 = 0.40 = 4%
23	Ego	UAPVIF Cuajimalpa	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	Medio 22 lazos/750 = 0.029 = 2.9%
37	Alter	Secretaría de Desarrollo Social DF	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	0
63	Alter	Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	0
71	Alter	INMUJERES-DF	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	0
80	Ego	INMUJERES-DF	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	Medio 20 lazos/750 = 0.026 = 2.60%
109	Ego	UAPVIF Cuauhtémoc	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	Alto 31 lazos/750 = 0.041 = 4.1%
120	Alter	UAPVIF Xochimilco	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	0
171	Ego	UAPVIF Iztacalco	Gob	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	Bajo 9 lazos/750 = 0.012 = 1.2%
180	Ego	UAPVIF Tlalpan	Acad	Distrito Federal	Bajo 3 lazos/750 = .004 = 0.40%	Medio 25 lazos/750 = 0.33 = 3.3%

Cuadro 12
Grado de constreñimiento de los actores de la red de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia del Distrito Federal

ID	Adscripción	Constreñimiento	Grado de Constreñimiento	Grado de independencia
186	n. d.	0	Bajo	Alto
62	ONG	0.32561	Bajo	Alto
9	Acad	0.040631	Bajo	Alto
109	Gob	0.0407078	Bajo	Alto
7	ONG	0.410646	Bajo	Alto
59	Gob	0.557811	Bajo	Alto
125	Acad	0.057456	Bajo	Alto
82	Gob	0.0587675	Bajo	Alto
23	Gob	0.0664095	Bajo	Alto
51	Gob	0.0710359	Bajo	Alto
80	Gob	0.0727767	Bajo	Alto
185	Asociación Política	0.0909091	Bajo	Alto
180	Gob	0.0942784	Bajo	Alto
1	Gob	0.0961752	Bajo	Alto
18	Acad	0.1005663	Bajo	Alto
149	ONG	0.0101018	Bajo	Alto
44	Gob	0.1214492	Bajo	Alto
11	Gob	0.1247671	Bajo	Alto
73	Gob	0.1294549	Bajo	Alto
171	Gob	0.1384732	Bajo	Alto
3	Gob	0.1476009	Bajo	Alto
25	Gob	0.1571392	Bajo	Alto
217	Gob	0.1697615	Bajo	Alto
2	Gob	0.1852023	Bajo	Alto
88	ONG	0.2007795	Bajo	Alto
111	Gob	0.216538	Bajo	Alto
38	Gob	0.2204978	Bajo	Alto
61	Gob	0.2286954	Bajo	Alto
45	Gob	0.2464591	Bajo	Alto
95	Gob	0.2572066	Bajo	Alto
67	Acad	0.2647107	Bajo	Alto
10	Gob	0.2700644	Bajo	Alto
31	Gob	0.2863141	Bajo	Alto
169	Gob	0.2892005	Bajo	Alto
54	Gob	0.2971729	Bajo	Alto
60	Gob	0.2987087	Bajo	Alto
120	Gob	0.2997022	Bajo	Alto
29	Gob	0.3083283	Bajo	Alto
216	Gob	0.3327271	Bajo	Alto

n. d. No disponible

Función

Las funciones que se establecen entre los actores de la red, a partir de la relación “colabora con para realizar su trabajo en prevención y atención de la violencia familiar” son: proporcionar asesoría, canalización, atención, investigación, consulta e intercambio de

información sobre enfoques y formas de abordaje de la violencia, canalización de casos y coordinación de acciones conjuntas para la capacitación, participación en consejos y organismos de consulta ciudadana.

Estas funciones varían de acuerdo con las díadas que realicen el intercambio. Sobresalen sobre todo las vinculadas con instituciones de gobierno, las ONG y la academia en las colaboraciones cotidianas de los/las integrantes de la red. Encontramos que en la relación entre ONG-gobierno y academia-gobierno prevalece una función de asesoría, capacitación en métodos de atención de la violencia de las ONG hacia las instancias gubernamentales y de participación en organismos de consulta ciudadana. A la inversa, en el vínculo gobierno-ONG se presenta una relación de apoyo financiero para proyectos específicos e intercambio de información. En la relación gobierno-academia también suele haber apoyo financiero para proyectos, pero están ligados a procesos de investigación, evaluación y capacitación. En las díadas gobierno-ONG y ONG-gobierno la función de canalización de casos es constante en sus relaciones de intercambio.

Esta dinámica de colaboración tiene que ver con las estipulaciones de la Ley de Violencia que reglamentan la participación de especialistas en el tema dentro de los Consejos de Prevención y Atención de la Violencia y del Equipo Técnico que le apoya, así como con el establecimiento de convenios de inversión que formalizan la colaboración en cuestiones específicas.

Naturaleza de las relaciones

Las relaciones entre los integrantes de la red tienden a ser cooperativas para la canalización de casos de violencia familiar que requieren atención. No obstante, existen cuestiones políticas que generan relaciones competitivas que pueden llegar a ser conflictivas, las cuales se relacionan con: pugnas entre perredistas (del Gobierno del D. F.) y panistas (gobiernos delegacionales); reacomodos administrativos por cambios de titulares en las dependencias de gobierno; y competitividad entre diferentes grupos gubernamentales por el control de la política para capitalizarla a su favor, con fines electorales o de ascenso profesional.

En un plano más amplio, la naturaleza de los lazos se relaciona con el ciclo de la política. En la fase de construcción del tema de la violencia como problema social, hubo

una relación de colaboración estrecha entre el Movimiento Amplio de Mujeres, las ONG y algunas académicas para hacer visible la problemática que viven las mujeres violentadas. El acercamiento con personas de gobierno derivó en el ingreso del tema en la agenda y el diseño de una política pública específica para su combate.

3. 4 3. La red de PAPVF del Distrito Federal como forma de gobernación.

Institucionalización (carácter formal de la estructura de la red y su estabilidad).

La red de PAPVF no está institucionalizada, no tiene membresía obligatoria entre todos sus integrantes pero sí con algunos de ellos, fundamentalmente los del ámbito gubernamental. La obligatoriedad está dada por su pertenencia al Consejo Delegacional de Violencia o por ser parte del sistema UAPVIF del D. F. que implica relaciones basadas en un organigrama entre la Dirección de Atención y Prevención de la Violencia y las UAPVIF.

Reglas de conducta

Las relaciones entre los individuos de las redes se regulan en un marco formal e informal. En el primero, a partir de las atribuciones y obligaciones que la Ley de Violencia define para los Consejos Delegacionales y para la operación de las UAPVIF, además de las políticas, lineamientos operativos y convenios que establezca la Dirección de Prevención de la Violencia con ONG, instituciones académicas y especialistas independientes. En el segundo, el terreno informal, las convenciones de la interacción se establecen por afinidad, coincidencias ideológicas y partidistas, y sobre todo, por relaciones de confianza y colaboración.

Los Consejos de Violencia y los Equipos Técnicos del D. F. y de las delegaciones pueden ser un instrumento de apoyo para el desarrollo de las políticas pero también pueden caer en inercias competitivas o rutinarias que limiten la creatividad y la discusión seria y profesional de propuestas.

Por ejemplo, respecto a la pregunta de qué se ha obtenido y que se ha aportado al participar en el Equipo Técnico, se señaló:

He obtenido muy poco, muy poquito. Yo siento que en el Equipo Técnico uno de los problemas es que yo veo que continuamente hay gente nueva, gente que

está ingresando al tema. Eso nos vuelve a bajar los niveles de la discusión [...]

Yo creo honestamente que no hay mucha retroalimentación en el interior del Equipo, tal y como está organizado. Y mira, hace varias sesiones que no voy. Pero como que tienen un Orden del Día, siempre se pasan mucho tiempo en los primeros temas y hay temas que se quedan colgando en el tintero. No hay mucho espacio para la discusión, creo que tendría que replantearse la organización misma del Equipo Técnico. Yo creo que he recibido poco y he aportado muy poco (Entrevista, Academia).

Relaciones de poder

Se caracterizan por ser jerárquicas tanto en la red interna de cada UAPVIF como en la externa. Sin embargo, las relaciones con actores (as) de la academia y de las ONG tienden a darse en un ámbito más informal y menos jerarquizado que aquellas vinculadas con personas de las instituciones de gobierno.

Las relaciones de la red se caracterizan por ser campos de fuerza de colaboración y no colaboración. La primera se define en gran medida por las cualidades para el trabajo en equipo y la facilidad que tengan para establecer vínculos de apoyo tanto las y los coordinadores de las UAPVIF, como el personal de la Dirección de Prevención de la Violencia. La segunda, está dada por las dificultades para establecer vínculos de apoyo que pueden ir desde diferencias de personalidad, de filiación partidista, de puntos de vista y de lealtades políticas.

A su vez, dentro del Consejo de Violencia del D. F., el Equipo Técnico y los Consejos Delegacionales, se desarrollan relaciones de poder en donde los distintos actores que los integran buscan que sus sugerencias, críticas, comentarios, enfoques y propuestas sean fundamentales en la definición y redefinición de las políticas de violencia en el Distrito Federal. El que haya distintos enfoques y posturas lleva, en ocasiones a luchas por posicionar o reposicionar a los actores y sus ideas, lo que puede influir a su vez en la readecuación formal o informal de las reglas de conducta, si es que el conflicto dificulta la relación.

Las relaciones de poder dentro de las UAPVIF tienden a seguir el organigrama que está construido verticalmente, pero también hay intentos de horizontalizar las relaciones:

Tal vez entre jefes y las jerarquías tienden mucho a utilizarse, este trabajo, no se necesitan jerarquías, es un trabajo de responsabilidad y de mucha entrega también por la problemática, lo que tratamos de romper es con esas jerarquías. Sí existe pero como una figura que realmente, bueno, por cuestiones institucionales pues en este trabajo de equipo, de confidencialidad en el trabajo y realmente estas contenciones vienen a afinar todo esto, hablamos de género, de equidad y realmente tenemos que partir de las Unidades para hablar de esa equidad (Entrevista, Gobierno).

Estrategias de los actores (para administrar sus interdependencias).

La red de políticas tiene como referencia el marco institucional y legal para establecer estrategias de vinculación, lo que implica la realización de convenios y acuerdos formales a través del memorando, oficios y minutas para administrar las relaciones hacia el exterior de las UAPVIF. Esta estrategia se combina con otra de carácter informal, a la que se recurre en la medida que haya o no confianza y apertura entre las personas para colaborar, basada en comunicaciones telefónicas y en intercambios cara a cara.

Los y las integrantes de la red interna de las UAPVIF se relacionan a partir del trabajo que realizan. En el ámbito externo, siguen las pautas marcadas por la Dirección de la cual dependen y por los preceptos previstos en la Ley de Violencia del D. F. Cada UAPVIF tiene un Consejo Delegacional de Violencia, en el cual se establece una coordinación interinstitucional con las instancias con las que se debe vincular para realizar su trabajo, por lo que los recursos con que cuentan los y las coordinadores/as para establecer vínculos de confianza y colaboración, en el seno del Consejo Delegacional, influyen fuertemente en el desarrollo de las políticas de violencia. Por citar un caso, si logran establecer un vínculo de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública, su eficiencia será mayor para aplicar la ley, por ejemplo en lo que corresponde al envío de citatorios a las personas que generan violencia para iniciar procesos administrativos en su contra.

De hecho las UAPVIF marcan en gran medida las pautas de colaboración dentro del Consejo. Al respecto en una de las entrevistas se señaló lo siguiente:

Todos los proyectos que hemos hecho, salen a partir de la Unidad, a partir de nuestro momento de ocio, de sano entretenimiento decimos que vamos a hacer, lo desarrollamos acá y de aquí ha salido todo, por ejemplo la atención vecinal que ya se convirtió en institucional lo hicimos nosotros, a partir de nosotros, con idea de nosotros y con las herramientas que tenemos acá. Se invitó a gente y finalmente por la buena respuesta que hubo la delegación nos terminó dando la pauta para que se instituya anualmente...(Entrevista, Gobierno).

En primera instancia, la mayoría de las personas entrevistadas en las UAPVIF hicieron hincapié en la importancia de contar con una relación de colaboración entre quienes trabajan en cada UAPVIF. Consideran como sus lazos más directos a sus compañeras y compañeros de trabajo, y fue hasta un segundo momento, que pensaron en los lazos externos. Por ejemplo en una entrevista se señaló:

Para nosotros es complicado salir y buscar algo más, entonces echamos mano de lo que tenemos acá. Si yo tengo en determinado momento duda para cualquier cosa, pues acudo con la gente que me apoya y que para que podamos trabajar es un gran respaldo para mí. Tengo aquí gente trabajando en la oficina, que además está estudiando por fuera el tema. Entonces echamos mano de nuestros mismos recurso (Entrevista, Gobierno).

Comentarios finales

En el D. F., desde los ochenta, se ha propiciado el crecimiento de numerosas organizaciones de mujeres y la emergencia y desarrollo de programas académicos vinculados a temas de género y al estudio de la violencia familiar. Esas características le dan dimensión amplia a las redes de políticas de violencia. De hecho, se vuelve inabarcable

su estudio, de ahí que hayamos ejemplificado la constitución de la red con el caso de 6 UAPVIF para analizar las relaciones de colaboración para desarrollar políticas públicas.

Las entrevistas mostraron que cuando los canales de colaboración fluyen sin obstáculos, las políticas tienden a ser más eficientes. Sin embargo, un obstáculo que se presenta constantemente es la rotación de personal derivada de los cambios de administraciones, la modificación de prioridades en la política que lleva algunas veces a desarticular proyectos en curso y la negativa manifiesta u oculta de algún (os) actores de no colaborar.

Observamos que aún cuando el PRD tuvo continuidad gobernando la ciudad de México, durante dos administraciones consecutivas hubo rupturas y continuidades con las políticas de violencia establecidas en la administración 1997-2000 encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, respecto de la administración 2000-2006 de Andrés Manuel López Obrador. En el caso de la primera, hubo amplio interés por construir instancias, mecanismos y políticas para atender la violencia familiar. En el caso de la segunda, se dio continuidad al trabajo anterior pero no se le considera un tema prioritario.

Respecto a las diferencias partidistas por delegación, observé que en las UAPVIF cuyas delegaciones están a cargo de un gobierno perredista tienen mayor facilidad para establecer relaciones de colaboración con instancias gubernamentales. En cambio, con aquellas de gobierno panista hay más obstáculos y se requiere de un esfuerzo de convencimiento y sensibilización para que las instancias delegacionales apoyen el trabajo de las UAPVIF, en el marco del Consejo Delegacional. En las entrevistas, se mencionó que una vez que las personas han sido sensibilizadas en la importancia de atender esta problemática, la competitividad por cuestiones de diferencia partidaria pasa a un plano secundario. Sólo queda la interrogante de si esta situación se mantendrá en épocas electorales o si se privilegiaran relaciones competitivas.

Capítulo 4

Redes de políticas para la prevención y atención de la violencia familiar en Guanajuato

En este capítulo se configura la red de PAPVF en Guanajuato, a partir de la aplicación de un cuestionario de preguntas relacionales con base en las categorías de análisis utilizadas en el capítulo anterior: los actores que la integran, su estructura, la función que realiza, institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias de los actores.

La estructura de este capítulo es similar a la del apartado referente al Distrito Federal. En primera instancia, se presenta un perfil sociopolítico de Guanajuato y posteriormente se aborda el ciclo de las políticas de APVF en esta entidad federativa, para concluir con el análisis de la red de PAPVF. Gran parte de la reconstrucción del ciclo de las políticas se recupera de entrevistas semi-estructuradas, realizadas a personas vinculadas con el Instituto Guanajuatense de la Mujer, la academia, ONG, Movimiento Amplio de Mujeres y gobierno.

El tener la versión de distintos actores permitió identificar posturas coincidentes y divergentes, las cuales fueron leídas y contrastadas a la luz de los Informes de Gobierno, de fuentes documentales en las que se da cuenta de las políticas con enfoque de género y de aquellas vinculadas con la violencia familiar.

4. 1. El entorno social

En la actualidad, la población total de Guanajuato asciende a 5,061,839 habitantes de los cuales 2,587,489 son mujeres y 2,474,350 son hombres. Guanajuato es de los estados tradicionalmente expulsores de emigrantes hacia los Estados Unidos, lo cual se refleja en la tasa de migración neta internacional que es de -0.38 y plantea una recomposición de los arreglos familiares por la migración de uno o los dos cónyuges (CONAPO, Indicadores Demográficos).¹⁰²

La distribución poblacional de Guanajuato es desigual, tiende a concentrarse en 9 municipios, pero sobre todo en León, Guanajuato y Celaya. León es identificada como la capital económica del estado y Guanajuato como la sede de los poderes político

¹⁰² Para mayores detalles en los datos sociodemográficos, consultar el anexo.

administrativos. Esta configuración regional se refleja en la distribución intermunicipal de la red de PAPV en el estado, cuyas integrantes se concentran fuertemente en los municipios de Guanajuato, Irapuato y León.

En el Diagnóstico Sociocultural de Guanajuato, realizado por Luis Leñero en 1993, (citado en el Programa Estatal de la Mujer, 1998: 21) se destaca que en la cultura guanajuatense las atribuciones de cada sexo se encuentran claramente definidas, dejando a las mujeres funciones dentro de la vida privada y del hogar. Retomando las palabras del especialista:

La misma religiosidad católica enfatiza y sacraliza la identidad femenina entendida esencialmente como maternidad, antes que otra atribución. Esto implica además, dependencia social y familiar de la mujer frente al hombre, enseñada en el seno del hogar por las mismas

He destacado estos valores porque forman parte de la cultura institucional¹⁰³ en la que se construye la política pública y la postura de género llega a ser vista como una amenaza a esos valores, al replantear las relaciones sociales entre hombres y mujeres en un sentido de equidad, porque trastoca el orden tradicional, aún cuando este sea inequitativo. Volveremos a esta idea en el capítulo 6.

4. 1. 1. La violencia familiar en Guanajuato

En Guanajuato existen 46 Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CENAVI) a cargo del Sistema Estatal DIF,¹⁰⁴ en los cuales se han atendido a 7 mil 485 casos (ver gráfica 7) relacionados con ese fenómeno (Gobierno de Guanajuato, 2001). Aunque no son comparables la dimensión ni características del Distrito Federal con las de Guanajuato, resalta el hecho de que el reporte de 2001 para Guanajuato, casi duplica el número de personas atendidas, correspondientes a 4 años de trabajo en las UAPVIF del Distrito Federal, siendo que comparativamente, la población del D. F. es casi del doble de tamaño.

¹⁰³ “La cultura institucional es [...] la personalidad de una institución: si su estructura puede considerarse como su cuerpo, su personalidad o alma es la manera en la que la gente se relaciona entre sí y los valores y creencias dominantes. Determina las convenciones y reglas no escritas de la institución, sus normas de cooperación y conflicto, sus canales para ejercer influencia” (Corona, Correa, Espinosa y Pedraza, 2002: 13).

¹⁰⁴ Los CENAVI se crearon para dar cumplimiento a la Ley de Atención y Prevención de la violencia Familiar en Guanajuato aprobada en 1999.

Gráfica 7

Casos de violencia familiar atendidos en Guanajuato en 2001



Elaboración propia con datos del Gobierno de Guanajuato (2001).

Previamente a que se conformaran los CENAVIS, se realizó un diagnóstico para elaborar el Programa Estatal contra la Violencia Familiar en Guanajuato (COESPO/IMUG, s. f.), en el cual se registró que de una muestra de 865 casos reportados en las cuatro regiones de Guanajuato, en el 81.27% el victimario era el esposo o compañero en unión libre, y el 7.9% correspondía a ex esposos y ex unidos, por lo que se observó un alto índice de violencia en la pareja de los hombres hacia las mujeres. Por su parte, en la Clínica de Maltrato del DIF, en 1998 se reportaron 959 quejas en las que se comprobó. Este número se duplicó al año siguiente, con 2082 casos.

En la Procuraduría de Justicia, a través de la Dirección de Atención a Víctimas del Delito se registraron 150 casos de violencia familiar en 1996, en 1997 823 casos y en 1998 se registraron 1898 casos (Schmukler, 1999, cuadro 1).

Los datos anteriores reflejan que antes de que se crearan los Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CENAVIS) ya existía una demanda de atención en esta problemática.

4. 2. Entorno político

En 1995, el PAN alcanzó el poder Ejecutivo estatal, con Vicente Fox, actual presidente del país,¹⁰⁵ y logró mayor cantidad de escaños en el Congreso, al obtener 16; sin embargo, ello no le dio la mayoría absoluta que implica 19 posiciones. Esto lo llevó a negociar con otras fuerzas políticas ya que el PRI tenía 12 escaños, el PRD 3, el PT 1, el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) 1 y otros partidos 1. En 2000 continuó el PAN en el gobierno del estado con un gobierno unificado, logró la mayoría absoluta en el legislativo con 23 escaños, 9 le correspondieron al PRI, 2 al PRD, 1 al PVEM y 1 al Partido Alianza Social (PAS) (López Rosas, 2001: 219-223).

En el proceso electoral local del 2000, las votaciones que se desarrollaron en cada uno de los municipios de Guanajuato dejaron al frente del 52.70% de los municipios al PAN, representando gobiernos del PRI quedaron el 30.25% de los municipios, representando al PRD quedaron el 6.34% de los municipios y los partidos restantes quedaron a cargo del 10.71% de los municipios (IEEG, 2001).

Cuadro 13

Elección de presidentes municipales en Guanajuato en el proceso electoral local 2000.

Resultados por fuerza política

Partido	Porcentaje de municipios obtenidos
PAN	52.70%
PRI	30.25
PRD	6.34%
PARTIDOS RESTANTES	10.71%

Elaboración propia. Datos IEEG (2001).

El comportamiento electoral en Guanajuato cobró gran importancia en el plano nacional porque se había caracterizado por ser un estado con alta votación a favor del PRI y paso a ser de las primeras entidades gobernadas por el PAN. Ya desde las elecciones de 1991 se había generado una fuerte disputa entre el PRI (con Ramón Aguirre como candidato), declarado oficialmente el ganador de la contienda y el PAN (cuyo candidato fue Vicente Fox), quien argumentaba haber ganado las elecciones y que se había presentado un proceso fraudulento. La disputa llevó las elecciones al terreno de las impugnaciones, cuyo

¹⁰⁵ El PAN sólo perdió 1 distrito electoral y ganó los 17 restantes, con un margen de victoria entre el 20 y 30%, con excepción de Penjamo y Dolores Hidalgo, en donde el margen fue menor al 10% (González Suárez, 1996: 58).

desenlace final fue la gubernatura interina de Carlos Medina Plascencia, que fue etiquetada como una “concertación”¹⁰⁶ del gobierno de Salinas de Gortari.

A partir de 1991, Vicente Fox se colocó fuertemente en la atención de los medios de comunicación como un candidato al que se le había arrebatado el triunfo electoral, desde entonces se mantuvo en campaña por la presidencia del estado y posteriormente, conservó esa actitud proselitista hasta llegar a la Presidencia de la República.

Durante la administración de Vicente Fox, se impulsaron políticas públicas novedosas, que pretendían situarlo como un candidato fuerte en la contienda electoral de la Presidencia de la República en el año 2000. En este contexto, las políticas de género se convirtieron en uno de los ejes relevantes de su administración, durante la cual se creó el Instituto de la Mujer Guanajuatense (IMUG). En la administración interina que le sucedió y en la actual, en manos del PAN, decayó el impulso dado a las políticas de género y afloraron rasgos conservadores del panismo que incluso representaron retrocesos en el tema de equidad de género,¹⁰⁷ como veremos más adelante al abordar el ciclo estatal de las PAPVF en esta entidad.

4. 3. El ciclo de la política de prevención y atención de la violencia.

4. 3. 1. La violencia familiar como problema (agenda sistémica) y el papel de las redes del Tercer Sector.

La ubicación de la violencia familiar como un problema social se da en el marco de la participación que tuvieron las mujeres organizadas, en torno a la preparación de la reunión de Beijing realizada en 1995.

¹⁰⁶ Las concertaciones en el gobierno de Salinas reflejaban la solución dada a los conflictos poselectorales. “Los más relevantes fueron los suscitados en Michoacán (1989), San Luis Potosí y Guanajuato (1991). Los problemas presentados justamente en el primero de los estados llevaron a afirmar, en 1989, al corresponsal del diario *The New York Times* que en México se practicaba una especie de “democracia selectiva”: “En una maniobra ampliamente criticada de ‘democracia selectiva’, el gobierno mexicano no le concedió la victoria a la oposición de izquierda en un estado [Michoacán], mientras sí se lo otorgó a un partido de derecha en otro [Baja California] ... ello ha disminuido las demostraciones de apoyo y admiración que se dieron a Salinas después de que su partido reconoció públicamente, y por primera vez en 60 años, que la oposición había ganado’ (La Jornada, 12 de julio de 1989). A esta ‘maniobra’ que beneficiaba al PAN en detrimento del PRD se le llamó *concertación*, la combinación de las palabras *concertar* y *ceder*” (Tomado de Labastida, 2003).

¹⁰⁷ Me refiero a la iniciativa legal de sancionar el aborto en casos de violación, aprobada por el Congreso de Guanajuato en el año 2000.

Nos reunimos aproximadamente 32 ONG de todo el estado y todas trabajando programas específicos de mujeres con mujeres con perspectiva de género o bien programas que no eran específicamente para mujeres pero que la mayoría de usuarios eran mujeres como los programas de alfabetización (Entrevista, ONG).

Ellas iniciaron foros de discusión y análisis de la problemática que vivían las mujeres guanajuatenses y se organizaron dentro de Milenio Feminista, iniciándose procesos de vinculación con organizaciones como COVAC y personas de la academia que se enfocan al tratamiento y estudio de la violencia familiar. A su vez, comienzan a establecerse relaciones con el gobierno del estado, bajo la conducción de Vicente Fox, en función de que apoye el tema de género, solicitándole financiamiento para una persona representante de las ONG asistiera a la reunión de Beijing.

Por lo que la construcción de políticas contra la violencia familiar en Guanajuato estuvo estrechamente ligado con la asistencia a Beijing y con las vinculaciones que se derivaron de esta reunión en el plano estatal, nacional e internacional.

Al regreso del encuentro, las mujeres organizadas en un movimiento amplio se dieron a la tarea de sensibilizar al gobierno del estado para impulsar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en Beijing. Esta demanda se vio fortalecida a partir de la presencia de mujeres feministas en puestos clave de la administración pública y en los partidos políticos, las cuales impulsaron el tema de la equidad de género desde algunas instituciones de gobierno como COESPO, la PGJ y desde el poder Legislativo.

4. 3. 2. Ingreso a la agenda formal y la formación de redes de intermediación

El tema de la violencia hacia las mujeres se visualizó como prioritario para las instituciones de gobierno a partir del diagnóstico, objetivos y líneas de trabajo generados en tres foros de discusión (Foro contra la Violencia hacia la Mujer en 1996, Encuentro de estudios de Género en 1997 y el Foro Salud, Mujer y Familia en 1997) organizados por el Consejo Estatal de Población (COESPO). De ahí se derivaron acciones de investigación acerca del tema y de acercamiento con otras experiencias institucionales. Sin embargo, no contaban con datos que les permitieran identificar cómo acercarse al problema desde las instituciones

de gobierno, por lo que el COESPO ofreció una beca para realizar una investigación acerca de la violencia hacia la mujer y la niña en el estado de Guanajuato, la cual fue ganada por Beatriz Schmukler (Ortega, 2000:1).

El ingreso de los temas de violencia y de las políticas de género en la agenda del estado tuvieron que ver con la articulación de una amplia y diversa red de mujeres que promovieron varias iniciativas que fueron concretando acciones de política específicas. En esa red, hubo personas que jugaron un papel clave dentro de las instituciones de gobierno, en la academia, las ONG y los partidos políticos, como se señala en algunas entrevistas:

Hubo personas clave: tres diputadas de diferentes partidos en el Congreso, una Diputada del PRI, una del PAN y otra del PRD. Ellas generan la creación de la Comisión de Equidad y Género. Por otro lado una mujer con una visión también muy amplia sobre el trabajo con mujeres tal vez construyendo su visión con perspectiva de género es Margarita Ortega dentro del COESPO (Entrevista ONG).

En 1996, Maribel Arellanes conductora de radio, investigadora y directora del Centro de Desarrollo para la Equidad de Género, organismo no gubernamental, ocupó la Dirección de la Oficina de Atención a Víctimas, de la PGJ en 1997, promovió la creación de 4 Agencias Especializadas de Víctimas de Violencia Doméstica, en León, Irapuato, Celaya y Dolores. Al principio hubo resistencia en el personal, pues no consideraban necesario tener una agencia en esta área, por lo que se hizo una selección de personal cuidando que quien permaneciera tuviera claridad en el tema. Este personal fue capacitado en el tratamiento de la violencia con enfoque de género, indagó acerca de las experiencias de las Agencias Especializadas del D. F. y de Baja California y asistieron a diversos congresos y reuniones que abordaban el tema de violencia (Schmukler, 2000). La obtención del presupuesto para las agencias y su puesta en marcha implicó un fuerte proceso de sensibilización y de lucha por la obtención de los recursos, como se señala en una entrevista:

Maribel peleó, peleó, peleó, peleó presupuesto y eso es también importante. Desde inclusive que agilizara el mismo Congreso Local para que apoyara y

de hecho cuando abrimos las Agencias en el 96, más Agencias, la procuraduría recibe más presupuesto pero exclusivamente para la Dirección de Atención a Víctimas. Claro que todas las otras áreas de la Procuraduría brincaron y bueno eso nos generó situaciones medias complicadas con los directivos, con los altos funcionarios, porque fue muy difícil sensibilizarlos y que pudiéramos recibir el apoyo de ellos (Entrevista, Gobierno).

El proceso de construcción de las políticas estuvo acompañado, en la etapa de diseño de las PAPVF en Guanajuato, de una colaboración frecuente de las integrantes de la red para discutir como construir las políticas de género en el estado, como se señaló en las entrevistas:

La creación del Instituto fue otra propuesta surgida de este movimiento, de esta confluencia de mujeres en distintos escenarios tanto en ONG como de instituciones de gobierno. Entonces empezamos a discutir, porque nos reuníamos ONG y gobierno y de verdad nos sentábamos a la mesa a discutir los pasos que teníamos que ir dando. Había este encuentro entre ONG y gobierno para ver lo que estábamos haciendo, claro los que estábamos en puestos de decisión compartíamos las decisiones con ellos y al final nos tocaba a nosotras decidir, como en el caso de la Diputada, como en el caso de Margarita y como en mi caso [...] Dentro de todo este contacto que teníamos las ONG, el gobierno y el Poder Legislativo [...] se lanza el Programa Nacional de la Mujer y fue a través de Gobernación en México, entonces quedaba que fuera en los estados a través de la Secretaría de Gobierno, el COESPO pertenecía a la Secretaría de Gobierno. Había que tomar ese recurso, el recursos que se iba a dar para el Programa Estatal de la Mujer y como el escenario estaba puesto de tal forma que había una mujer como Margarita que estaba con la posibilidad de implementar programas, ella le estaba dando muchísimo enfoque de género a los programas que se estaban realizando dentro del COESPO, entonces viene este momento del programa estatal, recuerdo vagamente hubo esa discusión al interior de las reuniones que teníamos de Milenio Feminista, de las reuniones de las mujeres

que estábamos en el escenario y bueno fue Margarita la que tuvo la posibilidad de bajar el recurso para crear el Programa Estatal de la Mujer y empieza a llevarse a cabo. Se forma el Comité Especial de la Mujer en el que participábamos las organizaciones de gobierno que teníamos trabajo con mujeres (Entrevista, ONG).

La cobertura de la Oficina de atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar se incrementó notablemente, pasando de 486 casos en 1996 y 1,867 casos en 1997, a 2534 en 1998 (Schmukler, 2000: 33). Lo anterior no implica que se haya incrementado la violencia, no hay manera de comprobarlo, pero consideramos posible el hecho de que se haya generado mayor confianza para denunciar, o para acercarse a esta institución a recibir asesoría legal o psicológica, al tener personal preparado en el área para atender la problemática.

Otro elemento importante en este terreno fue la creación de la Clínica del Maltrato por parte del DIF en 1997, pues hubo un incremento en la solicitud de atención a causa de violencia hacia mujeres, menores y personas de la tercera edad (Schmukler, 2000: 39). Además de la aprobación de la Ley de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar en Guanajuato en 1999, que son muestra del ingreso del tema a la agenda formal de las políticas públicas.

La creación de las Agencias Especializadas para Víctimas de Violencia Intrafamiliar, del Programa de la Mujer, de la Ley de Violencia y del Instituto de la Mujer Guanajuatense ((IMUG), fueron producto de la colaboración entre las integrantes de la red de PAPVF, diputadas, funcionarias de gobierno, integrantes de ONG y académicas las cuales, desde distintos puestos clave, fueron construyendo los cimientos para desarrollar las políticas contra la violencia familiar en el estado. Pero también aparecieron las diferencias respecto al papel y trascendencia del Instituto Estatal de la Mujer, tal como se narra en una de las entrevistas:

Empezamos a cabildear, con el Gobernador [Vicente Fox] y con los Diputados y con las Diputadas, desde decir de donde arrancaba la necesidad no nada más a nivel de realidad social, sino a nivel de cumplimiento de los

acuerdos especialmente de Beijing que los Gobiernos se habían comprometido a impulsar instrumentos y mecanismos para alcanzar la equidad. Entonces desde sensibilizarlos y hacer un poco de cabildeo con ellos y la necesidad de impulsar. En ese entonces, también en COESPO, estaba Margarita Ortega que ella también tenía sensibilidad y tenía interés, entonces ella también lo estuvo impulsando, pero ahí comenzamos a tener diferencias sobre la naturaleza del Instituto, nosotras decíamos que el Instituto debe ser un instrumento creado por ley ¿no?, que tenga autonomía, que tenga independencia, que tenga presupuesto propio y otros que decían que lo importante era que naciera.

Entonces lo que era el Programa de la Mujer, del COESPO se convirtió en el Instituto, nació por un decreto, a pesar de que estaba ya presentada una iniciativa, en ese entonces era Diputada por el PRD Martha Lucia Micher junto con otras dos Diputadas, una del PRI y una del PAN presentaron la iniciativa del PAN y María Elena del PRI las tres presentaron la iniciativa para que se creara el Instituto de las mujeres Guanajuatenses por ley, pues desde entonces el Gobernador [...] crea el Instituto dependiendo del COESPO. Entonces nuestra participación ha sido [...] orientar o ir diciendo por donde nos parece que debería ir el trabajo (Entrevista, ONG).

4. 3. 3. El diseño de la política y las redes de intermediación y coordinación

Un antecedente relevante en el diseño de las políticas de APVF en Guanajuato es la vinculación entre instituciones gubernamentales y organizaciones civiles en el tema de la violencia familiar, a través de la formación del Comité Especial de la Mujer (COPLADEG),¹⁰⁸ integrado en 1997, con la finalidad de implementar acciones dirigidas a

¹⁰⁸ El Comité está integrado por las siguientes instancias: Consejo Estatal de Población, Coordinación para el Desarrollo Regional de Guanajuato, Secretaría de Desarrollo Social, DIF Estatal, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación de Guanajuato, CEDAJ, Desarrollo Rural de Guanajuato A. C., Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, Instituto de la Senectud, Centro de Organización y Desarrollo Integral de la Mujer, Frente Auténtico del Trabajo, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, MEXFAM, Mujeres Comprometidas por Silao, Casa de Apoyo a la Mujer A. C., Congregación de la Casa del Buen Pastor, Universidad de Guanajuato, Universidad Iberoamericana, Plantel León, Procuraduría de Derechos Humanos, Congreso de Mujeres por el Cambio, Mujeres Comprometidas por México, Centro de Orientación Juvenil, Asociación de Mujeres Empresarias del Bajío A. C., AMMJE de

promover la Dignidad, Equidad y Desarrollo de las Mujeres en Guanajuato y que rindió protesta al Consejo Consultivo de la Mujer.

El Programa Estatal de la Mujer surgió en 1998, cuenta con un Consejo Consultivo¹⁰⁹ integrado por legisladoras, académicas, secretarias de estado, maestras y mujeres con reconocida trayectoria en la defensa de los derechos de la mujer, presidido por el Consejo Estatal de Población. El Programa es operado por el Instituto de la Mujer Guanajuatense, creado el 28 de mayo de 1999, como organismo desconcentrado del Consejo Estatal de Población.

En 1999, el Instituto promovió la creación del Programa Estatal de Atención y Prevención Contra la Violencia Intrafamiliar, (PROEVI) con la participación de organismos públicos y privados tales como COESPO, IMUG, SSG, DIF-Estatal, PGJ, PDHG, Milenio Feminista, ITESM-León, STPS, Sentido y Vida Víctor Frankl, CPMPL León y la Casa de Apoyo a la Mujer.¹¹⁰ Por otra parte, de la investigación promovida por COESPO (Schmukler, 2000) se derivó la conformación de un Sistema de Información Estatal de Violencia Intrafamiliar (SIEVI).

En Guanajuato se han constituido Centros de Atención de Violencia Intrafamiliar en los DIF Municipales (CENAVIS). El hecho de que estos organismos no formarían parte del Instituto Guanajuatense de la Mujer tuvo que ver con un debate interno dentro de las instituciones de gobierno estatales, en donde se definió que quien tenía mayor atribución para abordar el tema de violencia en la familia era el DIF. Además se consideró que era quien tenía una cobertura más amplia y la infraestructura necesaria para atender la problemática, como se señala en las entrevistas:

La legislación, el Congreso fue una.... es una decisión política porque los DIF son los únicos que tiene presencia física en los 46 Municipios o sea no hay

Guanajuato, A. C., Movimiento Amplio de Mujeres Integrantes de Milenio Feminista, Instituto Liceo Cervantino, Consejo Municipal de Participación de la Mujer de León, Fondo Nacional de Empresas Sociales-SEDESOL, Programa Estatal de la Mujer.

¹⁰⁹ Lo integran el Consejo Estatal de Población, el Instituto de la Mujer Guanajuatense, DIF-Estatal, la Procuraduría General de Justicia, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato, Milenio Feminista, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey-Plantel León, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Sentido y Vida Víctor Frankl, Consejo Municipal de Participación de la Mujer de León y Casa de Apoyo a la Mujer.

¹¹⁰ No se ha conformado el PROEVI pero se constituyeron el Consejo Consultivo y las Comisiones de Trabajo Interinstitucional e Interdisciplinarias. El Consejo está presidido por el DIF.

otra institución así [...] y por supuesto que teníamos clarísimo cuál iba a ser la perspectiva del DIF, pues el asunto de las familias unidas a toda costa. Pero bueno estamos en una etapa de revisar ese asunto de la ley, de hacer nuevas propuestas y revisiones (Entrevista, ONG).

Cabe destacar que en los Informes de Gobierno de la administración de Vicente Fox se dio un papel central al Instituto Guanajuatense de la Mujer. En cambio en el 5° Informe de Gobierno, el gobernador interino Ramón Martín Huerta (1999) ni siquiera hace mención del Instituto Guanajuatense de la Mujer o de actividades relacionadas con su campo de acción, lo que denota un decaimiento en importancia política.

Previamente a la creación del Instituto de la Mujer, las integrantes de la red habían discutido varias opciones para crear una instancia que coordinara el Programa Estatal de la Mujer, entre ellas se hablaba de una Secretaría y de un Instituto. Sin embargo, este proceso de discusión se vio afectado por la coyuntura política,¹¹¹ lo que llevó a romper con esta dinámica generando descontento, fundamentalmente de las ONG.

En COESPO se vivía una circunstancia dentro de la institución de que o se generaba el Instituto en ese momento, aun con la característica de quien designara la Directora del Instituto fuera el Gobernador y que fuera el Instituto en organismo que pertenecía al COESPO, y era la única alternativa que tenía o no se generaba el Instituto [...] hubo confrontaciones se critico mucho que no se había tomado en cuenta a las ONG (Entrevista, Academia).

Pero después viene una reflexión respecto de los costos de haber creado el Instituto en condiciones que no garantizaban su autonomía:

Hay momentos en que como mujeres tomamos decisiones, así que la responsabilidad al final es de una persona, aunque tengamos el apoyo de todas las demás organizaciones (Entrevista, ONG).

¹¹¹ Debido a que la administración de Vicente Fox estaba por concluir y de no aprobarse la creación del Instituto de la Mujer, se tendría que renegociar todo el proceso con la administración entrante.

4. 3. 4. Implementación

La definición de la Directora del IMUG fue el segundo momento en que las relaciones de colaboración en la red se vieron trastocadas, tal como se señala en una de las entrevistas:

Se convocó a todas las organizaciones del estado a que hicieran propuestas, presentaran mujeres con determinadas características, que esas mujeres presentaran una propuesta de una visión del Instituto de la Mujer y que dieran rienda suelta a la propuesta. El proceso iba bien, se recibieron 32 propuestas aproximadamente, de esas 5 mujeres se eligieron 3 y de esas tres se suponía se elegiría 1. Pero aquí hubo otra cosa, en esta elección de mujeres participó el Consejo Consultivo que existía del Programa Estatal de la Mujer, donde estaban las Diputadas, las representantes de ONG y bueno se hace la presentación curricular de estas mujeres, se designan estas 5 mujeres y aparentemente dentro de estas 5 mujeres va a quedar la que mejor currículum tuviera. De esas cinco mujeres quedaron tres las de currículum fuerte.

Hay una parte oscura en la designación porque todas en un momento dado no lo hablaron abiertamente pero lo reconocieron de alguna manera y la designación de Laura Lozano no fue verdaderamente parte de este proceso democrático [...] no fue realmente por la cuestión del vitae [...] Fox designó a Laura, y mucho se manejo, igual las demás no te lo dicen pero yo lo sé, vamos, que Laura era una persona cercana al Gobernador por vínculos familiares y por eso la designó. Entonces ahí es un poco de la historia de cómo hemos tenido que ir trabajando los procesos de democracia y como nos atoramos todavía, la designación de Laura es un ejemplo y lastimó mucho muchísimo esto al interior del trabajo que habíamos estado haciendo, se provocaron muchos conflictos después lo que vieron las mujeres que estaban dentro del IMUG ya te platicaran ellas su historia con esa designación y pues mucho del trabajo que habíamos avanzado se lastimó [...] Y ahí, ¿qué pasó con el Consejo? ¿qué pasó con todas nosotras? y nadie levanta la voz y esa es una crítica que en su momento la hice con todas las mujeres.

Las cuatro candidatas restantes: Ángeles López, Maribel Arellanes, Verónica Cruz y Guadalupe Meza tenían amplia experiencia en el tema de género y un currículo más fuerte para ocupar la dirección del IMUG, por lo que el sentido de injusticia fracturó y generó desgastes. Esta dinámica se agravó bajo esta dirección, pues no se contó con una base de legitimidad que permitiera fortalecer al Instituto.

La siguiente directora es designada directamente por el gobernador, sin hacer caso a las propuestas del Movimiento Amplio de Mujeres.

Si hace dos años se hizo un intento de democracia convocando ahora fue dedazo tal cual, es más para el Gobernador ni siquiera existía el Instituto de la Mujer, si no es que un grupo de mujeres que estaban trabajando adentro del IMUG van y se presentan con el Gobernador, eso fue algo que pasó también, me hablan a mí entre ellas convocamos para ver que vamos a hacer nos reunimos para ver cual iba a ser nuestra posición ante el Gobernador ya era de decidir porque nuestro temor ha sido que como es una decisión del Gobernador igual desaparecía el IMUG [...] no hubo una convocatoria, para el Gobernador no existía el IMUG pero lo que sí se ha visto es que si ha habido recursos que se le han designado al IMUG y en este momento sabemos que ya no pertenece al COESPO, ya esta desconcentrado (Entrevista, ONG).

Sin embargo, en el Movimiento de Mujeres hubo una reunión para discutir si convenía que la persona elegida por el gobernador aceptara presidir el Instituto, lo cual suscitó dos posturas: 1) En contra, en la que el argumento fue que la candidata no tenía experiencia en el tema de género. 2) A favor, considerando que el gobernador no aceptaría una candidata radical de izquierda y que por otro lado, la propuesta que hizo no era de una candidata de derecha [valorado como el peor escenario]. El acuerdo tejido entre este Grupo de Mujeres en torno a este suceso es poco claro entre las personas entrevistadas. Algunas personas de ONG se refieren a la designación como una imposición y señalan que prefieren guardar distancia con el IMUG.

En cambio, personas independientes y de la academia comentan que hubo un acuerdo de que la actual directora asumiera el cargo y que la apoyarían para la consolidación del Instituto.

El aspecto que resulta claro es que los distintos sectores que integran la red de PAPVF se han dividido por conflictos de poder, y que esto ha tenido un peso negativo en el seguimiento de la atención a receptoras de violencia y en la conformación y operación del Programa Estatal de Violencia Familiar, además de frenar el posicionamiento del IMUG, la instancia estatal que transversaliza el enfoque de género en las instituciones.

Aún con esas divisiones se están desarrollando acciones para atender la problemática, pero los resultados serían mejores si se incorporara el enfoque de género en la atención y se diera seguimiento a los casos de manera coordinada.

Los programas que tienen mayor cobertura en el área de atención de violencia se ubican en la Oficina de Atención a Víctimas de la PGJ en cuatro regiones León, Irapuato, Celaya y Dolores y dentro de la atención brindada por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en los CENAVI, con cobertura en 45 municipios (Schmukler, 2000: 30).

En las Agencias Especializadas de Víctimas de Violencia Doméstica se promueven actividades de capacitación, asesoría, terapia y se canalizan los casos a otras instancias estatales que realizan atención y seguimiento a víctimas, tales como el DIF, el cual por medio de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, da atención jurídica, servicios de asistencia legal, médica y psicológica en los 43 municipios del estado y tiene seis clínicas de maltrato. En 1999 atendió a 250 mujeres (CONMUJER: 2000). Las clínicas del maltrato dan servicio las 24 horas, todos los días del año y son atendidas por un grupo interdisciplinario de 17 personas, un Procurador General, 5 abogados, 3 psicólogas, 1 médico general, 4 trabajadoras sociales y 3 secretarías (Schmukler: 2000: 40).

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Guanajuato, antes de la aprobación de la Ley de Atención a la Violencia Intrafamiliar en el estado, atendía el problema de la violencia familiar dentro del programa Procuraduría de Asistencia Social. Una vez aprobada la Ley, la Dirección de Asistencia Jurídica del DIF se constituyó como Secretaría Técnica del Consejo Estatal para la Atención de la Violencia Intrafamiliar (Schmukler, 2000: 39).

Otra experiencia que destaca en el trabajo con violencia en la entidad, es la Casa del Buen Pastor, ubicada en Guanajuato, que da refugio, educación y alimentación a un promedio de 18 o 20 niñas que han sufrido violencia. A principios de 2002 concluyeron la construcción de un albergue temporal para mujeres que sufren violencia. El trabajo de la asociación ha incorporado el enfoque de género en el tratamiento de la violencia, a partir de procesos de capacitación iniciados por su personal en 1997, vinculados con el Programa Estatal de la Mujer en COESPO y actualmente, con el Instituto Guanajuatense de la Mujer. Sin embargo, aún no cuenta con un modelo de atención de la violencia establecido y pretende contratar personal especializado para ello, pero no cuentan con ingresos regulares, sus recursos se obtienen de donativos.

En León se ubica la Casa de la Mujer, creada en 1996, la cual apoya a mujeres y niñas que han vivido maltrato y busca la defensa de los derechos humanos con perspectiva de género. Entre 1996 y 1997 atendieron 100 casos, para 1998 se incrementaron a 600 y tan sólo de enero a mayo de 1998 reportaron 300 casos. Tienen áreas de atención psicológica, jurídica y de proyectos productivos, con una cuota de recuperación de 10 pesos. Obtienen ingresos para gastos básicos a partir de un Comité de Eventos que realiza actividades para obtener recursos (Schmukler, 2000: 50-52).

Las actividades que desarrolla actualmente el Instituto Guanajuatense de la Mujer, están a cargo de la titular del área de Violencia de Género, quien inició trabajando en esta misma área pero con el Programa Estatal de la Mujer, en 1998, por lo que ha tenido continuidad durante dos administraciones distintas en el mismo cargo; sin embargo sólo cuenta con una persona que le apoya en las tareas vinculadas con violencia.

El Instituto Guanajuatense de la Mujer tiene un sentido normativo por lo que no se ocupa de realizar actividades de atención, más bien realizan canalizaciones con otras instituciones y con organizaciones. Sus actividades se centran, en gran medida, en la prevención a través de capacitaciones a instituciones y organizaciones que realicen atención de violencia.

Sin embargo, al no estar delimitadas claramente las atribuciones del Instituto respecto de su papel normativo, gran parte de su trabajo de capacitación se pierde e incluso resulta contradictorio sensibilizar a la población para que asista a los centros de atención, si

en estos no se dan soluciones adecuadas sino más bien culpabilizantes para las receptoras de violencia, como se manifestó en una de las entrevistas:

De repente parece que hay una Ley y todas las mujeres te dicen que no sirve de nada y unos Centros que a lo mejor, no a lo mejor, que no están dando la respuesta, no están dando una respuesta real, un Instituto que a lo mejor está sensibilizando y que está haciendo de este tipo de tareas pero si no hay un lugar a donde tú canalices a la gente, entonces qué estamos haciendo, estamos generando un problema. Yo digo no podemos, yo deje de dar mis pláticas bastante tiempo porque a mí me angustia mucho exactamente generar expectativas y yo les digo señora usted puede ir al centro “ya fui” y que le dijeron “pues que lo perdone” o “es tanto el trámite que ya no puedo regresar”. Y realmente no es ético, me entiendes, no es ético hacer ese tipo de actividades y de ahí surgió la necesidad de la atención dentro del Instituto (Gobierno, Entrevista).

Además, es necesario construir un proceso de atención que permita canalizaciones oportunas hacia ONG u otras instancias que puedan profundizar en la atención legal o terapéutica que requieran las personas que acuden a los CENAVIS a recibir atención, lo cual implica atender el problema de la violencia aprovechando las redes existentes en la generación de las políticas de APVF y darle a la atención una forma organizativa en red. En este proceso es necesario trabajar con quien tiene la obligatoriedad de vincularse pero que no ha respondido a esa normatividad, como es el caso del DIF.

Por otra parte, la elaboración de convenios como salida ante situaciones de violencia familiar, como lo marca la Ley, no procede en todos los casos. Cuando se pone en riesgo la vida de la persona receptora de violencia, es de primordial interés resguardarla y apoyarla, más que buscar un convenio con alguien que tiene altas probabilidades de no respetarlo. Además, como se señala en una entrevista:

Cuando es una violencia reiterativa de mucho riesgo de vida y de salud de las personas, no puedes tú darle la atención al mismo tiempo al agresor.

Entonces decíamos, se necesita un centro, algo, otras agencias que traten a los agresores, y además por cuestiones dinámicas. Imagínate, los citas aquí y los quieres reconciliar, ¡le das en la torre a la denuncia de la señora! porque los tipos buscan alianzas (Entrevista, Gobierno).

Respecto al papel del DIF, se argumentó en las entrevistas que ha sido difícil establecer vínculos de colaboración para la atención de la violencia familiar.

Yo lo que he tratado es de apoyarme en DIF, pero no se si tienen, si manejamos el mismo idioma en esto de violencia y menos ahorita. Ahorita están ocupados bastantes municipios por panistas súper conservadores, entonces siempre traen esa política o esa idea de la familia: Unida aunque se maten, unida (Entrevista, Gobierno).

Además, la atención del problema de la violencia genera riesgos para el personal a cargo que deben tenerse en cuenta para tomar medidas preventivas que resguarden a la persona receptora de violencia y a quien le brinda apoyo:

Ya tuvimos un caso, tuvieron un caso en el DIF de Jichu que a mí me impacto bastante, donde el agresor mató al abogado y a la esposa, ahí en la cita, esto fue en Jicho, en el DIF. Y desde entonces solicitamos el apoyo de policía preventiva que nos apoya una semana sí y otra no. Hay policías abajo, porque inclusive hemos llegado a atender a policías de tránsitos, o sea de agresores a tránsitos, a los mismos policías y a militares nos toca atender. No habíamos evaluado el riesgo de que los tipos llegaban con armas, bueno y nunca supimos que pasó en Jichu. Otro caso que pasó también, como para ponernos a pensar fue con un militar. Una chava que en noviembre viene a poner su denuncia, la pone la denuncia pero se archiva porque no tiene testigos. En febrero del 2001, la chava mató al militar y ahorita la tenemos encarcelada, cosa que es absurda porque esa chava antes.... digo el tipo cortó cartucho, el arma es del tipo, el tipo la amenaza primero ¿no?, ella le quita el

arma y en el empujón se le va un tiro ¿no? además fue violada (Entrevista, Gobierno).

La aplicación justa de la Ley en casos de violencia familiar es un reto enorme.

Por otra parte, el Instituto está realizando actualmente una investigación sobre violencia conyugal en hogares de emigrantes. La prevención es una de las áreas a las que se enfoca el Instituto, desde 1993 participa en un proyecto cuyo nombre es “Propuestas para una convivencia democrática en la familia,” el cual busca promover la equidad en las relaciones familiares y es desarrollado por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 10 estados del país.

Una vez constituidos los CENAVIS, disminuyó el nivel de colaboración de la red de PAPVF en Guanajuato, en gran medida debido al doble cambio de gobierno, que implicó un interinato de 1 año –en el período en que Fox se lanzó como candidato a la Presidencia de la República- y la llegada del gobierno electo posteriormente. Estos procesos de cambio generaron parálisis en las políticas públicas del estado y en particular en la continuidad del trabajo del Consejo Estatal de Violencia. Además, las ONG comenzaron a tener diferencias con el Instituto de la Mujer Guanajuatense y disminuyeron su colaboración con el Instituto, como se observa en una de las entrevistas:

¿Hay algún vínculo de colaboración con el Instituto de la Mujer Guanajuatense? Sí, sobre todo al inicio [...] Participamos en algunas de las iniciativas, pero nos hemos dado cuenta que tenemos visiones distintas de lo que sería la función de un Instituto y la función de género (Entrevista, ONG).

Sin embargo, cuando la red estaba en un período de mínima colaboración, se abrió una coyuntura que reactivó la vinculación de la red, impulsada por el Movimiento de Mujeres, para protestar por la aprobación del Código Penal, el 3 de agosto de 2000, en el que se penalizaba el aborto aun en casos de violación. El activismo de la red de PAPVF en Guanajuato se extendió hacia vínculos nacionales e internacionales, con los cuales lograron convencer a Ramón Martín Huerta, gobernador del estado en ese entonces, de que vetara dicha iniciativa.

Cuando se da este rollo de nuestros queridos Diputados panistas que dan la iniciativa, dan el madrugete de penar el aborto incluso en casos de violación. Bueno yo por dignidad y por muchas otras cosas y por mi manera de pensar, por sostener mis ideas, pues salí a la calle igual que muchas a estar en contra y a manifestarme en sí, directo con pancarta y de más. Entonces bueno pues ahí me vincule con algunas otras fuentes de otras organizaciones, pero sobre todo con las mismas [gentes] de siempre. De repente nos juntamos un grupo de gentes que estábamos. te digo, muy indignadas por lo que había sucedido y ahí vamos con el Gobernador (Entrevista, Academia).

Posteriormente, disminuyó de nueva cuenta la vinculación de la red y se está reactivando a partir de que el Consejo de Violencia reanudó sus sesiones. Al respecto, hay una percepción de necesidad de reforzamiento del vínculo, a partir del respeto y reconocimiento mutuo, como se observó en algunas de las entrevistas:

Desde la parte oficial como desde la parte de las ONG hay mucha disposición y hay muchas ganas de hacer cosas pero hace falta como que compenetrarnos más, como que más compromiso y no importa si lo hiciste tú institución, si lo hice yo o ONG porque siento que a veces en la cuestión ésta como que se pierden muchas energías, es decir nosotros hacemos este trabajo o sea ellos no lo hacen. Cuando creo que tanto de un lado como de otro se están haciendo las cosas, quizás no tan bien como se debiera y esto se le achacaría a los actores (Entrevista, Academia).

Sin embargo, el gran reto de la red de PAPVF en Guanajuato está en vencer las diferencias personales, competencias y malos entendidos que hay entre los subgrupos de la red (ONG-Gob) para retomar los objetivos que dieron paso a la implementación de estas políticas, tal y como lo señala uno de los nodos de la red que funciona como puente entre ambos grupos:

Yo creo que hay voluntad de ambas partes porque conozco a las mujeres que están en las ONG y conozco a la gente que está en el IMUG. Hay voluntad. Falta buscar el momento para poderse articular, necesitamos una forma más conciliadora para trabajar por el objetivo que tenemos en común (Entrevista, Academia).

4.3.5. Evaluación

No se ha realizado seguimiento ni evaluación del trabajo realizado. Se constituyeron los CENAVIS pero no se ha evaluado su impacto. En las visitas de campo y durante las entrevistas se constató que los CENAVIS no están trabajando con enfoque de género y están promoviendo resoluciones del conflicto que culpabilizan a las mujeres.

La efectividad del trabajo de los CENAVIS requiere la participación y colaboración de todas las instancias participantes en el Consejo de Violencia. Esta tarea tiene que asumirse recuperando la vinculación interinstitucional para aprovechar los recursos de cada institución en la reorientación de los métodos de atención, a partir de la revisión de la ruta crítica que están siguiendo las personas que acuden a los centros de atención de violencia, tanto institucionales como de organismos no gubernamentales, lo cual implica generar un proceso de diagnóstico colectivo, en donde se evalué el impacto que puede tener tratar de manera inadecuada esta problemática y, se establezcan mecanismos y criterios de intervención con un sentido de corresponsabilidad para corregir las fallas que se detecten.

La necesidad de evaluar los alcances en la aplicación de la Ley de Violencia Familiar en el estado se manifestó en la mesa de Derechos Sexuales y Salud Reproductiva de un foro realizado en octubre de 2001, bajo la organización del Consejo Estatal de Población, en el que se discutieron los lineamientos para generar las políticas de población. En el foro participaron varias de las personas que iniciaron la red de PAPVF en el estado, sin embargo, no se generó consenso respecto a la pertinencia de evaluar los alcances y avances en la implementación de políticas de violencia familiar.

Estuvimos de acuerdo en que se requería hacer una evaluación de estos mecanismos que se han creado para atender la violencia, desde la prevención, la atención, la Ley, todo. Lo que nos preocupaba en ese momento era que no

articulábamos, por esta observación del DIF de que nos dice que no es el momento de hacer la evaluación de la Ley también nos sentimos no todos en la misma sintonía de urgencia. Quienes estamos, o quienes están trabajando como una Procuraduría de Justicia o como una ONG que atiende mujeres, el IMUG que está también revisando los programas, desde ellas pues si se ve la urgencia pero llamaba la atención que desde el DIF no se viera esa urgencia y bueno también ahí recibía, bueno el Director del DIF escuchaba los comentarios acerca de como está funcionando el CENAVI. Bueno esto nos habla de cómo podemos estar en niveles diferentes de preocupación sobre lo que está pasando al interior de todos estos mecanismos que se crearon (Entrevista, ONG).

Las diferencias en las prioridades son fundamentales porque son un obstáculo para avanzar en la revisión de los esquemas operativos de las políticas de APVF. Hay posturas que señalan que

Estamos avanzando y ahorita podemos hablar sobre corregir lo que ya hicimos y no apenas construirlo, vamos a corregir lo que ocurre en las agencias, vamos a corregir lo que ocurre en la Dirección de Atención a Víctimas, a corregir lo que hay en el IMUG (Entrevista, ONG).

Sin embargo, si el DIF estatal como instancia ejecutora de la Ley a través de los CENAVIS, no se abre a esa posibilidad, por mucho que el resto de la red tenga una fuerte vinculación, la labor de atención seguirá descuidada. Es decir, la eficacia de la política no depende de que la red sea fuerte o no, sino de que los nodos que la integran tengan interés en que las políticas se realicen adecuadamente.

La red de PAPVF fue determinante para colocar el problema en la agenda de las políticas públicas estatales y para diseñar políticas de atención específicas. Sin embargo, en la fase de implementación la red se desarticuló, se crearon divisiones entre ONG y gobierno y el proceso de cambio de administración en el gobierno del estado generó tensiones por la posibilidad de perder el empleo. Estos factores dejaron muchos de los vínculos de la red en

un período de espera, en el que dejaron de colaborar, de frecuentarse varias de sus integrantes. Como se señaló en una entrevista:

Yo creo que fue este año tan difícil que se me perdió la brújula, o sea por estar en el conflicto se me perdió, he tenido que defenderme tal vez de la gente de mi propio Instituto [...] que perdí de vista a toda esa gente con la que me hacía muy fuerte, me ha debilitado el concepto desde adentro, pero se me olvidó que eran miles y miles de aliados afuera y que tienen más poder quizá que los de adentro [...] fue tan masiva la agresión de este cambio de gobierno [...] quien es el jefe o la jefa dirigente, pateo a todos los demás (Entrevista, Gobierno).

Actualmente, la red se está reactivando con la reanudación de las sesiones en el Consejo Estatal de Violencia. En esta coyuntura, puede ser que se reactiven los vínculos de la red a favor de evaluar los alcances logrados para buscar su consolidación, pero no será tarea fácil abrirse a las críticas y tener apertura para que sectores que tienen conflicto en sus relaciones se abran a colaborar de nueva cuenta entre sí. Esto podría llevar a retomar proyectos que aún no se concretan, como la elaboración de un Registro para dar seguimiento a los casos reportados en todas las instituciones involucradas en la atención de personas que viven violencia familiar, elaborar un modelo de atención para personas violadas y para el albergue de la casa del Buen Pastor, así como la revisión de la Ley.

4. 4. Caracterización de la red egocéntrica de PAPVF en Guanajuato

La red de políticas se formalizó con la formación del Consejo de Atención a la Violencia Familiar; el Consejo dejó de sesionar en noviembre de 1999, con el cambio de administración y reinició sus trabajos en los primeros meses de 2002. Este grupo constituye un antecedente fundamental en la reconstrucción de las redes de política que realizaremos en este trabajo, en virtud de que buscó conjuntar recursos y experiencia para la prevención y atención de la violencia familiar.

A partir de trece entrevistas realizadas en los meses de febrero y junio de 2002, se realizó la configuración de la red. Las entrevistas iniciaron con la Responsable del Área de Violencia de Género del Instituto Guanajuatense de la Mujer. En las entrevistas de febrero,

cuando aún no reiniciaba sesiones el Consejo se observaban fuertes limitaciones en las relaciones institucionales. Se hacía una distinción clara entre “un antes” (cuando el Consejo sesionaba y había gran actividad en torno al tema de violencia) y “un ahora” (en donde las relaciones tenían una intensidad y frecuencia menores) no obstante, se han mantenido los vínculos. Además, había referencias constantes al “antes nos relacionábamos así” y regularmente, el comentario iba seguido de una reflexión sobre la conveniencia de intensificar sus relaciones y volver a retomar el tema de la violencia.

Cuando se continuaron las entrevistas en el mes de junio de 2002, el Consejo había reiniciado sus sesiones y estaba en un proceso de retomar la agenda que le impone obligatoriamente la ley de violencia estatal. Este elemento reactivó los lazos institucionales que estaban estancadas. Es muy posible que genere procesos de evaluación de los lineamientos de la política de violencia, lo que incluiría ponderar el trabajo de los CENAVIS, la Procuraduría, Tel Mujer (COESPO), la aplicación de la Ley de Violencia estatal, y quizás llevé a redefinir el papel que el Instituto de la Mujer Guanajuatense juega en torno al tema de violencia en la entidad.

4. 4. 1. Análisis de redes

Composición

La red está conformada por 279 lazos, con un total de 91 actores, de los cuales 29 trabajan en instituciones de gobierno (31.86%), 34 en organismos no gubernamentales (37.36%), 22 en instituciones académicas (24.17%), 2 en partidos políticos (2.19%), 1 pertenece a un organismo internacional (1.09%), de 2 se desconoce (2.19%) y 1 es independiente (1.09%), por lo que tenemos una representación más fuerte de organismos no gubernamentales, seguida por las instituciones de gobierno y la academia. Estos tres tipos de actores tienen, a su vez una fuerte presencia en los subgrupos que integran la red, como se verá más adelante en la gráfica 8.

La red (ver cuadro 14) se distingue porque se compone fundamentalmente por mujeres, las cuales representan el 89.01% (81 casos) y el restante 10.99% corresponde a hombres (10 casos). De acuerdo con el área de residencia, encontré que el 68.13% de los integrantes de la red radican en Guanajuato, distribuidos en tres municipios: Guanajuato, Irapuato y León, por lo que hablamos de una red con alcances intraestatales de

colaboración cotidianos. A su vez, la red tiene vínculos con 8 estados del país (Aguascalientes, Guadalajara, Michoacán, Querétaro, Sonora, Coahuila y Yucatán), estas vinculaciones las abren los nexos de las ONG, de 1 funcionaria de gobierno y de 1 académica, por lo que hay una complementariedad en los vínculos interestatales de los subgrupos de la red.

Con el Distrito Federal hay una vinculación mayor que con los otros estados, ya que cerca del 20% de los integrantes de la red se vincula con personas de esta entidad, en comparación con el resto de estados mencionados en los cuales la vinculación es de tan sólo 11% de integrantes de la red. La vinculación internacional se establece con España, a través de 1 integrante del gobierno.

Respecto a los atributos de las personas entrevistadas podemos subrayar lo siguiente:

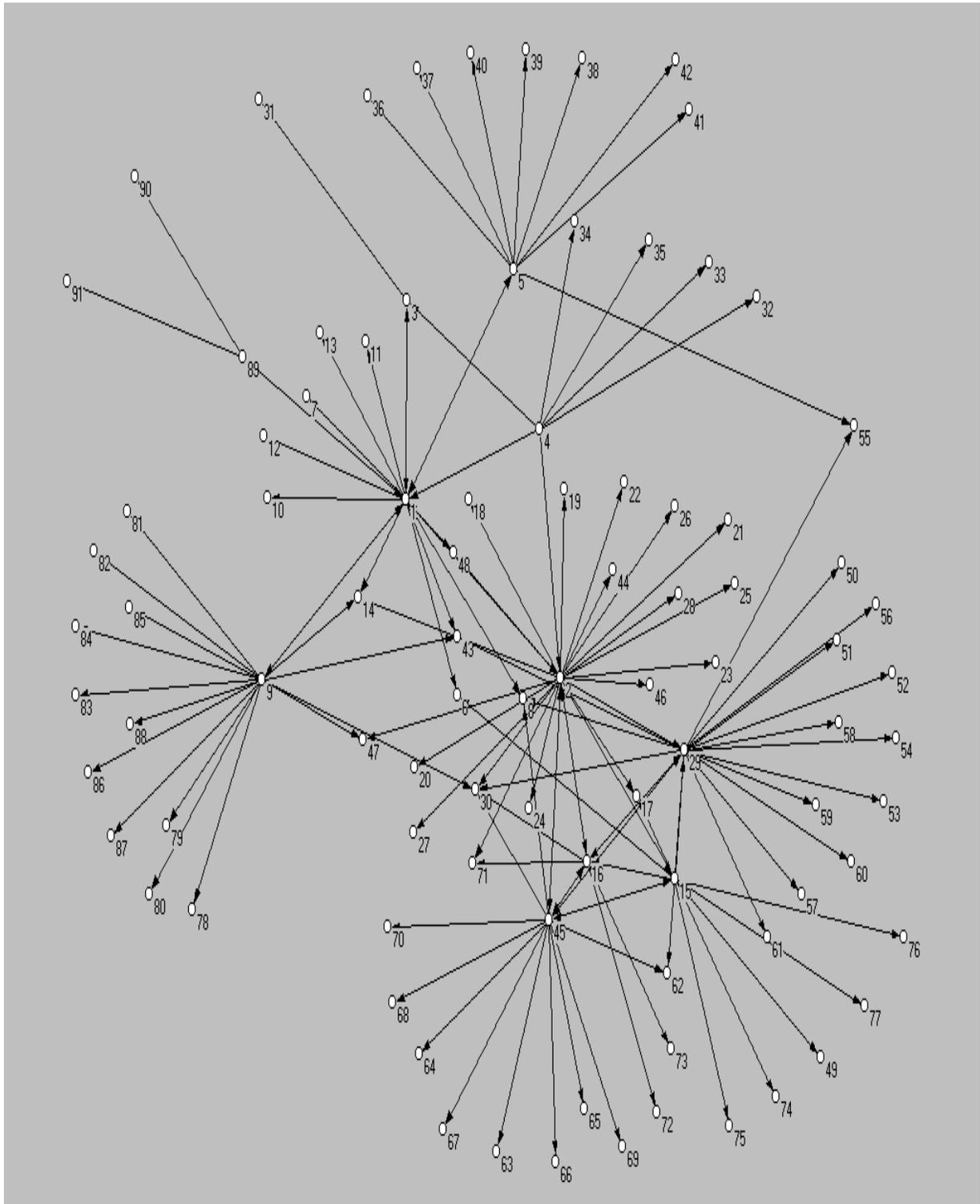
- Sexo.-De las 12 personas entrevistadas 11 fueron mujeres y 1 hombre.
- Edad.- El rango de edad tiene dos subgrupos que concentran la mayoría de los casos. Uno está dado por edades que van de 28 a 38 años, que representan el 36.36% y el segundo, se ubica entre 42 y 54 años y representa el 54.54% del total.
- Perfil profesional.- Todos los integrantes de la red tienen estudios de licenciatura, predominan Psicología con 5 casos y Derecho con 3, el resto se ubican en Matemáticas, Trabajo Social y Comercio Internacional, por lo que el perfil profesional sigue una pauta similar a la de la red del Distrito Federal, en donde encontramos una alta prevalencia de personas formadas en Psicología y Derecho. El 27.27% del total de integrantes de la red ha realizado estudios de especialización y Diplomados. El 36.36% del total hizo estudios de Maestría y el 9.09% de Doctorado.
- Adscripción.-El 55% de las personas entrevistadas (6 casos) pertenecen a instituciones gubernamentales, el 27% a ONG (3 casos), el 9% a la academia (1 caso) y el 9% a Congregación Internacional (1 caso).
- Experiencia en el tema de violencia.- Es de 4 años y más, sólo hubo un caso en donde se manifestó no tener experiencia en el tema –aunque tiene un contacto estrecho con varios integrantes de la red e incluso tiene un papel de

intermediación fuerte-. Destaca que el 54.54% tiene entre 6 y 14 años de experiencia en el tema de violencia, incluso hay 1 caso de 20 años y otro de 45 años de experiencia.

El perfil promedio de las integrantes de la red es de mujeres entre los 42 y los 59 años de edad, con nivel de estudios de Licenciatura en Derecho o Psicología y predominan quienes trabajan en el gobierno. Estos rasgos son similares a los de la red del Distrito Federal, salvo en el rubro de la edad; la red del Distrito Federal es más joven, el promedio de edad de sus integrantes va de los 16 a los 36 años.

Gráfica 8

Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en Guanajuato



Los nodos representan personas y los arcos la relación “colabora con”

Cuadro 14

Adscripción de las personas que conforman la red de Guanajuato

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
1	M	Instituto Guanajuatense de la Mujer IMUG	Gob	Guanajuato
2	M	Centro de Desarrollo para la Equidad de Género CEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
3	M	Casa del Buen Pastor	ONG	Guanajuato
4	M	DIF Estatal	Gob	Guanajuato
5	M	Procuraduría Estatal de Derechos Humanos	Gob	Guanajuato/León
6	M	PGJ	IP	Guanajuato/Irapuato
7	M	SSA-Gto	Gob	Guanajuato
8	M	Casa de Apoyo a la Mujer en León	ONG	Guanajuato/León
9	M	Universidad de Guanajuato	Acad	Guanajuato
10	M	Universidad Iberoamericana de León	Acad	Guanajuato/León
11	H	Universidad Iberoamericana de León	Acad	Guanajuato/León
12	M	Independiente	Ind	Guanajuato
13	M	Colmex	Acad	Guanajuato
14	M	Instituto Guanajuatense de la Mujer IMUG	Gob	Guanajuato
15	M	PGJ	IP	Guanajuato/Irapuato
16	M	PGJ	IP	Guanajuato/Irapuato
17	M	DIF- Irapuato	Gob	Guanajuato/Irapuato
18	M	Regiduría- Irapuato	Gob	Guanajuato/Irapuato
19	H	DIF-Irapuato	Gob	Guanajuato/Irapuato
20	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
21	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
22	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
23	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
24	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
25	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
26	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
27	M	CDEG	ONG	Guanajuato/Irapuato
28	H	CORIAS	ONG	Distrito Federal
29	M	FAT/CODEM	ONG	Guanajuato/León
30	M	Casa de Apoyo a la Mujer en León	ONG	Guanajuato/León
31	M	Casa del Buen Pastor	ONG	Guanajuato
32	H	CENAVI municipal de Guanajuato	Gob	Guanajuato
33	H	Consejo Tutelar de Menores	Gob	Guanajuato
34	M	Secretaría de Gobierno	Gob	Guanajuato

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
35	M	COESPO	Gob	Guanajuato
36	M	Independiente	Ind	Guanajuato
37	M	Independiente	Ind	Guanajuato
38	M	Asociación Mexicana para las Naciones Unidas AMNU	Org Int	Distrito Federal
39	M	Universidad de Barcelona	Acad	España
40	H	Procuraduría Estatal de Derechos Humanos	Gob	Guanajuato/León
41	M	Procuraduría Estatal de Derechos Humanos	Gob	Guanajuato/León
42	M	Procuraduría Estatal de Derechos Humanos	Gob	Guanajuato/León
43	M	INMUJERES	Gob	Distrito Federal
44	M	DIF- Gto	Gob	Guanajuato
45	M	Milenio Feminista	ONG	Guanajuato/Irapuato
46	M	No se sabe	No se sabe	Guanajuato
47	M	IMUG	Gob	Guanajuato
48	M	Instituto Mora	Acad	Guanajuato
49	M	Milenio Feminista	ONG	Guanajuato/Irapuato
50	M	Milenio Feminista	ONG	Querétaro
51	M	Milenio Feminista	ONG	Michoacán
52	M	Milenio Feminista	ONG	Aguas Calientes
53	M	Milenio Feminista	ONG	Jalisco
54	H	Unión de Comerciantes y Tianguistas de León	Asociación	Guanajuato/León
55	M	Grupo de Madres Solteras de León	ONG	Guanajuato/León
56	H	Colonia 8 de marzo	Asociación	Guanajuato/León
57	M	FAT	ONG	Guanajuato/León
58	M	PAN	Partido	Guanajuato
59	M	PRI	Partido	Guanajuato
60	M	Themis	ONG	Distrito Federal
61	M	GEM	ONG	Distrito Federal
62	M	PUEG/UNAM	Acad	Distrito Federal
63	M	PGJ	Gob	Distrito Federal
64	M	Milenio Feminista	ONG	Yucatán
65	M	México Posible	Partido	Distrito Federal
66	M	EGTF	ONG	Guanajuato
67	M	Católicas por el Derecho a Decidir	ONG	Distrito Federal
68	M	GIRE	ONG	Distrito Federal
69	M	IPAS	ONG	Distrito Federal
70	M	IPAS	ONG	Distrito Federal

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
71	H	PGJ	Gob	Guanajuato
72	M	COESPO	Gob	Guanajuato
73	M	Universidad Autónoma de Guadalajara	Acad	Guadalajara
74	M	CENAVI-Gto	Gob	Guanajuato
75	M	CENAVI- Irapuato	Gob	Guanajuato/Irapuato
76	M	DIF-León	Gob	Guanajuato/León
77	M	Fundación Comunitaria del Bajío	ONG	Guanajuato
78	M	UAM-Iztapalapa	Acad	Distrito Federal
79	M	IIS-UNAM	Acad	Distrito Federal
80	M	UAM-Iztapalapa	Acad	Distrito Federal
81	M	Escuela Nacional de Antropología	Acad	Distrito Federal
82	M	Universidad de Texas	Acad	Guanajuato
83	M	DIE-CINVESTAV	Acad	Sonora
84	M	Universidad Autónoma de Guanajuato	Acad	Guanajuato
85	H	Universidad Autónoma de Guanajuato	Acad	Guanajuato
86	M	Colegio Mexiquense	Acad	Estado de México
87	M	Universidad de Coahuila	Acad	Torreón Coahuila
88	M	Escuela Nacional de Antropología en Jalisco	Acad	Jalisco
89	H	DIF- Gto	Gob	Guanajuato
90	M	DIF- Gto	Gob	Guanajuato
91	M	DIF- Gto	Gob	Guanajuato

Modelo de relaciones

Los límites de la red son abiertos, su crecimiento está en estrecha relación con la posibilidad de retomar temas ligados a la prevención y/o atención de la violencia de manera coordinada con distintas instancias, ya sea para evaluar lo alcanzado o para iniciar nuevas tareas. Es decir, mientras no haya activadores que lleven a la necesidad de reforzar los vínculos y de establecer otros nuevos, la red no crecerá, ni influirá en la definición de las políticas de violencia.

Los y las integrantes de la red se relacionan de manera voluntaria, pero en algunos casos las relaciones se dan por el ámbito de competencia de las instituciones en las que laboran los actores de la red. Cuando las relaciones son burocráticas y con escasa colaboración, la relación se convierte más en un problema que en una oportunidad.

Esto sucede, por ejemplo, con actores que no conocen a profundidad el tema de la violencia familiar y llegan a boicotear el trabajo de otros. Los modelos de enlace entre los actores de la red siguen canales más bien institucionalizados, establecidos por los criterios que sigue la institución u organización donde laboran.

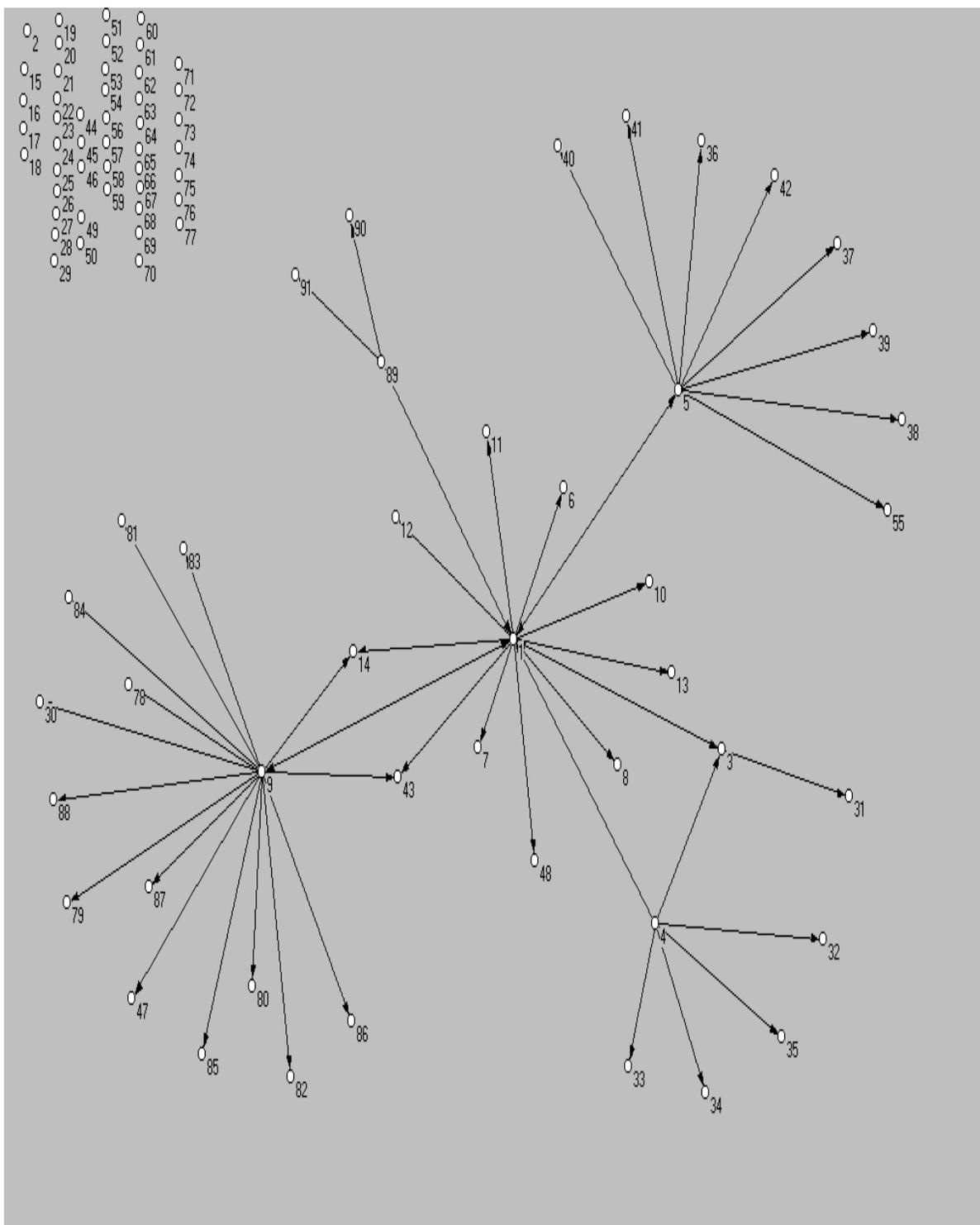
Agrupación o diferenciación de la red

Al realizar un análisis de los subgrupos que integran la red, encontré que tanto las ONG (ver gráfica 11) como el Movimiento Amplio de Mujeres de Guanajuato (ver gráfica 9), son fundamentales en la cohesión de la red, ya que si quitamos a cualquiera de estos dos subgrupos, la red se descompone en 4 partes, limitándose la capacidad de intermediación de los actores. No sucede igual si quitamos a las académicas (ver gráfica 10), pues se desconectan algunos nodos de la red pero tiende a conservar su estructura original. Hay dos actores en la red 1 del Instituto Guanajuatense de la Mujer y 2 del Centro de Estudios de Género que tienen un papel muy significativo en la red, pues constituyen un puente para enlazar a numerosos nodos de gobierno, las ONG y la academia. Si quitamos a estos nodos (ver gráfica 12), se pierde el contacto con algunos nodos de las ONG, de la academia o el gobierno.

Lazos recíprocos

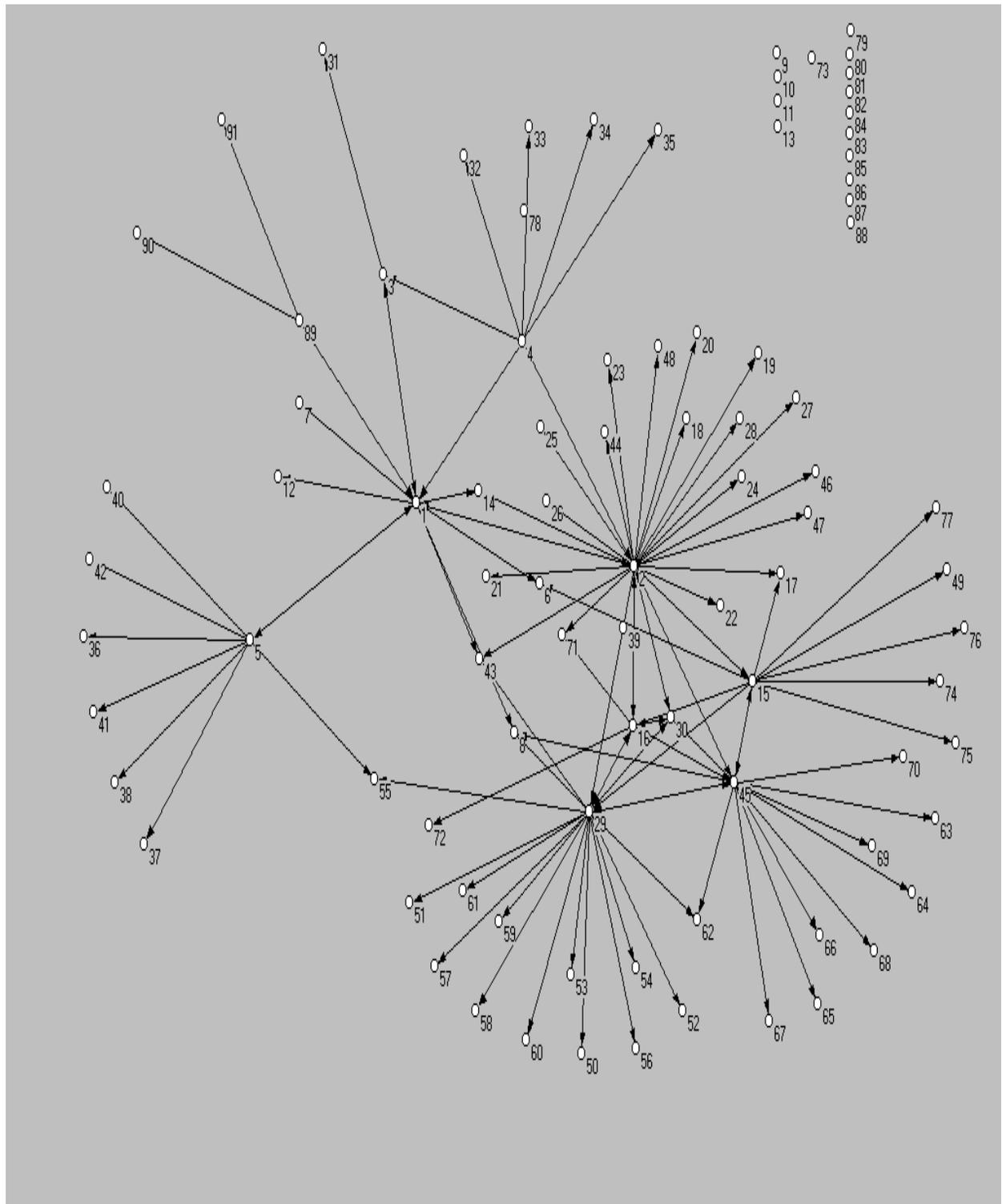
Se encontraron lazos recíprocos en 7 díadas (1 y 2), (1 y 5), (1 y 9), (2 y 16), (2 y 45), (15 y 45) y (29 y 45). De nueva cuenta las personas 1, 2 y 45 aparecen como nodos significativos, pues se repiten en varias díadas. En las díadas están presentes actores de gobierno, ONG y academia, predominando las personas vinculadas a Milenio Feminista. En las díadas se refleja una vinculación intermunicipal entre Guanajuato, León e Irapuato,

Gráfica 9
Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en Guanajuato sin incluir al
Movimiento Amplio de Mujeres



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

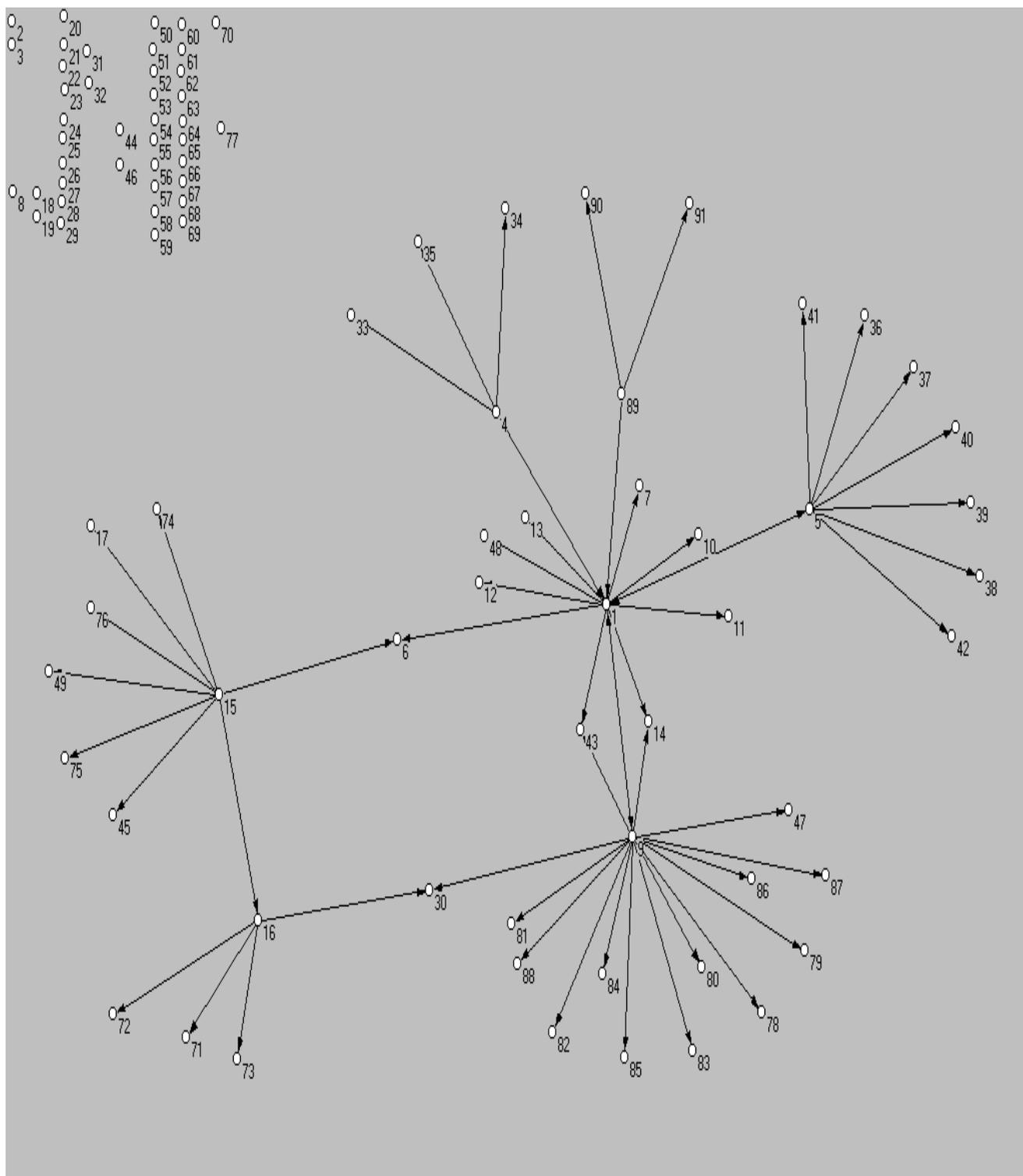
Gráfica 10
Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en Guanajuato sin incluir académicas



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Gráfica 11

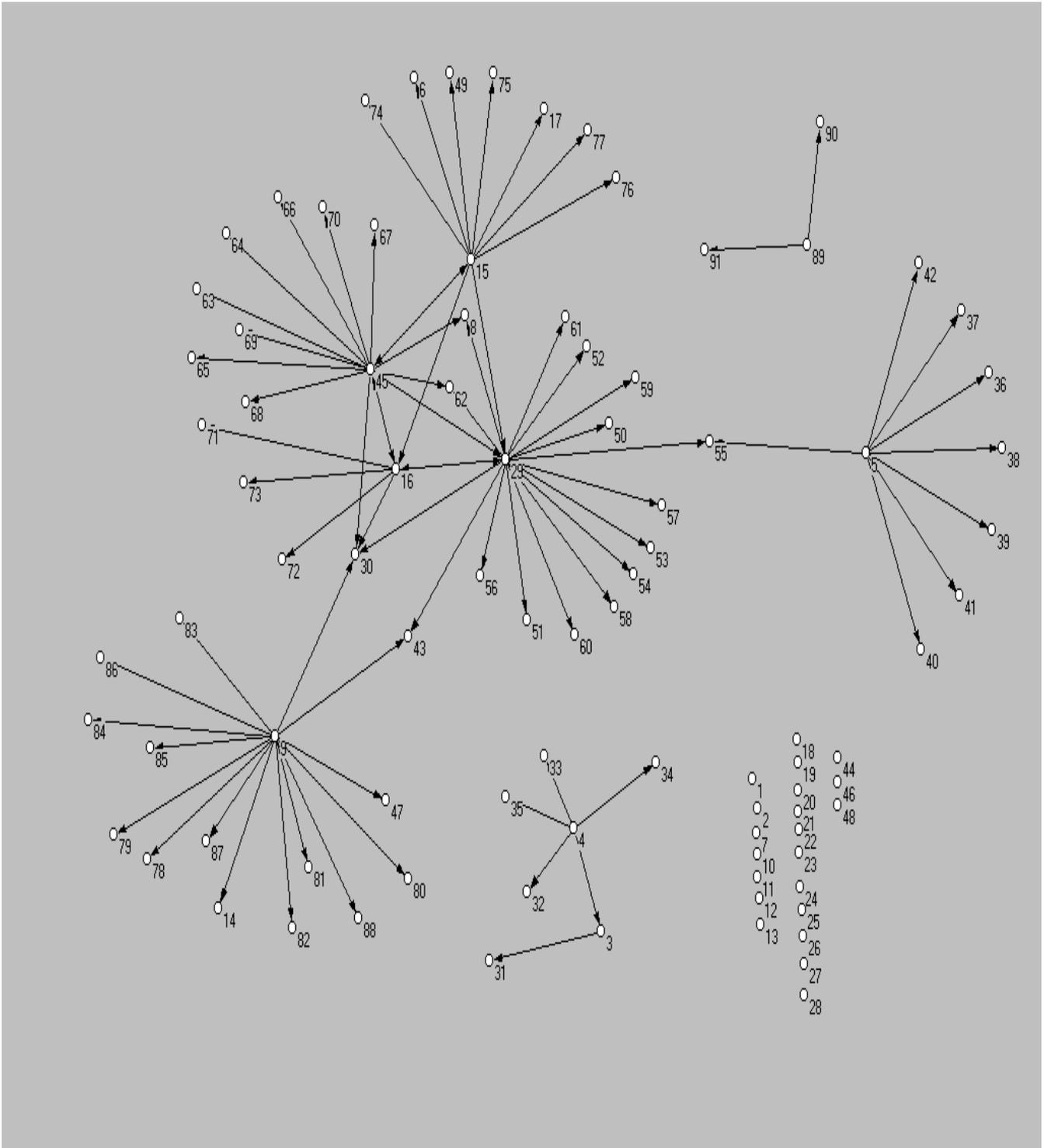
Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en Guanajuato sin incluir a las ONG



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Gráfica 12

Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en Guanajuato sin incluir los nodos 1 y 2



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Centralidad

Al medir el grado de centralidad basándonos en el nivel de intermediación (*betweenness*) (Wasserman y Faust, 1994: 188-192), nos encontramos que, en la red personal, el grado más alto de centralidad lo tiene el actor número 2, del Centro de Desarrollo para la Equidad de Género (CEG), seguido de 1 del IMUG, de 45 de Milenio Feminista y de 29 de la ONG CODIM. La relevancia de estos actores al aplicar esta medida de centralidad coincide con el análisis realizado recientemente, respecto a la formación de díadas.

Cuadro 15
Grado de Centralidad por intermediación de la red de políticas de Guanajuato

ID	Institución a la que pertenece	Adscripción	Centralidad*	Grado de Centralidad
2	Centro de Desarrollo para la Equidad de Género	ONG	0.0593425	Alto
1	Instituto Guanajuatense de la Mujer	Gob	0.05800732	Alto
29	CODIM/FAT	ONG	0.0153142	Alto
9	Universidad Autónoma de Guanajuato	Academia	0.0144819	Alto
16	PGJ Irapuato	Gob	0.0085102	Medio
45	Milenio Feminista	ONG	0.0078085	Medio
15	PGJ Irapuato	Gob	0.0067416	Medio
3	Casa del Buen Pastor	ONG	0.0012484	Medio

*Entre más se acerca a 1, el grado de centralidad es mayor.

Grado nodal interno

El grado nodal interno más alto lo obtuvo el actor 1, del Instituto Guanajuatense de la Mujer, seguida de 30 de la Casa de Apoyo a la Mujer, quien no fue entrevistada pero tiene gran intermediación en la red, porque con ella canalizan casos para la atención de violencia. Les siguen los actores 16, 29, 45 y 2. Con un grado nodal medio tenemos a 16 de la PGJ, a 29 de CODEM, a 45 de Milenio Feminista, a 2 del Centro de Estudios de Género. Después les siguen 43, del INMUJERES y 14 del IMUG.

Grado nodal externo

El grado nodal externo más alto lo tuvo 2 con 25 lazos, seguida de 29 con 19 y de 45 con 15. Los tres actores han tenido otras medidas altas de centralidad, por lo que son fundamentales en la cohesión e intermediación de la red. Los tres son de ONG y además, pertenecen a Milenio Feminista.

Cuadro 16

La centralidad a partir del grado interno y externo en Guanajuato

ID	Adscripción	Tipo adscripción	Ciudad	Grado interno	Grado externo
1	Instituto Guanajuatense de la Mujer	Gob	Guanajuato	Alto 6 lazos/279 = 0.21 = 2.15%	Medio 14 lazos/279 = 0.050 = 5.01%
30	Casa de Apoyo a la Mujer	ONG	León	Alto 5 lazos/279 = .017 = 1.79%	0
16	Procuraduría General de Justicia	Gob	Irapuato	Alto 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	Bajo 7 lazos/279 = 0.025 = 2.50%
29	FAT/CODEM	ONG	León	Alto 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	Alto 18 lazos/279 = .064 = 6.45%
45	Milenio Feminista	ONG	Irapuato	Alto 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	Alto 15 lazos/279 = .053 = 5.37%
2	Centro de Estudios de Género	ONG	Irapuato	Alto 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	Alto 25 lazos/279 = .089 = 8.96%
43	Instituto Nacional de las Mujeres	Gob	Distrito Federal	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	0
14	Instituto Guanajuatense de la Mujer	Gob	Guanajuato	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	0
3	Casa del Buen Pastor	ONG	Guanajuato	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	Bajo 3 lazos/279 = .010 = 1.075%
6	Procuraduría General de Justicia	Gob		Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
8	Casa de Apoyo a la Mujer	ONG	León	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
15	Procuraduría General de	Gob	Irapuato	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	Medio 10 lazos/279 = .035 =

ID	Adscripción	Tipo adscripción	Ciudad	Grado interno	Grado externo
	Justicia				3.58%
17	DIF	Gob	Irapuato	Bajo $2 \text{ lazos}/279 = .007 = .71\%$	0
47	Instituto Guanajuatense de la Mujer	Gob	Guanajuato	Bajo $2 \text{ lazos}/279 = .007 = .71\%$	0
55	Grupo de Madres Solteras	ONG	León	Bajo $2 \text{ lazos}/279 = .007 = .71\%$	0
62	Programa Universitario de Estudios de Género	Acad	Distrito Federal	Bajo $2 \text{ lazos}/279 = .007 = .71\%$	0
71	Procuraduría General de Justicia	Gob	Guanajuato	Bajo $2 \text{ lazos}/279 = .007 = .71\%$	0

Grado de constreñimiento

De los 91 actores que tiene la RPAPVF de Guanajuato sólo 10 tienen un bajo grado de constreñimiento, lo que implica que estos actores tienen una gran independencia dentro de la red. Los actores más independientes son los del gobierno con un 50%, después se ubican las ONG con un 40% y por último la academia con 10%.

Cuadro 17
Grado de constreñimiento de los actores de la red de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia de Guanajuato

ID	Adscripción	Constreñimiento	Grado de Constreñimiento	Grado de independencia
2	ONG	0.0654809	Bajo	Alto
9	ONG	0.0715537	Bajo	Alto
29	ONG	0.0906185	Bajo	Alto
1	Gob	0.0989912	Bajo	Alto
5	Gob	0.12	Bajo	Alto
45	ONG	0.1275227	Bajo	Alto
15	Gob	0.1404346	Bajo	Alto
4	Gob	0.182261	Bajo	Alto
16	Gob	0.2472889	Bajo	Alto
30	ONG	0.3169159	Bajo	Alto

3. 4. 2. La red de PAPVF de Guanajuato como forma de intermediación

Tipo de red

Se trata de una red de asuntos heterogénea porque involucra actores de distintos sectores y con diferentes intereses. Sin embargo, esta red se homogeneiza en algunos sectores como el de las ONG, en donde son similares los intereses y recursos.

La red homogeneiza sus intereses en coyunturas que ponen en riesgo los avances en materia de equidad de género, como fue el caso de la iniciativa legal de sanción a mujeres que abortaran, aún en casos de violación.

Función

En el momento de realizar las entrevistas, se observó que las funciones fundamentales que tiene la red son: consulta e intercambio de información sobre enfoques y formas de abordaje de la violencia, canalización de casos y coordinación de acciones conjuntas. Cuando la red inició en 1994 y hasta 1999, sus funciones se ligaron en mayor medida a la cooperación en la formación, implementación y legitimación de políticas públicas contra la

violencia. Sin embargo, actualmente hay diferencias en los subgrupos en dos sentidos: entre las organizaciones de gobierno y las ONG vinculadas al Movimiento Amplio de Mujeres, y entre las instituciones de gobierno. No han podido establecer acuerdos que permitan desarrollar funciones de colaboración para evaluar y dar continuidad a las políticas de violencia familiar, por lo que las funciones en las que se da mayor colaboración se ligan a capacitación y a la organización y asistencia a eventos esporádicos en el tema de la violencia.

Naturaleza de las relaciones

En las relaciones recíprocas la naturaleza de las relaciones es colaborativa, solidaria y recíproca. Estos lazos son la base de la red desde que se iniciaron acciones para asistir a Beijing y visualizar el tema de la violencia como problema. De manera más general, los actores de la red tienden a competir y distanciarse cuando se dan procesos de cambio administrativo, así como procesos electorales.

4. 4. 3. La red de PAPVF como forma de gobernación

Institucionalización (carácter formal de la estructura de la red y su estabilidad)

La red no está institucionalizada, no tiene membresía obligatoria, más bien constituye una configuración informal que llega a tener lazos formales en los momentos en que se forman comisiones o grupos específicos para realizar algunas acciones. La excepción es Consejo de Atención a la Violencia Familiar, cuyo carácter es de más largo plazo, y que está reanudando sus sesiones recientemente.

Reglas de conducta (convenciones en las que se da la interacción)

Las convenciones en que se da la interacción se establecen de acuerdo con la experiencia que los actores tienen vinculándose y a las necesidades relacionales que marcan los programas en los que cada uno/una participa. En ellas influye también la afinidad de criterios de cada cual y la prioridad estratégica (voluntad política) que pueda tener la relación para los/las titulares de los programas a los que cada cual pertenece. También es relevante el marco relacional que establece la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Familiar.

Consideramos que el factor que determina la colaboración/no colaboración tiene más bien tintes políticos, ligados a: el respaldo/no respaldo que dé el gobernador y su gabinete al tema de género y al de la violencia familiar; la disposición/no disposición de dejar a un lado diferencias de concepción y unificar fuerzas para la acción entre el Movimiento Amplio de Mujeres y el Instituto Guanajuatense de la Mujer; la apertura/no apertura de las instituciones de gobierno para discutir el tema de la violencia y para coordinar acciones conjuntas; por último, la coyuntura. Este último aspecto ha unificado las diferencias políticas e ideológicas ante situaciones y decisiones que se ven como amenazantes en el tema de los derechos de las mujeres para lograr la equidad de género. Tal fue el caso de la congelación de la Ley del aborto que pretendía castigar a las mujeres que habían sufrido abuso sexual y decidían abortar, a partir del cual se unificaron algunas mujeres guanajuatenses y diversos grupos para oponerse a esta medida.

Otro elemento fundamental que juega como regla en la colaboración o no es la disposición personal y la afinidad con los temas de género.

Relaciones de poder

Las relaciones de poder entre los y las integrantes de la red se muestran en un período de tensión que puede llevar a la negociación, al conflicto o a que sigan estancadas las políticas contra la violencia en una especie de *impasse* en donde cada cual trabaja individualmente sin buscar articularse con los demás, a fin de evitar fricciones. Donde se vislumbra mayor conflicto es entre las instituciones de gobierno, sobre todo en lo relativo a las atribuciones y a los ámbitos de competencia, que ponen en juego quién tiene el control en la definición y orientación de las políticas.

También entre ONG del Movimiento Feminista y el IMUG se dan fricciones que dificultan la colaboración. En particular, estas se expresaron como:

Nosotras creemos y pensamos que los Institutos de las Mujeres tienen ahora la idea de pensar que somos sus maquiladoras y que les podemos hacer cosas y deshacer totalmente gratuitas y que a ellas les toca recopilar información, sistematizar. Como que tienen mucho esas ideas, entonces yo participé al principio pero después ya no (Entrevista, ONG).

Por otro lado, las ONG ligadas al Movimiento Amplio de Mujeres son percibidas como:

Creo que en estos grupos de las ONG están muy cerradas a eso. Si está de acuerdo con el Gobernador, es panista entonces [...] me parece que ya basta de estar con posiciones, tajantes o fundamentalistas que no incluyan, digamos, la tolerancia me parece que es fundamental en eso. La tolerancia y entender al otro, entender que las cosas se van consiguiendo de una manera muy caprichosa y que esta redes no pueden ser azules o rojas, que muchas veces son moradas porque ahí está el canal. Sí, es un grupo morado a lo mejor ahí y bueno tiene que ser morado, porque si somos rojas no podemos estar ahí, no podríamos estar en este espacio público y no se podría estar impulsando lo que se impulsa [...] siento que se podrían hacer cosas muy interesantes en la relación y así la pensamos, creímos que la fuerza que iba a tener el IMUG iba a ser por la vinculación con las ONG, con éstas pues, con las que iniciamos, se rompió desde muy pronto por ellas, ellas nunca creyeron (Entrevista, Academia).

Estas disputas llevan a reflexionar acerca de las relaciones de poder entre mujeres:

¿Qué pasa con el poder, en los grupos de mujeres y en las políticas públicas? Esta lucha de poder, de querer dominar de querer imponer sus posiciones, es algo que, insisto, ha sido la confusión más temida y creo que se ha estado repitiendo desde las mismas construcciones de mujeres y no podemos superarlo. Me parece que esto es lo que está dando al traste, ese canal o esas redes que pensamos que se podían hacer bien sólidas, están rotas y mucho por esas cuestiones de poder. No entiendo la necesidad de querer dominar o imponer mi punto de vista, es lo que ha amolado los proyectos más interesantes en la parte social y cultural en nuestro país. Se repite una y otra vez. Entonces bueno qué, las mujeres no vamos a construir de esa manera, estamos construyendo de la misma forma. Me parece que el asunto del poder está.... ni siquiera lo discuten, por ejemplo la gente de las ONG ¿qué tanto

estamos reproduciendo los modelos de poder de imponer, de pensar en la misma forma?

Las cosas de inseguridad de las mismas mujeres que finalmente aunque nos lanzamos a muchas cosas, hay muchas broncas de insatisfacción y de inseguridad en estas mujeres, que si no son resueltas, desgraciadamente las pasas, si no las resuelves tú internamente, no las enfrentas como mujer, no construyes nada claro, ¿si me entiendes?

Me parece que hay muchas cosas, te digo, que se hacen muy al estilo tradicional, léase construcción masculina, que finalmente no estás llegando a cosas nuevas [...] pero yo veo que.... Y tengo hasta citas históricas, de los años veintes de que una mujer que dice es increíble que las propias mujeres impidan el avance de las propias mujeres Desde los años veintes. Los Congresos, famosos, los Congresos Nacionales de obreras y campesinas que son las que estoy trabajando se juntaron bola de mujeres para ver que hacían después de la Revolución, hay unos pleitos espantosos y nunca acababan en algo concreto [...] Bueno no es que pretenda que todas tengamos un proceso de terapia, pero yo creo que en grupos de mujeres necesitamos enfrentar nuestros propios problemas, siento que hay muchas dificultades ahí y estas famosas redes de mujeres pues son muchas veces ficticias , la verdad; una. Y la otra, son muchas veces, insisto, que se van tejiendo sin que la gente se lo proponga, ¿si me entiendes? Y que son las más fuertes, las que se construyen en el trabajo mismo y de gente muy comprometida. Pero estas redes que se pretenden y se planean, pues ya ves, nosotros, bueno este grupo pensó que la fuerza se la iba a dar la reunión con las gentes de la ONG y esa era mi posición inamovible, yo decía “es que si ustedes no se vinculan con la gente de la ONG nos quedamos frías y hacemos lo que el Gobernador dice” y no es cierto, no fue así (Entrevista, Academia).

Estrategias de los actores (para administrar sus interdependencias)

Una de las estrategias utilizadas para administrar la interdependencia es la convocatoria a la unidad, en pro de la resolución de una problemática que a todos preocupa, sin entrar en la

discusión del detalle (enfoque, conceptos, método). Es decir, buscando sumar más que dividir. El nudo de esta estrategia surge cuando es necesario entrar a lo específico y realizar reorientaciones y evaluaciones, porque emerge el conflicto y el bloqueo a las iniciativas de cambio.

En la vinculación entre gobierno y ONG hay personas que han sido claves para vincular a uno y otro subgrupo de la red, sobre todo en momentos coyunturales. Es el caso de la creación de las Agencias Especializadas de Atención a Víctimas de Violencia Familiar, donde una integrante del Movimiento Amplio de Mujeres fue elegida por el Procurador para hacerse cargo de la Dirección que creó estas agencias, lo que le ha dado un papel de *actor puente* en la red, tal y como ella misma lo percibe:

La invitación que me hicieron a mí de Procuraduría para hacerme cargo de la Dirección de Atención a Víctimas, bueno, en mi experiencia personal en ese momento yo me siento tal como lo decía con el procurador y las ONG, el enlace entre ONG e institución de gobierno porque yo traía la trayectoria de las Organizaciones No Gubernamentales y me voy a colaborar a una Dirección que atendía a las víctimas de delitos pero en general, con esta visión de la perspectiva de género, el enfoque de los compromisos de Beijing (Entrevista, ONG).

En momentos de distanciamiento entre los subgrupos de la red el papel de los actores puente ha sido fundamental; mantiene la vinculación y puede facilitar algunas colaboraciones y abrir el espacio para establecer alianzas en coyunturas en las que se requiera un esfuerzo de unidad para realizar alguna presión política a favor o en contra de alguna medida que impacte en las PAPVF.

Comentarios Finales

Entre 1997 y 1998, hubo un periodo muy intensivo de trabajo en las redes de políticas para promover la formación del PROEVI, para cabildear la Ley de Violencia, la puesta en marcha del PROEVI, la formación de los CENAVIS y del SIEVI, que abrió una ventana de políticas que permitió el avance de varios de estos temas. Sin embargo, el cambio de administración detuvo enormemente estos trabajos. Además, influyó en el estancamiento de las relaciones el hecho de que la operación de los CENAVIS no quedara en manos del Instituto Estatal de la Mujer sino del DIF. Este elemento pudo ser un factor de desánimo para muchas de las personas que venían impulsando el tema, quienes aún continúan realizando actividades vinculadas con esta temática pero no se ha presentado algún momento cohesionante que rearticule la red para dar continuidad a sus tareas.

La evaluación del trabajo realizado por los CENAVIS y de los alcances y limitaciones obtenidos en materia de atención y prevención de la violencia familiar son una tarea inmediata en el fortalecimiento de las políticas en esta materia. Este ejercicio implica retomar muchas de las propuestas construidas en la fase de mayor auge en la colaboración que mantuvo la red para que las políticas se diseñaran e implementaran, fundamentalmente implica retomar el proyecto que construyeron estas redes de Programa para la Prevención de la Violencia en Guanajuato que definía entre sus tareas la necesidad de crear un modelo de atención, elemento sumamente necesario para que los CENAVIS operen adecuadamente.

Por otra parte, el que el IMUG asuma un papel de liderazgo en el impulso de la equidad de género como eje de las PAPVF es fundamental, y para ello tendrá que crear alianzas que soporten este papel, pues legalmente tiene esa función pero requiere rearticular a su favor los apoyos de la red para consolidar la política, porque no tiene la facultad de coordinar los CENAVIS y debe abrir el espacio de colaboración con el DIF para introducir el enfoque de género en estos centros.

La regionalización y municipalización del Instituto ayudarían a difundir el enfoque de género en las instancias municipales y a prestar una asesoría constante a los CENAVIS en el diseño y aplicación del modelo de atención con enfoque de género, además de promover la construcción de redes que den seguimiento al proceso de atención para detectar fallas y buscar mecanismos para superarlas. En este proceso, el IMUG se

consolidaría como la instancia asesora y supervisora del enfoque de género en el ámbito municipal.

Si bien el papel del IMUG es normativo, no queda clara su competencia para regular el trabajo que realiza el DIF en la atención de la violencia. Una posible vía para definir este papel y tener injerencia en el seguimiento de la atención puede darse a través de la conformación de instancias municipales de la mujer que asesoren el trabajo de DIF y capaciten frecuentemente a su personal en el tema de género. Además, se podría favorecer el uso de un modelo único de atención que considere mecanismos de tratamiento para receptores y emisores de violencia que contemplen a todas las personas de la familia que se hayan visto afectadas por la misma, teniendo en cuenta modelos de intervención específicos para niños y niñas. En este sentido, el papel de la red sería determinante para generar una fuerza política capaz de construir la aprobación de esta medida, pero con el reto de mantenerse unida para consolidarla.

La consolidación del IMUG como una instancia que apoye acciones de prevención y atención de la violencia familiar requiere incrementar su personal, pues sólo hay dos personas destinadas al área, así como su presupuesto, el cual en el año 2002 fue de 488 mil pesos y se plantearon reducciones para el año 2003. El incremento de recursos humanos y financieros puede promoverse diversificando las fuentes de financiamiento, orientándose hacia organismos y ONG internacionales, así como a la financiación de proyectos vía la iniciativa privada, lo cual exige un nivel de gestión y de presencia fuerte de parte del Instituto.

Es fundamental generar mecanismos que permitan recuperar la experiencia de las ONG en proyectos específicos, que coadyuven a consolidar el sistema de prevención y atención de la violencia, derivadas de las necesidades detectadas en el marco del Consejo Estatal de Violencia. Estas iniciativas pueden concretarse a partir de proyectos de co-inversión asignados en concursos públicos: La primer tarea en este sentido sería elaborar un diagnóstico del estado que guardan las instancias creadas para atender la violencia familiar en el terreno de la atención, la prevención, investigación y el registro y seguimiento de casos a fin de precisar cuáles son las medidas de política necesarias para consolidar la operación de la infraestructura creada. En el diagnóstico, es fundamental destacar qué pasa en el proceso que siguen las personas usuarias del servicio para ser atendidas (ruta crítica)

identificando donde existen lagunas y obstaculizaciones en el proceso para dar una atención con calidad y con enfoque de género.

Estos últimos elementos pudieran apuntalar los resultados de las PAPVF, a partir de fortalecer los lazos de colaboración en la Red, revisando los logros alcanzados. Al respecto, el mayor reto para las integrantes de la red es vencer las inercias y disputas por intereses personales para lograr colaboraciones de mayor permanencia, más allá de las coyunturas. Lo que implica tender puentes que favorezcan la colaboración entre las instituciones y el Movimiento Amplio de Mujeres que trasciendan la crítica a las acciones de gobierno y se ubiquen en la construcción de mecanismos conjuntos de construcción, seguimiento y vigilancia de las políticas públicas.

Capítulo 5

Redes de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en Puebla.

En este capítulo se configura la red de PAPVF en Puebla, la cual se caracterizó a partir de tres ejes teóricos: el análisis de redes, la red vista como forma de intermediación y como forma de gobernación, bajo las mismas categorías utilizadas en los capítulos anteriores.

En primer lugar, se presenta un perfil sociopolítico de Puebla, después se aborda el ciclo de las PAPVF en este estado. La reconstrucción del ciclo de las políticas se recupera de entrevistas semi estructuradas, realizadas a personas vinculadas con el Instituto Poblano de la Mujer, de la academia, ONG, Movimiento Amplio de Mujeres, partidos políticos, iniciativa privada y gobierno. Por último, se realiza un análisis de la red configurada a partir de las entrevistas y de los ejes teóricos señalados.

En el caso de Puebla, a diferencia del Distrito Federal y de Guanajuato, se tuvo acceso a una gama más amplia de actores. Fue posible entrevistar a personas ligadas a la Comisión de Equidad y Género del Poder Legislativo, y a personas de la iniciativa privada.

5. 1. Entorno social

En el estado de Puebla, la población total asciende a 5,303,248 habitantes, de los cuales 2,693,882 son mujeres y 2,609,366 son hombres. El estado tiene un Índice de Desarrollo Humano de .758%, equivalentes a un grado medio alto (CONAPO, 2000).¹¹²

Puebla presenta amplios contrastes por la diversidad de la composición de los 217 municipios que la integran, que dividen a la población en dos grandes sectores: el urbano y el rural con una fuerte composición indígena. La población urbana asciende a 3,466,511 habitantes y la rural es de 1,610,175 habitantes, la mayor parte de la población del estado se concentra en 5 municipios: Puebla, Atlixoc, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula y Tehuacan (INEGI, 2001).

Entre los contrastes sociales que se derivan de la composición demográfica se encuentra el hecho de que aún en las zonas altamente urbanizadas y con numerosos centros educativos a su alrededor, como podría ser el caso de Cholula, existe un fuerte arraigo a las

¹¹² Para mayores detalles de los rubros que integran el IDH y datos sociodemográficos adicionales, ver Apéndice.

tradiciones y cultura locales que se mezcla con costumbres y tradiciones por influencia en la relación que la población poblana tiene con la Ciudad de México y su zona metropolitana. Este factor es de suma importancia para el avance u obstaculización de las políticas de género, puesto que en su base se encuentra la modificación de pautas culturales que favorezcan la equidad, que llegan a ser vistas como algo natural. Ninguna política puede implementarse sin perder de vista el entorno, pues este puede actuar como apoyo o resistencia en el impulso de la política y está presente en alguna medida en la formación de quienes aprueban e impulsan acuerdos, leyes y de quienes implementan las políticas públicas.

5. 1. 1. La violencia familiar en Puebla

En Puebla, como en todo el país, no se cuenta aún con datos que permitan tener una visión actualizada de la incidencia de la violencia y entender su dinámica. Los datos disponibles en el ámbito de la atención que realizan diversas dependencias de gobierno y ONG se encuentran dispersos, porque no existen aún iniciativas para sistematizar esta información en algún registro único que dimensione el número de personas atendidas, así como los alcances y la calidad de la atención.

Con respecto a los casos reportados de violencia familiar, desde 1996, la Procuraduría General de Justicia de Puebla, tiene una dirección encargada de la atención de víctimas de delitos sexuales y violencia familiar, con delegaciones en Puebla, Tehuacán, Huahuchinango, Izúcar de Matamoros y Teziutlán. Los datos de la Procuraduría señalan que “el 79% de los victimarios fueron los cónyuges, que la edad de las víctimas oscila entre los 21 y los 40 años, y que el 51.38% son trabajadoras asalariadas” (IPM, 2000: 22).

Reportes de la Central Telefónica 075 TelMujer¹¹³ del IPM, informan que diariamente se reciben llamadas que denotan algún tipo de violencia. Del total de llamadas, el 70% son por violencia. De cada 10 mujeres víctimas de violencia, 8 no la perciben como tal e incluso niegan la anormalidad del trato que reciben o admiten merecerlo, a pesar de manifestar su temor, angustia y desesperanza (IPM, s. f.: 1). El servicio de Telmujer

¹¹³ El 075 es una línea de atención psicológica y jurídica de emergencia.

contabilizó 17, 104 llamadas cuando cumplió tres años de servicio. De estas llamadas, el 91% fueron de mujeres y el 9% de hombres, de las cuales el 45% implicaron asesorías de intervención en crisis por violencia extrema (Monrroy, 2002).

Por su parte, el Consejo Estatal de Población realizó una Encuesta sobre Población y Salud Reproductiva incluyó un apartado sobre violencia familiar referido a 58 municipios de las zonas de mayor marginación del estado, por lo que registró población rural fundamentalmente. En la encuesta, el 26% de las mujeres entrevistadas en edad reproductiva señaló que era víctima de violencia, el 7.9% dijo no serlo y el 66.1% no respondió (IPM, 2000: 27). El elevado porcentaje de personas que no respondieron puede reflejar que quizás las preguntas o la forma de abordar a las entrevistadas pudieron tener alguna dificultad para posibilitar que expresarán la situación real en la que se encontraban. Además, en algunas zonas están presentes las tradiciones que establecen cierto “derecho” de los hombres para pegarle a su pareja, hijos e hijas, entonces es posible que las entrevistadas no visualicen el maltrato como violencia, por considerarlo parte de la tradición.

El Programa Estatal contra la Violencia Familiar (2000-2005) destaca que (IPM, 2000: 30):

En las comunidades rurales e indígenas, las autoridades responsables de la impartición de justicia muestran sesgos producto de su cosmovisión y valores respecto al deber de las relaciones entre los géneros y de sus propios códigos morales, cuyo resultado es que no hacen prevalecer los derechos de las mujeres como ciudadanas. En consecuencia, en la región estudiada no se da el mismo tratamiento a lesiones sufridas por mujeres que a las que ocurren entre varones. Caso similar ocurre con las denuncias relacionadas con la propiedad [...]

Con esta ideología y valores como trasfondo, se desatienden las demandas de las mujeres, al considerarlas culpables de provocar las acciones en su contra. Pareciera que ellas tienen que probar a toda costa y en primer lugar que no provocaron el delito, para que se proceda a investigar los cargos. A esta dificultad se agrega el criterio aplicado por las autoridades de que estos problemas tienen carácter doméstico y por lo tanto, deben ser solucionados en ese ámbito. Las autoridades perciben su intervención como incómoda y molesta.

En una investigación sobre la ideología y práctica del delito cometida contra las mujeres en una región indígena de Puebla (Martínez Corona y Mejía Flores, 1997; citada por IPM, 2000: 32), se muestra que de 54 mujeres entrevistadas, la mitad vivió o vive

violencia en diversos momentos de su vida y en distintas relaciones. De ellas, el 59% sufrió violencia en su niñez; el 44% atestigó la violencia del padre a la madre; el 29% fue agredida por suegros en sus primeros años de relación de pareja; el 68% recibió maltrato de su primer o segundo marido; y sólo el 33% se decidió por hacer una denuncia en el ámbito local o municipal.

En materia de atención, en el año 2001, el Instituto Poblano de la Mujer aplicó un modelo que dio asesoría jurídica a 662 personas. Apoyaron el trámite de 278 juicios legales; dieron 495 asesorías psicológicas y establecieron los principales lineamientos de combate a la violencia en el Programa Estatal de las Mujeres 2002-2005. Atendieron y canalizaron 6,719 llamadas del servicio Tel Mujer (INMUJERES, 2002).

5. 2. Entorno Político

Otro elemento que da contexto a la construcción de las PAPVF en Puebla es el entorno político, el cual se enmarca en una transición de hegemonía priísta a la alternancia con el Partido Acción Nacional, y en menor medida, con el Partido de la Revolución Democrática y otros partidos más pequeños en el ámbito municipal. Sin embargo, la gubernatura ha sido conservada por el PRI, así como el control del Congreso Local. Esta configuración electoral ha obligado a establecer negociaciones y a crear mecanismos de interlocución en el ámbito municipal, pero el Ejecutivo ha seguido teniendo un peso definitorio en la configuración de la política pública, como observaremos mas adelante.

Ya desde las elecciones locales para presidentes municipales y el Congreso, en noviembre de 1995, se observaba una transformación en la correlación de fuerzas, pues el PAN obtuvo la capital del estado¹¹⁴ (ganándole al PRI por más de 40 mil votos) y 22 municipios más. Por su parte, el PRD triunfó en 7 municipios. La composición del Congreso quedó de la siguiente manera: 22 diputados, 20 para el PAN, 2 para el PRD y 1 para el PT, lo que le garantizó la mayoría legislativa al PRI. A partir de estas elecciones, se ha presentado una confrontación intergubernamental entre gobierno municipal y gobierno estatal e inter-partidaria entre PRI y PAN (Díaz Amador, 1996).

¹¹⁴ Este triunfo se sumó al de 10 capitales, por lo que a principios de 1996 el PAN gobernaba en La Paz, Morelia, Tuxtla Gutiérrez, Oaxaca, Aguascalientes, Mérida, Culiacán, Monterrey, Mexicali, Guadalajara y Puebla, perfilando el avance del PAN en la actual configuración electoral nacional (Díaz Amador, 1996: 45).

En 1999, las elecciones para gobernador, ganó el PRI, la composición del Congreso en la LV Legislatura muestra un gobierno unificado porque la mayoría de escaños los obtuvo ese partido PRI (26), seguido por el PAN (8), el PRD (4), el PT (1) y el PVEM (1) (IEEP, 2001). Sin embargo, sólo hay 6 mujeres diputadas, las cuales obtuvieron la diputación por la vía uninominal y no hay ninguna con representación plurinominal.

Las votaciones que se desarrollaron en 2001 en cada uno de los municipios dejaron al frente de 140 de los 217 municipios al PRI, 46 al PAN, representando al PRD quedaron 19 municipios y los partidos restantes quedaron a cargo de 10 municipios, como se observa en el cuadro 18.

Cuadro 18
Resultados de las elecciones para presidentes municipales en Puebla
Proceso Electoral 2000.

PARTIDO	MUNICIPIOS OBTENIDOS DEL TOTAL (217)
PRI	140
PAN	46
PRD	19
Partidos restantes	10

Elaboración propia con datos del IEEP (2001).

La administración anterior (1994-1999) también fue encabezada por un gobierno priísta, con Manuel Bartlet Díaz a la cabeza. Fue en esa administración en la que se inicio el Programa Estatal de la Mujer en Puebla. En la siguiente administración (1999-2005), con Melquíades Morales Flores como gobernador constitucional, el Programa de la Mujer pasó a rango de Instituto Poblano de la Mujer y se aprobó la Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia familiar para el estado de Puebla.

5. 3. El ciclo de la política de prevención y atención de la violencia.

5. 3. 1. La violencia familiar como problema (agenda sistémica) y el papel de las Redes del Tercer Sector.

Las políticas con enfoque de género en Puebla se comenzaron impulsar a partir de reuniones realizadas por mujeres de distintos partidos políticos, de organismos no gubernamentales y de la academia, que promovieron la creación del Programa Estatal de la Mujer, durante la administración de Manuel Bartlet Díaz. Dentro de los temas que ubicaron como prioritarios para la creación del Programa de la Mujer estuvo la prevención y atención de la violencia familiar con enfoque de género. Este grupo se gesta influenciado

por la idea de crear una instancia estatal que promoviera la equidad de género, en vinculación con la Comisión Nacional de la Mujer creada durante la administración de Ernesto Zedillo, a partir de la influencia derivada de la plataforma de Beijing.

Las raíces de la red de PAPVF en Puebla se encuentran en un par de subgrupos: 1) las mujeres que se integraron a este grupo plural de manera informal, las cuales han derivado en la creación de organismos no gubernamentales que impulsan los derechos de las mujeres y la equidad de género como el Colectivo de Mujeres por la Democracia y la Coordinadora Poblana de Mujeres de Organismos Civiles¹¹⁵ (que a su vez, agrupa a diversas ONG) y 2) el trabajo de académicas desde la década de los setenta en el Colegio de Antropología Social de la BUAP, como Marcela Lagarde, quien integró un Seminario de género y formó a muchas de las mujeres que luego se incorporaron al Grupo Plural de Mujeres, e impulsó los primeros foros de discusión en el tema, con el apoyo del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con Gloria Tirado (2002), el surgimiento del movimiento pro derechos de la mujer en Puebla se ubica en 1944, en el marco de la izquierda y lo impulsan, fundamentalmente, mujeres que vivían en el Distrito Federal. En 1968, la coyuntura definida por el movimiento estudiantil y la influencia del movimiento feminista nacional e internacional, fortaleció el movimiento de mujeres en Puebla, quienes desde la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) comenzaron a impulsar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Ubico, por lo tanto, en este periodo los antecedentes de las relaciones que fueron dando pie a los vínculos que conforman la red que se exploró en esta investigación como Red del Tercer Sector.¹¹⁶ La formación del Centro de Estudios de Género de la BUAP, en 1995 y el Seminario de Género¹¹⁷ del Colegio de Antropología ubicados en la Facultad de Filosofía y Letras de la BUAP, constituyeron la plataforma para el tejido de esas relaciones, como lo señala Elva Rivero (2002), para impulsar el estudio de

¹¹⁵ Algunas de estas mujeres tienen cerca de quince años de experiencia en salud comunitaria y reproductiva con perspectiva de género, formando a promotoras y líderes indígenas y mestizas en 5 municipios de la Sierra Norte del estado de Puebla. Además, han realizado una labor importante como asesoras y capacitadoras en género de instituciones de gobierno y organizaciones sociales (IPM, 1998: 48).

¹¹⁶ Una ruta de análisis futura puede centrarse en explorar la configuración que tuvo la red en los setenta y su repercusión a lo largo del proceso de diseño e implementación de las políticas de género en Puebla, comparándola con la red obtenida en esta investigación para analizar su evolución.

¹¹⁷ Anteriormente se definió como Seminario de Antropología de la Mujer y fue impartido por Marcela Lagarde.

la historiografía de las mujeres poblanas y la realización de investigaciones con una mirada feminista.

En las entrevistas realizadas, se observó que algunas académicas feministas de la BUAP habían tenido un papel de formadoras de cuadros a favor de la equidad de género, cuyas alumnas se fueron insertando después en las oficinas de gobierno, en otras universidades, en los partidos políticos y en las ONG.

Tenemos tratando el tema [de violencia familiar y hacia las mujeres] cerca de 21 años. Al Colegio de Antropología llegó una feminista connotada, Marcela Lagarde y ella nos formó, nos convirtió en feministas obviamente [...] Entonces esos eran los temas más fuertes y esos temas fueron tratados en muchos Foros en la Universidad y fuera de la Universidad nos empezaron a abrir espacios radiofónicos en donde nosotras empezamos a hablar de estos temas. Realmente se puede decir que fuimos las pioneras todas nosotras, todas las alumnas de Marcela Lagarde en Puebla, somos las pioneras de estos temas. Entonces sí tenemos muchos años hablando de violencia (Entrevista, Academia).

En la actualidad el Centro de Estudios de Género continúa colaborando con instituciones de gobierno como el IPM, COESPO y DIF, entre otras, y con organismos no gubernamentales en actividades ligadas a la capacitación e investigación. Además, es una fuente importante de vinculaciones externas con otros centros de estudios de género del país, entre los que destaca el PUEG de la UNAM. Estas vinculaciones le posibilitan desarrollar eventos académicos (seminarios, foros, conferencias) para discutir y analizar la temática de género, además de que tiene un papel importante en el análisis de la problemática que se deriva de la violencia familiar y de la inequidad de género, a partir de su participación periódica en varios programas de radio que impulsa el IPM y la propia universidad.

Otro aspecto importante que da impulso a la red de PAPVF en Puebla es la creación, en 1995, del Grupo Plural de Mujeres Poblanas, a partir de una convocatoria realizada por Rosa Márquez del PRD, Lucero Saldaña del PRI y una periodista llamada Alejandra Montero. El grupo lo integraron entre 52 y 54 mujeres de todos los partidos

políticos, de distintas posiciones académicas y de ONG –entre ellas, las de la Sierra Norte de Puebla- quienes impulsaron la creación del Programa Estatal de la Mujer a lo largo de dos años de reunirse semanalmente y organizar foros de debate y análisis.

El proceso de trabajo del Grupo Plural nos muestra como en las Redes del Tercer sector puede haber dificultades para la intermediación porque hubo tensiones en la construcción del Programa de la Mujer, pues había distintas posturas y tendencias, por lo que convinieron en discutir aquello que no las dividía y centrar la fuerza del Grupo en impulsarlo, así:

Se empezaron a hacer pactos entre nosotras, discutir aquello que era importante, aquello en donde coincidíamos, aquello en donde no coincidíamos lo dejábamos de lado, porque sabíamos bastante bien que eran dos temas, anticonceptivos y aborto. Entonces esos temas no eran tocados, porque si no, no avanzas en los pactos (Entrevista, ONG).

Las diferencias por sectores y partidos de pertenencia se convirtieron en un elemento que era respetado por las demás.

Y entonces se empezó también a entender de otra manera cómo relacionarnos y las académicas por ejemplo -que siempre nos han dicho así, medio con desprecio o medio con reconocimiento- también aprendimos a salir de nuestros aspectos académicos, aprendimos también como hacer política, como todo aquello que hemos estudiado y hemos aprendido, lo tenemos que transformar y plasmar en políticas públicas. Entonces la riqueza fue para todas y en todos los niveles, o sea a unas les arrancamos unas cosas y otras nos arrancaron otras cosas, o sea de quedarnos encerradas en nuestra postura, si quieres puramente académica, de ver a las mujeres a través del trabajo de campo, pero no plantearles una solución a través de verlas como objetos de estudio o como sujetas de estudio. También nos planteó la necesidad de empezar a pensar que todo el conocimiento que teníamos cómo transformarlo en acciones políticas que les redituara a todas esas mujeres

que también estamos estudiando ¿no? Yo creo que esa fue la riqueza, o sea que a todas nos arrancó una parte [...] Entonces yo creo que eso es lo que aprendimos, hemos logrado pactar, cuando alguien se sale del pacto hemos sabido decirlo “no cumples los pactos” (Entrevista, ONG).

5. 3. 2. Ingreso a la agenda formal de las políticas públicas y la formación de redes de intermediación

El activismo del Grupo Plural de Mujeres por constituir el Programa Estatal de la Mujer se dio en forma paralela con el impulso del enfoque de género en varias dependencias estatales, que venían trabajando en programas federales a favor de la equidad de género, derivados de la creación de la Comisión Nacional de la Mujer y de las líneas de trabajo que ésta impulsó. De este modo, se fueron construyendo flujos de intercambio de recursos y comunicación entre ambos.

Entre las dependencias estatales más sobresalientes en este terreno, al igual que en el estado de Guanajuato, identificamos al Consejo Estatal de Población (COESPO), el cual es ubicado como la instancia que sensibilizaba a otras instituciones gubernamentales (INEA, IMSS, SEP) en la perspectiva de género –papel que por mandato le corresponde actualmente al Instituto Poblano de la Mujer–; además, buscó una colaboración estrecha con ONG en la realización de asesorías y el desarrollo de proyectos (IPM, 1998). Este antecedente en el liderazgo institucional en los temas de género explica de alguna forma por qué personas que han laborado en COESPO, se han incorporado posteriormente a la plantilla de personal del IPM.

En 1998, en la Memoria del Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población (IPM, 1998), realizado para dar seguimiento a los Acuerdos de El Cairo, se realizó un recuento de los avances en materia de equidad de género en diversos estados, entre ellos Puebla. En lo que corresponde a programas orientados a la atención y prevención de la violencia, destacan que en la Agencia Especializada en Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia, ya se contaba con personal capacitado en género. Sin embargo, no se localizó información que ayudará a visualizar cómo se reflejó esa capacitación en la atención que da la Procuraduría. Entonces, se señalaba que el esfuerzo construido en las

instituciones de gobierno y ONG para atender problemas de maltrato desbordaba a cualquiera de ellas.

El diagnóstico elaborado por las mujeres del Foro reflejó grandes disparidades en las instancias gubernamentales y en organismos civiles respecto al conocimiento y apropiación que tenían de la perspectiva de género: “Las diferencias entre las instancias y niveles entrevistados son muchas; desde políticas y programas muy claramente enfocados hacia acciones con equidad de género hasta los que ni siquiera han oído hablar de esto” (IPM, 1998: 52). Esa disparidad sigue presente en la actualidad, aunque son cada vez más las instituciones y personas que trabajan en programas y políticas con equidad de género.

Por otro lado, en lo que corresponde a la creación del Programa Estatal de la Mujer, el Grupo Plural de Mujeres Poblanas logró ingresar el tema en la administración de Bartlet, a través de reuniones, movilizaciones y acuerdos.

Cuando cercan a Bartlet las mujeres del Grupo Plural para, primero comprometerlo a la instrumentación del programa, pero a mí en ese momento lo que me importó más, fue como lo comprometen a implementar Centros de Atención para las Mujeres Violentadas, a través de la Procuraduría de Justicia, hay un compromiso del Procurador ahí en el que se compromete a establecer Ministerios Públicos especializados [...] Era necesario establecer instancias especializadas, Ministerios Públicos especializados en el trato específico con las mujeres y sus problemas. Establecen dos agencias del Ministerio Público especializadas en delitos sexuales, que bueno no te saca de ningún problema [...] pero hasta donde yo puedo verlo, todavía no avanzamos en la sensibilización de las autoridades para saber que no solamente necesitamos tener un membrete en la Agencia del Ministerio Público, sino había que trabajar desde la capacitación de toda la instancia de procuración de justicia, no solamente quien se iba a dedicar a esto y ahí todavía no se ha avanzado, pero por eso fue un importante logro del Grupo Plural (Entrevista, Partido Político).

En octubre de 1997, el gobernador de Puebla creó la coordinación General del Programa Estatal de la Mujer e instaló el Consejo Consultivo del Programa y el Subcomité Especial Alianza para la Equidad en el Consejo de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). El 24 de marzo de 1999 se publicó el decreto de la creación del Instituto Poblano de la Mujer (IPM). La Junta de Gobierno es su órgano superior, está constituida por titulares de distintas instituciones de gobierno y cuatro integrantes del Consejo Consultivo.

En ese mismo mes, se envió al Congreso del estado la iniciativa para crear el Instituto Poblano de la Mujer. A esta propuesta se sumaron en su totalidad las diferentes fuerzas políticas de la entidad con el propósito de influir en el sistema de planeación estatal para lograr que los beneficios del desarrollo lleguen a mujeres y hombres por igual; su influencia es estatal, con representación en los 22 distritos judiciales (Morales, 2000).

Este hecho estuvo acompañado de cambios legales en el Código de Instituciones y Procesos Electorales que obligan a destinar a las mujeres por lo menos el 25% de las candidaturas a puestos de elección popular. Esta iniciativa fue impulsada por el Grupo Plural de Mujeres que hizo una labor de cabildeo relevante con las legisladoras y los legisladores de los distintos partidos.

5. 3. 3. El diseño de la política y las redes de intermediación y coordinación

Una vez establecido el Programa de la Mujer, el siguiente paso fue la creación del Instituto. Para ello, las integrantes del Grupo Plural comprometieron al candidato a gobernador por parte del PRI, en plena campaña política. Una vez que tomó posesión, le exigieron que cumpliera.

El segundo momento de incidencia del Grupo Plural de Mujeres Poblanas en el diseño e implementación de políticas de género, se dio a partir del impulso de la legislación contra la violencia familiar.

En ese entonces Susana Wuotto empezó a ser Diputada y a través de ella, se empezó a consolidar, digamos la voz de las mujeres, a través de una Diputada, porque había otras Diputadas que también habían participado con nosotras pero Susana fue la que empezó a encabezar la voz de las mujeres

que estábamos fuera, para que se oyera nuestra voz en el Congreso y se plasmara en las leyes. Y de ahí, para ya no hacerte el cuento tan largo, se vino.... Tuvimos injerencia.... De darle mejores condiciones de vida a las mujeres, porque si no, también estamos soslayando o aceptando mejor dicho, la responsabilidad del Gobierno con respecto al ejercicio del poder, con respecto a las mujeres y esa es una forma de violentar a las mujeres también. Una de las iniciativas que hicimos entre.... Que hicimos, porque aquí la Diputada fue la que las llevó a cabo, pero nosotras tuvimos que ver, canalizar, discutir, horas y horas invertimos en este Grupo Plural, que ya no éramos las 52, se fue haciendo más pequeño, fue la Ley de Violencia Intrafamiliar, que en ese entonces se llamaba así y discutimos desde el término, si era intrafamiliar o familiar y entonces nos dimos a la tarea de consultar todas las leyes existentes en el país y fuera del país. Y bueno, sistematizamos una serie de conceptos que nos parecían claves en la ley. Y en función de eso la fuimos consensando y la fuimos armando. Obviamente la ley no salió como nosotras hubiéramos querido, porque ahí también tuvo que ver, no nada más las negociaciones políticas y los pactos que pudiéramos hacer entre las mujeres, sino porque finalmente, los priístas varones tampoco aceptaron, no aceptaban todo lo que se podía versar con esta ley. Les daba miedo, por ejemplo una de las cosas que les daba miedo eran las sanciones, que nosotras establecíamos. Entonces las sanciones las fueron disminuyendo a lo mínimo, a sanciones administrativas. Entonces, nosotras queríamos ir mucho más a fondo, hacer realmente una ley que permeara realmente en todo el estado (Entrevista, ONG).

En este caso, al igual que en Guanajuato, se puso por encima de todo la aprobación de la ley contra la violencia aún cuando no llenara los requisitos necesarios para su adecuada sanción, porque se consideró –en ambos casos- que de no aprobarla en esas condiciones, iba a ser más difícil volver a colocar el tema en la agenda legislativa para su aprobación en otro momento.

Entre las limitaciones que contiene esta Ley se encuentra el encuadrar las sanciones para generadores o generadoras de violencia tan sólo en el establecimiento de multas de 3 a 8 salarios mínimos o un arresto administrativo hasta por 36 horas, con lo que las sanciones son mínimas. Algunas abogadas y abogados enfocados a dar atención gratuita en casos de violencia familiar prefieren tratar el tema ubicándolo en el delito de lesiones, porque si lo vinculan con la Ley de Violencia las sanciones son mínimas, como lo señala una de nuestras entrevistadas:

No existe el delito de violencia intrafamiliar o sea es lesiones [...] violencia familiar es un disparate porque no existe, se pudiera manejar como una agravante pero no como un tipo especial de delito por violencia intrafamiliar (Entrevista, Iniciativa Privada).

Además, la Ley establece la creación de un Consejo Estatal que opere el Programa Estatal Contra la Violencia Familiar (PROEVI) 2000-2005, pero dicho Consejo no ha entrado aún en funciones y por lo tanto, tampoco se está aplicando la Ley. La tardanza en la conformación del Consejo ha limitado la coordinación formal de los actores interesados, a partir del tema de violencia. Sin embargo, los actores de la red colaboran e intercambian recursos informalmente para atender casos relacionados con ella.

El proceso de creación de instancias, leyes y programas que revirtieran la violencia familiar y fomentaran la equidad de género en Puebla, se impulsó por el Grupo Plural de Mujeres Poblanas, pero son mujeres diputadas las que colocan este proceso de cambio en la agenda del poder legislativo. Entre dichas transformaciones destacan: la creación de la Comisión de Equidad y Género, del Programa Estatal contra la Violencia Familiar, la Ley contra la Violencia Familiar y la creación de un albergue para las víctimas de violencia, este último impulsado por el Grupo Plural. Además, está la inclusión de la cuota de equilibrio de los géneros para la participación política, en una proporción de 25/75% en el nuevo Código Electoral. Es decir, los partidos políticos pueden registrar candidatos y candidatas propietarios¹¹⁸ hasta el 75% de un solo género.

¹¹⁸ A cambio de lograr que las cuotas se refirieran a candidaturas propietarias, dejaron de lado la propuesta inicial que era de 30/70.

Si bien en Puebla, el gobierno ha estado tradicionalmente en manos del PRI, la ex diputada del PRD Susana Wuotto jugó un papel clave en el impulso de iniciativas a favor de la equidad de género, y junto con otras mujeres del Grupo Plural, logró sensibilizar a diputadas de otros partidos para que apoyarán estas transformaciones, haciendo una fuerte presión social y labor de cabildeo que se sustentó en pactos y alianzas establecidos entre las integrantes del Grupo Plural de Mujeres.

La creación del Instituto Poblano de la Mujer se realizó en el marco de un decreto que hace depender las decisiones, de manera fundamental, del Poder Ejecutivo; además, involucra a instancias del gabinete no vinculadas con temas de equidad de género en las deliberaciones del Instituto, como es el caso de la Secretaría de Finanzas. Por otra parte, el Consejo Consultivo tiene facultades importantes para la participación plural y la inclusión de organizaciones de la sociedad civil, pero en los hechos tiene limitada capacidad de injerencia en las políticas del Instituto porque sus facultades dependen de la Junta de Gobierno, presidida por el Ejecutivo Estatal. Al respecto, se señaló en una de las entrevistas:

La forma en que se conformó el Consejo fue un punto a discusión, ahí cometimos un error de legisladores primerizos, la mayoría de nosotros. Logramos introducir la figura de que el Ejecutivo iba a nombrar a la Directora, porque son sus facultades. La ley así lo prevé y no tuvimos el cuidado de mediatizar esa facultad omnipotente de él. Ese fue el primer error, porque hubiese podido ser a propuesta del Congreso, por ejemplo. A propuesta con convocatoria y a propuesta de las organizaciones afines, como lo es el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por ejemplo. No lo hicimos, fue un error legislativo (Entrevista, Partido Político).

Además de otorgar al titular del Ejecutivo el carácter de Presidente Honorario del Instituto, incorporaron la figura de Presidente Ejecutivo ejercido por el titular de la Secretaría de Finanzas; también se estableció que cuatro integrantes del Consejo Consultivo tengan voz y voto dentro de la Junta de Gobierno del Instituto, y la facultad de que organizaciones legalmente constituidas y con objetivos afines al Instituto, estén en aptitud

de proponer a las mujeres que pueden ser designadas para integrar el Consejo Consultivo (se determinó integrarlo por 20 mujeres que permanecerán en su cargo por períodos de dos años), las cuales deben ser ratificadas por el Ejecutivo. La Junta de Gobierno se constituyó como el órgano superior del Instituto, se creó una Dirección General que participa como Secretaria Ejecutiva en la Junta de Gobierno, y se previó la creación de la estructura administrativa necesaria para la operación del Instituto (Congreso del estado de Puebla, 1999: 3).

La estructura orgánica del IPM dejó muy limitadas las funciones de coordinación de las integrantes de la red de PAPVF, pues las decisiones descansan en una estructura jerárquica que les deja un poder limitado de decisión. Aún así, continuaron teniendo relaciones de colaboración, como veremos más adelante.

Un tema que le restó fuerza al Grupo Plural, una vez alcanzada la meta de conformar el Instituto Poblano de la Mujer, fue la designación de la responsable de dirigirlo. Al igual que en Guanajuato, se ofreció realizar un proceso de selección que tomaría en cuenta a las integrantes del Grupo Plural como candidatas y se dijo que la elección se haría de acuerdo a quien tuviera el mejor currículum. Sin embargo, el Ejecutivo no respetó el proceso acordado y eligió a alguien de su partido, con menor experiencia en el tema de género -con relación a otras candidatas- y que no contaba con el consenso del grupo.

Se funda así el programa pero con vicios [...] llegamos a algunos puntos de acuerdo y siempre pensamos que debería ser, como se concebía, algo descentralizado. Sí con el apoyo del Gobierno pero que se eligiera a la persona con mejor perfil para dirigir esto y no, llega Bartlet y él impone una persona, una del PRI que pues muy lentamente le fueron cayendo algunos veintes, todavía no le acaban de caer muchos y eso como que desencantó a muchas del grupo, porque en el grupo convergían mujeres de muy diferentes formaciones, ideologías, actividades, sin embargo pues íbamos caminando poniéndonos de acuerdo en algunas cosas (Entrevista, Academia).

Este hecho, disminuyó la fuerza del Grupo Plural en la etapa del diseño de la política en el marco institucionalizado y a su vez, fortaleció la participación gubernamental y académica. Sin embargo, aun cuando existen estos antecedentes hay relaciones de colaboración entre el Grupo Plural y el Instituto, y varias de sus integrantes forman parte del Consejo Consultivo del Instituto Poblano de la Mujer.

Y la lucha la hemos dado internamente en el Instituto, yo soy Consejera del Instituto y ahí hemos estado diciendo para donde debe de ir ese Instituto. Muchas de las veces, mejor dicho la mayoría de la veces, nuestra voz no ha sido escuchada ... Sin embargo, nosotras seguiremos diciendo, porque el compromiso de nosotras siempre ha sido la defensa de las mujeres (Entrevista, ONG).

5. 3. 4. Implementación

Las acciones en materia de violencia familiar deberían desarrollarse bajo el marco establecido en el Programa Estatal de Violencia Familiar 2000-2005 (PROEVI); sin embargo, como ya mencioné, este programa no ha entrado formalmente en operación porque no se ha conformado el Consejo Estatal para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar, que es su órgano Ejecutivo. Por lo tanto se encuentran dispersas las acciones que se realizan en esta, pues no hay ejes rectores que las articulen, aunque las instituciones y organizaciones encargadas de atenderla tienen una fuerte vinculación. Es decir, el problema es atendido pero no necesariamente, en todos los casos, con criterios y lineamientos que sean los más adecuados y que gocen de consenso y reconocimiento por las instancias y organizaciones involucradas.

El IPM se ha enfocado a la atención directa a la población que vive violencia en servicios como:

- TelMujer. Servicio de orientación telefónica en momentos de crisis. Ofrecen apoyo psicológico y respuestas rápidas. Da servicio de lunes a sábado de 8:00 a. m a 12:00 de la noche.
- Asesoría jurídica y psicológica, cuentan con grupos de autoayuda, realizan talleres sobre violencia familiar.

- Capacitación en temas de autoestima, derechos humanos de las mujeres, perspectiva de género, masculinidad y paternidad, entre otros.
- Red Laboral integrada por diversas instituciones que informan sobre los derechos laborales de las mujeres, orientan sobre oportunidades de autoempleo y oportunidades de bolsa de trabajo y convocan a las empresas que solicitan empleadas a ofrecerlas en la red.
- Centro de documentación.
- Transmisión de dos programas de radio; “Tu espejo Diario” XEHR 1090 a. m., Grupo Acir, lunes a viernes, a las 11:00. Repetición de lunes a domingo a las 4:00. “Puede ser diferente”, 105.9 FM, SICOM Radio, viernes 10:00 a. m.
- En el periódico Síntesis se publican artículos del IPM todos los días en la sección Convivencias, y los viernes en el suplemento Inédita, con temas de salud, educación, violencia, jurídicos, psicológicos y laborales, entre otros.

El modelo de atención de violencia familiar (IPM, s. f. 1) lo desarrolla la dirección de Asuntos Jurídicos y Apoyo Psicológico del IPM, la cual implementa acciones asistenciales y de prevención, proporcionando servicios de asesoría jurídica y apoyo psicológico, que contemplan orientación individual, de pareja y familiar, con previa cita, así como la tramitación legal en juzgados y denuncias por violencia ante la agencia del ministerio público. También realizan talleres de prevención ligados a temáticas de autoestima y toma de decisiones. Si cuentan con un mínimo de 100 asistentes; contemplan la presentación de un socio drama denominado "Una Familia Común", y la exposición del tema de la violencia familiar desde el punto de vista jurídico y psicológico.

La iniciativa privada, a través de Justicia Ciudadana, Comisión del Consejo Coordinador Empresarial, da atención psicológica y jurídica en forma gratuita a personas que viven violencia familiar y a víctimas del delito. Además, realiza canalizaciones a diversas instancias que se ocupan del problema y tiene cerca de 7 convenios establecidos con Universidades Estatales. Este modelo de atención surge con la idea de apoyar a las personas que son víctimas de algún delito, pues sus titulares consideran que:

Para las víctimas no existe asesoría gratuita, la víctima ha sido tratada como si fuese culpable, es víctima del delito y luego víctima de maltrato por parte de las autoridades, se da mucho el caso [...] hay gente que no tiene un solo centavo, aparte de que le robaron, violaron, lesionaron todavía tiene que pagarle a un abogado para que se castigue al responsable (Entrevista, Iniciativa Privada).

A su vez, existen varias organizaciones no gubernamentales que dan atención a personas que viven violencia como la Casa Poblana de las Mujeres A. C., el Instituto de Cultura para la Prevención de la Violencia (PREVIO), la Fundación Pro Ayuda a la Mujer Maltratada A. C., la Fundación Nonantzin y Asistencia Integral Familiar A. C. (AIFAMAC), en el municipio de Puebla, así como Manos Que ayudan, Comisión Takachiuallis A. C., Maseualsiuamej Mosenyolchicauanij y Centro de Asesoría y Desarrollo entre Mujeres, A. C., en otros municipios.

También hay otros organismos de gobierno que atienden violencia familiar, como el Sistema Estatal DIF, a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, la Casa de la Familia Poblana, la Clínica del Maltrato y la Casa de la Madre Soltera.

Uno de los grandes problemas en el tratamiento de la violencia familiar no es sólo la falta de instituciones y organizaciones que atiendan el problema, sino que detrás de las existentes hay grandes deficiencias en la comprensión de su dinámica, sus causas, y la influencia que tienen los prejuicios y roles de género en su generación y en el tipo de atención que se puede otorgar a receptoras y receptores de violencia.

Una política, un programa específico pueden contribuir enormemente a dar sentido a los esfuerzos dispersos y articularlos bajo los ejes que sea necesario. De ahí la importancia de implementar el PROEVI, lo cual fortalecería las PAPVF en la capital del estado y daría mayor impulso a la tarea que tiene el IPM de establecer y dar asesoría a instancias que promuevan la Equidad de Género en los municipios denominados como Comisiones de Grupos Vulnerables, Juventud y Equidad.

Por otra parte, la experiencia que destaca en las construcción de las PAPVF en el estado de Puebla es la del 075 Tel mujer, dependiente del IPM. A través de este servicio se

articulan numerosas instancias que canalizan de inmediato a personas que se encuentran en situaciones de emergencia, o que simplemente quieren información en el tema de violencia familiar

Una recomendación importante, que se deriva de esta investigación, es fortalecer los lazos construidos en la red de prestación del servicio de Tel Mujer, en el marco de la ejecución del Programa Estatal contra la Violencia Familiar, y hacer un seguimiento y evaluación de las canalizaciones que se realizan para detectar los nudos en el sistema de atención y mejorarlo. Este servicio hace confluir a las ONG, la iniciativa privada y las instituciones de gobierno, convoca a acciones inmediatas y moviliza recursos para atender, en cuestión de minutos, las solicitudes de ayuda, como lo narra una de las personas entrevistadas:

Cuando nos hablan las usuarias que acaban de ser golpeadas o algo y muchas desconocen como se presenta una denuncia o tienen miedo de cómo sean tratadas, inmediatamente las canalizamos a Comisión de Seguridad Ciudadana o si no tienen teléfono nosotros hablamos con los abogados, nos ponemos de acuerdo con ellos, pasan con una patrulla que ellos tienen al domicilio y las llevan a presentar la denuncia y las regresan o si ya no las regresan es porque ellas piden la protección del CEPROVIF el Centro de Protección a Víctimas y ahí se quedan albergadas (Entrevista, Gobierno).

Sin embargo, como lo destacábamos anteriormente, no hay un seguimiento de la calidad del servicio en las distintas instancias que intervienen:

Mira acá pasa algo muy curioso o sea nosotros damos la asesoría, canalizamos a la persona o sea hasta ahí todo tu abordaje de llamar y demás. Lo hiciste bien ya condujiste a la persona, ya todo, porque hasta cuando tu te das cuenta de esto es cuando ella te llama, ya sea para darte las gracias o para decirte que ya lo hicieron. Pero en cuanto a saber cómo trabaja cada una de las instituciones, pues como no tenemos un seguimiento de la llamada,

Esa sí podría ser una limitante, el saber como está trabajando la institución y también como estamos trabajando nosotros (Entrevista, Gobierno).

En cuanto al servicio de atención legal y psicológica a personas que viven violencia que ofrece el IPM, resultaría interesante establecer nexos con la Dirección de Atención y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal para realizar intercambios en las experiencias obtenidas y fortalecer el modelo de atención. El IPM podría ampliar la política de atención de violencia hacia los distintos municipios del estado, capacitando a personal de cada uno y creando una estructura de seguimiento y asesoría que respalde el trabajo municipal, lo que lo consolidaría como una instancia normativa que paulatinamente podría delegar el servicio de atención en instancias creadas expresamente para tal fin y enfocarse más fuerte al terreno de la prevención.

5. 3. 5. Evaluación

No se cuenta con mecanismos de evaluación del impacto de las acciones del IPM en materia de prevención y atención de la violencia. Recientemente se inició una investigación a cargo del Centro de Estudios de Género (CEG) de la BUAP, que recuperará el trabajo de Tel Mujer para analizar sus alcances.

Una de las principales limitaciones observadas es que no hay un seguimiento de la ruta crítica que toman las personas que viven violencia, no se sabe que ocurre con ellas desde que hacen la primer llamada o tienen la primer entrevista con alguna ONG, institución de gobierno o de la iniciativa privada para pedir algún tipo de apoyo. A su vez, no existen mecanismos para garantizar que la atención otorgada por las distintas instancias que participan en la red de PAPVF tenga enfoque de género y atienda con calidad a las personas que denuncian la violencia.

Por otro lado, son aún incipientes los mecanismos existentes para canalizar a generadores y generadoras de violencia. El IPM ha iniciado algunas capacitaciones sobre masculinidad y trabajo con hombres violentos, pero aún no es un servicio constante el trabajar con hombres violentos o atender a niños y niñas que se encuentran inmersos/as en relaciones violentas dentro de sus familias. Es decir, no hay un reconocimiento de que la

violencia se caracteriza por ser sistémica y afecta a todos y todas las integrantes del sistema familiar, quienes requieren también apoyo psicológico y legal.

En el futuro inmediato, es clave la formación del Consejo Estatal de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla, a fin de instrumentar el Programa Estatal contra la Violencia Familiar y garantizar el establecimiento de los sistemas de detección, prevención, atención, evaluación, comunicación y enlace interinstitucional, para la atención de casos de violencia familiar. Esto debe ir acompañado de un marco jurídico que promueva su cumplimiento, lo cual constituye el marco que requieren las PAPVF para tener una capacidad de respuesta mínima ante esta problemática. Como se señaló en una entrevista:

Se necesitaría articular mejor la Ley de Prevención de la Violencia, ya está la Ley ahí encuadrada muy bonita pero la verdad es que hay que ver como se va a instrumentar para poder aplicarla correctamente, y pues finalmente que el Plan de Violencia Intrafamiliar que se elaboró se aplique porque está encuadrado también esperando a que se aplique, ahí es un tanto de voluntad política a lo mejor (Entrevista, ONG).

Un elemento adicional es el enfoque desde el cual se asume la denuncia de situaciones de violencia familiar, vista como la “*falta de una cultura de la denuncia*” como se destacó en una entrevista.

El problema mayor de la violencia intrafamiliar es que las propias víctimas permiten eso y son quienes no quieren o no actúan por diferentes causas que pueden ser cosas como el miedo, la dependencia económica, incluso la costumbre [...] ‘ayúdate que yo te ayudare’, para ayudarlos necesitamos que ellos quieran la ayuda. Es lo que nosotros pedimos, que se quieran ayudar para que nos dejen a nosotros hacer bien nuestro trabajo (Entrevista, Iniciativa Privada).

Sin embargo, es necesario conocer la dinámica de la violencia para promover la denuncia, no se puede forzar a las mujeres a denunciar porque hay diversos síndromes¹¹⁹ como el de la desesperanza aprendida, el Síndrome de Estocolmo, el Síndrome de Stress Postraumático y los propios sentimientos de la víctima, los cuales median cuando se produce la posibilidad de denunciar y generan procesos contradictorios que también requieren ser atendidos. Para llegar a la decisión de la denuncia, se requiere que las mujeres hayan tenido un proceso de atención psicológica previo que desactive los síndromes señalados anteriormente para trabajar después en su *empoderamiento*, lo cual puede llevarlas o no a denunciar. Lo que quiero destacar es que si este proceso se obvia, se puede caer en una lógica de denunciar por denunciar que provoque culpa y contradicciones, e incluso puede ponerlas en riesgo, porque cuando una mujer denuncia, se incrementan en un 70% las posibilidades de ser agredida por esta razón (Leal, 2003).

5. 4. Caracterización de la red egocéntrica de PAPVF en Puebla

La red de políticas está estrechamente ligada a los espacios de concertación interinstitucional en los que se sustenta la operación del Instituto y a los convenios de colaboración que ha establecido, por lo que es una red con espacios formalizados, pero vinculada también por espacios de intercambio no formales en los cuales interactúan los grupos que trabajan el tema de género en la entidad, tales como: a) las ONG, b) la academia (en la BUAP con el Centro de Estudios de Género, la Unidad Psicológica de Atención a la Violencia Familiar y el grupo de abogadas y abogados que da asesoría legal; y en la Universidad Iberoamericana en donde se impulsa la creación de un Diplomado en Violencia Familiar con enfoque de género); c) el Grupo Plural de Mujeres (cuyas integrantes están incluidas también -en algunos casos- en los grupos anteriores); d) las integrantes del Consejo Consultivo del IPM; y e) las agrupaciones de la iniciativa privada que atienden el tema de la violencia, y las instituciones de gobierno vinculadas a la atención y sanción legal de la violencia familiar. A su vez, la red estatal se vincula con organizaciones no gubernamentales ubicadas en el Distrito Federal como COVAC y CORIAC.

¹¹⁹ Es necesario tener en cuenta que una persona que ha sufrido vejaciones en forma sistemática sufre daños profundos en su autoestima, por lo que difícilmente se le puede exigir que se haga cargo de sí misma, si no se ha generado un proceso de restitución de la misma.

La red tiene, a su vez, varias subredes, la que se genera a partir del servicio Telefónico de Telmujer, la relacionada con la Bolsa de Trabajo que involucra a diversas empresas privadas e instituciones públicas, y la vinculada con tareas de prevención y atención de la violencia.

Se graficó la red egocéntrica a partir de 12 actores, a quienes se les aplicó el cuestionario relacional y se complementó con los datos obtenidos en dos entrevistas semiestructuradas. Se detectó gran claridad en las repercusiones que tiene el trabajar de manera coordinada, se observó que hay una valoración positiva al respecto porque se da gran importancia a la lista de contactos con los que se pueden referir casos de violencia familiar.

5. 4. 1. Análisis de la red

Composición

La red configurada a partir de la relación “colabora con para realizar PAPVF” se compone de 279 lazos¹²⁰, con un total de 91 actores (ver gráfica 13). De los actores, 26 trabajan en instituciones de gobierno (28.88%), 23 en organismos no gubernamentales (25.55%), 30 en instituciones académicas (33.33%), 4 en la iniciativa privada (4.44%), 6 en partidos políticos (6.66%) y 1 es independiente (1.11%). Por lo anterior, encontramos que las personas de la academia son las que predominan en la red de PAPVF de Puebla (ver cuadro 19).

Al igual que en las redes del Distrito Federal y en la de Guanajuato, las personas que integran la red de PAPVF de Puebla son mujeres, representan el 80.21% del total de actores de la red y el resto corresponde a hombres.

En cuanto a los atributos de las 12 personas entrevistadas (egos), destaca:

- Sexo.- 10 son mujeres y 2 hombres. Sus edades van de 27 a 46 años, concentrándose el 63.63% del total entre los 27 y los 33 años.
- Edad.-El 45.45% de las personas entrevistadas tiene de 3 a 5 años de antigüedad en el puesto y el 36.36% tiene menos de 2 años de antigüedad.
- Perfil Profesional.- Es similar a los casos del D. F. y de Guanajuato, predominan las licenciaturas en Derecho y en Psicología, con un 72.72%, el resto

¹²⁰ Considerando la dirección de los lazos.

corresponde a las carreras de Historia, Antropología y Sociología. Todas las personas entrevistadas tienen la licenciatura concluida. El 27.27% del total ha realizado cursos de especialización y Diplomados. El 45.45% cuenta con estudios de Maestría, y ninguna persona cuenta con Doctorado.

□ Adscripción.- La mayoría de las personas entrevistadas fue del gobierno, representando el 38% (5 casos), seguidas por personas que trabajan en ONG con el 31% (4 casos), de la academia el 15% (2 casos), el 8% de la iniciativa privada (1 caso) y el 8% de partidos (1 caso).

□ Experiencia en temas de violencia.- De las 11 personas entrevistadas, 1 no tiene ninguna experiencia en temas de violencia, 2 tienen de 6 meses a 1 año de experiencia, 4 entre 3 y 4 años, entre 21 y 26 años, y de dos personas no se tiene el dato.

El perfil mayoritario de esta red es de mujeres, entre 27 a 33 años, con licenciatura en Derecho o Psicología que trabajan en el gobierno.

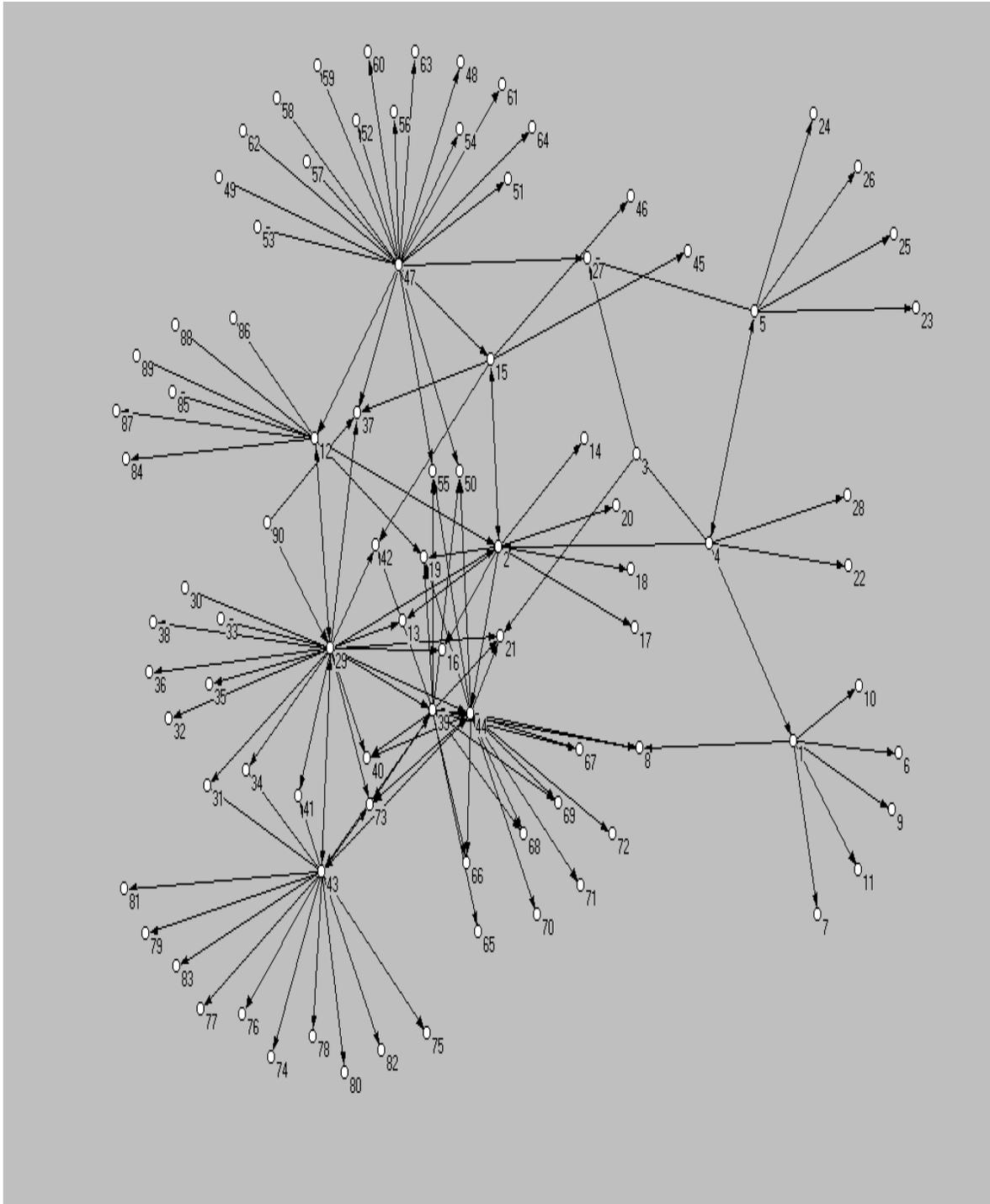
Estructura

La estructura de la red se gesta a partir del Grupo Plural de Mujeres Poblanas que hace converger a académicas, políticas, funcionarias de gobierno, integrantes de organismos no gubernamentales y mujeres del movimiento feminista. En el desarrollo histórico de la red, esta estructura se ha modificado en número, pero tienden a prevalecer los sectores mencionados.

Modelo de relaciones

Los límites de la red son abiertos, el IPM juega un papel fundamental en la vinculación con otros actores en la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, su capacidad de injerencia y decisión está mediada por el Consejo Consultivo del mismo Instituto, en el que colaboran académicas, políticas e investigadoras especializadas en el tema.

Gráfica 13
Redes de Políticas de Atención y Prevención de la violencia familiar en Puebla



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Cuadro 19

Adscripción de las personas que conforman la red de PAPVF en Puebla

ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
1	M	Justicia Ciudadana	IP	Puebla
2	M	Comisión de Derechos Humanos de Puebla	Gob	Puebla
3	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
4	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
5	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
6	M	Consejo de Seguridad	IP	Puebla
7	H	DIF Estatal	Gob	Puebla
8	M	Procuraduría del Ciudadano	Gob	Puebla
9	H	CEPROVID	Gob	Puebla
10	H	Consejo Coordinador Empresarial	IP	Puebla
11	M	Consejo Coordinador Empresarial	IP	Puebla
12	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
13	H	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
14	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
15	H	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
16	M	Regiduría	Gob	Puebla
17	M	Programa Municipal de la Mujer	Gob	Puebla
18	M	PROAYUDA a la Mujer Maltratada	ONG	Puebla
19	M	PGJ Puebla	Gob	Puebla
20	M	Fundación Acción para la Paz y el Desarrollo	ONG	No se sabe
21	M	Partido Revolucionario Institucional	Partido	Puebla
22	H	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
23	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
24	H	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
25	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
26	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
27	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
28	H	CEPROVID	Gob	Puebla
29	M	AIFAMAC	ONG	Puebla
30	M	CADEM	ONG	Puebla
31	M	CADEM	ONG	Puebla
32	M	CADEM	ONG	Puebla
33	M	Partido de la Revolución Democrática	Partido	Puebla
34	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
35	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
36	M	COESPO	Gob	Puebla
37	M	Casa de la Mujer Poblana	Gob	Puebla
38	M	MODEM Mujer	ONG	Distrito Federal
39	M	Colectivo Mujeres por la Democracia	ONG	Puebla
40	M	Organización Civil de Atención a Mujeres	ONG	Puebla
41	M	CADEM	ONG	Puebla
42	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
43	M	Coordinadora Poblana de Mujeres de Organismos Civiles	ONG	Puebla
44	M	Partido de la Revolución Democrática	Partido	Puebla
45	H	COESPO	Gob	Puebla
46	H	ADHE	ONG	Puebla
47	M	Centro de Estudios de Género BUAP	Acad	Puebla
48	M	Centro de Estudios de Género BUAP	Acad	Puebla
49	H	Centro de Estudios de Género BUAP	Acad	Puebla

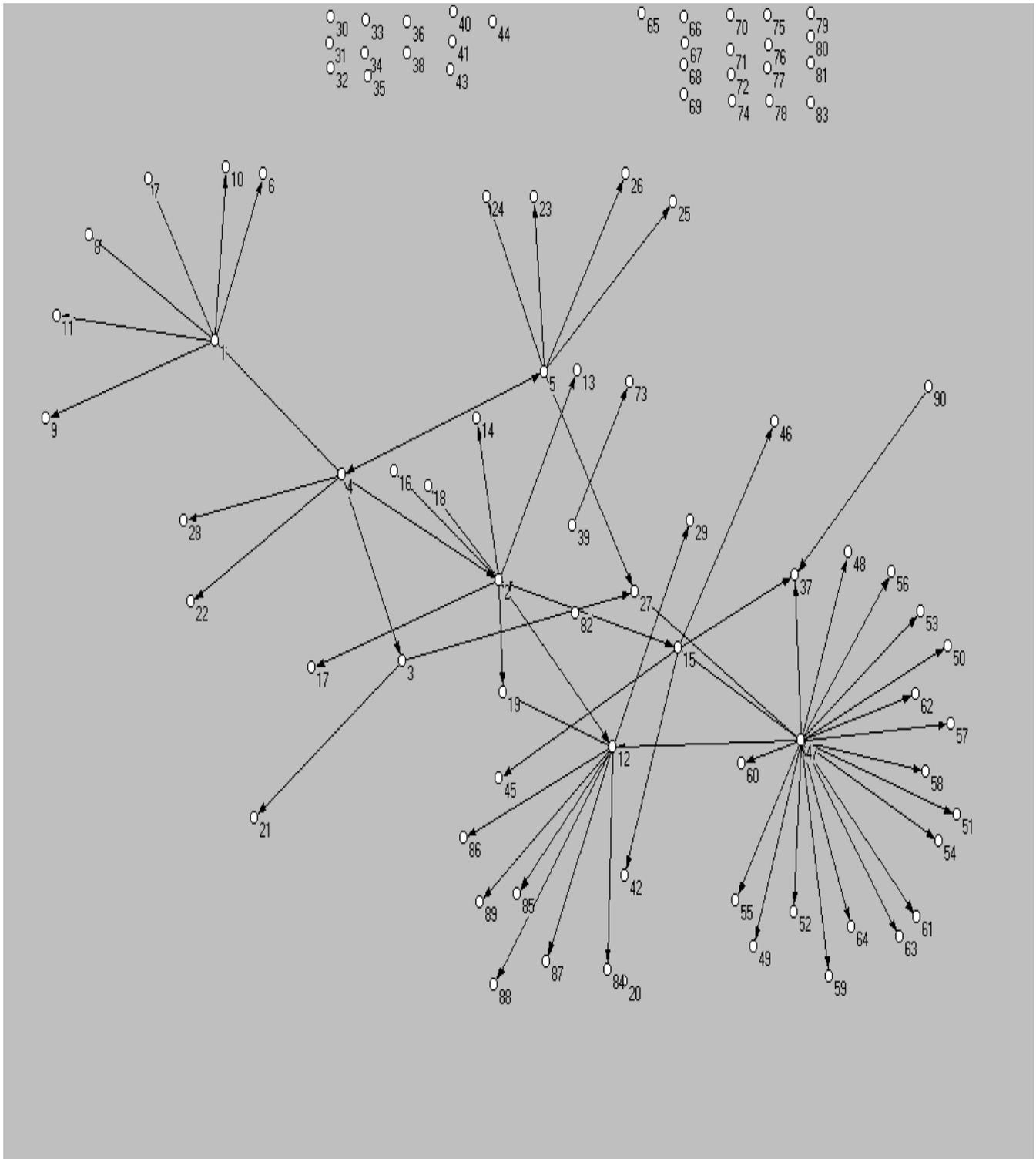
ID	Sexo	Adscripción	Tipo Adscripción	Lugar de residencia
50	M	PUEG-UNAM	Acad	Distrito Federal
51	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
52	M	COESPO	Gob	Puebla
53	M	COESPO	Gob	Puebla
54	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
55	H	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
56	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
57	H	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
58	M	Centro de Estudios de Género BUAP	Acad	Puebla
59	H	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
60	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
61	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
62	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
63	M	PUEG-UNAM	Acad	Distrito Federal
64	M	PUEG-UNAM	Acad	Distrito Federal
65	M	Exmagistrada	No se sabe	Puebla
66	M	Grupo Plural de Mujeres	ONG	Puebla
67	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
68	M	Partido Acción Nacional	Partido	Puebla
69	M	Colegio de Posgraduados	Acad	Puebla
70	M	Comisión Equidad y Género del Congreso de la Unión	Partidos	Distrito Federal
71	M	Comisión Equidad y Género del Congreso de la Unión	Partidos	Distrito Federal
72	M	Partido Acción Nacional	Partido	Puebla
73	M	No se sabe	No se sabe	Puebla
74	M	Universidad Iberoamericana- Puebla	Acad	Puebla
75	M	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla
76	M	Universidad Iberoamericana- Puebla	Acad	Puebla
77	M	Universidad Pedagógica Puebla	Acad	Puebla
78	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
79	M	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP	Acad	Puebla
80	M	ColMujDem	ONG	Puebla
81	M	Red Nacional de Promotores y Asesores Rurales Comaletzin	ONG	Puebla
82	M	Red Nacional de Promotores y Asesores Rurales Comaletzin	ONG	Puebla
83	M	Red Nacional de Promotores y Asesores Rurales Comaletzin	ONG	Puebla
84	M	Independiente	IP	Puebla
85	M	COESPO	Gob	Puebla
86	M	COESPO	Gob	Puebla
87	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
88	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
89	H	CORIAC	ONG	Distrito Federal
90	H	MEXFAM Puebla	ONG	Puebla
91	M	Instituto Mora	Acad	Distrito Federal

Agrupación o diferenciación en la red

Al realizar un análisis de los distintos grupos que componen la red de PAPVF de Puebla (gráfica 13) encontré que son las ONG las que dan una mayor cohesión a la red, pues si quitamos a este grupo de la red (gráfica 16), esta se descompone en cinco componentes y

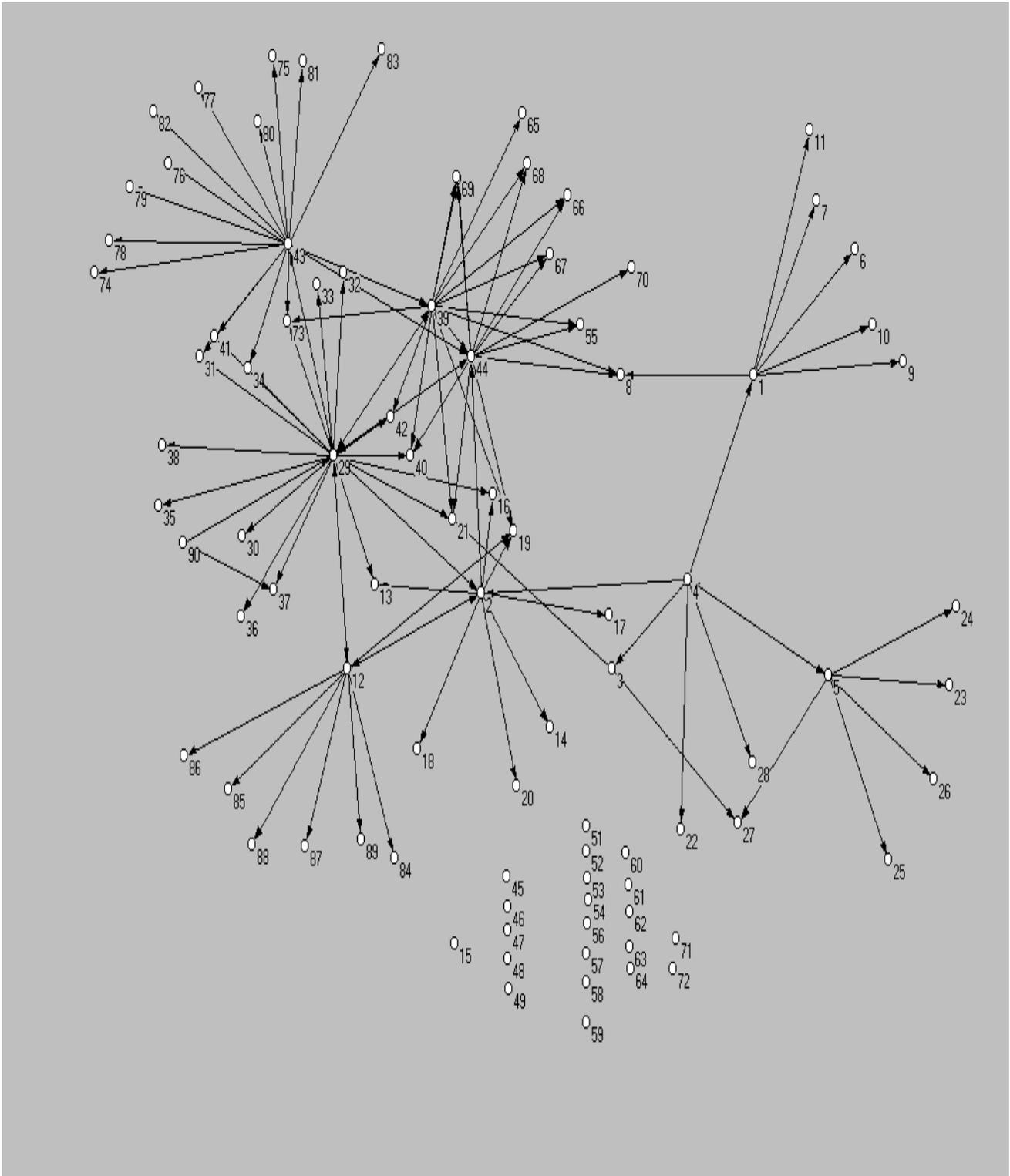
numerosos lazos quedan desconectados de la red. No ocurre así, si retiramos al Grupo Plural de Mujeres Poblanas (ver gráfica 14) o al grupo de las académicas (gráfica 15), porque la red no se desarticula en componentes, sigue habiendo gran densidad en los lazos. Cabe señalar que las Mujeres del Movimiento Plural de Mujeres Poblanas llegan a tener doble y triple militancia, por lo que lo mismo participan en las ONG que en la academia e incluso en el gobierno. En este caso sólo consideré una adscripción por persona: a tomar en cuenta la condición de doble o triple militancia, probablemente ocurriría que la red se desarticule si quitamos a todas aquellas personas vinculadas con el Grupo Plural de Mujeres Poblanas.

Gráfica 14
Red de Políticas para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en Puebla sin incluir al Grupo Plural de Mujeres Poblanas



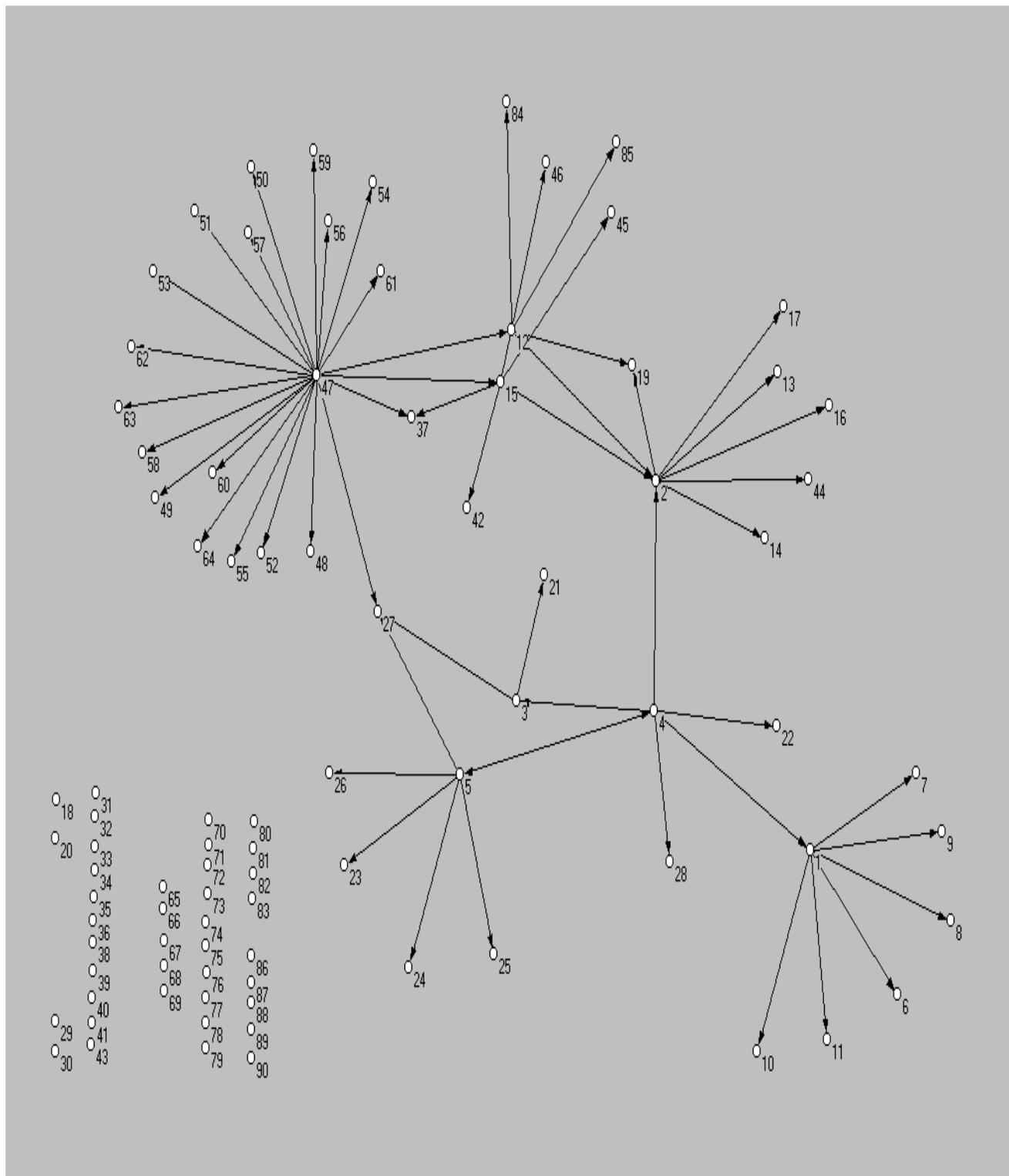
Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Gráfica 15
Red de Políticas para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en Puebla sin
incluir académicas y académicos



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Gráfica 16
Red de Políticas para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en Puebla sin
incluir ONG



Los nodos representan personas y los arcos representan la relación “colabora con”

Lazos recíprocos

Se encontraron lazos recíprocos entre las siguientes díadas; (2-12), (2-15), (12-29), (29-39), (29-44), (39-43), (39-44), (43-44). Todos estos actores tienen un grado nodal interno alto o medio, por lo que se explica la formación de relaciones con mayor intensidad entre algunos grupos.

Las personas 29 y 43 pueden abrir relaciones y tener influencia con diversos sectores y al interior del Consejo Consultivo del IPM, pues son consultoras del mismo. A su vez, la persona 44 tiene una vinculación estrecha con distintos sectores, destacando su relación con los partidos políticos.

Centralidad

La medición de la centralidad basándonos en el nivel de intermediación (*betweenness*) (Wasserman y Faust, 1994: 188-192), nos muestra que, en la red personal, el grado más alto de centralidad lo tienen los actores 29 de la ONG Asistencia Integral Familiar (AIFAMC), 2 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 44 del Partido de la Revolución Democrática.

Cuadro 20

Grado de Centralidad de la red de PAPVF en Puebla por intermediación

ID	Grado de Centralidad
(29) Asistencia Integral Familiar (AIFAMAC)	0.02909
(2) Comisión Estatal de Derechos Humanos	0.02775
(44) Partido de la Revolución Democrática (PRD)	0.02050
(12) Instituto Poblano de la Mujer (IPM)	0.01478
(43) Universidad Iberoamericana	0.01366
(4) Instituto Poblano de la Mujer (IPM)	0.00843
(15) Centro de Estudios de Género (CEG)	0.00418
(39) Colectivo Mujeres por la Democracia	0.00342
(1) Justicia Ciudadana	0.00153
(3) Instituto Poblano de la Mujer (IPM)	0.00032

Entre más se acerca a 1, el grado de centralidad es mayor.

Nota: Sólo aparecen en la tabla los actores que tuvieron algún grado de centralidad, se descartaron los que aparecieron con 0.

Grado nodal interno

Realizar un análisis del grado nodal interno, el cual se refiere al número de relaciones que van dirigidas a un nodo, es de utilidad para identificar quienes tienen relevancia en la red

para otros actores. Se encontró que la red de Puebla tiene más actores con grado nodal¹²¹ interno medio respecto de la red de Guanajuato, en donde el grado nodal interno alto se concentra en 6 personas, lo que la lleva a descomponer la red en cuatro grupos si quitamos algunos de esos 6 actores. En cambio, la red de Puebla muestra mayor solidez, porque los lazos no están concentrados en unos cuantos actores, son más los actores relevantes que pueden intermediar las relaciones y si alguno se retira, hay otros que pueden cubrir sus funciones de intermediación. Ahora revisaremos las características que presentan los actores con grados nodales altos y medios (ver cuadro 22):

Grado nodal interno alto

La persona número 2, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), tiene el grado nodal interno más alto de la red, pues 5 personas la mencionaron como un vínculo importante en la red. Ella tiene funciones de intermediación entre actores del gobierno y de la academia y en menor medida, con las ONG. Cabe destacar que la CEDH tiene líneas de acción específicas para prevenir la violencia familiar con enfoque de género, realiza talleres de capacitación y sensibilización a personal de gobierno y a comunidad abierta. Se ha distinguido por impulsar líneas de investigación para la solución no violenta de conflictos en vinculación con el Centro de Estudios de Género de la BUAP y por mantener una estrecha relación con el Instituto Poblano de la Mujer.

Grado nodal interno medio

La persona número 37 de la Casa Poblana de la Mujer, aún sin haber sido entrevistada, fue mencionada por 4 personas, lo que la muestra como una de las personas importantes en la atención de personas que viven violencia. Está ligada fundamentalmente con personas de instituciones de gobierno para la canalización de casos.

La persona número 44 del PRD tuvo un grado nodal interno igual que la 37, ella tuvo un papel fundamental en la Comisión de Equidad y Género para promover cambios legales que llevaron a la creación del Instituto Poblano de la Mujer y la aprobación de la Ley que sanciona la violencia intrafamiliar en el estado de Puebla. Tiene vinculación con otros partidos políticos, con ONG, académicas y el Grupo Plural de Mujeres Poblanas.

¹²¹ Para efectos de este estudio hemos delimitado como grado nodal interno alto el ubicado entre 7 y 5 lazos; el medio el que se ubica entre 4 y 3 lazos y el bajo el que se refiere a 2 lazos.

La persona número 44 no fue entrevistada y al igual que la persona 37, obtuvo un grado nodal medio, porque es considerada pionera, en el impulso de los estudios de género en Puebla, a partir de su trabajo docente en la Escuela de Antropología, desde los setenta. Ella pertenece al Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM. En las entrevistas se mencionó que esta académica fue una de las formadoras de funcionarias públicas e integrantes de las ONG que hoy en día forman parte de la red de PAPVF de Puebla.

La persona 55 de la BUAP es un académico de la Facultad de Psicología enfocado a la atención de casos de violencia en el ámbito legal y psicológico. Tiene una liga importante con instituciones de gobierno, la iniciativa privada y las ONG para la canalización de casos.

Las personas 19 y 27 de la Procuraduría General de Justicia y del IPM tienen vínculos con la Iniciativa Privada, con instituciones de gobierno y ONG para atender denuncias de violencia familiar y dar atención legal y psicológica. Ellas no fueron entrevistadas, pero presentaron un grado nodal interno medio, porque son personas estratégicas en la atención de casos.

La persona 34 también presenta un grado interno medio, funciona como puente entre el IPM, las ONG y el Grupo Plural de Mujeres Poblanas, además de que ofrece apoyo legal y psicológico a personas que viven violencia. Una función similar tiene la persona 40, de una organización civil de atención a mujeres, quien no fue entrevistada pero se considera como fundamental en la red.

La persona 39 del Colectivo Mujeres por la Democracia tiene gran acercamiento con mujeres de partidos políticos, con el IPM, las ONG y el Grupo Plural de Mujeres Poblanas.

La persona 42 no fue entrevistada pero fue mencionada como un lazo importante porque presidió el IPM.

La persona 43 es académica de la Universidad Iberoamericana, al igual que la 34, es un puente entre instituciones de gobierno y el Grupo Plural de Mujeres Poblanas.

La persona 73 fue quien llevó a Puebla la iniciativa de formar el Programa de la Mujer, por lo que fue mencionada varias veces, aún sin haber sido entrevistada, pues fue una pieza clave, también, en la formación del Grupo Plural de Mujeres Poblanas.

Grado nodal interno bajo

De las 12 personas que presentan un grado interno bajo, sólo la 12 del IPM y la 15 del CEG de la BUAP fueron entrevistadas. El resto fueron mencionadas por las personas entrevistadas, por lo que también tienen un papel sustantivo en la red.

Grado nodal externo

El grado nodal externo como medida de centralidad tiende a ser más relativo,¹²² pues nos muestra el número de personas que mencionó cada ego al momento de la entrevista. La persona 29 de la ONG AIFAMAC fue la que tuvo un grado externo más alto, al mencionar 29 lazos, seguida de la 44 del PRD y de la 43 de la Universidad Iberoamericana con 17 lazos cada una y por último la 39, también de una ONG llamada Colectivo Mujeres por la Democracia con 16 lazos.

El resto de las personas entrevistas mencionó entre 10 y 6 lazos.

Las cuatro personas con grado nodal externo más alto tienen en común ser fundadoras del Grupo Plural de Mujeres Poblanas. Ellas impulsaron la formación del IPM y continúan colaborando en la RPAPFV como integrantes de ONG, la academia y en su calidad de Consejeras del IPM (salvo la 44).

Grado de Constreñimiento

De los 91 actores que conforman la red de PAPVF en Puebla, 12 de ellos, cuentan con un bajo grado de constreñimiento, por lo que tienen a su vez, una alta independencia para desplazarse por la red sin pasar necesariamente por los actores más centrales. Los actores más independientes son los del gobierno -al igual que en las redes del Distrito Federal y de Puebla-, les siguen los de la academia con 25%, las ONG y partidos con 17% cada uno y la iniciativa privada con 8%.

¹²² Porque puede ser que las personas entrevistadas recuerden muchos o pocos nombres de las personas con las que colaboran para realizar acciones de PAVF, sin que ello refleje necesariamente la totalidad de sus lazos o aquellos que consideraron como más importantes.

Cuadro 21
La centralidad a partir del grado interno y externo en Puebla

ID	Ego/Alter	Adscripción	Tipo adscripción	Ciudad	Grado interno	Grado externo
2	Ego	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Gob	Puebla	Alto 5 lazos/279 = .017 = 1.79%	10 lazos/279 = 0.035 = 3.58%
37	Alter	Casa de la Mujer Poblana	Gob	Puebla	Medio 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	0
44	Ego	Partido de la Revolución Democrática	Partido	Puebla	Medio 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	17 lazos/279 = 0.060 = 6.09%
50	Alter	Programa Universitario de Estudios de Género	Acad	Distrito Federal	Medio 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	0
55	Alter	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Acad	Puebla	Medio 4 lazos/279 = .014 = 1.43%	0
19	Alter	PGJ	Gob	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	0
27	Alter	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	0
29	Ego	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	21 lazos/279 = 0.075 = 7.52%
39	Ego	Colectivo Mujeres por la Democracia	ONG	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	16 lazos/279 = 0.057 = 5.73%
40	Alter	Organización Civil de Atención a Mujeres	ONG	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	0
42	Alter	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	0
43	Ego	Universidad Iberoamericana	Acad	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	17 lazos/279 = 0.060 = 6.09%
73	Alter	No se sabe	No se sabe	Puebla	Medio 3 lazos/279 = .010 = 1.075%	0
8	Alter	Procuraduría del Ciudadano	IP	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
12	Ego	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	9 lazos/279 = 0.032 = 3.22%
13	Alter	Instituto Poblano de la Mujer	Gob	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
15	Ego	Centro de	Acad	Puebla	Bajo	6 lazos/279 = 0.21 =

ID	Ego/Alter	Adscripción	Tipo adscripción	Ciudad	Grado interno	Grado externo
		Estudios de Género			2 lazos/279 = .007 = .71%	2.15%
16	Alter	Regiduría	Gob	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
31	Alter	CADEM	ONG	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
34	Alter	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Acad	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
41	Alter	CADEM	ONG	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
66	Alter	Grupo Plural de Mujeres	ONG	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
67	Alter	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Acad	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
68	Alter	Partido Acción Nacional	Partido	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0
69	Alter	Colegio de Posgraduados	Acad	Puebla	Bajo 2 lazos/279 = .007 = .71%	0

Cuadro 22
Grado de constreñimiento de los actores de la red de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia de Puebla

ID	Adscripción	Constreñimiento	Grado de Constreñimiento	Grado de independencia
47	Acad	0.0497384	Bajo	Alto
29	ONG	0.1032112	Bajo	Alto
43	Acad	0.1145561	Bajo	Alto
12	Gob	0.1295124	Bajo	Alto
2	Gob	0.1310094	Bajo	Alto
1	Iniciativa Privada	0.1428571	Bajo	Alto
15	Acad	0.1664918	Bajo	Alto
44	Partido	0.1774777	Bajo	Alto
4	Gob	0.1836735	Bajo	Alto
5	Gob	0.1836735	Bajo	Alto
39	ONG	0.212781	Bajo	Alto
21	Partido	0.3249582	Bajo	Alto

5. 4. 2. La Red de PAPVF de Puebla como forma de intermediación

Tipo de red

Es una red de asuntos heterogénea, en cuanto a que los actores disponen de recursos diferentes, provienen de sectores diferentes, sus intereses son también diversos, por lo que se sitúan como actores interdependientes que median sus intereses e intercambian recursos. Sin embargo, en determinadas coyunturas llega a funcionar como una red homogénea basada en la solución de un problema específico, en donde la diversidad de intereses se llega a diluir en pro de buscar la mejor solución a la problemática detectada. Tal es el caso de la coyuntura que dio pie a la formación del Programa Estatal de la Mujer y del Instituto Poblano de la Mujer. Esta dinámica se presenta también en las redes anteriores.

Cuando la red se asume como del Tercer Sector, es decir como movilizadora de sus recursos para realizar presiones políticas y obtener apoyo social en aspectos específicos, tiende a homogeneizarse en torno al Grupo Plural de Mujeres y a generar polarizaciones con quienes se oponen a sus puntos de vista.

Función

Las funciones de la red varían de acuerdo con la etapa del ciclo de las políticas, en la fase de definición de la agenda, la red tuvo una función de denuncia y visualización social de la problemática que viven las mujeres que sufren violencia. De la función de denuncia pasaron a la de sensibilización de autoridades y legisladores para crear mecanismos legales e institucionales que dieran asiento a políticas contra la violencia familiar.

En la fase de diseño de la política, la red tuvo funciones de generación de propuestas y de cabildeo para su aprobación. Una vez creado el Instituto Poblano de la Mujer, la ley contra la violencia y el programa estatal para combatirla, su función ha sido de participación y supervisión en la implementación de la política.

Adicionalmente, en el momento de realizar las entrevistas, se observó que las funciones más estables que tiene la red son: consulta e intercambio de información sobre enfoques y formas de abordaje de la violencia, canalización de casos y coordinación de acciones conjuntas.

Naturaleza de las relaciones

Se observó de manera específica, que en las relaciones recíprocas la naturaleza de las relaciones tiende a ser cooperativa, con lazos fuertes que se ligan por la solidaridad. De manera general, la naturaleza de los lazos depende del ciclo de la política. En la fase de construcción del tema de la violencia como problema social, de su ingreso en la agenda y del diseño de la política predominaron las relaciones colaborativas. En cambio, en la fase de implementación las relaciones tuvieron tintes de conflicto y competencia como se observará, más adelante, en la sección en la que doy cuenta de la red como forma de intermediación.

5. 4. 3. La red de PAPVF de Puebla como forma de gobernación

Institucionalización (carácter formal de la estructura de la red y su estabilidad).

La red en su conjunto no está institucionalizada, no tiene membresía obligatoria, más bien constituye una configuración informal en donde confluyen diversos subgrupos. La institucionalización se da en los subgrupos dados por el Consejo Consultivo del IPM, la Coordinadora de Organizaciones de Mujeres y los Centros Universitarios enfocados al tema de género que se constituyen como agrupaciones con reglas definidas y una membresía claramente delimitada, cuyos actores interactúan dentro de la red. En estos distintos espacios las integrantes de la red confluyen, se rearticulan y organizan de acuerdo a las necesidades de colaboración que les marque la coyuntura socio-política y a los intereses y motivaciones de las mismas integrantes de la red, ligados a proyectos específicos, tales como: la realización de talleres, seminarios, diplomados, foros de discusión, creación y publicación de libros, desarrollo de investigaciones y realización de proyectos específicos.

Reglas de conducta (convenciones en las que se da la interacción).

En las entrevistas, se observó que la interacción está enmarcada por contradicciones. Por un lado, hay lazos fuertes de colaboración, que son posibles debido a que prevalece la idea de cooperar para impulsar la agenda de género aún cuando haya diferencias entre los subgrupos de la red, por ejemplo, cuando el Grupo Plural de Mujeres Poblanas logró conformarse y pactar para impulsar el Programa Estatal de la Mujer.

Yo creo que ha sido una experiencia muy rica y que ahí nos juntamos, nos juntamos y nos redefinimos, efectivamente, porque lo que se produjo aquí fueron grupos y símbolos. Por ejemplo, nosotras tenemos una relación muy estrecha con algunas priístas. Tenemos también mucha amistad y mucha coincidencia con unas panistas y con otras no. Como que se rehicieron las relaciones entre nosotras y yo creo que el rescate fundamental tiene que ver con el respeto. Nos empezamos a respetar, cada quien en su ámbito, cada quien desde su trinchera, cada quien desde su ideología pero yo creo que hemos logrado hacer cosas importantes en el estado (Entrevista, Partido Político).

Sin embargo, por otro lado, también aparece la no colaboración y el conflicto. Se expresa, de manera formal, en fragmentaciones y en el no cumplimiento de pactos y acuerdos, los cuales están ligados a procesos político electorales y a intereses partidistas. En estas situaciones, las alianzas con el Grupo Plural de Mujeres Poblanas y con otras actoras que promueven la equidad de género, pueden ser desplazadas por pactos y acuerdos que se generen en el proceso de selección de candidatos y candidatas de cada partido y en el reacomodo de los grupos políticos para asumir el proceso electoral, en virtud de que los grupos políticos buscan reposicionarse para obtener espacios de influencia en la siguiente administración.

El avance de las políticas públicas ha sido posible cuando se establecen y se respetan reglas de interacción basadas en el cumplimiento de pactos, el respeto a las diferencias partidistas, ideológicas y sectoriales en un marco de negociación. En ese proceso, en las entrevistas se destacaron los siguientes principios como motores del acuerdo para colaborar entre los distintos subgrupos que integran la red: “aprender a hacer política¹²³”, “sumar”, “convicción” todos ellos fueron la base de las reglas de interacción que permitieron al Grupo Plural de Mujeres avanzar en el impulso del Instituto Poblano de la Mujer y de la Ley contra la violencia intrafamiliar.

¹²³ En este aprendizaje los mecanismos utilizados fueron diversos: buscar apoyo de diputadas de otros partidos, de la esposa del gobernador, entrevistarse con quien tenía poder de decisión aún cuando tuvieran que hacer antesala a las 12 de la noche o 1 de la mañana. Además, tuvieron fuerte difusión por parte de los medios de comunicación.

Este antecedente de colaboración es el fundamento relacional de vinculación entre distintos actores de la academia, las ONG y los partidos políticos en el tema de género, y se recompone de acuerdo a la coyuntura y a la existencia de consensos o conflictos en la implementación de las PAPVF impulsadas por el Instituto Poblano de la Mujer.

Los puntos de discusión entre las integrantes de la red suelen girar en torno a cuáles son las opiniones que se consideran más especializadas, al impacto político de los temas que se discuten y a los efectos que los temas pueden tener en la sociedad poblana.

Las alianzas se establecen -en gran medida- entre integrantes de la academia, las ONG y los partidos políticos en la fase de impulso de la agenda y diseño de la política, las cuales confluyen en el Grupo Plural de Mujeres. Posteriormente, la red ha cambiado sus reglas, de acuerdo con los pactos que va estableciendo o por su rompimiento. Por ejemplo, para el nombramiento de la segunda Directora del IPM, las mujeres del Grupo Plural negociaron y decidieron presentarse ante el gobernador con 9 candidatas y entonces, como se narra en una entrevista:

Entramos en un juego de convencimiento entre nosotras, pero también de convencimiento a los varones. Cuando llegamos con el Gobernador y le dijimos “señor ésta es nuestra propuesta” y dijo “qué significa esto”, “pues es un círculo señor, nadie está por encima de la otra, todas somos, del círculo. Usted decide porque sabemos que es su facultad, no le queremos imponer nada pero si queremos que usted tome en consideración que hay 9 mujeres en este círculo para que usted elija a la Directora”. Finalmente se impusieron otras reglas, se hizo una terna [...] Se nos llama a junta de gobierno, se hace una terna, pero una terna ya amarrada con anterioridad y entonces ahí se les dice “oigan señores pero para qué nos quieren...” Nos querían convencer para que votáramos, dijimos “no vamos a votar porque ustedes traen línea”[...] no nos hagamos tontos y nosotras no vamos a convalidar una postura de ese tipo (Entrevista, ONG).

En cuanto a la colaboración establecida con la iniciativa privada, se da de manera más estrecha con el gobierno y con la academia, con las ONG es mucho menor. La

iniciativa privada recibe colaboración a través de canalizaciones, cursos, personal para Servicio Social, y colabora con estas instancias atendiendo y canalizando a personas que viven violencia.

Las relaciones entre el gobierno y las ONG han sido un poco problemáticas, lo cual se observó en las entrevistas:

Lo que pasa es que como institución, en particular, a veces hemos tenido un poco de problemas, porque las ONG [...] a lo mejor piensan que no trabajamos bien, que no estamos comprometidos, algunas veces nos hemos encontrado con eso [...] es difícil que la ONG se abra a cuestiones de gobierno [...] Pues yo siento que ahí es más fácil encontrar afinidad entre ONG y Academia que entre ONG y Gobierno. Lo que yo he encontrado es que las ONG, no todas, pero algunas solamente se apoyan en Gobierno para obtener recursos y cuando la institución no tiene recursos para dar, entonces no existe esa relación. No todas las ONG, aclaro, hay unas valiosísimas que no les importa y trabajan perfectamente bien (Entrevista, Gobierno).

Hay personas como la 2 y la 29 que funcionan como puentes entre las instituciones de gobierno y las ONG, y facilitan el flujo e intercambio de recursos entre estos dos grupos.

Relaciones de poder

Las relaciones de la red se han visto fuertemente influenciadas por el poder de decisión que tiene el gobernador para nombrar a la Directora del Instituto Poblano de la Mujer. Los mecanismos que ha establecido para su nombramiento y las decisiones tomadas han influido en la articulación de la red, cohesionando fuertemente al Grupo Plural de Mujeres, Poblanas y distanciándolas del gobierno. Ese reagrupamiento de las mujeres se vuelve distanciamiento cuando comprueban que no pueden incidir directamente en las decisiones de quien dirige las políticas de género en el estado.

Por ejemplo, cuando sale la primera directora del Instituto, Lucero Saldaña, quien ocupó una suplencia en el Senado de la República, se destacó en las entrevistas lo siguiente:

Hay una serie de propuestas de que fuera precisamente una mujer que emergiera de este Grupo Plural de Mujeres, para que pudiera retomar las líneas que se habían planteado como parte de la labor que debía tener el Instituto. A la percepción de la mayoría de las mujeres del Grupo Plural el tránsito de Lucero fue muy brusco [...] se sigue el trabajo y se presenta una terna en la cual sale Catalina Pérez Osorio como una de las probable. Se hablaba, incluso se llegó a mencionar a Susana Wuotto que ella era quien estaba a cargo de la Comisión de Equidad en el estado y en algún momento también se menciona a Lourdes Pérez Ocegüera, pero ella venía apoyada por parte de las Mujeres de la Sierra. Lourdes y las Mujeres de la Sierra tienen un vínculo más estrecho. Entonces se plantean estas situaciones y después aparece Blanca como una propuesta del Gobernador [...] y es ahí donde viene el desbalance [...] Entonces pues eso crea desconfianza (Entrevista, ONG).

De ahí que existan grandes contradicciones de origen en las relaciones entre las directoras del Instituto Poblano de la Mujer y el Grupo Plural de Mujeres Poblanas, que reflejan su tensión, en gran medida, en el marco del Consejo Consultivo y la Junta de Gobierno del Instituto en los cuales éstas tienen representación.

Sin embargo, la visión al interior del Instituto es muy diferente:

Todo el tiempo se explicaba porque algunas cosas no salían, pero ahora hubo todo este proceso de cambio, bueno la anterior directora era suplente de un Senador. El Senador falleció. Entonces ella va a la senaduría, entonces procede que nombraran la nueva directora. Jamás creímos que nos tuvieran así en el ‘ojo del huracán’ y que mucha gente quisiera el lugar, a mí nunca, -por lo menos en lo personal nunca me paso por la cabeza que se pelearan por un Instituto que ni siquiera tenía presupuesto o un presupuesto muy bajo. Digo te peleas por una Secretaría (Entrevista, Gobierno).

La tensión en la construcción de las PAPVF entre el poder que se adjudican las mujeres del Grupo Plural y las que institucionalmente coordinan las políticas públicas, ha sido fuerte; algunas mujeres, fundamentalmente académicas, han sido los puentes para acercar a ambas partes.

En las entrevistas se señaló que:

Es curioso, porque debido a esa distancia pareciera que las consejeras nada más vamos a aprobar o a negar, a juzgar lo que se está planteando, pero no hay un proceso más activo, más intenso, más involucrado dentro de lo que está formando... yo les he dicho que creo que eso es parte de una deficiencia [...] Entonces nos preguntamos ¿cuál es el asunto de esto? Cuál es nuestro papel [...] como palomear nada más lo que está entre comillas o qué (Entrevista, ONG).

De hecho, es con las académicas con quienes las directoras del Instituto mantienen una relación de mayor colaboración, fundamentalmente con el Centro de Estudios de Género de la BUAP, quienes les han ayudado a sistematizar y reflexionar en torno a diversos temas. En particular, se pretende iniciar un proyecto de investigación para sistematizar el trabajo que realizan en el 075 de Tel Mujer y la atención psicológica y jurídica que se imparte en el IPM, desarrollado por un investigador del CEG.

Estrategias de los actores (para administrar sus interdependencias).

Los actores suelen buscar mecanismos para colaborar, a pesar de sus diferencias. Las estrategias básicas que utilizan las ONG, las políticas y las integrantes del Grupo Plural de Mujeres, son la búsqueda de alianzas entre sí y con organizaciones ubicadas en el D. F. Respecto a las instituciones de gobierno, sus estrategias favorecen la búsqueda de mecanismos de concertación que doten de legitimidad sus acciones con el menor conflicto y divergencia posibles.

Las relaciones entre los distintos grupos y sectores que componen la red funcionan a través de cauces formales e informales. En los informales, son los actores puente los que

tienen un papel estratégico para acercar a las partes en conflicto, como se señaló en una de las entrevistas.

*Pues que nos vamos llenando de cosas y a veces las salidas no se ven así como muy claras ¿no? Pero creo que vamos concretando, vamos concretando algunas cuestiones, ahora si que vamos aterrizando sueños y **pues yo a veces me siento más como puente** entre todas por el lugar en el que estoy aquí, porque soy consejera, porque pertenezco a la red, porque doy clases, tengo alumnas (Entrevista, Academia).*

Las relaciones de poder están diferenciadas por un ejercicio gubernamental del mismo, que se rige bajo pautas burocráticas y busca apoyar la línea gubernamental del gabinete estatal en confrontación moderada, y en ocasiones radical con las integrantes de las ONG y del Grupo Amplio de Mujeres. En este amplio espectro, algunas académicas, políticas e integrantes de ONG han funcionado como mediadoras entre estos dos grupos amplios. Por otro lado, la iniciativa privada tiene una liga muy estrecha con el sector gubernamental vinculado a la atención de la violencia, y cuenta con un poder de decisión y de cercanía a los primeros niveles de gobierno.

Los canales formales se utilizan para construir las políticas, buscando equilibrar los consensos y generar legitimidad en torno a las mismas. La construcción de las políticas de género desde el Instituto Poblano de la Mujer se realiza buscando equilibrar el sentido conservador de la sociedad poblana, con las demandas más radicales del Grupo Plural de Mujeres Poblanas. El Instituto Poblano de la Mujer requiere buscar el apoyo de distintos grupos para legitimarse política y socialmente, tal como se señaló en una de las entrevistas:

El hecho de que el 25 de noviembre pasado, que hicimos la jornada contra la violencia, el propio Arzobispo se hubiera pronunciado a favor de erradicar la violencia, esto fue para nosotros muy importante... y mencionó el Instituto [...] y cada vez ha ido creciendo más esto. Al principio fueron representantes de iglesias de Puebla, ahora ya ha habido gente de otras iglesias [...]Y ellos han

canalizando muchas personas al instituto, ellos personalmente (Entrevista, Gobierno).

En ese proceso, las y los funcionarios del Instituto se han ido formando en el tema de género y han logrado avanzar con algunos programas. Sin embargo, la dirección del Instituto participa de una administración estatal, por lo que tienen que respetar las reglas del juego que estipule la administración en turno, así que tiene que mediar entre las distintas visiones y exigencias que tienen los actores de la red para implementar las PAPVF en Puebla. El doble juego de distancia y acercamiento en la colaboración, enmarcado en las exigencias del contexto socio político, desde la visión gubernamental, se observó en una de las entrevistas:

En las discusiones, ya de fondo, o era un programa estatal dentro de la norma institucional, tenía que ser así, no podía ser como una ONG porque la idea de un grupo era que fuera más contestatario mas bien y ahí ese movimiento se divide, la parte del Movimiento Ciudadano de Mujeres se incorpora a elaborar toda la propuesta del programa como Consejeras, hoy estamos nuevamente acercándonos a estos grupos, pero ha sido muy difícil [...]Pero la otra parte que si nos pone a pensar es de que cuando se asocie al Instituto con ellas, podemos perder mucho de lo que se ha ganado en esta sociedad.... no lo veríamos como con muy buenos ojos [...] Pero bueno, ellas lo ven así como... así lo han dicho, como un Instituto reformista (Entrevista, Gobierno).

En este proceso, el propio Instituto tuvo que hacerse una imagen, un presupuesto e infraestructura y ganarse un espacio físico independiente, pues nació como un anexo de la Secretaría de Finanzas y en 2002 logró establecerse en un edificio independiente en el Centro de la Ciudad.

Ha sido muy difícil conformar el Instituto, nos ha costado mucho, lo que te decía cuando se aprueba el programa nos mandan al rincón, nos han traído en una verdadera lucha. La aprobación del presupuesto, por ejemplo ahora otra

batalla que sentimos que ganamos es que ya nos permitieron que nuestros informes no sean con las encuestas tradicionales de ¿cuántas mujeres han venido? Sino que ya incluimos los Índices de Desarrollo Humano [...] por ahí creo que hemos avanzado (Entrevista, Gobierno).

Por otro lado, las integrantes del Grupo Plural de Mujeres desarrollaron la estrategia de canalizar el trabajo del Grupo en la formación de la Coordinadora Poblana de Asociaciones Civiles (CADEM) para tener mayor influencia en la obtención de recursos y en la definición de políticas públicas. CADEM articula el trabajo de varias organizaciones en el estado y puede facilitar la búsqueda de financiamiento para proyectos específicos.

Comentarios finales

En Puebla, la red de políticas se inició a partir del impulso que le da al tema de la violencia familiar el Movimiento Amplio de Mujeres. Una vez que se forma el Instituto Poblano de la Mujer, la red se amplió hacia el terreno gubernamental y de la iniciativa privada. El papel que juega el IPM es fundamental para cohesionar la red y para impulsar iniciativas de prevención y atención de la violencia familiar. El hecho de que aún no inicie sus funciones el Consejo Estatal de la Violencia Familiar puede retrasar el impulso de políticas concretas que fortalezcan las acciones que realiza el IPM, las organizaciones civiles, la iniciativa privada y las instituciones académicas como la BUAP, además de limitar la formación de acuerdos de colaboración para desarrollar tareas conjuntas y para evaluar las acciones que se han realizado.

Es indispensable, además, que la coordinación interinstitucional esté liderado por el Instituto Poblano de la Mujer, pues es quien tiene entre sus atribuciones aplicar la perspectiva de género a las políticas públicas, aspecto indispensable en la atención de la violencia familiar, como lo observamos en el capítulo 1 de esta investigación. Esta aplicación puede verse obstaculizada por las limitaciones jurídicas de la Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla (Diario Oficial de Puebla, 22 de noviembre de 2001), pues únicamente otorga participación al Instituto Poblano de la Mujer como vocal propietario del Consejo Estatal de Violencia (Art. 9) y establece que el Consejo se auxiliará de un Coordinador General para su adecuado

funcionamiento, pero no señala el procedimiento para nombrarlo (Art. 10), por lo que puede no corresponderle al IPM realizar esta función.

Aún cuando las redes de Guanajuato y Puebla son del mismo número de actores y de lazos, la red de Puebla es más diversificada, cuenta con más díadas y eso da pie a que haya más caminos para llegar a los actores, a diferencia de la red de Guanajuato, que concentra la intermediación en menos personas.

La diversificación de la red de Puebla se muestra en los distintos tipos de actores que tiene, de la academia, los partidos políticos, el gobierno y las ONG. En Guanajuato predominan los actores de las ONG y del gobierno. Al parecer, la red de Puebla es más fuerte porque los lazos no se concentran en algún (os) actores, como en el caso de Guanajuato en el que si se quitan dos, actores la red se recompone en sólo cuatro estrellas.

En Guanajuato, la centralidad se concentra en actores de las ONG y del gobierno, con una fuerte presencia del Movimiento de Mujeres. En cambio, en Puebla la centralidad se reparte en tres sectores ONG, Academia y un partido político también con una presencia sobresaliente del Grupo Plural de Mujeres Poblanas.

6. A manera de conclusión: Los cruces de las redes estatales de Atención y Prevención de la Violencia Familiar

En este apartado regreso a las premisas que guiaron la investigación en función de los hallazgos obtenidos. También retomo algunos de los aspectos tratados en los capítulos empíricos para establecer contrastes entre los casos, a partir del papel de las redes como forma de coordinación, como intermediadoras de intereses, y de los datos obtenidos con la aplicación del análisis formal de redes. Finalmente, destaco la relación entre las características de las redes, los resultados de las políticas contra la violencia familiar y los retos que se observan.

6. 1. Contrastación de las premisas iniciales

Las premisas que dieron origen a esta investigación partieron de tres preguntas ¿Qué hace que haya un menor o mayor desarrollo de acciones contra la violencia familiar con enfoque de género, en los distintos estados del país? ¿Cómo influyen las redes que se establecen entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de programas de violencia en ese proceso? ¿Qué hace la diferencia en que haya mejores resultados en unas redes de políticas que en otras, respecto de las PAPVF?

Las tres hipótesis iniciales fueron confirmadas a lo largo de la investigación. En el caso de la primera la confirmación es total, en el de las dos siguientes observamos una confirmación parcial, que tiene que ver con las condiciones locales de cada caso. En esta sección vuelvo a cada una de ellas de manera general, y en los apartados siguientes voy más al detalle, a la luz de los tres casos empíricos. En la primer hipótesis suponíamos que:

- I. Las redes estatales se ven influidas por el contexto internacional y nacional en el que se desarrollaron las políticas de género, y en particular las enfocadas a la violencia familiar, considerando que el Movimiento Feminista y el Movimiento Amplio de Mujeres fueron su principal impulsor inicial, y a ellos se sumaron comunidades epistémicas, organismos internacionales y múltiples organizaciones no gubernamentales, que han impulsado amplias Redes del Tercer Sector contra la Violencia Familiar.

Al respecto, la investigación permite hacer las siguientes aseveraciones:

- La conferencia de Beijing fue un detonante para que el gobierno mexicano, a través de la CONMUJER, promoviera la creación de programas contra la violencia familiar en el ámbito nacional y estatal. Estas iniciativas habían sido impulsadas por el Movimiento Amplio de Mujeres.
- Las redes de PAPVF de Guanajuato, Puebla y el Distrito Federal fueron determinantes para promover el reconocimiento del tema de la violencia como un problema social, insertarlo en la agenda de las políticas públicas y lograr el establecimiento de instancias legales e institucionales que implementaran programas contra la violencia familiar con enfoque de género. Si bien el Movimiento Amplio de Mujeres y las organizaciones no gubernamentales tienen el mérito de haber iniciado el proceso que mostró los costos sociales de la violencia familiar y fueron las primeras en dar atención a personas que la padecen, ellas se articularon con comunidades epistémicas, mujeres de partidos políticos, personas de instituciones del gobierno y de la iniciativa privada para promover la instauración de las PAPVF.
- También observamos que las redes de PAPVF tienen un papel diferente a redes vinculadas al combate a la pobreza o a otra temática, ya que éstas cuentan con un amplio consenso y legitimidad política y social para implementarse, a diferencia de las políticas contra la violencia desde un enfoque de género, las cuales no cuentan con aceptación cultural plena.¹²⁴ Más bien, son políticas que van construyendo su legitimidad y aceptación a partir de procesos de sensibilización con agentes gubernamentales y con la sociedad en general.
- Otra particularidad de las redes de PAPVF es que surgen de Redes del Tercer Sector. Es decir como una red que moviliza sus recursos para realizar presiones políticas y obtener apoyo social en aspectos específicos. Tiende a homogeneizarse en torno al Grupo Plural de Mujeres y a generar polarizaciones con quienes se oponen a los puntos de vista de este grupo.

¹²⁴ La cultura machista sigue siendo una gran limitante para el avance de las políticas de género, por lo que no todas las personas que tienen que ver con la ejecución de ellas o la toma de decisiones para su implementación, las consideran necesarias. Además, el enfoque de género aún no logra permear en las instancias gubernamentales, en donde suele verse como un lenguaje de moda pero sin comprender a cabalidad su impacto en la búsqueda de relaciones equitativas y no violentas.

- Las políticas de PAVF surgen por un impulso desde abajo, dado a partir de la interacción de diversos actores y no desde las instituciones de gobierno.

Estos comentarios nos sirven como telón de fondo para pasar a la segunda premisa de la investigación:

- II. Las redes articuladas en torno al Movimiento Amplio de Mujeres de cada estado son las que dan mejores resultados en el desarrollo de las PAPVF, ya que involucran a otros actores de las ONG, la academia, el gobierno, los partidos políticos, la iniciativa privada y organismos internacionales en la visualización del tema de la violencia familiar como problema social, su incorporación en la agenda, diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas para contrarrestarla. Las redes tienen mejores resultados en las PAPVF, entre otras cosas, cuando se favorecen intercambios que complementan los recursos que los distintos actores tienen para enfrentar el problema de la violencia familiar.

En la investigación se encontró que:

El Movimiento Amplio de Mujeres y las organizaciones no gubernamentales son fundamentales para que la red cumpla con un rol de concientización y sensibilización para construir el cambio cultural que instaure legítimamente a las PAPVF como parte de la política pública. Ello sin dejar de lado su importancia para facilitar la colaboración de otros actores de las comunidades epistémicas, el gobierno, los partidos políticos y la iniciativa privada en esta tarea. Aún cuando haya legislaciones contra la violencia, programas e institutos que tengan la obligación de implementar políticas PAPVF, es necesario seguir trabajando para que esas leyes se cumplan y que los programas se desarrollen de manera adecuada.

Los recursos materiales, financieros y humanos que tiene cada actor de la red se intercambian y complementan para el abordaje de la violencia, siempre y cuando, existan condiciones de colaboración para el intercambio. Hay interdependencia entre los actores de la red, tienen que colaborar con otros, porque no cuentan con todos los recursos por sí mismos para prevenir y atender la violencia familiar. En las políticas de APVF, esta interdependencia se presenta fundamentalmente entre personas integrantes de ONG, la academia e instituciones de gobierno. De manera colateral, hay vinculaciones con la iniciativa privada y las agencias internacionales. Aún cuando estos últimos, son vínculos

menos frecuentes, llegan a tener un peso decisivo en las redes cuando aportan recursos financieros para el desarrollo de proyectos específicos.

Los recursos fundamentales que han intercambiado para impulsar las políticas de APVF son: la experiencia práctica de las ONG en el desarrollo de programas con este enfoque, las formulaciones teóricas y metodológicas creadas en la academia, recursos financieros e infraestructura de las instituciones de gobierno, y la experiencia de negociación del mundo de la política, entre los más destacables. La confluencia de estos recursos le dio fortaleza al desarrollo de las políticas de género, porque permitió la complementariedad.

III. Los factores que propician mejores resultados en unas redes de PAPVF que en otras, tienen que ver con:

1. Las redes de PAPVF se reestructuran y modifican permanentemente derivadas de situaciones de cooperación, conflicto y competencia entre sus integrantes, a lo largo del tiempo, las cuales tienen que ver con condiciones externas e internas.
2. Cuando se forma una *ventana de políticas* que se traduce en la formación de Comisiones, Programas e Institutos de la Mujer o en la aprobación de leyes contra la violencia familiar las redes se fortalecen. Pero se debilitan cuando los Institutos que se hacen cargo de las PAPVF no han generado puentes que permitan que los actores que integran la red continúen intercambiando recursos y apoyos en el proceso de implementación de la política. La coyuntura (cambios de administración, elecciones) influye en las reestructuraciones que tienen las redes de PAPVF, porque al darse los cambios de personal en el gabinete estatal, rearticula los vínculos entre los distintos actores.
3. El hecho de que un estado tenga un gobierno panista, perredista o priísta puede hacer alguna diferencia en el desarrollo de PAPVF. Es posible que haya partidos que apoyen más o menos el desarrollo de estas políticas.

Al respecto, encontramos estos tres factores influyen en los resultados de las redes en las PAPVF, como se presenta a continuación:

El tipo de relación y su impacto en los resultados de la política

Algunas redes pueden dar mejores resultados que otras. Esto depende de cómo se articula el contexto estatal con el nacional e internacional en el impulso de políticas de género, con las relaciones de colaboración y competencia en las redes. Las redes de PAPVF permiten un mayor desarrollo de acciones contra la violencia familiar, siempre y cuando la colaboración entre los actores sea constante e inclusiva. Estas dos condiciones se presentan cuando se abre una ventana de políticas.

La *constancia* supone consolidar reglas de interacción entre los actores de la red que permitan una colaboración que establezca mecanismos para dar seguimiento a las políticas contra la violencia. Esto remite a trabajar permanentemente en la detección de problemas que obstaculizan el desarrollo de las políticas y construir los mecanismos necesarios para su solución.

La *inclusión* implica que los distintos actores que participan en la red tengan capacidad de mostrar sus puntos de vista y propuestas, en el seguimiento de las PAPVF, así como la posibilidad de ser parte activa de la implementación de la política.

Las relaciones de colaboración permiten fortalecer las políticas con acuerdos conjuntos, consolidar las redes como vehículos para negociar e impulsar mejoras a las políticas públicas. En cambio, las relaciones de competencia extrema pueden llevar a fracturas y traducirse en conflictos de poder que estancan el avance de las políticas.

No obstante, las relaciones de colaboración y competencia son inherentes a las redes, por lo que nos encontramos una paradoja, en donde no se puede presentar la una o la otra de manera permanente.¹²⁵ Por lo tanto, no se puede mantener siempre un umbral alto de colaboración. La colaboración en el largo plazo tiende a institucionalizarse, a verse formalizada a través de Consejos, de Equipos de trabajo y de organizaciones. Cuando se logra la creación de los Institutos de la Mujer, la presión social por cambios legales e institucionales decae así como la movilización, hasta que se presente algún acontecimiento que abra una colaboración por líneas informales para responder a una situación coyuntural.

Hasta donde llegó el trabajo de campo fue posible detectar que, de acuerdo con la estabilidad de la red se tienen mejores resultados. Hay un nivel en el cual importa que la red

¹²⁵ Considero que si los actores de la red tienen claro que la competencia estará presente, el camino para evitar que ésta se convierta en parálisis de la política radica en construir reglas del juego que permitan abrir canales para tratar el conflicto y resolverlo.

tenga un vínculo formal (un convenio, la pertenencia a un Consejo Consultivo, a la Junta de Gobierno) pero también interesa la fortaleza de los lazos informales para implementar la política. En ambos casos tenemos amplios conjuntos de actores compitiendo por los recursos, prestigio, influencia, apoyo para fortalecer sus organizaciones y/o proyectos (en muchos casos, la lucha por la equidad se ha convertido en una profesión, en un medio de vida, en un desarrollo profesional, una línea de investigación) implicados en su participación en una política de género. Esto modifica la noción de militantes, de radicales y, exige actitudes de colaboración y la profesionalización de quienes trabajan el tema.

En este contexto, se construyen relaciones de colaboración con mayor permanencia, y otras coyunturales. Algunas integrantes de la red optan por algún grado de colaboración, otras buscan dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de Beijing, pero es difícil que se conjunten estas fuerzas con objetivos comunes, por los que decae su capacidad de presión.

Por otro lado, algunas organizaciones e integrantes de la academia comienzan a colaborar con modelos de atención y prevención, haciendo seguimiento, lo que los involucra en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Aquí resulta pertinente preguntarse: ¿Hasta dónde ese involucramiento les resta objetividad para emprender críticas, para redefinir la dirección de las políticas y evaluarlas objetivamente, cuando en la evaluación tendrían que incluir la actuación propia y no sólo mirar lo “que hace el gobierno”?

Otro elemento que está presente es la heterogeneidad existente en los distintos Institutos de la Mujer respecto a qué líneas de política impulsar, qué modelos desarrollar, cómo llegar a un registro del problema y tomar las medidas más adecuadas para resolverlo. Estos son temas que aún no tienen líneas homogéneas.

La tarea de vinculación para el diseño de políticas de violencia familiar, de acuerdo con las entrevistas, suele estar teñida de entusiasmo y deseos de concretar en acciones de política pública, numerosas demandas impulsadas por grupos de mujeres, académicas y por personas que laboran en instituciones de gobierno que tienen afinidad con el enfoque de género. Sin embargo, ese ímpetu no siempre se conserva en la fase de implementación, en ella las relaciones suelen rutinizarse y definirse a partir de la correlación de fuerzas que establecen los y las líderes de los Institutos de la Mujer. En ese espacio pueden aflorar

aquellas grandes diferencias que se subsumen cuando se trata de impulsar un tema para que ingrese en la agenda, aunque también puede convertirse en un espacio de construcción colectiva. En las líneas anteriores nos hemos acercado levemente a esta temática, es tarea de futuras investigaciones profundizar en los aspectos que mantienen y dan estabilidad a las redes de políticas de violencia familiar, así como aquellos que obstaculizan su funcionamiento.

Influencia de los partidos políticos en el desarrollo de las PAPVF

En las redes de políticas APVF esas estructuras pueden estar ligadas a los grupos que generan camarillas y alianzas en torno al partido político del que proviene el poder Ejecutivo Federal, como encargado de nombrar a la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres. Procesos similares se presentan en los estados, en donde son los gobernadores quienes tienen en sus manos la definición de las coordinadoras de los Institutos Estatales de la Mujer.

Entre los integrantes de las redes de PAPVF hay distintas visiones y proyectos que pugnan por consolidarse como ejes de las políticas de género, en donde confluyen también los proyectos personales y de distintos grupos académicos, de ONG, de partidos y agrupaciones políticas, del movimiento amplio de mujeres, los cuales colaboran entre sí, pero a su vez, disputan el control por la dirección de las políticas.

Al parecer, las feministas y los grupos pioneros en la atención de la violencia impulsaron la creación de los Institutos pero no los administran, pues la decisión de quien los dirige casi siempre queda en manos del Ejecutivo estatal en turno, lo que implica que coloque a gente vinculada a él, de su confianza, pero no siempre con el perfil curricular y la experiencia necesaria para impulsar políticas con enfoque de género. En estos casos se presenta una tensión entre confianza y competencia profesional (capacidades).

Identifiqué algunos factores que rompen o dificultan la colaboración en las redes de PAPVF de Distrito Federal, Guanajuato y Puebla, tales como: cambios de administración, pugnas entre grupos por el control de la política -lo que implica posicionarse institucionalmente dentro del gabinete-, uso partidista y electoral de los Institutos y Programas de la Mujer.

Las redes de políticas realizan una función de detectar problemas, formular y aplicar políticas. “Los actores que no toman parte en modo alguno en el proceso colectivo de toma

de decisiones se encuentran en el exterior de la red” (Messner, 1999: 96). En las redes de políticas APVF están representados múltiples intereses, pero no pueden incluir a la totalidad, hay grupos y posturas que quedan fuera y que pueden funcionar como mecanismos de vigilancia y control que hacen contrapeso en la ejecución de las políticas.

Las redes de los tres estados en la fase de creación de los Institutos eran impulsadas de manera amplia por feministas e integrantes de ONG. Ellas son quienes iniciaron la labor de sensibilización y la presión política necesaria, en vinculación con otras mujeres y hombres afines al enfoque de género, para crear los Institutos. Encontré que el apoyo o no de los partidos políticos está relacionado, en el caso de las políticas de género, a que las personas simpaticen o no con el enfoque, porque aun cuando hay un mandato legal de aplicarlo en las políticas públicas (suscripción de los acuerdos de Beijing, creación del Instituto y la ley que lo regula) no todas las personas tienen la convicción de hacerlo. Pesa más el compromiso personal en la decisión de colaborar para desarrollar políticas de género que la filiación partidista.

Las condiciones sociopolíticas están a veces por encima de las redes, entre ellas, quién ocupa el puesto (s) de decisión que hace que las políticas operen, si esa persona o personas fomentan o no la colaboración, si tiene o no disposición de avanzar en las políticas públicas con enfoque de género y, a veces, las ambiciones políticas personales. Muchos de estos factores se traslapan y es difícil analizarlos por separado. Sin embargo, podemos señalar que pueden ser factores coadyuvantes u obstaculizantes de la colaboración e incluso que se presenten alternadamente. Es decir, que en algunos aspectos fomenten la colaboración pero que en otros obstaculicen, ello a manera de hipótesis de trabajo para estudios posteriores.

En períodos electorales y de cambio de administración se producen estancamientos que detienen diversas políticas, no sólo las de violencia, sino en cualquier otro rubro. Se deja de avanzar porque hay una lucha partidista y de grupos por el poder político y el control de las instituciones. Una vez que la nueva administración se hace cargo de las políticas, emergen dos problemas adicionales: la sustitución parcial o total del personal que implementa las políticas, y la posibilidad de que el tema de la violencia familiar no sea prioritario para la siguiente administración. Ambos inciden negativamente en la

continuidad de las PAPVF y son problemáticas que se presentan con administraciones de origen político perredista, panista y priísta.¹²⁶

6. 2. Semejanzas y diferencias entre los tres casos de acuerdo a las corrientes teóricas y sus interpretaciones

Esta investigación se apoyó de tres lentes teóricos como herramientas de indagación de las características de las redes estatales de PAPVF: el análisis de redes, las redes como forma de intermediación y las redes como forma de gobernación. En los capítulos 3, 4 y 5 presenté un análisis micro de cada caso. En este espacio pasamos a un nivel macro, al hacer el contraste entre las similitudes y diferencias encontradas en las tres redes estudiadas, a la luz de estos enfoques teóricos.

6. 2. 1. El análisis de redes

El análisis de las redes posibilitó un acercamiento a la composición y estructura de las redes. Respecto a la composición indagué el tipo y las características de los actores. En la estructura observamos el modelo de relaciones, la agrupación o diferenciación de las subredes y la centralidad de los actores.

La información obtenida a través de la aplicación de paquetes computacionales a los datos relacionales recabados fue determinante para realizar el análisis de redes, lo que permitió contar con soportes cuantitativos para dar cuenta de la composición y la estructura, además de ser una base para entender la dinámica de las redes en relación con el contexto en que se desarrollan las políticas y sus resultados. De tal suerte, que el análisis de redes abrió la pauta para comprender el papel de coordinación e intermediación en las redes de PAPVF.

6. 2 .1. 1. Composición

Tipo de actores

En la red de actores del Distrito Federal predominan los actores gubernamentales, en la de Guanajuato las organizaciones no gubernamentales y en Puebla las instituciones académicas. Además, cada red tiene una composición diferente, pero en las tres los actores

¹²⁶ Los problemas institucionales de fondo se vinculan con la inexistencia de un servicio público de carrera que permita especializar y profesionalizar al personal de las instituciones que ejecutan las políticas públicas.

fundamentales son: gubernamentales, académicos y no gubernamentales, constituyéndose como una base importante de las redes, como se observa en el cuadro 23.

Cuadro 23
Tipos de actores en las redes de PAPVF en Distrito Federal, Guanajuato y Puebla

Red D. F.		Red Guanajuato		Red Puebla	
280 personas		91 personas		91 personas	
Gob	64.28%	Gob	31.86%	Gob	28.88%
ONG	21.42%	ONG	37.36%	ONG	25.55%
Acad	7.14%	Acad	24.17%	Acad	33.33%
Partido	2.14%	Partido	2.19%	Partido	6.66%
Org Int	.71%	Org Int	1.09%	Org Int	0
AP	.35%	AP	0	AP	0
IP	.35%	IP	0	IP	4.44%
Ind	0	Ind	1.09%	Ind	1.11%
Otro	3.57%	Otro	2.19%	Otro	0

Gob (instituciones de gobierno), ONG (organización no gubernamental), Acad (instituciones académicas), Partido (Partidos políticos), Org Int (organismo internacional), AP (Asociación Política), IP (Iniciativa Privada), Ind (Independiente).

Perfil de los actores

El perfil de los egos de las redes es similar en cuanto a las variables sexo y profesión, en la edad donde encontramos algunas variantes. Las tres redes se componen mayoritariamente por mujeres, con profesión de psicólogas o abogadas, cuyas edades varían entre 26 y 67 años de edad. En el Distrito Federal se concentran en un rango entre 26 y 36 años, en Guanajuato entre los 42 y 54, y en Puebla entre los 27 y los 33.

Es importante señalar que los egos mostraron un nivel de especialización profesional de posgrado en un amplio número de casos. En Puebla el 45.45% tiene estudios de Maestría, en Guanajuato el 36.36% cuenta con Maestría y el 9.09% con Doctorado, y en el Distrito Federal el 32% tiene Maestría y el 11% Doctorado. Hablamos de redes egocéntricas con un alto grado de especialización

La gran mayoría de los integrantes de las tres redes son mujeres, como se observa en el cuadro 24. En el Distrito Federal es donde se observa una mayor participación de

hombres en la red y en Guanajuato se sitúa la menor. Lo anterior nos muestra que el combate a la violencia familiar es un tema del que se ocupan las mujeres en mayor medida.

Cuadro 24
Composición por sexo en las redes de PAPVF en Distrito Federal, Guanajuato y Puebla

Red	Sexo	
	Femenino	Masculino
Distrito Federal	72.5%	27.5%
Guanajuato	89.01%	10.99%
Puebla	80.21%	19.79%

Vínculos interestatales

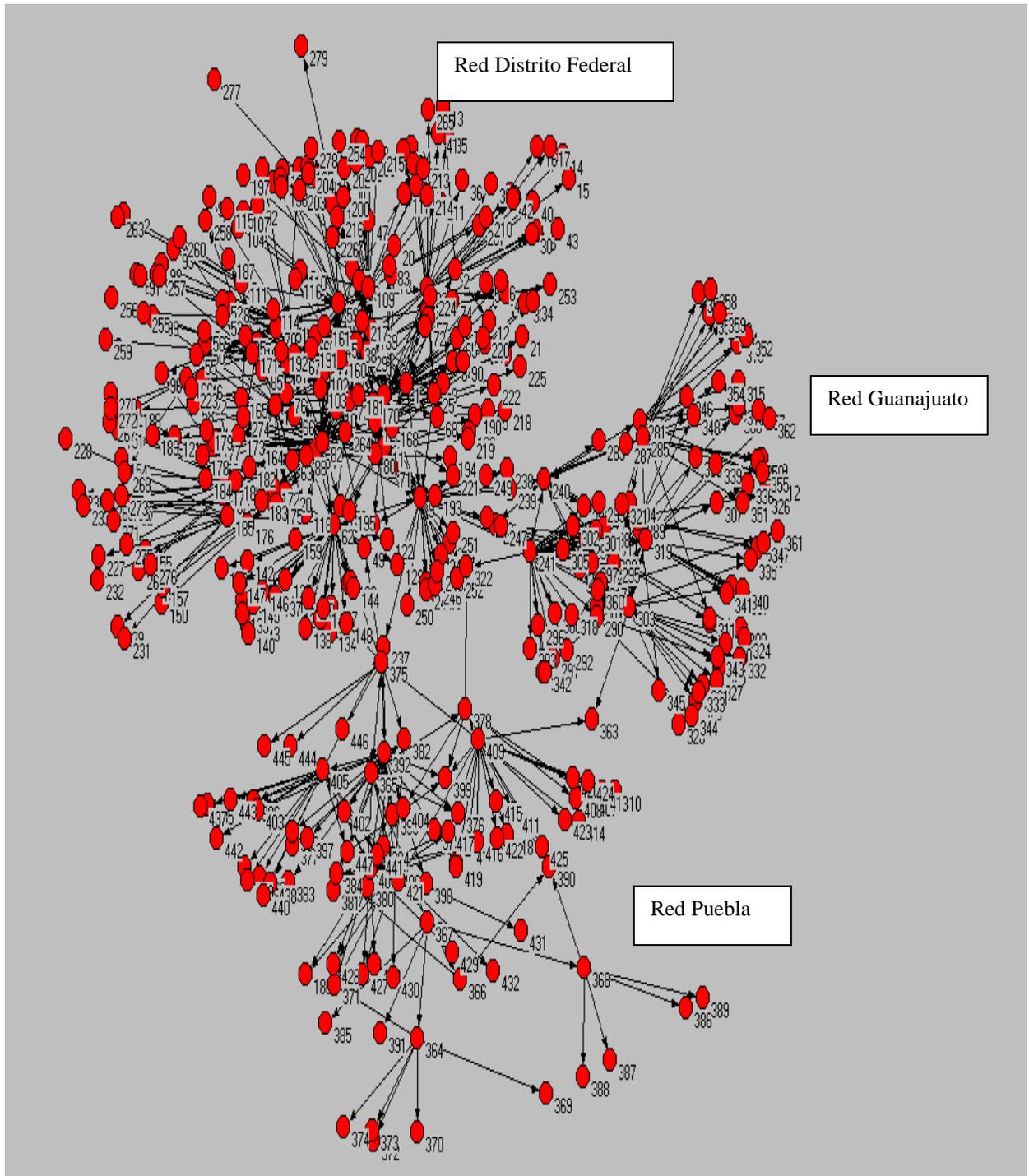
Al unir las redes estudiadas en los capítulos anteriores, encontré que se compone de 447 personas (ver gráfica 17). Son 14 personas las que posibilitan la vinculación de las redes porque colaboran con otras de más de un estado e incluso, de los tres que se abordan en la investigación, lo que representa que sólo el 3.13% de las personas que integran la red tienen vínculos interestatales (ver cuadro 25).

En 7 casos el vínculo se presenta entre personas del Distrito Federal y de Guanajuato, en 4 casos el vínculo se establece entre personas del Distrito Federal y de Puebla, en 1 caso, hay 1 persona que se vincula con gente de Puebla y Guanajuato, y hay 2 casos en que 1 persona se vincula con tres estados: un actor de la academia (Instituto Mora) y otro de una ONG (Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias/CORIAC). Ambos juegan un papel fundamental como puente de vinculación entre las tres redes.

El hecho de que 12 de las 14 personas con vínculos interestatales tengan alguna colaboración con personas en el Distrito Federal, puede responder a que es en esta entidad en donde se inició el trabajo de organizaciones no gubernamentales, académicas y de gobierno en el tema de violencia y a que es la capital del país.

De las 14 personas 3 son de la academia, 3 son del gobierno y 8 corresponden a las ONG, por lo que son personas de ONG las que manifiestan más vínculos interestatales y abren posibilidades de coordinación e intercambio entre los tres estados en mayor medida, que los actores del gobierno o la academia.

Gráfica 17
Redes de políticas para la prevención y atención de la violencia familiar en el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla



Resalta la popularidad que muestran los integrantes de la ONG CORIAC, pues tres de sus integrantes aparecen como puentes que favorecen los vínculos interestatales. Esto puede mostrar un incremento en la importancia que se está dando a la atención de hombres violentos y al trabajo preventivo a partir de fomentar una paternidad responsable, que constituyen dos de las líneas importantes de esta organización.

El dato anterior nos ofrece un contraste con la elevada presencia de mujeres en las redes de políticas. Si bien, las políticas son mayoritariamente promovidas y desarrolladas por mujeres, algunos hombres también se están involucrando en ellas.

El Instituto Mora, el Colegio de México (COLMEX) y el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) son las instituciones académicas que posibilitan intercambios interestatales para la asesoría, capacitación y desarrollo de proyectos de acción e investigación en el tema de violencia familiar. En el capítulo 1 observamos cómo tanto el COLMEX como el PUEG fueron de las instituciones pioneras en incluir programas formativos en equidad de género, por lo que es explicable que tengan presencia en los estados estudiados.

De las instituciones de gobierno, resalta la presencia de dos personas del Instituto de la Mujer Guanajuatense como vínculos interestatales entre Guanajuato y el Distrito Federal, pues hay una vinculación estrecha para el desarrollo de programas de prevención y atención de la violencia familiar. Otra institución gubernamental a través de la cual se vinculan estos dos estados es la Procuraduría General de Justicia.

6. 2.1. 2. Estructura

Modelo de relaciones

En el Distrito Federal predominan las relaciones recíprocas entre díadas Gob-Gob, Gob-ONG y Gob-Acad. En cambio, en Guanajuato predominan las relaciones entre ONG-Gob y ONG-ONG y en Puebla ONG-Partido y ONG-ONG.

Agrupación o diferenciación en las subredes

En el Distrito Federal son los actores gubernamentales los que le dan mayor cohesión a la red, si los quitáramos ésta se descompone en cinco elementos. No ocurre igual con el resto de actores.

Cuadro 25

Vínculos Interestatales de la red de políticas de prevención y atención de la violencia familiar en el
Distrito Federal, Guanajuato y Puebla

ID Distrito Federal	ID Puebla	ID Guanajuato	ID Tres estados	Adscripción	Tipo Adscripción
9		13	9	COLMEX	Academia
280	91	48	48	Instituto Mora	Academia
10		63	10	PGJ	Gobierno
49	87	28	49	CORIAC	ONG
247		70	247	IPAS	ONG
240		1	240	IMUG	Gobierno
241		2	241	CDEG	ONG
242		3	242	BuenPastor	ONG
239		14	239	IMUG	Gobierno
237	31		237	CADEM	ONG
	64	62	363	PUEG	Academia
186	66		186	IASIS	ONG
148	88		148	CORIAC	ONG
62	89		62	CORIAC	ONG

Por su parte, las redes de Guanajuato y Puebla pueden compararse porque tienen el mismo número de actores. La red de Guanajuato es menos cohesiva; con sólo quitar a dos actores, la red se desarticula (Gráfica 12). La red de Puebla presenta mayor cohesión porque podemos quitar al Movimiento Amplio de Mujeres, a las académicas o a las ONG y la red se mantiene cohesionada (Gráficas 14, 15 y 16).

La centralidad en las Redes de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia Familiar
Los datos de las tres redes fueron sometidos a tres pruebas: centralidad intermediaria, grado nodal interno y grado de constreñimiento. Se tomaron los datos que dieron un grado alto en las dos primeras medidas y que dieron un grado bajo en el caso del constreñimiento (lo que supone elevada independencia). Al comparar los resultados encontré que, de acuerdo con la posición estructural, hay varios patrones (ver cuadro 26). Las tres medidas permiten hacer inferencias respecto a la posición estructural de los actores.

En la red del Distrito Federal los actores de gobierno tienen mayores posibilidades de intermediación, son los más mencionados por otros actores y quienes tienen más alta

independencia. Es decir, son los más centrales en la red. En Guanajuato, las ONG tienen el mayor porcentaje de intermediación, el grado interno más alto y el mayor nivel de independencia. Puebla presenta cierta similitud con el Distrito Federal porque son las personas de instituciones gubernamentales quienes tienen la mayor centralidad intermediaria e independencia, la variación está en que el grado nodal interno está dividido entre la academia y el gobierno. Este análisis nos permite afirmar que Puebla tiene una red más cohesiva porque tiene más canales para que sus actores se vinculen.

Cuadro 26
Intermediación, Grado interno e Independencia en las Redes de Políticas de Prevención y Atención de la Violencia Familiar

Red de Políticas	Adscripción	Centralidad Intermediaria	Grado Interno	Independencia
<i>Distrito Federal</i>				
	Gob	62.5%	100%	74%
	ONG	25%	0	4%
	Acad	12.5%	0	4%
	Partidos	0	0	0
	Iniciativa Privada	0	0	0
	Asociación Política	0	0	3%
	Otro	0	0	3%
<i>Guanajuato</i>				
	Gob	25%	40%	50%
	ONG	50%	60%	40%
	Acad	25%	0	10%
	Partidos		0	0
	Iniciativa Privada		0	0
	Asociación Política		0	0
	Otro		0	0
<i>Puebla</i>				
	Gob	40%	40%	33%
	ONG	20%	0	17%
	Acad	20%	40%	25%
	Partidos	20%	20%	17%
	Iniciativa Privada	0	0	8%
	Asociación Política	0	0	0
	Otro	0	0	8%

6. 2. 2. Las redes como forma de gobernación

Como observamos en el capítulo 2, las redes de políticas como forma de gobernación nos remiten a la coordinación entre diversos actores del orden político, económico y social para la solución de problemas. Esta articulación puede gestarse entre personas de gobierno y de otros sectores. En ese caso nos referimos a las redes como forma de coordinación. También puede darse la vinculación entre diversos actores sociales que no involucren a las

instituciones gubernamentales y cuyo fin, también sea la solución de problemas. A este tipo de relación la llamamos Redes del Tercer Sector. Estas redes movilizan sus recursos para realizar presiones políticas y obtener apoyo social en aspectos específicos.

Para referirme a este enfoque tomé en cuenta cuatro variables: el grado de institucionalización de las redes, las convenciones en las que se da la interacción (reglas de conducta), las relaciones de poder y las estrategias de los actores para administrar sus interdependencias.¹²⁷

Institucionalización

De las tres redes, la del Distrito Federal cuenta con un mayor número de estructuras formales para la vinculación y el intercambio de las redes de PAPVF, tales como la Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar de la Secretaría de Desarrollo Social, las UAPVIF de cada delegación política, la Red de Referencia y Contra referencia, el Equipo Técnico, y el Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar. Sin embargo, la red en su conjunto no está institucionalizada, pero el flujo de información e intercambio que se deriva de los espacios institucionalizados es predominante sobre el efectuado de manera informal.

La red de Guanajuato tiene una institucionalización menor que la del Distrito Federal y mayor que la de Puebla, pues ya cuenta con un Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, con los CENAVI que actúan en el ámbito municipal y la Procuraduría de Atención a Víctimas de Violencia Familiar de la PGJ. En cambio, en la red de Puebla la institucionalización es menor porque aún no entra en funciones el Consejo Estatal contra la Violencia Familiar como un espacio formal para el intercambio en esta temática.

Reglas de conducta

En los tres casos, las relaciones entre los individuos de las redes se regulan en un marco formal e informal. En el formal, a partir de las atribuciones y obligaciones que las leyes de Violencia definen para los Consejos que supervisan su cumplimiento y de los Programas Estatales de Violencia Familiar. En el informal, las convenciones de la interacción se

¹²⁷ Vistas a la luz de la distribución de los recursos y necesidades entre los actores y sus estructuras organizacionales bajo cuatro categorías: a) captura o colonización de las agencias del estado; b) autonomía de los intereses organizados en la administración estatal; c) captura por parte del estado de intereses privados; y d) balance de poder.

establecen por afinidad, coincidencias ideológicas y partidistas, y sobre todo, por relaciones de confianza y colaboración.

En este terreno encontramos reglas específicas para los subgrupos de la red que varían de acuerdo con la coyuntura, pero que tienden a definir estereotipos y roles en las relaciones, tales como:

- Entre integrantes de ONG y de simpatizantes del Movimiento Amplio de Mujeres las reglas de interacción no suelen explicitarse formalmente a través de convenios; se construyen más bien en un marco informal, mediadas por la confianza, la colaboración, la solidaridad y la búsqueda de la complementariedad para sumar esfuerzos.
- Entre ONG y gobierno se tiende a formalizar las relaciones de intercambio a partir de convenios y proyectos específicos y, en los intercambios tiende a prevalecer la mutua desconfianza y la defensa de los intereses de cada grupo. En esta relación, los integrantes del gobierno tienden a mostrar una postura defensiva ante la descalificación que puedan hacer de su trabajo las ONG.
- Entre academia y gobierno también se formaliza la colaboración a través de convenios o contratos, pero se logran acuerdos de colaboración con más facilidad que sean respetados por ambas partes, pues al parecer se espera imparcialidad de la academia en la elaboración de propuestas. Lo mismo sucede en la relación ONG-Academia.

Relaciones de poder

En las tres redes predominan rasgos autoritarios, porque la distribución de recursos y necesidades entre los actores y sus estructuras organizacionales para la implementación de las PAPVF, están colonizadas por las agencias estatales en el marco de la acción gubernamental. Sin embargo, esto no impide que otros actores como las ONG, los partidos políticos, la academia, la iniciativa privada y los organismos internacionales influyan en la orientación y contenido de la política. Además, los actores de las ONG y la academia presentan un alto grado de autonomía para desarrollar acciones de atención y prevención de la violencia de manera independiente a las instituciones de gobierno, para ello suelen buscar apoyo de agencias financieras nacionales e internacionales y la generación de ingresos financieros a partir de la prestación de servicios.

Las relaciones de poder se caracterizan por ser jerárquicas. Sin embargo, las relaciones con actores (as) de la academia y de las ONG tienden a darse en un ámbito más informal y menos jerarquizado que aquellas vinculadas con personas de las instituciones de gobierno.

Estrategias de los actores

Los intereses que median las relaciones tienen que ver con la coyuntura y el marco social y político en un nivel macro y en un nivel micro, con los intereses personales y de grupo. De acuerdo con el marco en que éstos se sitúen pueden darse estrategias para administrar la interdependencia de los actores que favorezcan o limiten la colaboración. En momentos en los que están en juego definiciones políticas que afectan negativamente a los subgrupos de la red, es posible establecer pactos y alianzas, cuya duración no es permanente, depende de las medidas que se tomen para solucionar el efecto negativo, porque implicarán que algún grupo o algunos grupos no obtengan el beneficio esperado. Entonces, el marco estratégico puede variar de manera competitiva o conflictiva. Este patrón estratégico lo encontramos en las tres redes estudiadas.

Las variables anteriores nos mostraron algunos aspectos que influyen en la manera como los actores de las redes se coordinan entre sí para el desarrollo de las PAPVF, tanto en las reglas de conducta, como en las relaciones de poder y las estrategias que utilizan para administrar sus interdependencias, encontramos patrones similares en los tres casos. Las diferencias están en el grado de institucionalización, como se muestra en el cuadro 27.

Cuadro 27
Variables que definen la coordinación en las redes de PAPVF

Estado	Institucionalización	Reglas de conducta	Relaciones de poder	Estrategias de los actores
Distrito Federal	Alta	Roles e intereses basados en: ONG-ONG/ Solidario, Confianza ONG-Gob/ Desconfianza mutua Gob-Acad y ONG-Acad/Confianza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Captura o colonización de agencias del Estado/Alta ➤ Autonomía de los intereses organizados en la administración estatal/Baja ➤ Autonomía de los intereses organizados fuera de la administración estatal/Alta ➤ Simbiosis (balance de poder)/Baja 	Colaborativas Competitivas Conflictivas
Guanajuato	Media	Roles e intereses basados en: ONG-ONG/ Solidario, Confianza ONG-Gob/ Desconfianza mutua Gob-Acad y ONG-Acad/Confianza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Captura o colonización de agencias del Estado/Alta ➤ Autonomía de los intereses organizados en la administración estatal/Baja ➤ Autonomía de los intereses organizados fuera de la administración estatal/Alta ➤ Simbiosis (balance de poder)/Baja 	Colaborativas Competitivas Conflictivas
Puebla	Baja	Roles e intereses basados en: ONG-ONG/ Solidario, Confianza ONG-Gob/ Desconfianza mutua Gob-Acad y ONG-Acad/Confianza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Captura o colonización de agencias del Estado/Alta ➤ Autonomía de los intereses organizados en la administración estatal/Baja ➤ Autonomía de los intereses organizados fuera de la administración estatal/Alta ➤ Simbiosis (balance de poder)/Baja 	Colaborativas Competitivas Conflictivas

6. 2. 3. Las redes como forma de intermediación

El estudio de las redes de políticas como formas de intermediación nos lleva a poner el énfasis en la naturaleza de los intercambios que realizan los actores de las redes. Basándonos en un enfoque estructural débil (Evans, 1998) se supone que los actores tienen relaciones de mutua dependencia para cumplir sus metas, por lo que los intercambios se realizan mediados por la posición estructural de los actores y el papel de las coaliciones y camarillas que puedan constituirse como dominantes. Desde un punto de vista estructural fuerte, damos prioridad a las estructuras que atribuyen papeles, recursos y capacidades que afectan el comportamiento de los grupos y los resultados de las políticas, en función de las posiciones que ocupan los actores y sus conexiones.

El enfoque de la intermediación, lo hemos abordado en esta investigación a partir de tres variables: tipo de red, funciones que se realizan y naturaleza de las relaciones de intercambio. A continuación veremos como se presentan éstas en cada red estatal y, posteriormente, nos enfocamos en un sentido estructural fuerte abordando la relación entre los actores y los resultados de las políticas.

Tipo de red

Siguiendo la tipología de Rhodes (1992), los tres casos se ubican como redes de asuntos o temáticas, pues tienen un amplio número de participantes e intereses que compiten entre sí, pero que son interdependientes de manera limitada. La relación de poder es inequitativa y hay participantes con recursos y acceso limitados. El consenso es difícil de lograr y se presentan conflictos de intereses.

Funciones

Las funciones principales desarrolladas por los actores en las tres redes son 1) canalizar el acceso al proceso de diseño, implementación y evaluación de la política, lo cual implica regular la participación e intercambio de los actores; 2) cooperación en la formación, implementación y legitimación de la política, aspecto particularmente relevante en las políticas de género, pues como ya señalamos, este tipo de políticas parten de promover un cambio cultural que aún no cuenta con consenso social.

Las funciones anteriores se acompañan de tres más: 1) la negociación para intercambiar, movilizar recursos, competir y administrar los conflictos que se presenten entre los actores; 2) la coordinación para realizar acciones ya sea de manera independiente o convocando a distintos subgrupos de las redes y 3) la consulta e intercambio de

información dentro del ciclo de la política o en acciones concretas para prevenir o atender la violencia familiar.

Naturaleza de las relaciones (conflictiva, cooperativa y competitiva)

Los tres casos presentan relaciones de cooperación, competencia y conflicto en torno a los intereses de los actores y grupos de las redes. El conflicto se da por la lucha de intereses personales o grupales, y la cooperación en función de lograr cumplir una meta en común. La competencia supone una relación intermedia entre la cooperación y el conflicto, en ella los actores buscan posicionarse para favorecer sus propios intereses, con un cierto grado de cooperación que permita alcanzar resultados pero cuidando sus intereses propios, lo que puede implicar grados de conflicto aceptables para otros actores.

Dada la gran diversidad de intereses, es difícil lograr consensos y situaciones de cooperación que involucren a toda la red. La colaboración se produce más bien de manera parcial entre algunos grupos y/o personas que logran identificar intereses comunes o que complementan sus recursos.

En el Distrito Federal, esta colaboración es más fuerte entre instituciones de gobierno. En Guanajuato, salvo la colaboración entre las mismas ONG, es difícil identificar grupos que colaboren de manera frecuente, la cooperación depende más bien de personas que logran consensos entre los diversos grupos que tienen distintas adscripciones. En Puebla se da entre la academia y el gobierno.

Las personas y las instituciones en la red

En el caso del Distrito Federal, encontré entre 1997-2000 una administración dispuesta a generar cambios y a incorporar en la agenda sistémica los temas de género. Por ello, el trabajo realizado previamente por las ONG para hacer visible el problema y buscar que se generaran medidas para atenderlo, es asumido en el diseño de las políticas públicas de violencia, que además tienen un corte multisectorial e integrador que recupera la experiencia y el trabajo de múltiples actores.

La alternancia en el gobierno del D. F., además de la reforma política, marcaron pautas para generar cambios, crear nuevas estructuras y leyes. Ese elemento se conjugó con que hubiese individuos sensibles al tema de género en puestos de dirección clave en la Secretaría de Desarrollo Social y en la Secretaría de Gobierno, que articularon diversos esfuerzos para sentar las bases de una política de atención de la violencia con una estructura

orgánica, presupuesto asignado y con recursos humanos que garantizaran la continuidad de este trabajo, regulado por la ley de manera clara. No obstante, el cambio de administración marca continuidades pero también rupturas. De entrada, el más visible es el rompimiento de los equipos de trabajo, en donde el costo más alto es que personal capacitado en la atención del tema es desplazado por nuevos equipos. El siguiente es el debilitamiento de los programas y proyectos.

En Guanajuato pasó algo similar. El gobierno de Vicente Fox impulsó los cambios y apoyó la agenda de las mujeres, quizás con la idea de tener una proyección nacional para ser candidato a la presidencia de la República, pero ese trabajo perdió fuerza con la llegada de la siguiente administración, aún cuando no estuvo precedida de un cambio de partido.

En Puebla, la recomposición de la red se dio a partir de renunciaciones y ceses del contrato laboral en varias de las instituciones en donde se realizaron entrevistas. El quiebre fundamental se ubica en el Instituto Poblano de la Mujer en donde hubo cambio de titular, así como en la Comisión Estatal de Derechos Humanos e incluso en una instancia académica, la Universidad Iberoamericana.¹²⁸

Hemos observado la dinámica seguida por tres redes en diferentes estados del país, en ellas hubo un factor que constantemente aparecía como un elemento que obstaculizaba el desarrollo de las políticas de APVF y que influía en la fluidez o no de la colaboración interna de la red. Me refiero a la cultura institucional¹²⁹ de los y las integrantes de los gabinetes estatales y de las ejecutoras y ejecutores de políticas públicas. Esta cultura suele ser un reflejo de muchos de los valores que predominan en la sociedad y la cultura de cada estado, en donde el concepto de género llega a ser amenazante porque implica modificar estructuras tradicionales en las que se vive y que en alguna medida, pueden compartirse o no.

¹²⁸ La pregunta que surge y que puede dar continuidad a esta investigación es ¿las personas que trabajaron temas de violencia y de equidad de género en estas instancias, continúan trabajando el tema en otros espacios? ¿retoman el vínculo con la red que trabaja las políticas de violencia? Cuando las respuestas a estas preguntas son afirmativas, ¿se presenta un cambio de adscripción? Es decir, pasar de trabajar el tema en el gobierno a hacerlo en una ONG. O manejar lo que se conoce como doble militancia, es decir, laborar de nuevo en el gobierno y desde la academia trabajar el tema de género y violencia familiar. ¿Qué sucede con los senderos que toman laboralmente estas relaciones? ¿Influyen en las políticas de violencia familiar?

En cuanto al sendero con los cambios de administración, ¿cuánta gente nueva se incorpora a la red?, ¿se mantienen antiguos vínculos?

¹²⁹ Es decir, el conjunto de valores, normas, costumbres, hábitos, y reglas que reflejan la operación de las instituciones.

Si bien la mayoría de los Institutos de la Mujer Estatales han seguido en su creación el modelo del Instituto Nacional y tienen Consejos Consultivos plurales, si no se cuenta con disposición y apertura en el tema de género, es muy difícil que se den relaciones de colaboración para impulsar las políticas de violencia familiar entre quienes integran el Consejo y quien dirige el Instituto. Por otro lado, en las relaciones informales, fuera del Consejo, la política de vinculación a seguir por los Institutos puede ser de puertas abiertas a cualquier sector o favorecedora de quienes coincidan o de quienes postulen determinados intereses, o incluso una mezcla de ambas.

Un tema que aparece con frecuencia como un obstáculo en el desarrollo de PAPVF, en su institucionalización y en la articulación de los diversos actores de las redes, es el autoritarismo que, en ocasiones, se llega a ejercer desde algunos puestos de gobierno ligados a los Institutos de la Mujer. Esto resulta paradójico y contradictorio, ya que se trata de posiciones que involucran la responsabilidad de promover la equidad de género. En este sentido, las instancias promotoras de la equidad no están exentas de presentar conflictos institucionales entre camarillas que se disputan el control de los recursos, las decisiones y la orientación de la política, en donde la competencia entre los mismos grupos puede derivar en abusos de autoridad en lugar de tejer puentes de comunicación que abran la colaboración.

Redes, actores y resultados

Si bien este trabajo no se enfocó de lleno a evaluar los alcances de las políticas de manera detallada en términos de calidad de la atención, sino más bien respecto a la creación de las estructuras y leyes que fundamentaron los programas estatales de violencia familiar y el papel de las redes en su construcción y seguimiento, observamos algunos elementos que pueden alimentar futuros análisis enfocados a la revisión de la calidad de la atención.

Uno de los aspectos a revisar en el avance de las políticas está en la aplicación y solidez de las leyes de violencia, cuidando de que la realización de procesos conciliatorios no termine culpabilizando a las mujeres y teniendo en cuenta que la conciliación no procede cuando se pone en riesgo la vida de las mujeres. Además, no se le puede dar atención al mismo tiempo al agresor que a la agredida cuando se pone en riesgo la salud y la vida de la persona, se necesitan centros y agencias especializadas que trabajen con los agresores.

Aquí hay un campo de contradicciones y conflicto que puede llevar a que en el discurso se acepte el concepto de equidad de género y la preocupación por los derechos de las mujeres y por detener la violencia de la que son objeto, pero que en los hechos no se tenga una disposición efectiva para tomar medidas consecuentes con el enfoque de género.

Esas contradicciones pueden bloquear el desarrollo de las políticas al congelar las decisiones, por ejemplo, el postergar la decisión de implementar el Programa de Violencia Estatal tanto en Guanajuato como en Puebla, incluso más allá de lo previsto por la Ley. Otra posibilidad es la de realizar nombramientos simbólicos, los Institutos de la Mujer cuentan con toda una estructura y patrimonio propio pero dependen de las decisiones del poder Ejecutivo, en última instancia.

Sin embargo, no se puede negar que hay avances. Con todo y las contradicciones se está construyendo la legitimidad del tema en la agenda de las políticas públicas y el reconocimiento de que las desigualdades de género perjudican el desarrollo de las personas y la sociedad. La institucionalización de las políticas de género es el gran reto, y para ello, habrá que vencer las resistencias al cambio, aclarar el sentido del enfoque de género, sensibilizar y construir transformaciones profundas y no sólo parciales.

Lo anterior, no puede cubrirse sin redes que establezcan alianzas dentro y fuera de las instituciones para desarrollar programas, políticas y mecanismos que permitan la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas y fundamentalmente, en las de atención y prevención de la violencia familiar. Esto supone una transición de las redes de asuntos a comunidades de políticas, lo que llevaría a que las RAPVF adquirieran un mayor grado de institucionalización, estabilidad en sus relaciones, articulación horizontal y una alta integración de intereses que se traduciría en ampliación de las posibilidades de consenso.

Si bien hemos atravesado un proceso de transición a la democracia, este no implica la adopción inmediata de una cultura política democrática que pueda sustentar la transición social e institucional hacia formas de convivencia entre el Estado y las organizaciones sociales, basadas en el mutuo respeto, en el establecimiento de reglas claras de convivencia y en la equidad, además de que esa cultura democrática tampoco ha permeado en las propias instituciones de gobierno.

La urgencia por dar resultados, que a veces marca la dinámica de las instituciones de gobierno, puede llevar a decisiones apresuradas que no estén basadas en el consenso de los grupos que componen las redes de PAPVF. Por otro lado, consensar todo desgasta, entonces se tendrán que encontrar puntos de equilibrio que permitan eficacia, pero también, legitimidad y consenso.

Cuando en las redes que apoyan el desarrollo de las PAPVF no se dan relaciones de colaboración, se corren riesgos fuertes para las personas que viven situaciones de violencia familiar. La falta de colaboración refleja un sistema débil, poco coordinado, sin capacidad de respuesta que puede poner en riesgo la vida de muchas personas. De ahí la importancia de fortalecer las redes que enmarcan la implementación y evaluación de las políticas contra la violencia.

Lista de personas entrevistadas

1. Aguirre Rodríguez, Juan Manuel, Procurador General en Materia de Asistencia Social de DIF-Guanajuato, entrevista realizada el 20 de junio de 2002, Guanajuato, Gto.
2. Arellanes, Maribel, Directora, Centro de Desarrollo para la Equidad de Género, entrevista realizada el 21 de febrero de 2002, Guanajuato., Gto.
3. Arellanes, Maribel, Directora, Centro de Desarrollo para la Equidad de Género, entrevista realizada el 18 de junio de 2002, Irapuato, Gto.
4. Ávila García Leticia, Subordinadora Psicosocial de la UAPVIF Benito Juárez, entrevista realizada el 28 de mayo de 2002, D. F.
5. Bravo, María Elena, Directora de Operación regional del Instituto Poblano de la Mujer, entrevista realizada el 3 de julio de 2002, Puebla, Pue.
6. Benitez Guzmán, Claudia, Subcoordinadora Psicosocial, UAPVIF Iztacalco, entrevista realizada el 13 de diciembre de 2002, D. F.
7. Camarillo Hernández Elizabeth, Trabajadora Social, la UAPVIF Cuajimalpa, entrevista realizada el 17 de diciembre de 2002, D. F.
8. Castillo Bernabé, Juan Carlos, Coordinador de la UAPVIF Cuajimalpa, entrevista realizada el 26 de junio de 2002, D. F.
9. Cervantes Hernández, María Leticia, Jefa del Departamento de Psicología, Instituto Poblano de la Mujer, Puebla, Pue.
10. Cortés Pérez, María Guadalupe, Subcoordinadora Psicosocial UAPVIF Cuauhtémoc, entrevista realizada el 23 de diciembre de 2002, D. F.
11. Cruz Herrera, Isabel, Subcoordinadora Psicosocial, UAPVIF Álvaro Obregón, entrevista realizada el 9 de abril de 2002, D. F.
12. Cruz, Verónica, Representante Regional de Milenio Feminista, Región Centro, entrevista realizada el 19 de junio de 2002, Irapuato, Gto.
13. Cueva, Malu, Académica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Guanajuato, entrevista realizada el 19 de junio de 2002, Guanajuato, Gto.
14. Espinosa, Francisco, Coordinador del Programa de Atención a la Violencia Familiar, Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, entrevista realizada el 15 de octubre de 2002, D. F.
15. Flores Soto, María de la Luz, Encargada de Centros de Orientación Familiar de DIF Estatal, entrevista realizada el 21 de febrero de 2002, Guanajuato, Gto.
16. García Castellanos Berta, Subcoordinadora Jurídica de la UAPVIF Iztacalco entrevista realizada el 13 de diciembre de 2002, D. F.
17. García Morales, Guadalupe, Coordinadora de la UAPVIF Benito Juárez, entrevista realizada el 28 de mayo de 2002, D. F.
18. Garda, Roberto, Coordinador del Área de Violencia de CORIAC, entrevista realizada el 17 de octubre de 2002, D. F.
19. González Toledo, Víctor, Jefe del Departamento del Área de Investigación Documental en masculinidad, Instituto Poblano de la Mujer, entrevista realizada el 7 de febrero de 2002, Puebla, Pue.
20. Hernández, Claudia, Directora de Comunicación, Instituto Poblano de la Mujer, entrevista realizada el 8 de febrero de 2002, Puebla, Pue.
21. Ibarra Tapia, Patricia, Subcoordinadora Jurídica, UAPVIF Álvaro Obregón, entrevista realizada el 9 de abril de 2002, D. F.
22. Jusidman, Clara, Coordinadora Nacional Ejecutiva de Causa Ciudadana, entrevista realizada el 11 de diciembre de 2002, D. F.
23. Lona, Gabriela, Jefa de Departamento A de la Procuraduría de Atención a Víctimas, Región A y B, Entrevista realizada el 19 de junio del 2002, Irapuato, Gto.
24. López Díaz, Mauro Mario, Subcoordinador Psicosocial de la UAPVIF Tlalpan, entrevista realizada el 19 de diciembre de 2002, D. F.
25. López García Martha, Asesora Psicológica, Instituto Poblano de la Mujer, entrevista realizada el 6 de febrero de 2002, Puebla, Pue.

26. López, Ángeles, Coordinadora del Área de Formación del Centro de Organización de Desarrollo Integral de la Mujer (CODIM), entrevista realizada el 19 de junio de 2002, León, Gto.
27. Mejía, Juana María Guadalupe, Líder de Proyecto, Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, entrevista realizada el 15 de octubre de 2002, D. F.
28. Montaña, Rolando, Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, entrevista realizada el 19 de noviembre de 2002, D. F.
29. Montes Sosa, Gabriel, Profesor/investigador del Centro de estudios de Género de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, entrevista realizada el 3 de julio de 2002, Puebla, Pue.
30. Murillo Cruz, Eduardo, Coordinador, UAPVIF Álvaro Obregón, entrevista realizada el 9 de abril de 2002, D. F.
31. Noyola Gómez, Laura Patricia, Conciliadora de la UAPVIF Cuajimalpa, entrevista realizada el 17 de diciembre de 2002, D. F.
32. Olivares Díaz Durán, María de Jesús, Coordinadora de Educación, Procuraduría de derechos Humanos, entrevista realizada el 22 de febrero del 2002, León, Gto.
33. Olivo, Nelly, Líder Coordinadora del Área de Desarrollo Personal y Colectivo, INMUJERES-D. F. entrevista realizada el 28 de noviembre de 2002, D. F.
34. Olvera Martínez, Javier, Subcoordinador Jurídico de la UAPVIF Cuauhtémoc, entrevista realizada el 23 de diciembre de 2003, D. F.
35. Ortega, Noemí, Coordinadora de la Red de Referencia y Contrarreferencia, entrevista realizada el 10 de octubre de 2002, D. F.
36. Parada Aguilar, Carmina, Responsable del Programa de la Mujer y la Niñez, Instituto Poblano de la Mujer, entrevista realizada el 7 de febrero de 2002, Puebla, Pue.
37. Pedroza Vargas, Thelma, Directora de Asistencia Integral Familiar (AIFAMAC), entrevista realizada el 2 de julio de 2002, Puebla, Pue.
38. Pérez Ocegüera, Lourdes, Responsable del Área de Titulación, Vía Reporte de Servicio Social, Universidad Iberoamericana, entrevista realizada el 3 de julio de 2002, Puebla, Pue.
39. Pérez Osorio, Catalina, Integrante del Colectivo Mujeres por la Democracia, entrevista realizada el 3 de julio de 2002, Puebla, Pue.
40. Pérez Vázquez, Teresa, Investigadora del Colegio de México, entrevista realizada el 11 de diciembre de 2002, D. F.
41. Ramírez Nieto, Guadalupe, Subcoordinadora Jurídica de la UAPVIF Benito Juárez, entrevista realizada el 28 de mayo de 2002, D. F.
42. Ramos Hernández, Tatiana, Responsable del Área de Violencia de Género, Instituto Guanajuatense de la Mujer, entrevista realizada el 21 de febrero de 2002, Guanajuato, Gto.
43. Rebollar Espinosa, Olga Lidia, Subcoordinadora Jurídica de la UAPVIF Tlalpan, entrevista realizada el 19 de diciembre de 2002, D. F.
44. Reynosa, Marcela, Directora, Casa del Buen Pastor, entrevista realizada el 21 de febrero de 2002, Guanajuato, Gto.
45. Rivero Gómez, Elva, Responsable del Fondo Documental del Centro de Estudios de Género de la FFyL de la BUAP, entrevista realizada el 3 de julio de 2002, Puebla, Pue.
46. Rodríguez Barragán, Liliana, Orientadora Jurídica del 075 Tel Mujer, Instituto Poblano de la Mujer, entrevista realizada el 6 de febrero de 2002, Puebla, Pue.
47. Romo, Gabriela, Coordinadora del Programa de Prevención de la Violencia Familiar, Dirección de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, entrevista realizada el 10 de octubre de 2002, D. F.
48. Torrís Falcón, Martha, Coordinadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEM) del Colegio de México, D. F.
49. Torres, María de la Luz, Encargada de Centros de Orientación Familiar, Sistema Estatal DIF, Guanajuato, Gto.
50. Veles Iglesias, Ana Noemí, Directora General, Justicia Ciudadana, Instituto Poblano de la Mujer, entrevista realizada el 6 de febrero de 2002, Puebla, Pue.
51. Villalobos, Daisy, Coordinadora de la UAPVIF Cuauhtémoc, entrevista realizada el 29 de noviembre de 2002, D. F.

52. Villicaña, Rogelio, Coordinador de la UAPVIF Iztacalco, entrevista realizada el 13 de diciembre de 2002, D. F.
53. Wuotto Cruz, Susana, Exdiputada local por el PRD e integrante del Colectivo Mujeres por la Democracia, entrevista realizada el 3 de julio de 2002, Puebla, Pue.
54. Zermelo Vázquez, Laura Cecilia, Directora de la Procuraduría de Atención a Víctimas, entrevista realizada el 19 de junio de 2002, Región A y B, Irapuato, Gto.
55. Zúñiga, Edith, Directora Académica, Tech Palleui, entrevista realizada el 18 de noviembre de 2002, D. F.

Referencias

- Acevedo, Marta, Angelina del Valle, Marta Lamas, María Elena Sánchez y Guadalupe Zamarrón (1977), “Piezas de un rompecabezas”, *Revista Fem*, vol. II, núm. 5, México: Nueva Cultura Feminista, Octubre-diciembre, pp. 11-26.
- Adler Lomnitz, Larissa (1998), *Redes sociales, cultura y poder*, México, Miguel Angel Porrúa/FLACSO.
- Aguilar Villanueva (1996) (ed.), “Estudio Introductorio”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa, pp. 15-72.
- Aguilar, Luis F. (1999), “Coordinación social y administración pública”, en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social, México*, IIS-UNAM/Plaza y Valdés, pp. 123-149.
- Aguirre M, Alberto (2003), “Mujeres en San Lázaro”, *Enfoque*, Suplemento dominical del Periódico Reforma, México, 31 de agosto, núm 497, p. 15
- Alcántara, Narda, Silvia Casasola y Douglas R. White (2002), “La estrategia matrimonial de la red de poder de Guatemala colonial”, en Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt (eds.) *Análisis de redes, aplicaciones en Ciencias Sociales*, México, IIMAS-UNAM, pp.157-178.
- Argott, Cisneros Margarita (1999), *Revista Fem*, Publicación Feminista Mensual, año 23, núm., 29, octubre, pp.62-69.
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (1999), “Género y clase como ejes de inequidad: una mirada metodológica”, Ponencia presentada en el *1er. Congreso Nacional de Ciencias Sociales*, 19-23 de abril, México, D. F., COMECSO.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (2000), “Reformas al Código Civil en materia familiar para el Distrito Federal, México, *Reforma*, 3 de mayo, p. 8A.
- Bartolini, S. (1991) “Metodología de la investigación política”, en Pasquino G. et al., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 39-78.
- Bartra, Eli (1999), “Estudios de la Mujer”, *Revista Fem*, Publicación Feminista Mensual, año 23, núm., 29, octubre, pp. 35-36.
- Beckwith, Karen (2000), ‘Beyond compare? Women’s movements in comparative perspective’, in *European Journal of Political Research* 37: 431-468, Printed in Netherlands.

- Beltrán Miranada, Yuri Gabriel (2001), *Políticas sociales de atención y prevención de la violencia familiar. La experiencia del Distrito Federal 1997-2000*, Tesis de Licenciatura en economía, UNAM, Facultad de Economía.
- Bogason, Peter and Theo A. J. Toonen (1998), "Introduction: networks in public administration", in Peter Bogason and Theo A.J. Toonen, *Public Administration an international quarterly*, Published by Blackwell Publishers, Vol. 76, No. 2, pp. 205-227.
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. 2002. Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard: Analytic Technologies.
- Börzel, Tanja A. (1998), "Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks", in Peter Bogason and Theo A.J. Toonen, *Public Administration an international quarterly*, Published by Blackwell Publishers, Vol. 76, No. 2, 253-273.
- _____ (1997), "What's so special about policy networks? An exploration of the concep and its usefulness in studing european governance", en *European Integration Online Papers*, (EIOP vol. 1). Disponible en: http://www.eiop.or.at/ciop/texte/1997-016a_hm
- Bronfman, Mario (2000), *Como se vive se muere. Familia, redes sociales y muerte infantil*, Cuernavaca, UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Campos Beltrán, María del Rosario (2002, "Un enfoque de género. Las políticas contra la violencia intrafamiliar en México", en Isabela Macchia (coord.), *Infancia y política social*, México, UNICEF-UAM-X, pp. 99-118.
- _____ (2000), *Programas y políticas para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en México ¿Hacia la equidad de género?*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, Tesis de Maestría en Sociología Política, 175 p.
- Canto Manuel (1998), "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas A. C./Miguel Ángel Porrúa/International Society For Third Sector Research, pp. 77-97.
- Carbonell, Miguel (2003), "En defensa de las cuotas electorales de género", *Milenio Diario*, México, 22 de junio, p. 22.

- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc (1999), *Segundo Informe de Gobierno*, Jefe de Gobierno del Distrito Federal (1997-1999), www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/index.html
- Cardozo B, Myriam (1997), “El papel de la mujer en las políticas públicas”, en *El Cotidiano*, México, UAM-A, núm. 84, julio-agosto, pp. 54-57.
- Carmona y Mercado (2000), *Violencia familiar una cuestión de género. Guía para la capacitación*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, Tomo II.
- Casas, Rosalba (coord.) (2001), *La formación de redes de conocimiento. Una perspectiva regional desde México*, México, Antropos/IIS-UNAM.
- Castells, Carme (comp.) (1996), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Carrillo Prieto, Ignacio (2002), “Mesa Redonda ‘Los hombres opinan’: Violencias contra la mujer”, *CIMAC Noticias*, 23 de noviembre, 2 p.
- CEPAL (1999), *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y El Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing*, Santiago de Chile.
- Cloke, Paul, Paul Milbourne and Rebekah Widdowfield (2000).-“Partnership and Policy Networks in rural local governance: Homelessness in Taunton”, in *Public Administration an International Quarterly*, Volume 78, Number 1, , pp.111-133.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1996), “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos” en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa, pp. 77- 104.
- COESPO (1998), *Programa Estatal de la Mujer*, Guanajuato, COESPO.
- COESPO/IMUG (s. f.), *Programa Estatal de Atención, Asistencia y Prevención de Violencia Familiar*, Guanajuato, COESPO/IMUG.
- CONAPO (1985), *Evaluación del decenio de la mujer 1975-1985*, México, CONAPO.
- CONAPO (2000), *Índice de Desarrollo Humano por Entidad Federativa, Estimaciones*, CONAPO, México. www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html
- CONAPO (s. f.), *Indicadores Demográficos 1995-2020*, Distrito Federal. www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/principal.html

- Congreso del Estado de Puebla, (1999) *Decreto que crea el Instituto Poblano de la Mujer como un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado*, Puebla, 24 de marzo, 12 p.
- CONMUJER (2000), *Plataforma de Acción Pekín + 5. Informe de Ejecución*, México, Secretaría de Gobernación/CONMUJER.
- CONMUJER (s. f.), *Compromisos Internacionales. Las cuatro Conferencias Internacionales de la Mujer*,
- Conniff, Michael L (1999), “Epilogue”, en Michael L. Conniff (ed.) *Populism in Latin America*, Tuscalousa: The University of Alabama Press.
- _____ (1982), “Introduction: Toward a Comparative Definition of Populism”, en Michael L. Conniff (ed.) *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Corona Godínez, Mónica Patricia, Laura Liselotte Correa de la Torre, María Cristina Espinosa Calderón y María Elena Pedraza Domínguez (2002), *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- D’Aubeterre Buznego, María Eugenia, (1995), “Tiempos de espera: emigración masculina, ciclo doméstico y situación de las mujeres en San Miguel Acuexcomac, Puebla” en González, Soledad, et al. *Relaciones de género y transformaciones agrarias: estudios sobre el campo mexicano*, El Colegio de México/PIEM, México, pp. 255-297.
- Dabas, Nora Elina n(1993), *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Daugbjerg, Carsten (1998), “Linking policy networks and enviromental policies: nitrate policy making in Denmark and Sweden” in Peter Bogason and Theo A.J. Toonen, *Public Administration an international quarterly*, Published by Blackwell Publishers, Vol. 76, No. 2, (pp. 275-294)
- De Barbieri, Teresita (1990), “Ni tanto ni tan poco: las reformas penales relativas a la violencia sexual”, en *Debate feminista*, México, año I, vol. 1, marzo de 199, pp. 345-356.
- _____ (1986), *Movimientos feministas*, México, *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas* núm. 37, UNAM-Coordinación de Humanidades.
- Del Río, Alma Elizabeth (1999), *Instituto de la Mujer del Distrito Federal*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Academia de Psicología.

- Del Valle, Sonia (2003) "Abren paso a la equidad", *Reforma*, México, 31 de agosto, p. 4ª.
- _____ (1999), "Irrumpiendo en el escenario político", *Mujer Contemporánea*, Aguascalientes, año, 5, núm 49, julio, pp. 9-10.
- Díaz Amador, Ma. Carmen (1996), "Puebla: Política y ciudadanía", *Ciudades*, México, RNIU, abril-junio, pp. 45- 52.
- Díaz, Castellanos Guadalupe y Guadalupe López García (2000), "La elección presidencial desde la mirada feminista" *Revista Fem*, Publicación Feminista Mensual, año 24, núm. 207, Junio, pp. 6- 14.
- Diario Oficial del Estado de Puebla (2001), *Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla*, Gobierno Constitucional del estado de Puebla, Puebla, 6 de abril, 16 p.
- Dudley, Geoffrey (1999), "British Steel and Government since privatization: Policy 'Framing' and the transformation of policy networks", in *Public Administration an International Quarterly*, Volume 77, Number 1, pp. 50-71.
- Duque, Isabel (2001) "Las redes, sus estrategias y propuestas", Ponencia presentada en Seminario 2001 "Violencia de género, salud y derechos humanos en las Américas", Cancún Q, R., México, junio 4 al 7 .
- EDF (2000), *Dirección de Estadísticas y Estudios Electorales, Elecciones Jefes Delegacionales D. F. 2000*, México, IEDF. <http://www.iedf.org.mx>
- Elder, Charles D. Y Roger W. Coob (1996), "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 2ª. Ed., México, Miguel Angel Porrua, pp. 77-104.
- Erickson, B. (1978), "Some problems of inference from chain data, in Schuessler, K. F. (ed.), *Sociological Methodology*, 1979, San Francisco: Jossey-Bass, pages 276-302.
- Espinosa Velasco, Guillermo (2001), "Capital social y hoyos estructurales", *Seminario del Laboratorio de Redes*, México, IIMAS-UNAM, 12 p.
- Evans, Mark (1998), "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica" en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. VII, núm. 2, México, segundo semestre, pp. 229-266.

- Faust, Katherine (2002), "Las redes sociales en las Ciencias Sociales y del Comportamiento", en Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt (eds.) *Análisis de redes aplicaciones en Ciencias Sociales*, México, IIMAS-UNAM, pp. 2-14.
- Fem, (2000), "La elección presidencial desde la mirada feminista", *Fem*, Publicación Feminista Mensual, año 24, núm. 207, junio.
- Fernández Poncela, Anna M. (1997), "Las acciones afirmativas en la política", *Fem*, Publicación Feminista Mensual, año 21, núm 169, abril, pp. 6-8.
- _____ (1995), "¿Tiene género la política social?" en Carlos M. Vilas (coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste*, México, UNAM/Nueva Sociedad, pp. 131-152.
- _____ (1995a), "Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión", en Anna M. Fernández Poncela (ccord.), *Participación política de las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, pp. 23-84.
- Fleury, Sonia (2002), "El desafío de la gestión de las redes de políticas", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13, Instituto Internacional de la Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, pp. 221-247.
Disponible en: <http://www.iigov.org>
- Flores, Lourdes (2003), "INEGI: limitada participación política", *El Universal*, INEGI: limitada participación política", 8 de marzo de 2003, p. A12.
- Fox, Vicente (1997), III Informe de Gobierno, Guanajuato, Poder Ejecutivo Estatal, www.guanajuato.gob.mx/gestiones/informes/tercer/social.htm
- Fox, Vicente (1998), IV Informe de Gobierno, Guanajuato, Poder Ejecutivo Estatal, www.guanajuato.gob.mx/gestiones/informes/4toinforme/index.htm
- Frank, O. (1979), "Estimation of population totals by use snowball samples, in Holland, P. W., and Leinhardt, S. (eds.), *Perspectives on Social Network Research*, New York: Academic Press, pages 319-348.
- Giglia, Angela y Rosalía Winocur (2002), "Posibilidades y alcances de las técnicas antropológicas para el estudio de la cultura política", en Winocur, Rosalía (coord.), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, México, Miguel Angel Porrúa/IFE, pp. 91-127.
- Gobierno de Guanajuato (2001), *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Guanajuato, Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF Guanajuato). www.guanajuato.gob.mx/index.html

- Gomáriz, Enrique (1992), “Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas”, Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres, núm. 17, diciembre.
- Gómez Tagle, Silvia (2001), “La Representación en el Distrito Federal: Carencias y Excesos”, *Foro sobre la Reforma Política en el Distrito Federal*, Mesa 5, México.
www.iedf.org.mx/deceyec/foro_reforma/mesa5/la_representacion_en_el_df.pdf
- González Ascencio, Gerardo (1996), “Sociedad civil organizada y poder parlamentario: un binomio posible en el caso de la reforma a los delitos sexuales” en Gerardo González Ascencio y Patricia Duarte Sánchez (comps.), *La violencia de género en México, un obstáculo para la democracia y el desarrollo*, México, UAM-A, pp. 167-189.
- González Montes, Soledad (1999), “Los aportes de las ONG a la salud reproductiva en México”, en Soledad González Montes (coord.), *Las ONG mexicanas y la salud reproductiva*, México, El Colegio de México, pp. 15-51.
- González, Román (2001), “Instituto Poblano de la Mujer, modelo de instancia pública para las mexicanas”, México, CIMAC, 19 de enero. Disponible en <http://www.cimac>.
- González Suárez, Patricia (1996), “Proceso electoral en Guanajuato”, *Ciudades*, México, RNIU, abril-junio, pp. 53-59.
- Goodman, L. A. (1961). “Snowball Sampling”, *Annals of Mathematical Statistics*, 32, 148-170.
- Gordon, Sara (1998), “Entre la filantropía y el mercado: La Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural”, en José Luis Méndez (coord.) op. cit., pp. 293-320.
- Grupos feministas en México (1977), “Grupos Feministas en México”, *Revista fem*, vol. II, núm. 5, México: Nueva Cultura Feminista, octubre-diciembre, pp. 27-32.
- Hanneman A., Robert (2000), *Introducción a los métodos de análisis sociales*, Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside, Traducción María Angela Petrizzo y José Luis Molina. Disponible en <http://wizard.ucr.edu/~rhanneman/networks/text/textindex.html>
- Hecló, Hugh (1996), “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 2ª. ed., México, Porrúa, pp. 257-284.
- Herrera, rolando (2002), “Acusan 25 mil al año violencia intrafamiliar”, México, *Reforma*, 6 de julio.

Hidalgo R., Antonieta (1997), “¿Cómo ascienden las priistas a los puestos de decisión y poder? Un estudio exploratorio”, en *El Cotidiano*, México, UAM-A, núm. 84, julio-agosto, pp. 46-53.

http://www.gobernacion.gob.mx/general/asps/tplOnlyText.asp?IdDoc=ti_muj_ca_compromisos

Huerta, Ramón Martín (1999), V Informe de Gobierno, Guanajuato, Poder Ejecutivo Estatal.

Hyrabayati Ryo, Lane (1993), “Introduction” y “Paisanazgo and Migrant Associations” Cultural Capital. Mountain Zapotec Migrant Associations in Mexico City, The University of Arizona Press, Tucson y Londres, pp. 1-24

IEEG (2001), *Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Estadísticas Elecciones* www.ieeg.org.mx/ieeg2/marco.cfm?comicio0casillas_a

IEEP (2001), Instituto Electoral del Estado de Puebla, Estadísticas Elecciones. www.ieep.org.mx

Inchaustégui Romero, Teresa (1999), “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, en *La ventana*, núm 10, Universidad de Guadalajara, pp. 84- 123.

INEGI (1999), *Anuario Estadístico del Distrito Federal 1999*, INEGI, México. www.df.gob.mx/agenda2000/geograficos/index.html

INEGI (2000), *Marco Geoestadístico 2000*, México. www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fgto.html

INEGI (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, INEGI www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fgto.html

INEGI (2001), *Encuesta Nacional de Empleo 2000*, INEGI, México. www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fgto.html

INEGI (2002), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)*, INEGI, México. www.inegi.gob.mx/coyuntura/espanol/estados/pue/tdat.html

INEGI DGG (1991). *Superficie de la Republica Mexicana por Estados 1991*, México. www.df.gob.mx/agenda2000/agograficos/index.htm

INMUJERES (2003), *Programa por una Vida sin Violencia 2002-2006*, México, INMUJERES.

_____ (2002a), *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (PROEQUIDAD)*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.

_____ (2002b), *Primer informe de labores 2000-2001*, México, INMUJERES.

- _____ (2002c), *1er Informe de Avances de Ejecución del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (PROEQUIDAD)*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 8 de marzo.
- IPM (2000), *Programa Estatal de Violencia Familiar 2000-2005*, Puebla, Gobierno del Estado, Instituto Poblano de la Mujer.
- IPM (1998), *Memoria de la Reunión Nacional de "Seguimiento a los Acuerdos de El Cairo"*, Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, Puebla, Instituto Poblano de la Mujer, 28 al 31 de enero.
- IPM (s. f. 1), *Instituto Poblano de la Mujer*. <http://www.sicomnet.edu.mx/ipm/html/Menu2.html>
- IPM (s. f. 2), *Encuesta Condición y situación de las Mujeres Poblanas en 2002*, <http://www.sicomnet.edu.mx/ipm/html/Menu2.html>
- Irizar, Guadalupe y Daniel Lizarraga (2003), "Aprueba IFE registro de los plurinominales", México, *Reforma*, 4 de mayo, p. 4^a.
- Jarquín, Soledad (2001), "Dotará de recursos gobernador Murat al Instituto de las Mujeres Oaxaqueñas", *CIMAC*, México, 7 de marzo. Disponible en: <http://www.cimac.org.mx/noticias/01mar/0130712.html>
- Jusidman, Clara (1999), "Asistencia y prevención de la violencia familiar prioridad en la política social del gobierno del Distrito Federal", México, *La Jornada*, Derechos y Ciudadanía, Suplemento Mensual, núm. 37, noviembre, p. 2.
- Kabeer, Naila, (1998), *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, PUEG, UNAM-Paidós.
- Kaufman, Michael (2000), "Masculinidad dominante, armadura que paraliza", *La Jornada*, Suplemento Letra S, México, núm 45, abril 6, p. 5.
- _____ (1998), "La construcción de la masculinidad y la triada de la violencia masculina", en *Violencia doméstica*, México, CIDHAL, PRODEC, Centro de Documentación "Beatriz Hollants", pp. 52-71.
- Keck, Margaret E y Kathryn Sikkink (2000), "1. Una presentación de las redes transnacionales de defensa en la política internacional", *Activistas sin fronteras*, México, Siglo XXI.
- Kimmel, Michael (1999), "La masculinidad y la reticencia al cambio" en *Letra S*, Suplemento de *La Jornada*, México, abril, pp. 8-9.

- Klijn, E. H. (1998), "Policy Networks: An Overview" in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F.; (eds.), *Managing Complex Networks*, SAGE, London.
- Labastida Martín del Campo, Julio Alfonso (2002), *Mexique: légitimité et changement de régime*", Thèse pour obtenir le grade de Docteur de L'Ehess en Sociologie, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Lagarde, Marcela (1997), Género y feminismo. Desarrollo Humano y democracia, (2a. edic.), España, Edit. Horas y Horas, (Cuadernos Inacabados, núm. 25).
- Leal, Alicia (2003), "Red Nacional de Refugios para Mujeres en Situación de Violencia", ponencia presentada en la Reunión Internacional de Modelos de atención a la Violencia de Género, INMUJERES, México D. F, del 11 al 13 de junio.
- Le Galés, Patrick (2001), "Urban Governance and Policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A french case study", in *Public Administration an international quarterly*, Volume 79, Number 1, pp. 167-184.
- Lechner, Norbert (1997), "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, núm. 61, abril, pp. 8-17.
- Lechner, Norbert (1999), "El Estado en el contexto de la modernidad", en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coords.), op. cit. , pp. 39-54.
- Lechner, Robert, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coords.) (1999), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés.
- Licha, Isabel (2001), "Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social", INDES/BID, Washington. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/anales6/lichared.html>
- López Obrador, Andrés (2001), *Primer Informe de Gobierno. Gobierno del Distrito Federal*, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. www.df.gob.mx/jefatura/documentos/informe/1erinforme/anexo/estadistica/capituloIV/cuadroiv08.pdf
- López Rosas, Moisés (2001), "Gobiernos divididos horizontales en México", *Sociológica*, año 16, núm. 45-46, enero-agosto, pp. 201-232.

- Luna, Matilde (en prensa), "La relación entre economía y conocimiento. Redes y traductores en la administración del conflicto", en René Millán (coord.), *Cambios y administración del conflicto en México*, México, IIS-UNAM.
- Machín, Juan (2003), "Introducción a una teoría de modelos", mimeo.
- Martínez Escamilla, Víctor Hugo (1996), "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico", en *Política y Cultura*, op. cit, pp.37-60.
- Martínez Corona, Beatriz y Susana Mejía Flores (1997), *Ideología y práctica en delitos cometidos contra mujeres: El Sistema Judicial y la violencia en una región indígena de Puebla*, México, Colegio de Posgraduados, Campus Puebla.
- Martínez, Valentina y Francisca Pérez (1991), *Redes sociales e Institucionales para enfrentar la Violencia Intrafamiliar 1991-1994*, Chile, Servicio Nacional de la Mujer, núm. 32.
- Massolo, Alejandra, (1994) "Introducción. Política y mujeres: una peculiar relación", en Alejandra Massolo (coord.) *Participación política y acción colectiva de las mujeres*", COLMEX-PIEM, 1994, pp. 13-44.
- Mazlish, Bruce (2000), "Invisible Ties, from patronage to networks", in *Theory, Culture & Society* (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 17 (2), PP. 1-19.
- Messner, Dirk (1999), "Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social", en Robert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM- Plaza y Valdés, pp. 77-122.
- Meyemberg Valero, Itzel *et al.* (1999), *Mujer los derechos humanos son tuyos ¡conócelos! ¡Hazlos valer!*, México, Gobierno del D. F. /CNDH-D. F./Milenio Feminista.
- Milanese, Efrén, Roberto Merlo y Juan Machín (2000), *Redes que previenen*, México, SEP/Instituto Mexicano de la Juventud.
- Molina G., Natacha, "De la denuncia a la construcción de la iguldad: nuevas articulaciones entre ciudadanía y género", en Enrique Correa y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*, Chile, (fotocopias), pp. 102-120.
- Molina, José Luis (2001), *El análisis de redes sociales. Una introducción*, Barcelona, Bellaterra.

- Monroy Lozada, Adriana (2002), "IPM Más de 17 mil llamadas. 075 Telmujer, tres años de servicio", *Convivencias*, Puebla, 1º de febrero, p. 4.
- Montes García, Olga (2000), "Cultura, etnicidad y migración: los zapotecos en Los Angeles, California", en *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, núms. 19 y 20, pp. 49-67.
- Morales, Melquíades (2000), Primer Informe de Gobierno, Puebla, Poder Ejecutivo Estatal, www.puebla.gob.mx/gobierno/informes/
- _____ (2001), Segundo Informe de Gobierno, Puebla, Poder Ejecutivo Estatal www.puebla.gob.mx/gobierno/informes/segundoinformemmf.zip
- Moreno S., Pedro (1996), "Organismos civiles y elaboración de políticas públicas", en *Política y Cultura*, México, UAM-X, otoño, pp. 61-71.
- Navas Turcios, María Candelaria, (coord.), (1987), *Jornadas feministas. Feminismo y sectores populares en América Latina*, México, EMAS, CIDHAL, GEM, MAS, CEM, COVAC y APIS.
- Ortega González, Margarita (2000), "Presentación", en Beatriz Schmukler (coord.), *Diagnóstico y evaluación de los programas de gobierno y de organizaciones civiles enfocados a la violencia doméstica en el estado de Guanajuato*, México, COESPO (Serie Género y Desarrollo), pp. 11-12.
- Ortiz, Delia Angélica (1998), "Instalarán unidades de atención a partir de agosto. Atenderán denuncias de violencia familiar", México, *Reforma*, 28 de julio, p. 4B.
- Palma, Esperanza (2001), "El Partido de la revolución Democrática frente a las elecciones presidenciales de 2000: resultados electorales y definiciones programáticas", Ponencia presentada en el *XXIII Congreso de Latin American Studies Association (LASA)*, Washington D. C., 6 al 8 de septiembre, 18 p.
- Pemberton, Hugh (2000), "Policy networks and policy learning: UK economic policy in the 1960s and 1970s", in *Public Administration*, Vol. 78, No 4, (771-792)
- Pérez Yarahúan, Gabriela y David García Junco (1998), "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta", en José Luis Méndez (coor.), op. cit., pp. 451-490.
- Pérez-Gil, Sara Elena y Griselda Martínez (1999), "Perfiles de liderazgos femeninos en organismos civiles en México", *Iztapalapa*, Rev. De Ciencias Sociales y Humanidades, México, UAM-I, año 19, núm. 45, enero-junio, pp. 169-190.

- Peschard, Jacqueline (1999), "Más allá de las cuotas", *Mujer Contemporánea*, Aguascalientes, año, 5, núm 49, julio, pp. 5- 8.
- Powell Walter W., and Laurel Smith-Doerr (1994), "Networks and economic life" , in *The handbook of economic Sociology*, Neil J. Smelser and Richard Swedberg, editors, Princeton University Press, New York, pp.367-402.
- PROEQUIDAD (2002), *1er informe de avances de ejecución*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- Programa Estatal contra la Violencia Intrafamiliar en Puebla 2000-2005 (2000)*, México, Gobierno del Estado de Puebla.
- Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal (2000)*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.
- PRONAM (1999), *Logros de las mujeres durante 1999*, México, Programa Nacional de la Mujer 8p.
<http://www.gobernacion.gob.mx/general/asps/tplTables.asp?IdDoc=ti-muj-ca-logros>
- _____, (s. f. a), *Compromisos internacionales. Las cuatro conferencias internacionales de la mujer*, México, Programa Nacional de la Mujer, 3 p. [http://www.gobernacion.gob.mx/general/asps/tplOnlyText.asp? IdDoc=ti_muj_ca_compromisos](http://www.gobernacion.gob.mx/general/asps/tplOnlyText.asp?IdDoc=ti_muj_ca_compromisos)
- _____, (s. f. b), *Datos básicos sobre CONMUJER y el PRONAM*, México, Programa Nacional de la Mujer, 4 p. [http://www.gobernacion.gob.mx/general/asps/tplOnlyText.asp? IdDoc=ti_muj_datosbasicos](http://www.gobernacion.gob.mx/general/asps/tplOnlyText.asp?IdDoc=ti_muj_datosbasicos)
- PRONAVI/CONMUJER (2000), *Informe final de avance en el cumplimiento del Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000*, México, ed. Comunicación Gráfica Interactiva.
- Rhodes, R. A. W. (1992), "New directions in the study of policy networks, *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Riechmann, Jorge y Francisco Fernández Buey (1994), *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, España, Paidós.
- Riquer, Florinda (1997), "La situación de la Mujer como objeto de la política pública. El Programa Nacional de la Mujer 1995-2000", en: Enrique Valencia Lomelí (coord.) *La política social de Ernesto Zedillo, a dos años*, México, Red Observatorio Social, pp. 255-266.

- Rivera Gómez, Elva (2002), "Para una historiografía reciente de las mujeres en Puebla", en Gloria Tirado Villegas (coord.), *Construyendo la historia de las mujeres*, Instituto Poblano de la Mujer/Centro de Estudios de Género FFyL de la BUAP, pp.133-150.
- Robles Berlanga, Rosario (2000), Tercer Informe de Gobierno, Jefa de Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/jefatura/admon/rosario/informe/index.html
- Rodríguez, Ruth (2003), "Una de cada 5 mujeres padece violencia intrafamiliar", México, *El Universal*, 23 de marzo.
- Rojas, Rosa y Aleyda Aguirre, (2001), "Machismo presupuestal en las bajas asignaciones a los Institutos de las mujeres", *Triple Jornada*, Suplemento mensual del periódico la Jornada, México, núm 35, julio.
- Ruiz, Miriam (2003), "Violentadas en su casa una de cada cinco mexicanas", *CIMAC*, México, 19 de marzo.
- Sánchez, Martha Judith (2000), "Identidad y migración. Oaxaqueños en Napa, Sonoma, California" en Cuadernos Agrarios, Nueva Epoca, núms. 19 y 20, pp. 35-67.
- Schmidt, Gil Mendieta, Castro (1993) "La red de poder mexicana. El caso de Miguel Alemán", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 3, julio-septiembre, pp.103-117.
- Schmidt, Gil Mendieta, Castro y Ruiz (1998), "Un análisis dinámico de las redes de poder. El caso de México", en *Metapolítica*, vol. 2, núm. 7, pp. 409-432.
- Schmukler, Beatriz (1996), "La perspectiva de género en los proyectos de desarrollo y su diferencia con la perspectiva de mujer y desarrollo", en: R. Casas *et. al. Las políticas sociales de México en los años 90's*, México, Instituto Mora, Instituto de IIS-UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés, México, pp. 349-363.
- Schmukler, Beatriz (coord.) (2000), *Diagnóstico y evaluación de los programas de gobierno y de organizaciones civiles enfocados a la violencia doméstica en el estado de Guanajuato*, México, COESPO (Serie Género y Desarrollo).
- Scott, John (1997) "Networks and Relations", in John Scott, *Social Network Analysis. A handbook*, SAGE, Publications, pp. 1-6.
- Secretaría de Desarrollo Social (2000), *Informe de Gestión 1997-2000 de la Secretaría de Desarrollo Social 1998-2000*, Ciudad de México.

- Secretaría de Desarrollo Social (2000), *Principales actividades realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social 1998-2000*, Ciudad de México.
- Tarrés María Luisa (1996), “Espacios privados para la participación pública: algunos rasgos de las ONG dedicadas a la mujer” en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. XIV, núm. 40, enero-abril, pp. 3-32.
- _____ (1998), “De la identidad al espacio público: las organizaciones no gubernamentales de mujeres en México”, en José Luis Méndez (coord.), op. cit., pp. 101-135.
- Tirado Villegas, Gloria (2002), “Tradición y ruptura. Identidad y diferencias de las mujeres poblanas”, en Gloria Tirado Villegas (coord.), *Construyendo la historia de las mujeres*, Instituto Poblano de la Mujer/Centro de Estudios de Género FFyL de la BUAP, pp. 119-132.
- Toke, Dave (2000), "Policy Network creation: The case of energy efficiency", in *Public Administration*, Vol. 78, No. 4, (835-854).
- Toonen Theo A. J. (1998), “Networks, management and institutions: public administration as ‘Normal science’”, in Peter Bogason and Theo A.J. Toonen, *Public Administration an international quarterly*, Published by Blackwell Publishers, Vol. 76, No. 2, (pp. 229-252).
- Torres, Blanca (1998), “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación”, en José Luis Méndez (coord.), op. cit. pp. 35-62.
- Valdés Ugalde, Francisco (1999), “Racionalidad e instituciones en la reforma del Estado”, en Norbert Lechner, René Millán y Franciso Valdés (coords.), op. cit. , pp. 21-38.
- Velasco Ortiz, Laura (1995), “La conquista de la frontera norte: vendedoras ambulantes indígenas en Tijuana”, en *Estudiar a la familia comprender a la sociedad, Investigación sobre las Familias y los Fenómenos Sociales Emergentes en México*, Premio 1995, DIF/PUEG/CONAPO/UAM-A/UNICEF, pp. 39-105.
- Waarden, Franz Van (1992), “Dimensions and types of policy networks” in *European Journal of Political Research*, 21:29-52.
- Wasserman Stanley y Katherine Faust (1994) “Centrality and Prestige”, *Social Network Analysis: methods and applications*, Cambridge, University Press.

Apéndice

Contenido:

- I. Cuestionario
- II. Apéndice Sociodemográfico
 - II. 1. Distrito Federal
 - II. 2. Guanajuato
 - II. 3. Puebla
- III. Otros

I. Cuestionario para realizar entrevistas de relaciones de colaboración en el desarrollo de políticas contra la violencia familiar

Para aplicarse a funcionarios (as) de gobierno, integrantes de ONG y de la academia

Entrevista realizada por: _____

Lugar y fecha: _____

Hora: _____

Código de la entrevista: (RPAVF, seguido de las siglas del estado, fecha día/mes/año y número consecutivo): RPAVF / - - / .

Introducción: Estoy realizando un estudio en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con apoyo del CONACYT, que constituye mi tesis de Doctorado y me interesa entrevistar a personas que desarrollan acciones contra la violencia intrafamiliar para conocer cómo se articulan las redes de relaciones entre diferentes personas (de instituciones de gobierno, ONG, de la academia, entre otros) para realizar su trabajo en este tema. Estoy segura que su (tu) colaboración en este trabajo será muy valiosa. La entrevista durará aproximadamente 35 minutos. ¿Podemos contar con su (tu) colaboración? (En caso de aceptación, continuar).

Para comenzar quiero preguntarle (te) algunos datos generales.

I. Datos generales del (la) entrevistado (a)

I1. Nombre: _____

Sexo: I2A. H__ I2B. M__ I3. Edad _____

I4. Cargo/puesto _____

I5. Institución u organización _____

I6. Domicilio laboral _____

I7. Teléfono (s) _____

I8. Correo Electrónico _____

I9. Antigüedad en la institución/organización. Años _____ meses _____

I10. Escolaridad _____

En caso de estudios superiores:

I11. Licenciatura en _____

I1A. Institución _____

I12. Maestría en _____

I12A. Institución _____

I13. Doctorado en _____

I13A. Institución _____

II. Desarrollo personal en programas de violencia

II1. ¿Cuánto tiempo tiene (s) trabajando el tema de violencia intrafamiliar?

_____ años _____ meses

II2. ¿Su (tu) trabajo se ha realizado desde? (Puede mencionar varias opciones)

II2A) La academia_____

II2B) Alguna ONG_____

II2C) Laborando en instituciones de gobierno_____

II2d) En forma independiente_____

II2E) Otra_____ (Especificar)_____

II3. ¿Usted (tu) realiza (s) acciones en materia de violencia intrafamiliar en los siguientes rubros? (en caso de sí describa brevemente).

Pregunta	Sí/No	Descripción
II3A. Detección de casos de violencia intrafamiliar		
II3B. Atención de personas involucradas en situaciones de violencia dentro de la familia		
II3C. Prevención de violencia intrafamiliar		
II3D. Establecimiento de un marco jurídico que sancione la violencia intrafamiliar		
II3E. Investigaciones acerca de distintas temáticas relacionadas con la violencia intrafamiliar		
II3I. Evaluación de las acciones realizadas		

III. Ligas con organizaciones e instituciones

III1. Me puede (s) mencionar en orden jerárquico a las personas con las que tiene (s) mayor colaboración. (Solicitar que mencionen primero a aquellas con las que colaboran más. Los datos de domicilio y teléfono se piden al final de la entrevista, explicando la técnica de trabajo de *bola de nieve*).

Nombre de la persona	Adscripción (Ong, academia, institución de gobierno, otra)	Nombre de la institución u organización	Domicilio, teléfono, E-mail

III2. ¿Es integrante de alguna comisión interinstitucional o de alguna red? (En caso de afirmar que es integrante de una red, pasar a la sección VI).

III2A Sí _____ (Pasar a III3) III2B No _____

III3 _____ ¿Cuál _____ (es)?

IV Formación de la red del PROEVI

IV2. Usted participó en el diseño del Programa estatal contra la Violencia Familiar?

IV2A Sí _____ (preguntar V3) IV2B No _____

IV3. ¿En qué forma?

IV4. Desde su punto de vista ¿Qué agrupaciones e instituciones son las que considera que trabajan mejor en el tema de violencia?

V. Redes egocéntricas

Lista generadora A (lazos de apoyo laboral/emocional).

En el trabajo relacionado con violencia familiar puede mencionar los nombres de al menos tres personas, a quienes acude (s) usted (tu) cuando: (Si ya mencionó a las personas

anteriormente, no se solicitan los datos de adscripción ni el nombre de la institución u organización).

V1 ...necesita (s) apoyo para realizar un proyecto o una acción y no cuenta (s) con los recursos (materiales, financieros o humanos) suficientes para hacerlo?

Nombre de la persona	Adscripción (Ong, academia, institución de gobierno, otra)	Nombre de la institución u organización

V2 ...necesita (s) asesoría para hacer su (tu) trabajo porque tiene (s) dudas que debe (s) resolver, pues de lo contrario, el proyecto podría no funcionar?

Nombre de la persona	Adscripción (Ong, academia, institución de gobierno, otra)	Nombre de la institución u organización

V3 ...necesita (s) apoyo para conseguir la aprobación de sus (tus) proyectos?

Nombre de la persona	Adscripción (Ong, academia, institución de gobierno, otra)	Nombre de la institución u organización

VI. Participación en redes institucionalizadas

VII. ¿Participa o colabora con alguna de las siguientes redes en acciones contra la violencia intrafamiliar? En caso de responder el inciso F especifique aquí el nombre (s)

y si tiene (n) alcance municipal, estatal, nacional y/o internacional _____

VI2. ¿Desde cuando forma (s) parte de la (s) red (s)? (responder en la tabla siguiente)

Años _____ Meses _____

VI3. ¿Cómo ingresó (aste) a la (s) red (es)? (responder en la tabla siguiente)

VI4. ¿Qué ha (s) obtenido al pertenecer a la red Puede decirnos brevemente ¿si al pertenecer a la red ha obtenido? (responder en la tabla siguiente)

VI5. ¿Qué ha (s) aportado a la red? (responder en la tabla siguiente)

Nombre de la red	Sí	No	VI2. Desde cuando(años/mese)	VI3. Cómo ingresó a la red	VI4. Qué ha obtenido al pertenecer a la red	VI5. Qué ha aportado a la red
Milenio Feminista						
Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales						
Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población						
Red por la Salud de las Mujeres del D. F.						
Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos (Elige)						
Otra						

Este estudio busca encontrar las relaciones que se presentan entre las personas que han trabajado el tema de la violencia familiar, por lo que usamos un método de bola de nieve, es decir, una entrevista va llevando a otra.

Me puede facilitar los datos de 3 de las personas que mencionó, con el fin de entrevistarlas también. (Responder en el cuadro de la pregunta III1).

Desea agregar algo más

Observaciones del (la) entrevistador (a)

II. Apéndice Sociodemográfico

II. 1. Distrito Federal

Geografía

El Distrito Federal representa el 0.1% de la superficie del país, con una extensión de 1,489.86 km². Colinda al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos. Se divide en 16 Delegaciones Políticas, de las cuales dos son las más representativas en cuanto a extensión territorial; la Delegación Milpa Alta y la Delegación Tlalpan ya que suman un 39.80% del total de territorio (INEGI, 1999).

Características poblacionales

En el Distrito Federal la población total asciende a 8,885,833 habitantes de los cuales 4,578,220 son mujeres y 4,279,613 son hombres. Por cada 100 hombres hay 107 mujeres, por lo que el índice de feminidad es igual a 1.07. En cuanto a nacimientos se tienen 146,162 contra 37,833 defunciones en el año 2002, dando un crecimiento natural de 108,329 habitantes. La tasa de fecundidad para el D. F. es de 1.8 hijos por mujer (CONAPO, s. f.).

En el Distrito Federal, la población urbana asciende a 8,584,919 habitantes y la rural es de 20,320 habitantes. La densidad poblacional es de 5,643 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual refleja una elevada densidad poblacional. En relación con la nupcialidad de las mujeres de 12 a 60 años de edad, 38.4% son solteras, 40.7 son casadas, 10.2 viven en unión libre y 10.5 son separadas, divorciadas o viudas (INEGI, 2001).

La delegación Iztapalapa es la que concentra un mayor número de habitantes que representan 21% del total, seguida de Gustavo A Madero con 14%, el resto concentran porcentajes menores al 10% de habitantes, como se muestra en la cuadro 28 y en la gráfica 18.

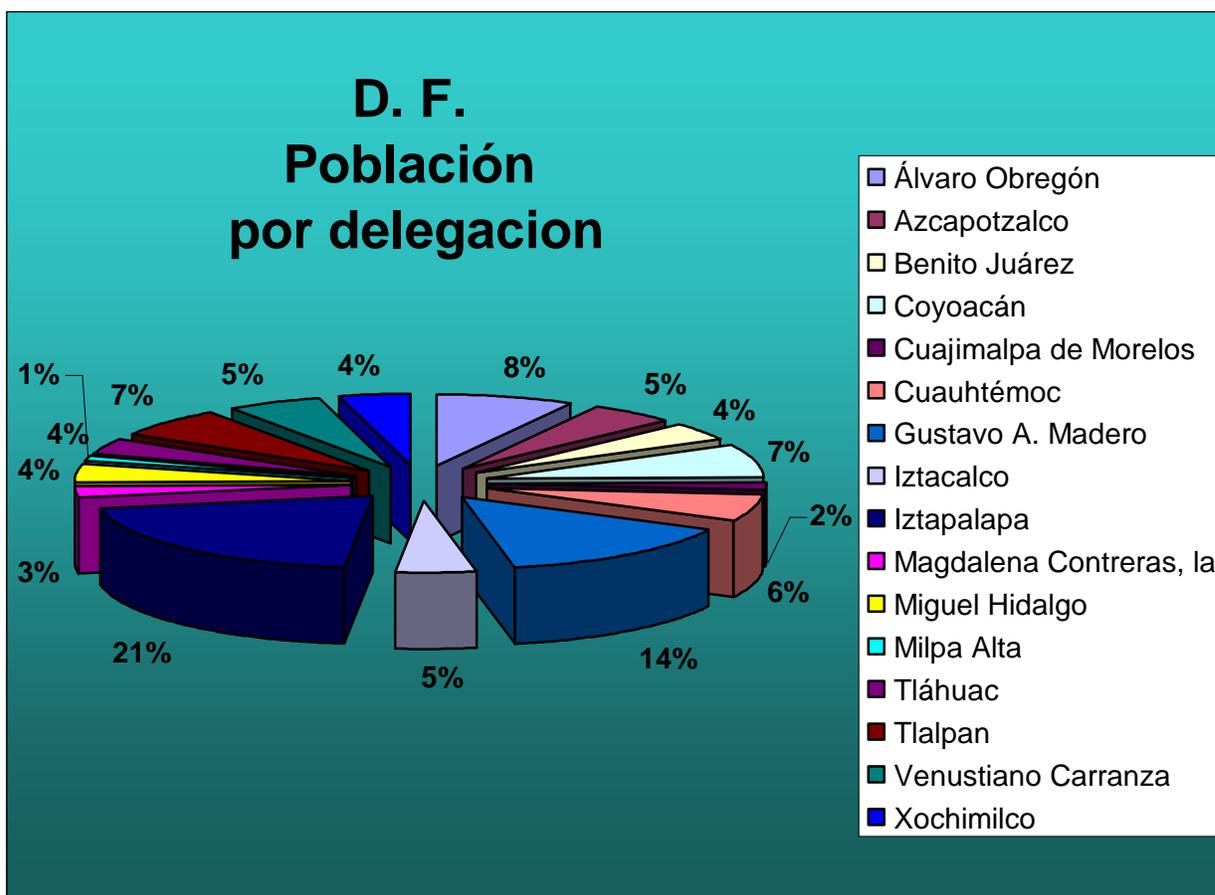
Cuadro 28**Distribución poblacional por sexo en las delegaciones políticas del Distrito Federal**

Delegación	% del territorio del D. F.	Población total	Población de Hombres	Población de mujeres
Álvaro Obregón	6.50	687,020	327,431	359,589
Azcapotzalco	2.20	441,008	210,101	230,907
Benito Juárez	1.80	360,478	160,409	200,069
Coyoacán	3.60	640,423	300,429	339,994
Cuajimalpa de Morelos	4.70	151,222	71,870	79,352
Cuauhtémoc	2.20	516,255	241,750	274,505
Gustavo A. Madero	5.90	1,235,542	595,133	640,409
Iztacalco	1.50	411,321	196,000	215,321
Iztapalapa	7.60	1,773,343	864,239	909,104
Magdalena Contreras	4.20	222,050	106,469	115,581
Miguel Hidalgo	3.10	352,640	160,132	192,508
Milpa Alta	19.20	96,773	47,898	48,875
Tláhuac	6.70	302,790	147,469	155,321
Tlalpan	20.70	581,781	280,063	301,698
Venustiano Carranza	2.20	462,806	219,200	243,606
Xochimilco	7.90	369,787	181,872	187,915

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2001).

Gráfica 18

Porcentaje de la población por delegación en el Distrito Federal



Elaboración propia con datos del cuadro 28.

Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano para la población del Distrito Federal es de 0.871, por lo que se ubica como un grado de desarrollo de nivel alto y ocupa el primer lugar en el índice en el país. El 97.1% de las personas de 15 años son alfabetos, van a la escuela el 69.8% de las personas de 6 a 24 años de edad. El PIB per cápita en dólares es de 17,696, el índice del PIB per cápita es el más alto del país y se ubica en 0.864, por arriba del promedio nacional que es de 0.721. El índice de alfabetización es de 0.971, en comparación con la media nacional de 0.905, por lo que es el más elevado del país. El índice de matriculación es de 0.698, el índice de nivel de escolaridad es de 0.880 (CONAPO, 2000). Sin embargo, aún cuando las cifras de desarrollo humano son las más altas del país, en el caso del D. F., hay

amplios contrastes de desigualdad social delegacionales y al interior de cada delegación y colonia.

La educación en el nivel profesional de las personas de 18 a 65 años se desglosa de la siguiente manera: la población de hombres mayores de 18 años es de 2,676,131 y las mujeres son 3,084,193. Sin instrucción superior se encuentran 1,973,543 hombres y 2,500,834 mujeres (INEI, 2001). Aún cuando las mujeres presentan un acceso mayor a la instrucción superior, en comparación con otros estados del país, las cifras más altas de instrucción corresponden a los varones en los distintos grados. Estas diferencias se muestran en el cuadro 29 y en la gráfica 19.

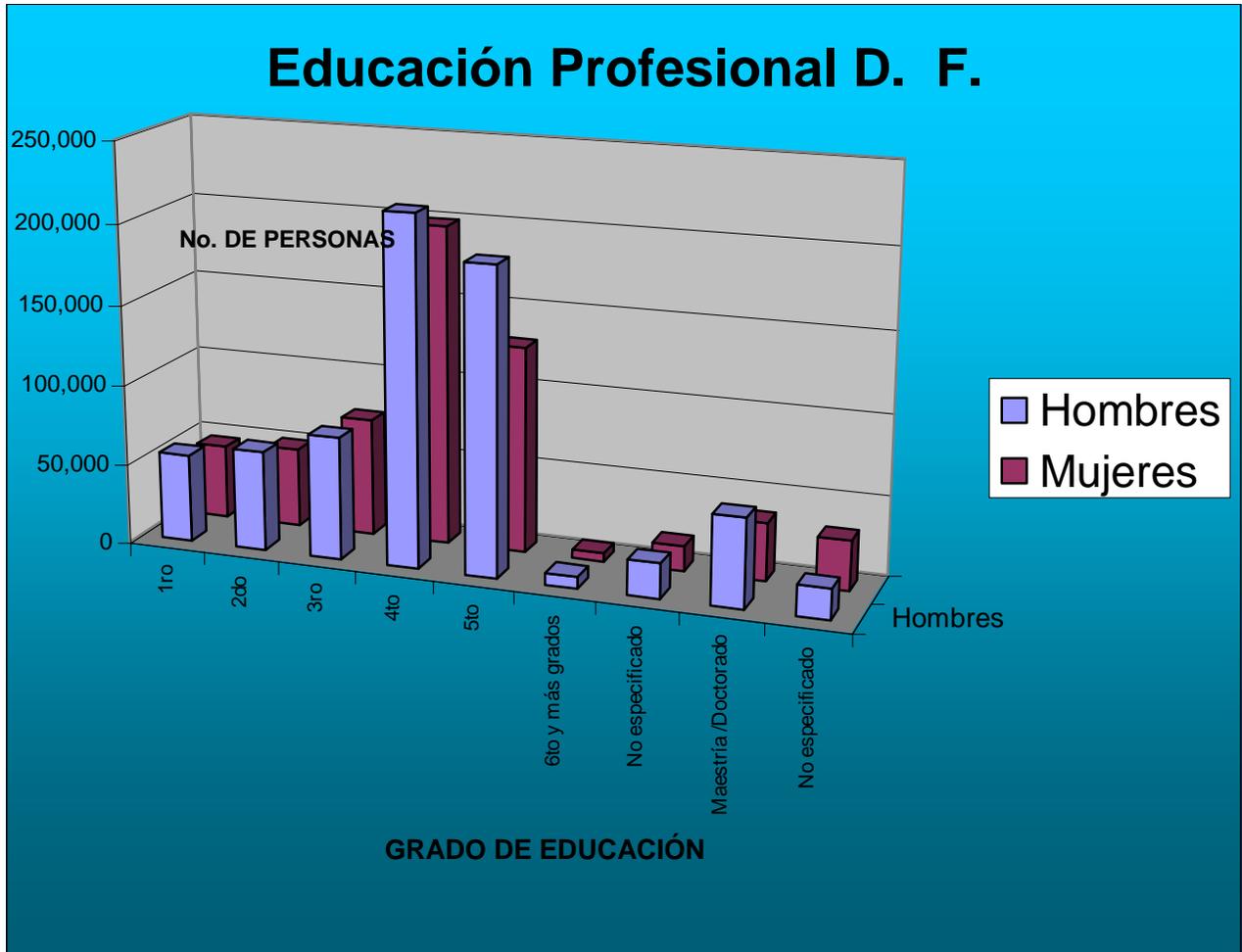
Cuadro 29
Población de 18 años y más según nivel profesional

Grado de Instrucción Superior (terminada)	Hombres	Mujeres
1ro	54,687	45,930
2do	62,169	49,183
3ro	76,260	73,196
4to	216,323	198,474
5to	189,909	128,472
6to y más grados	7,262	5,234
No especificado	21,812	15,770
Maestría /Doctorado	55,275	36,099
No especificado	18,891	31,001

Elaboración propia con datos INEGI (2001).

Gráfica 19

Nivel de educación para hombres y mujeres en el Distrito Federal



Elaboración propia con datos del cuadro 29.

Población económicamente activa

La población económicamente activa es de 3,826,609 personas de las cuales 2,314,187 son hombres y 1,512,422 son mujeres, teniendo para ambos casos el porcentaje mayor de personas trabajadoras en el rango de edad de los 20 a los 29 años (INEGI, 2001).

Con relación a las 15 ramas económicas más importantes del Distrito Federal, estas se caracterizan por incluir un 67.2% de las unidades económicas de la entidad, acaparar al 57.9 del personal ocupado (2,440,205 personas), generar un 61.2% (142,003,711 millones de pesos) de las remuneraciones totales, y porque sus activos fijos netos son del 49.6% (483,420,632 millones de pesos) (INEGI, 2001).

Cuadro 30

Principales características de las 15 ramas económicas más importantes

Lugar de la rama /a	Rama de actividad	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones totales	Lugar Nacional
1°	Prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados. Excluye agropecuarios	4.6%	14.7%	20.3%	1° de 32
6°	Comunicaciones	0.1%	3.2%	11.3%	1° de 32
3°	Comercio de productos no alimenticios al por mayor. Incluye alimentos para animales	3.2%	5.2%	6.2%	1° de 32
4°	Comercio de productos no alimenticios al por menor, en establecimientos especializados	22.6%	7.7%	2.7%	1° de 32
16°	Industria farmacéutica	0.1%	1.1%	2.8%	1° de 27
9°	Otros transportes terrestres de pasajeros	0.2%	3.5%	1.6%	1° de 32
7°	Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor	1.4%	2.0%	1.6%	1° de 33
14°	Fabricación de otras sustancias y productos químicos	0.2%	1.3%	2.4	1° de 32
29	Imprentas, editoriales e industrias conexas	1.3%	2.3%	2.2%	1° de 32
24°	Servicios educativos prestados por el sector privado	1.5%	3.3%	3.1%	1° de 32
48°	Transporte aéreo	No significativo	0.9%	3.4%	1° de 28
8°	Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor, en establecimientos especializados	22.4%	4.9%	0.3%	1° de 32
15°	Restaurantes, bares y centros nocturnos	8.9%	6.0%	1.8%	1° de 32
31°	Elaboración de productos de panadería	0.7	1.3	1.1	1° de 32
21°	Captación, tratamiento y suministro de agua	No significativo	0.5	0.4	1° de 32
-----	Las ramas restantes	32.8	42.1	38.8	-----

/a indica la posición a nivel nacional que cada rama ocupa dentro de las 114 que se consideran para calcular el valor bruto del país.

Elaboración propia con datos de INEGI (2001).

La población ocupada en el Distrito Federal es de 3,582,781 (INEGI, 2001). La población ocupada por sexos, se describe en el cuadro 31 y en la gráfica 20:

Cuadro 31**Hombres y mujeres ocupados en el Distrito Federal**

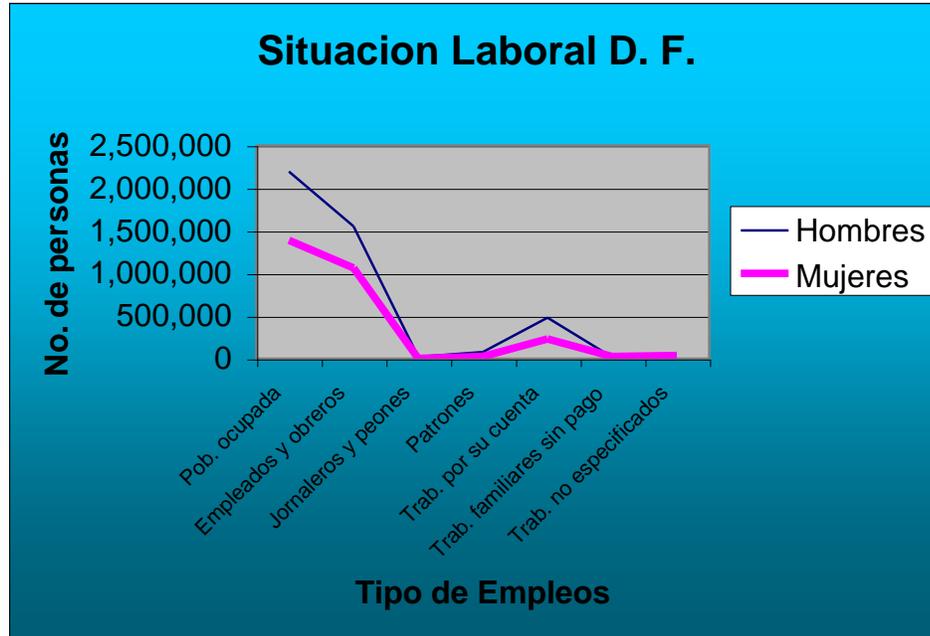
Sexo	Población ocupada	Empleados y obreros	Jornaleros y peones	Patrones	Trabajadores por su cuenta	Trabajadores familiares sin pago	Trabajos no especificados
Hombres	2,194,543	1,550,471	23,573	77,099	479,772	18,768	44,860
Mujeres	1,388,238	1,063,732	2,085	24,376	233,081	27,939	37,025
T o t a l	3,528,781	2,614,203	25,658	101,475	712,853	46,707	81,885

Elaboración propia con datos de INEGI (2001).

La tasa de desempleo abierto para la Ciudad de México en 1999 fue en promedio de 3.2%, correspondiendo a los hombres 3.0% y a las mujeres 3.4%. En el año 2000 el promedio general fue de 2.7%, correspondiendo a los hombres 2.6% y a las mujeres 2.7%. En 2001 el promedio general fue de 2.7%, correspondiendo a los hombres 2.6% y a las mujeres 2.8%. Hasta Abril de 2002 el promedio general es de 3.0%, correspondiendo a los hombres 2.9% y a las mujeres 3.2% (INEGI, 2002). Por lo que, en promedio, el desempleo ha afectado más a las mujeres que a los hombres.

Gráfica 20

Situación laboral del D. F. Por sexo y tipo de empleo



Elaboración propia con datos del cuadro 31.

II. 2. Guanajuato

Geografía

El Estado de Guanajuato representa el 1.6% de la superficie del país. Colinda al norte con Zacatecas y San Luis Potosí; al este con Querétaro de Arteaga; al oeste con Jalisco; al sur con Michoacán de Ocampo. Se divide en 46 municipios, de los cuales León es el más representativo en cuanto a población, ya que es el único que cuenta con más de un millón de habitantes (INEGI, DGG, 1999).

Características poblacionales

En la actualidad la población total de Guanajuato asciende a 5,061,839 habitantes de los cuales 2,587,489 son mujeres y 2,474,350 son hombres. Por cada 100 hombres hay 106 mujeres, por lo que el índice de feminidad es igual a 1.06. En cuanto a nacimientos se tienen 116,985 contra 21,339 defunciones en el año 2002, dando un crecimiento natural de 95,646 habitantes. Guanajuato es de los estados tradicionalmente expulsores de emigrantes hacia los Estados Unidos, lo cual se refleja en la tasa de migración neta internacional que es de -0.38 . En cuanto a fecundidad la tasa global es de 2.58, la esperanza de vida al nacimiento tiene un total de 75.69 y la tasa de mortandad infantil es de 23.31. La tasa de fecundidad para Guanajuato es de 2.75 hijos por mujer (CONAPO, Indicadores Demográficos).

Las principales características de los municipios que componen el estado de Guanajuato se describen en el cuadro 32 y la gráfica 21.

Cuadro 32
Municipios del estado de Guanajuato
Población por municipio

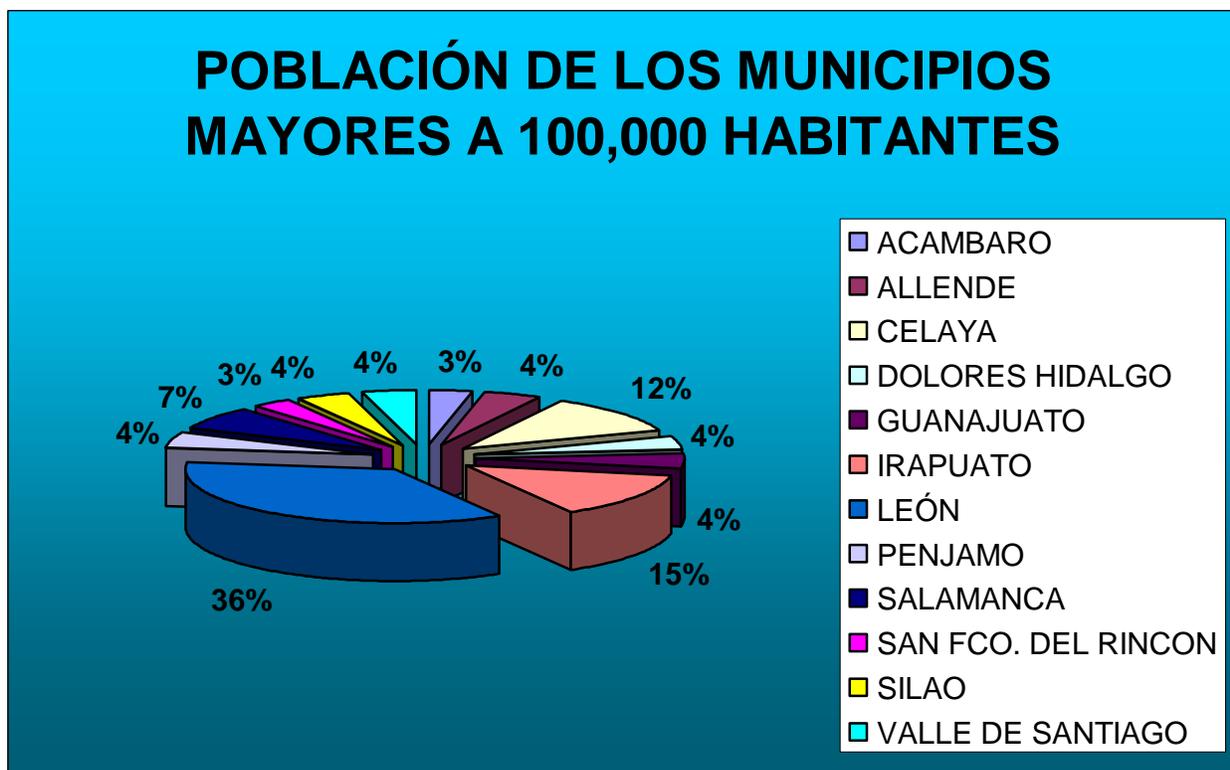
No.	Municipio	Población total	Población de hombres	Población de mujeres
1	ABASOLO	79,093	37,369	41,724
2	ACAMBARO	110,718	51,939	58,779
3	ALLENDE	134,880	64,507	70,373
4	APASEO EL ALTO	56,817	27,209	29,617
5	APASEO EL GRANDE	68,738	32,768	35,970
6	ATARJEA	5,196	2,502	2,696
7	CELAYA	382,958	182,759	200,199
8	COMONFORT	67,642	31,854	35,788
9	CORONEO	10,347	4,861	5,486
10	CORTAZAR	81,359	38,660	42,699
11	CUERÁMARO	25,610	11,990	13,620
12	DOCTOR MORA	19,943	9,510	10,433
13	DOLORES HIDALGO	128,994	61,103	67,891
14	GUANAJUATO	141,196	68,357	72,839
15	HUANÍMARO	19,693	9,096	10,597
16	IRAPUATO	440,134	210,596	229,538
17	JARAL DEL PROGRESO	31,803	14,906	16,897
18	JERÉCUARO	55,311	26,586	28,725
19	LEÓN	1,134,842	554,690	580,152
20	MANUEL DOBLADO	38,309	17,982	20,327
21	MOROLEÓN	47,132	22,009	25,123
22	OCAMPO	20,984	9,983	11,001
23	PÉNJAMO	144,426	68,026	76,400
24	PEBLO NUEVO	10,398	4,722	5,676
25	PURÍSIMA DEL RINCÓN	44,778	21,788	22,990
26	ROMITA	51,825	24,560	27,265
27	SALAMANCA	226,664	108,627	118,027
28	SALVATIERRA	94,558	44,161	50,397
29	SAN DIEGO DE LA UNIÓN	34,088	16,133	17,955
30	SAN FELIPE	95,359	45,251	50,108
31	SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	100,239	48,393	51,846
32	SAN JOSÉ ITURBIDE	54,661	25,911	28,750
33	SAN LUIS DE LA PAZ	96,729	46,057	50,672
34	SANTA CATARINA	4,533	2,152	2,381
35	SANTA CRUZ DE JUVENTINO R.	65,479	31,373	34,106

No.	Municipio	Población total	Población de hombres	Población de mujeres
36	SANTIGAO MARAVATIO	7,151	3,287	3,864
37	SILAO	134,337	65,578	68,759
38	TARANDACUAO	11,583	5,431	6,152
39	TARIMORO	34,418	17,475	19,943
40	TIERRA BLANCA	14,515	6,944	7,571
41	URIANGATO	52,931	25,077	27,854
42	VALLE DE SANTIAGO	130,821	61,186	69,635
43	VICTORIA	17,764	8,316	9,448
44	VILLAGRÁN	45,941	21,894	24,047
45	XICHÚ	11,323	5,527	5,796
46	YURIRUA	73,820	34,219	39,601

Elaboración propia con datos del INEGI (2001).

Gráfica 21

Población de los municipios con mayor número de habitantes



Elaboración propia con datos del cuadro 32.

En el Estado de Guanajuato, la población urbana asciende a 3,133,783 habitantes y la rural es de 1,529,249 habitantes. La densidad poblacional es de 150 habitantes por kilómetro

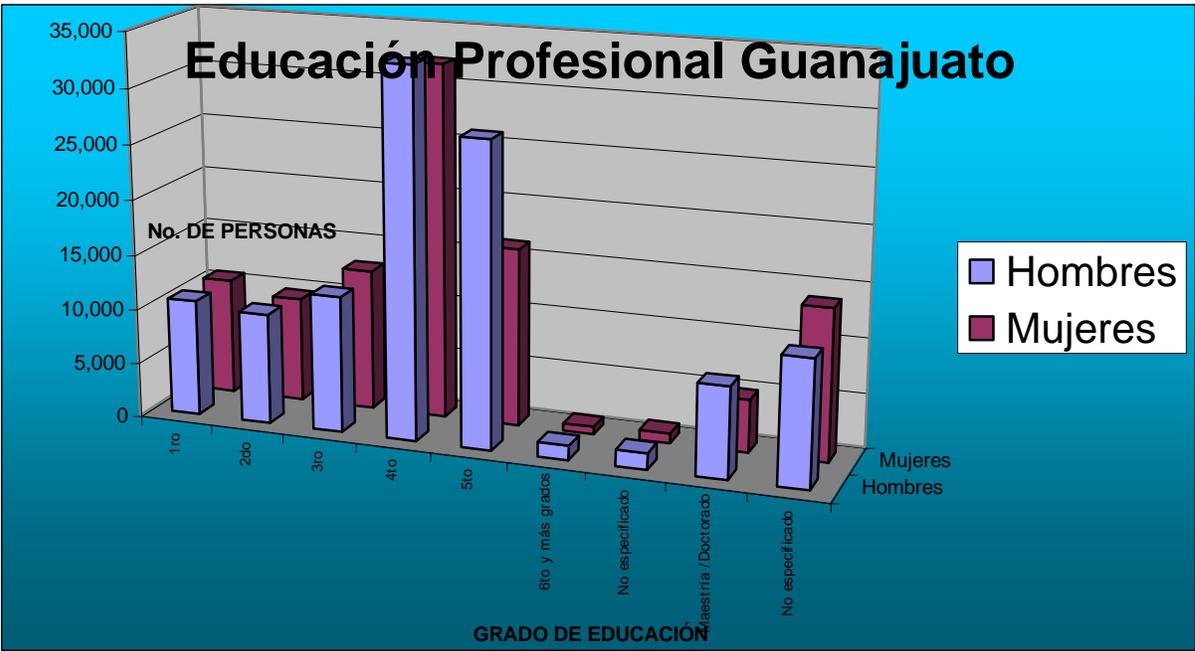
cuadrado. En relación con la nupcialidad de las mujeres de 12 a 60 años de edad, 39.2% son solteras, 51.4 son casadas, 3.3 viven en unión libre y 5.8 son separadas, divorciadas o viudas (INEGI, 2001).

Desarrollo humano

En relación con el Desarrollo Humano para la población de Guanajuato el 88.0% de las personas de 15 años o más son alfabetas, van a la escuela el 58.6% de las personas de 6 a 24 años de edad, el PIB per cápita en dólares es de 5,376 (7495 el nacional), el índice de PIB per cápita es de 0.761, el índice de alfabetización es de 0.880, el índice de matriculación es de 0.586, el índice de nivel de escolaridad es de 0.782 y finalmente el índice de desarrollo humano es de 0.761 con un grado de desarrollo humano medio alto (CONAPO, 2000).

La educación en el ámbito profesional de las personas de 18 a 65 años se desglosa de la siguiente manera: la población de hombres mayores de 18 años es de 1,196,631 y las mujeres son 1,399,787, como se señala en la Gráfica 2. Sin instrucción superior se encuentran 1,080,352 hombres y 1,298,482 mujeres. Las personas que tienen instrucción superior profesional de acuerdo a los diferentes grados, se muestran en el cuadro 33 y en la gráfica 22.

Gráfica 22
Educación profesional en Guanajuato
 Elaboración propia con datos de INEGI (2001).



Cuadro 33
Educación Superior en Guanajuato
Población de 12 años o más según su nivel profesional

Grado de Instrucción Superior (terminada)	Hombres	Mujeres
1ro	10,588	10,583
2do	10,053	9,530
3ro	12,359	12,815
4to	33,325	32,103
5to	27,509	16,188
6to y más grados	1,288	681
No especificado	1,504	917
Maestría /Doctorado	8,222	4,800
No especificado	11,431	13,688

Elaboración propia con datos de INEGI (2001).

II. 3. Puebla

Geografía

El Estado de Puebla representa el 1.7% de la superficie del país. Colinda al norte con Hidalgo y Veracruz-Llave y Oaxaca; al sur con Oaxaca y Guerrero; al oeste con Guerrero, Morelos, México, Tlaxcala e Hidalgo. Se divide en 217 municipios, de los cuales su Capital, la Ciudad de Puebla es la más representativa en cuanto a población, ya que es el único municipio que cuenta con más de un millón de habitantes (INEGI, DGG, 1999).

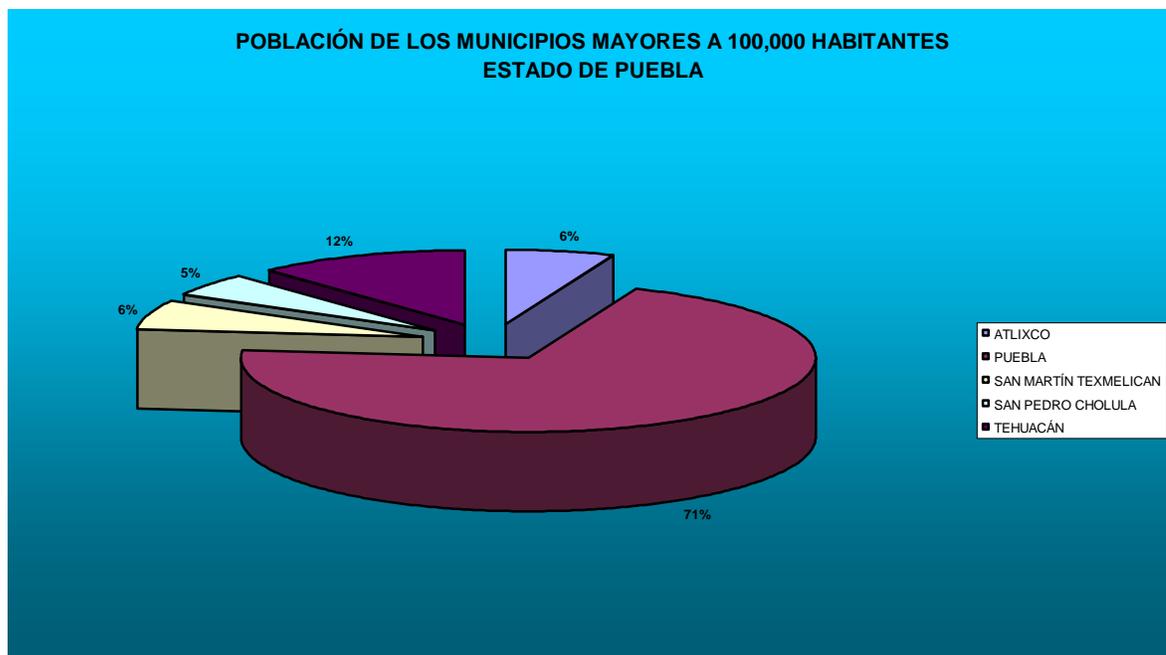
Características poblacionales

En la actualidad la población total de Puebla asciende a 5,303,248 habitantes de los cuales 2,693,882 son mujeres y 2,609,366 son hombres. Por cada 100 hombres hay 103 mujeres por lo que el índice de feminidad es igual a 1.03. (CONAPO, Indicadores Demográficos). Con relación a la composición por municipios, Puebla cuenta con 217 de los cuales la mayor parte no excede los 10,000 habitantes. Las principales características de los municipios mayores a 100,000 habitantes, se describen en la gráfica 23 y el cuadro 34.

Gráfica 23

Población de los municipios de más de 100 mil habitantes

Elaboración propia con datos de INEGI (2001).



Cuadro 34

Población de los Municipios en el estado de Puebla con más de 100 mil habitantes

No.	Municipio	Población total	Población de hombres	Población de mujeres
1	Atlixco	117,111	54,667	62,444
2	Puebla	1,346,916	644,480	702,436
3	San Martín Texmelucan	121,071	58,529	62,542
4	San Pedro Cholula	99,797	47,980	51,814
5	Tehuacán	226,258	108,178	118,080

Elaboración propia con datos de INEGI (2001).

En el Estado de Puebla, la población urbana asciende a 3,466,511 habitantes y la rural es de 1,610,175 habitantes. La densidad poblacional es de 149 habitantes por kilómetro cuadrado. En relación con la nupcialidad de las mujeres de 12 a 60 años de edad, 38.0% son solteras, 40.6% son casadas, 13.0% viven en unión libre y 8.2% son separadas, divorciadas o viudas (INEGI, 2001).

Desarrollo Humano

En relación con el Desarrollo Humano para la población de Puebla el 85.4% de las personas de 15 años o más son alfabetas, van a la escuela el 60.7% de las personas de 6 a 24 años de edad, el PIB per cápita en dólares es de 5,976 (7495 el nacional), el índice de PIB per cápita es de 0.683, el índice de alfabetización es de 0.854, el índice de matriculación es de 0.607, el índice de nivel de escolaridad es de 0.772 y finalmente el índice de desarrollo humano es de 0.758 con un grado de desarrollo humano medio alto (CONAPO, 2000).

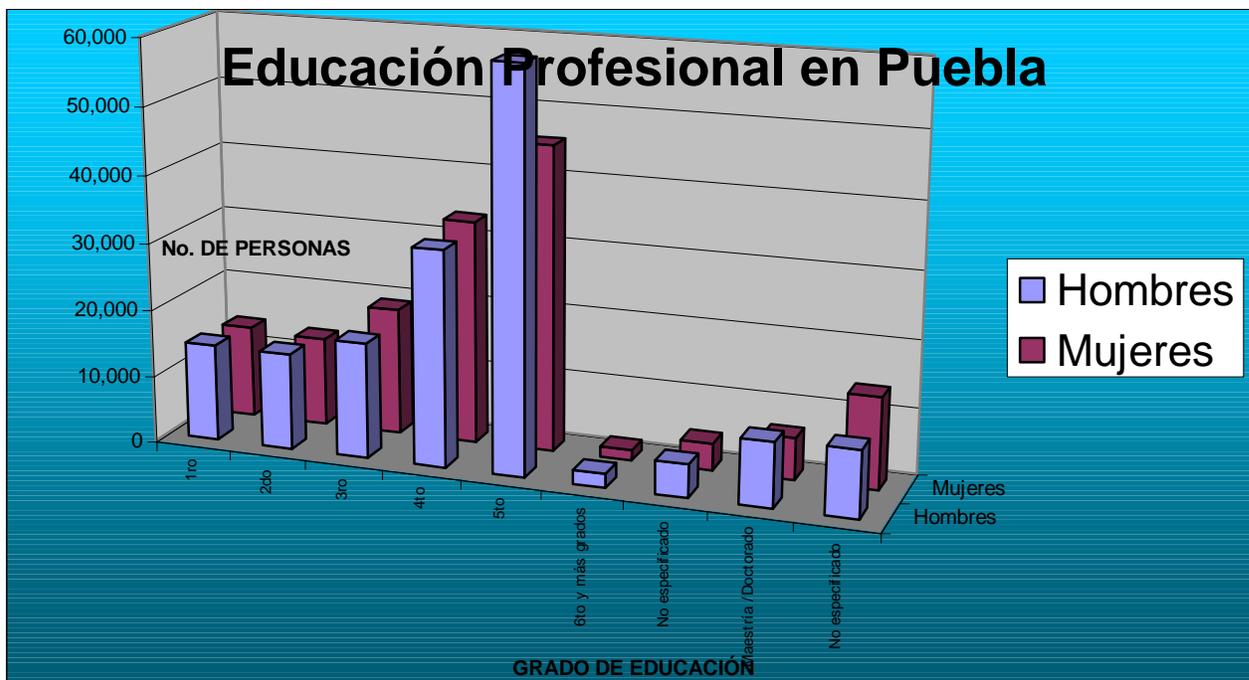
La educación en el ámbito profesional de las personas de 18 a 65 años se desglosa de la siguiente manera: la población de hombres mayores de 18 años es de 1,294,239 y las mujeres son 1,488,754. Sin instrucción superior se encuentran 1,130,575 hombres y 1,339,158 mujeres, como se observa en la tabla y en la gráfica 24 y el cuadro 35.

Cuadro 35
Población de 18 años y más, según su nivel profesional

Grado de Instrucción Superior (terminada)	Hombres	Mujeres
1ro	14,403	13,727
2do	14,323	13,149
3ro	17,202	18,869
4to	32,031	33,157
5to	59,216	45,318
6to y más grados	2,058	1,530
No especificado	4,955	4,003
Maestría /Doctorado	9,575	6,228
No especificado	9,901	13,615

Elaboración propia con datos de INEGI (2001).

Gráfica 24
Educación Profesional en Puebla



Elaboración propia con datos del cuadro 30 (INEGI, 2001),

Reportes de la Central Telefónica 075 Telmujer del IPM, informan que diariamente se reciben llamadas que denotan algún tipo de violencia por lo que del total de llamadas el 70% son por violencia. De cada 10 mujeres víctimas de violencia, 8 no la perciben como tal e incluso niegan la anormalidad del trato que reciben o admiten merecerlo, a pesar de manifestar su temor, angustia y desesperanza (IPM, s. f. 1).

Población económicamente activa

La población económicamente activa es de 1,964,937 personas de las cuales 1,314,930 son hombres y 650,007 son mujeres, teniendo para ambos casos el porcentaje mayor de personas trabajadoras en el rango de edad de los 20 a los 29 años. (INEGI 2001).

Con relación a las ramas económicas de Puebla se tienen los siguientes datos: Incluyen 157,619 unidades económicas; tienen 585,281 del personal ocupado; generan 14,038,594 millones de pesos de las remuneraciones totales; sus activos fijos netos son de

72,082,971 millones de pesos; ocupan el 100% del total estatal y tiene el 2.9% de participación en el total nacional; se encuentran en el 13° lugar nacional, como se observa en el cuadro 36 (INEGI, 2001).

Cuadro 36
Principales actividades económicas en Puebla

No.	Rama de actividad	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones totales	Lugar Nacional
1	Pesca	No significativo	No significativo	No significativo	22°
2	Minería	0.4%	0.6%	0.3%	22°
3	Manufacturas	18.7%	38.5%	59.2%	8°
4	Electricidad y agua	0.1%	0.9%	2.4%	6°
5	Construcción	0.2%	1.9%	1.6%	17°
6	Comercio	49.5%	27.4%	13.9%	11°
7	Comunicaciones y transportes	2.3%	5.3%	2.5%	8°

Elaboración propia con datos de INEGI (2001).

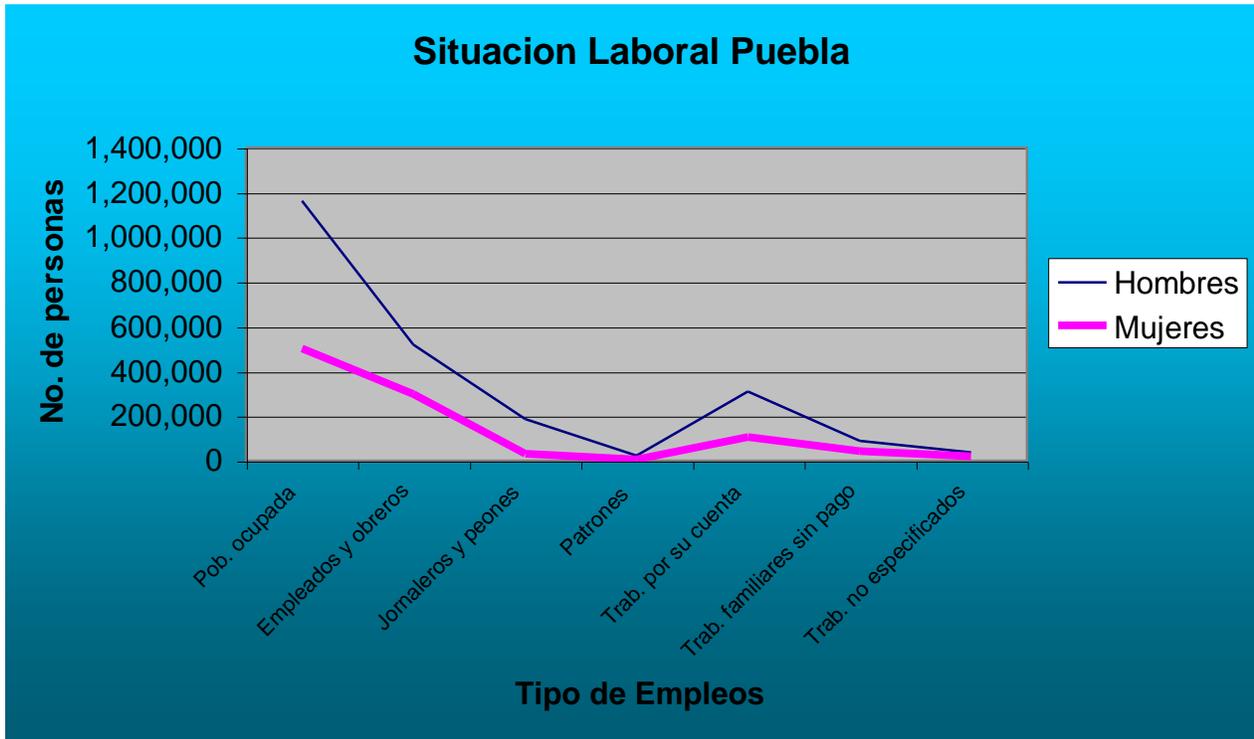
La población ocupada en Puebla es de 1,665,521, el personal ocupado por actividad y por sexo se describe a continuación en el cuadro 37 y en la gráfica 25 (INEGI, 2001).

Cuadro 37
Población ocupada en Puebla
Distribución por sexo

Sexo	Población ocupada	Empleados y obreros	Jornaleros y peones	Patrones	Trabajadores por su cuenta	Trabajadores familiares sin pago	Trabajos no especificados
Hombres	1,162,685	518,756	187,099	23,353	309,419	87,574	36,484
Mujeres	502,836	297,810	30,870	6,533	105,253	42,143	20,227

Elaboración propia con datos de INEGI (2001)..

Gráfica 245 Situación laboral en Puebla



Elaboración propia con datos del cuadro 37 (INEGI, 2001).

La tasa de desempleo abierto para la Ciudad de Puebla en 1999 fue en promedio de 2.20%, correspondiendo a los hombres 2.10% y a las mujeres 2.3%. En el año 2000 el promedio general fue de 2.40%, correspondiendo a los hombres 2.20% y a las mujeres 2.80%. En 2001 el promedio general fue de 2.00%, correspondiendo a los hombres 2.2% y a las mujeres 2.70%. Hasta Abril de 2002 el promedio general es de 3.20%, correspondiendo a los hombres 3.40% y a las mujeres 3.00% (INEGI, 2002)

III. Otros

Cuadro 38
Objetivos y acciones definidos por el Programa Nacional de Violencia Intrafamiliar 1999-2000

Objetivos Específicos	Acciones
<p>II.2.A. Establecer un sistema de detección de casos de violencia intrafamiliar que permita, conocer cuantitativa y cualitativamente el fenómeno, es decir, saber cuál es la cifra real de casos de violencia (Este objetivo y estas acciones son correspondientes con I.2.C.a Aspectos concernientes a la detección de la violencia intrafamiliar)</p>	<p>Diseñar métodos para detectar en las instancias de salud los casos de violencia intrafamiliar. Diseñar métodos para detectar en instancias educativas los casos de violencia intrafamiliar. Diseñar métodos para detectar los casos de violencia intrafamiliar contra personas de grupos como los de la tercera edad o los discapacitados. Diseñar métodos para detectar en los espacios de tutela de menores los casos de violencia intrafamiliar.</p>
<p>III.2.B. Establecer un sistema de atención de las personas involucradas en relaciones de violencia dentro de la familia, a fin de apoyarlas en el aprendizaje de formas de convivencia pacífica o bien rescatarlas mediante la protección y la rehabilitación de las personas agredidas, y la sanción y rehabilitación de los agresores. (Este objetivo y estas acciones son correspondientes con I.2.C.b. Aspectos concernientes a la atención de la violencia intrafamiliar)</p>	<p>Diseñar métodos para la eficaz atención de las diversas personas involucradas en los casos de violencia intrafamiliar. Diseñar mecanismos tendientes a modificar la percepción que tienen del fenómeno los servidores públicos de todas las instituciones participantes en el PRONAVI, a fin de que comprendan que es nocivo para las personas y para la sociedad. Diseñar mecanismos tendientes a promover que los abogados litigantes y los defensores de oficio perciban a la violencia intrafamiliar como un fenómeno nocivo, y adquieran herramientas para defender a las personas agredidas a las que representen. Promover la creación de espacios de atención y albergue de víctimas de violencia intrafamiliar en situaciones de emergencia. Promover la organización de grupos piloto de autoayuda.</p>
<p>III.2.C. Establecer un sistema de prevención de la violencia intrafamiliar mediante el cual se logre que deje de ser patrón de las relaciones familiares, que dentro de las familias se construyan otros patrones basados, tanto en el respeto de la individualidad y de las diferencias, como en la convicción de que los niños y las niñas merecen especiales cuidado y consideración, y que en las instituciones se fortalezca la convicción de que se trata de un fenómeno de interés público que debe combatirse. Este objetivo y estas acciones son correspondientes con I.2.C.c. Aspectos concernientes a la prevención de la violencia intrafamiliar</p>	<p>Diseñar un modelo de comunicación masiva que lleve a la exclusión de la violencia como forma de resolver los conflictos dentro de la familia. Establecer una estrategia de comunicación para difundir el PRONAVI. Establecer estrategias de sensibilización social para deconstruir la cultura de la violencia intrafamiliar y quitarle el permiso social de que goza. Promover que las escuelas y los institutos dedicados a la enseñanza y la investigación del derecho, así como las asociaciones de abogados y los organismos no gubernamentales académicos, establezcan programas de divulgación de los derechos de las personas afectadas por el fenómeno de la violencia intrafamiliar, así como de las vías y los recursos que tienen para defenderse. Hacer visible, dentro del proyecto educativo, el objetivo constitucional de enseñar la igualdad y la paz como ideal a buscar dentro de las familias y entre hombres y mujeres Establecer, como una prioridad educativa, la modificación de patrones culturales que propicien o permitan la violencia dentro de la familia.</p>
<p>III.2.D. Establecer un sistema de evaluación e información que permita dar seguimiento a las medidas tomadas para saber si se van obteniendo los resultados previstos y poner en marcha nuevas medidas idóneas, así como construir un Sistema Nacional de Información sobre la Violencia Intrafamiliar (Este objetivo y estas acciones son correspondientes con I.2.C.d. Aspectos concernientes a la información y a la evaluación de las medidas tomadas).</p>	<p>Acción IV.4.A. Diseñar un modelo integral de captación de información sobre la violencia intrafamiliar que consigne los datos que se obtengan de la operación del programa y del cumplimiento de sus metas. Diseñar modelos de seguimiento de las acciones emprendidas. Diseñar y aplicar una encuesta nacional sobre violencia intrafamiliar. Desarrollar un sistema de indicadores para el tema de la violencia intrafamiliar.</p>
<p>III.2.E. Establecer un marco jurídico que propicie y proteja el cumplimiento de los demás objetivos (Este</p>	<p>Promover que en todo el país de adecuen las normas jurídicas para que protejan a las personas que son agredidas, sancionen</p>

Objetivos Específicos	Acciones
objetivo y estas acciones son correspondientes con I.2.C.e. Aspectos concernientes al establecimiento de un marco jurídico idóneo).	a los agresores y ordenen la atención integral de las familias involucradas y la erradicación de la violencia dentro de ellas. Modificar las prácticas jurídicas y las interpretaciones que impiden que se imparta justicia a las víctimas de violencia intrafamiliar, y que se resuelvan los problemas que dicha violencia provoca.
III.2.F. Establecer un sistema de comunicación y enlace interinstitucional que permita a los servidores públicos de todos los niveles, mantener comunicación y trabajar en estrecha colaboración para mejorar los servicios de detección, atención, prevención, información y evaluación de la violencia intrafamiliar y enfrentarla de manera integral desde cualquier ámbito. (Este objetivo y estas acciones son correspondientes con I.2.C.f. Aspectos concernientes a la concertación y el enlace interinstitucionales para la atención del problema).	Diseñar mecanismos de consulta constante y urgente, y de intercambio de datos sobre la detección, la atención y los resultados de la investigación. Metas
III.2.G. Establecer un sistema de coordinación para la promoción de las medidas en el marco del federalismo , a fin de que sean diseñadas tomando en cuenta las particularidades de cada entidad, y de que, gracias a ello y a la participación de la sociedad civil y el gobierno locales, se consoliden y permanezcan. (Este objetivo y estas acciones son correspondientes con I.2.C.g. Aspectos concernientes a la toma de medidas con una dimensión federalista)	Establecer un sistema de coordinación y enlace entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para establecer y consolidar las medidas tomadas dentro del PRONAVI.

Fuente: PRONAVI, 1999.

Cuadro 39
Indicadores de avance en la aplicación de los acuerdos de Beijing en materia de violencia contra la mujer, de acuerdo con la CEPAL

Indicador	Valor	Fuentes ¹³⁰
REGISTRO DE LA VIOLENCIA		
<p>Indicador de violencia sexual ejercida contra las personas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de mujeres y niñas víctimas de violencia sexual (violaciones y abusos deshonestos) que hicieron denuncias durante el año calendario, dividido por el total de mujeres de todas las edades, por 100 000. ✓ Número de hombres y niños víctimas de violencia sexual (violaciones y abusos deshonestos) que hicieron denuncias durante el año calendario, dividido por el total de hombres de todas las edades, por 100 000. 	El indicador señala mejoría en la medida que su valor disminuye.	Datos de: Consejo Estatal de Población INEGI Procuraduría Estatal de Justicia Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
<p>Indicador del grado en que existen estadísticas sobre violencia intrafamiliar.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Informar si en las estadísticas policiales y judiciales de agresiones y en las de lesiones (servicios oficiales de medicina legal) se registran y publican por separado y por sexo las víctimas de violencia intrafamiliar. 	El indicador muestra mejoría en la medida en que los hechos son registrados y publicitados por sexo.	Procuraduría Estatal de Justicia
<p>Indicador de lesiones no fatales y muertes por violencia intrafamiliar</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de mujeres y niñas víctimas de lesiones no fatales por violencia intrafamiliar, dividido por el número total de mujeres de todas las edades, por 100 000 ✓ Números de mujeres y niñas fallecidas por violencia intrafamiliar, dividido por número de mujeres y niñas fallecidas por homicidio, por 100. 	El indicador mejora en la medida que su valor disminuye.	INEGI Procuraduría Estatal de Justicia Secretaría Estatal de Salud
CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS (AS)		
<p>Indicador de cobertura anual de las acciones de capacitación en derecho humanitario, derechos humanos y en perspectiva de género ¹³¹a funcionarios (as) del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de funcionarias capacitadas en esta materia anualmente, dividido por el total de mujeres funcionarias públicas y después por 100. ✓ Número de funcionarios capacitadas en esta materia anualmente, dividido por el total de mujeres funcionarias públicas y después por 100. 	El indicador mejora en la medida que la cobertura anual es mayor, y es de mejor calidad en la medida en que no haya disparidades por sexo, ni a favor de los hombres ni de las mujeres.	Institutos Estatales de la Mujer. Comisión Estatal de Derechos Humanos.

¹³⁰ A las fuentes mencionadas se agrega información adicional que pudiera obtenerse durante las entrevistas.

¹³¹ El tema de perspectiva de género lo he agregado a los indicadores de CEPAL, pues si no se cuenta con conocimientos en esta materia, es posible que se tome una postura de doble victimización cuando se atiende a personas que vivieron violencia. De tal suerte que el criterio del indicador lo he modificado en este mismo sentido.

Indicador	Valor	Fuentes
SANCIONES LEGALES		
<p>Indicador de sanciones legales a la violencia contra las mujeres</p> <p>✓ Lista de leyes con acciones penales específicas contra la violencia intrafamiliar, el asedio sexual, las violaciones, el comercio sexual.</p>	<p>El indicador presenta situaciones mejores en la medida en que hay una legislación específica que cubre y sanciona los diferentes tipos de violencia contra las mujeres tipificados en el enunciado.</p>	<p>Constituciones y códigos estatales.</p>
PRESUPUESTO		
<p>Indicador de gasto por mujer en prevención de violencia.</p> <p>✓ Fondos nacionales empleados en actividades para prevenir, sancionar y atender a las víctimas de violencia contra la mujer, divididos por el número de mujeres de todas las edades y expresados en dólares.</p> <p>Se sugiere preguntar por la existencia y los presupuestos asignados a : Comisarias de la Mujer, capacitación de funcionarios (as), programas de atención a víctimas y campañas publicitarias.</p>	<p>Sumar los fondos correspondientes y calcular el gasto por mujer (de todas las edades) convertido en dólares. A medida que aumenta el gasto anual por mujer, se comprueba que hay más atención al tema de la violencia contra la mujer.</p>	<p>Institutos Estatales de la Mujer. Procuraduría Estatal de Justicia. Cuenta Pública Estatal. Informes de Gobierno Estatales.</p>