



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas**

**VII Promoción (2015-2017)**

**Tesis: La efectividad en la implementación de las políticas públicas dirigidas a atender la violencia contra las mujeres: caso del PAIMEF en Quintana Roo 2012-2016**

**Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas**

**Presenta:**

**Erika Lizbeth Cornelio Ramos**

**Directora**

**Dra. Marta Subiñas Abad**

**Ciudad de México, Noviembre de 2017**

## **Resumen**

La presente investigación es un estudio de corte cualitativo, cuyo objetivo fue analizar la implementación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF) en Quintana Roo del 2012 al 2016, como parte de la política pública de erradicación de la violencia contra las mujeres, desde la mirada del Modelo de Implementación de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian. Partiendo de un análisis de las políticas de igualdad de género, y políticas dirigidas a atender la violencia contra las mujeres, así como del marco normativo y programático internacional, nacional y local, que enmarcaron estas políticas públicas.

## **Palabras Clave**

Género, violencia contra las mujeres, implementación, políticas públicas de Igualdad, equidad, transversalización de la perspectiva de género.

## **Abstract**

This research is a qualitative study which aims to analyze the implementation of the Support plan for Women government agencies set up in the different States of Mexico to carry out a plan to prevent violence against women (PAIMEF in spanish), particularly in the state of Quintana Roo, which has a public Policy to eradicate violence against women, from 2012 to 2016. This reasearch is guided by the implementation model from Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian. On the basis of an analysis of the gender equality policies and other measures aimed at meeting the violence against women, as well as the local, national and international legal and programmatic framework that defined these public policies.

## **Key words**

Gender, violence against women, equality public policy, implementation, equity, gender mainstreaming.

## **Agradecimientos**

Realizar esta maestría fue un gran reto para mí, sin embargo, creo que los resultados fueron inmejorables, por ello quiero agradecer profundamente a quienes hicieron posible el que yo lograre este objetivo profesional en mi vida.

En primera instancia quiero agradecer a mi familia, por arroparme en este proyecto, incentivarme a dar lo mejor de mí siempre, en especial a mi madre Judith Ramos Méndez y mi padre Rene Cornelio Morales, ambos son el motor en mi vida, y sobre todo me impulsan a ser mejor cada día; a mis hermanas Luz, Yuri y Judith y mi hermano Gabriel, quienes son mis aliados y mis motores de empuje en cada reto u obstáculo que he enfrentado.

En segunda instancia a mis compañeros y compañeras de la Maestría en Política Públicas Comparadas, con quienes compartí, dos años de intenso aprendizaje, pero sobre todo al cuerpo docente de la Maestría, encabezados por el Dr. Mario Torrico, a quien le agradezco el seguimiento a nuestros avances en este intenso posgrado.

De igual forma, quiero agradecer a la Dra. Martha Subiñas Abad, por aceptar dirigir mi tesis, pero en especial por todo su acompañamiento en la elaboración de esta investigación, sin duda su apoyo fue fundamental para la conclusión de la misma.

Asimismo, quiero agradecer a mi tutor Patricio Carezzana, por estar siempre pendiente de mis dudas, y mis avances tanto en la maestría como en la tesis, y por ser un gran alentador en este proceso.

Finalmente, quiero agradecer al personal de Instituto Quintanarroense de la Mujer, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Observatorio de Violencia Social y de Género, así como del CIAM Cancún por la disponibilidad en este proyecto de investigación.

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	6
Capitulo I.- Marco Teórico-Conceptual de la Violencia contra las Mujeres y las Políticas Públicas para la Igualdad .....	16
1.1.- Marco conceptual de la Violencia contra las Mujeres .....	16
1.2.- Marco Teórico-Metodológico del Análisis y Estudio de la Violencia contra las Mujeres .....	22
1.3.- Políticas Públicas .....	25
1.4.- Políticas Públicas de Igualdad de Género .....	27
1.5.- Enfoques de las políticas públicas de Igualdad de género .....	29
1.6.- Políticas Públicas de Igualdad de Género orientadas a atender la Violencia contra las Mujeres.....	33
1.7.- Implementación de las Políticas Públicas desde el enfoque de Sabatier y Mazmanian. ....	35
CAPITULO II.- Antecedente de política pública y el marco normativo y programático actual. ....	43
2.1.- La situación de la Violencia contra las Mujeres en México.....	43
2.2.- La situación de la Violencia contra las Mujeres en Quintana Roo. ....	47
2.3.- Antecedentes de Políticas Públicas en materia de Violencia contra las Mujeres.....	51
2.4.- Marco Normativo y Programático Actual. ....	57
2.4.1.- Marco Normativo Internacional .....	57
2.4.1.1.- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).....	61
2.4.1.2.- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”.....	63
2.4.2.- Marco Normativo y Programático Nacional. ....	66
2.4.2.1 Marco Normativo Nacional .....	66
2.4.2.2.- Marco programático Nacional.....	71
2.4.2.2.1.- Plan Nacional de Desarrollo, Enfoque transversal (México en Paz).....	72
2.4.2.2.2.- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD). ....	73
2.4.2.2.3.- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018 .....	76
2.4.3.- Marco Normativo y Programático Local. ....	77
2.4.3.1.- Marco Normativo Local. ....	77
2.4.3.2.- Marco Programático Local .....	79

2.4.3.2.1.- Plan Estatal de Desarrollo (Plan Quintana Roo) .....	79
2.4.3.2.2.- Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALQROO). .....	80
2.4.3.2.3.- Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PASEVCM) .....	82
2.5.- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). .....	85
2.5.1.- Resultados del PAIMEF a nivel nacional.....	91
CAPITULO III.- La Implementación del PAIMEF en Quintana Roo en el periodo 2012-2016.....	96
3.1.- Consideraciones Metodológicas.....	96
3.2.- Resultados del PAIMEF en Quintana Roo en el periodo 2012-2016.....	101
3.2.1.- Vertiente A. ....	114
3.2.2.- Vertiente B. ....	120
3.2.3.- Vertiente C. ....	124
3.3.- Análisis la implementación por la IMEF de Quintana Roo a partir de la teoría de Sabatier y Mazmanian.....	129
3.3.1- Presión y jerarquización de los objetivos de la política pública. .	130
3.3.2.- Validez de la teoría causal incorporada en la política pública. ..	135
3.3.3.- Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación. ....	148
3.3.4.- Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación.....	162
3.3.5.- Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos de la política publica .....	169
3.3.6.- Asignación del programa a las agencias y las y los funcionarios/os comprometidas/os con los objetivos de la política pública. ....	173
3.3.7.- Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la Política Pública. ....	179
3.4.- Resumen de la Implementación del Programa PAIMEF en Quintana Roo a partir de la teoría de Sabatier y Mazmanian. ....	184
CAPITULO IV. Conclusiones y recomendaciones .....	187
BIBLIOGRAFÍA.....	201

## INTRODUCCIÓN

La defensa de los derechos de las mujeres ha sido una lucha constante a lo largo de la historia. Es así como los movimientos feministas en América Latina lograron que en la década de los setenta se comenzara a analizar a la violencia contra las mujeres como una cuestión de política pública, a partir de lo cual se empiezan a diseñar los planes para su prevención y erradicación.

La violencia contra las mujeres, o violencia basada en el género, es una forma de discriminación que impide que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, puedan ejercer sus derechos y libertades que se establecen en el marco de los derechos humanos. Esta violencia es fruto de las relaciones asimétricas de poder entre las mujeres y los hombres y se manifiestan tanto en el ámbito de la familia, como de la comunidad y el Estado en su conjunto. Es decir, esta forma de violencia en sus diversas expresiones afecta la vida de las personas en todos los niveles socioeconómicos, tanto en el ámbito público como en el privado.

En la década de los noventa los gobiernos reconocen que la violencia de género es un asunto de política pública y que su incidencia tiene importantes consecuencias en los ámbitos social y económico, lo cual ha llegado a representar inclusive un problema de sobrevivencia para las mujeres y un serio obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo (Hernández, 2011: 17).

Las Naciones Unidas definen la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fuente: Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

Existen debates sobre la definición empleada de violencia contra las mujeres. En algunos países sólo se considera como tal la violencia física y la violencia sexual, no así la psicológica ni la patrimonial, ni tampoco la violencia pasiva por omisión. Si se parte de que todas estas son manifestaciones de la violencia, y que ésta es causada por “las relaciones históricamente desiguales de poder entre mujeres y hombres”, como señala Belém do Pará, la lista de sus posibles expresiones no puede ser cerrada, ya que siempre podrá haber nuevas formas de traducirse en violencia esos desequilibrios entre géneros (Hernández, 2011).

Para el caso de México, los resultados de la última encuesta, levantada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) a finales de 2011, permiten determinar la prevalencia de la violencia por cada 100 mujeres de 15 años y más. A partir de esta información es posible afirmar que la violencia contra las mujeres es un problema de gran dimensión y una práctica social ampliamente extendida en todo el país; 63 de cada 100 mujeres de 15 años y más, residentes en el país, ha experimentado al menos un acto de violencia de cualquier tipo, ya sea violencia emocional, física, sexual, económica, patrimonial, y discriminación laboral, la cual ha sido ejercida por su pareja, el esposo o novio, algún familiar, compañero de escuela o del trabajo, alguna autoridad escolar o laboral o bien por personas conocidas o extrañas (INEGI, 2016).

Cerca de la mitad del total de mujeres de 15 años y más (47.0%) que tienen o tuvieron al menos una relación de pareja –ya sea de cohabitación por medio del matrimonio o la unión de hecho, alguna relación de pareja o noviazgo sin vivir juntos- ha enfrentado agresiones del esposo, pareja actual o la última a lo largo de su relación, según datos del INEGI de 2011 (INEGI, 2016).

Asimismo, 45% de las mujeres declaró que al menos una vez ha sido agredida de diferentes formas por personas distintas a su pareja: ya sea por familiares, conocidos, o extraños en diferentes espacios (INEGI, 2016).

De acuerdo con el tipo de violencia, la emocional es la que presenta la prevalencia más alta (44.3%), y ocurre principalmente por la pareja o esposo (43.1%). La violencia sexual ha sido experimentada por poco más de un tercio de todas las mujeres (35.4%), pero particularmente la ejercida por agresores distintos a la pareja y en sus distintas formas, desde la intimidación, el abuso sexual o el acoso sexual. La violencia física está principalmente circunscrita a las agresiones de la pareja. (INEGI, 2016)<sup>2</sup>.

Resaltan dos hechos importantes: la violencia contra las mujeres está ampliamente extendida en todo el país y no se trata de actos aislados sino de un patrón general, ya que aun cuando en entidades como el Estado de México, el Distrito Federal, Sonora y Baja California se observan las prevalencias más altas, con excepción de una entidad, los 31 estados restantes están por encima del 50 por ciento (INEGI, 2016).

Las mujeres que se encuentran más expuestas a la violencia de la pareja o de cualquier otro agresor son las jóvenes y de edades medias (entre 20 y 39 años). Entre las mujeres de 30 a 39 años, 68 de cada 100 han enfrentado al menos un episodio de violencia o abuso, llegando al 80% en Chihuahua y al 78% en el Estado de México (INEGI, 2015).

---

<sup>2</sup> Según el artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define que los Tipos de Violencia de la siguiente manera:  
*“La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio; La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas; La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima; Violencia económica. - Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; La violencia sexual. - Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física.”*  
(LGAMVLV, 2017: 37)



Si bien en general 63 de cada 100 mujeres ha sido víctima alguna vez de cualquier tipo de abusos, incluyendo la discriminación, al combinar las dimensiones que lo integran, se aprecia que el 33.5% de ellas ha recibido agresiones ya sea solo de la pareja (18 de cada 100), de cualquier otro agresor (12 de cada 100), o una menor proporción (3.7%) fue discriminada en el trabajo o le pidieron constancia médica de no gravidez. El restante 28.3% ha sido violentada por distintos agresores, incluyendo a su pareja o ex-pareja (INEGI, 2015).

Luego entonces es fundamental la implementación de políticas públicas que de forma efectiva puedan disminuir los índices de violencia de género contra las mujeres en el país, pero sobre todo incidan de manera concreta en la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Ubicar la violencia de género contra las mujeres como una cuestión central de derechos humanos implica llevar a su radicalidad las características de los mismos –son universales, innatos, inalienables, inviolables, indivisibles e imprescriptibles–; así como los principios que los rigen: igualdad, no-discriminación, libertad y dignidad. La consideración de la violencia de género contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos contribuye a los procesos de empoderamiento de las mujeres. El derecho a vivir una vida libre de violencia posiciona a las mujeres como titulares activas de este derecho y, en el marco de la filosofía de los derechos humanos, como activas titulares de todos los derechos humanos.

## **1. Problema de investigación y caso(s) de análisis**

Actualmente, existen diversas políticas públicas dirigidas a atender la violencia contra las mujeres, no obstante, a lo largo de los últimos años, los gobiernos y las instituciones encargadas de implementarlas se han enfrentado a diversos obstáculos o denominados nudos críticos. En el Informe denominado “*El Compromiso de los Estados: Planes y Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe elaborado por el*

*PNUD*” (Essayag, 2013) se encuentra los siguientes cuestionamientos a dicha política pública:

- 1) **Falta de Voluntad y apoyos políticos:** En algunos países se percibe una escasa voluntad política por parte de las organizaciones que integran el entramado institucional que participa en la implementación de las políticas y/o planes nacionales, esto debido a que los programas o políticas públicas que se implementan en la materia no obtienen respaldo por parte de las instituciones y únicamente se quedan como una labor propia de los ministerios de las mujeres. Esto crea tensiones entre sectores y entre jurisdicciones, pero también retrasa los procesos de formulación, aprobación e implementación de las políticas ya que se vuelve difícil contar con los apoyos políticos necesarios para avanzar en estos procesos.
- 2) **Insuficiente asignación de recursos financieros:** Si bien la gran mayoría de los países cuentan con políticas y o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres, son pocos aquellos que asignan una partida presupuestaria específica para su implementación. A ello se suma una escasa asignación de recursos presupuestarios para las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres, así como también para la implementación de dichas políticas. Solo un tercio de 32 países cuentan con planes específicos para abordar la violencia contra las mujeres. En el 2015, veinte países contaban con leyes específicas de violencia contra las mujeres, pero solo ocho asignaban recursos en el presupuesto nacional (CEPAL, 2015).
- 3) **Débil articulación interinstitucional, intersectorial e interjurisdiccional:** A pesar de que 22 países han generado mecanismos de articulación interinstitucional, se percibe una cierta debilidad en su funcionamiento que se traduce en algunos casos en problemas de gestión y coordinación. Esto responde a que las instituciones que integran dichos mecanismos responden a sus propias

lógicas institucionales y burocracias, tiempos y estilos de gestión que no siempre resultan compatibles.

- 4) **Altas tasas de rotación en la gestión institucional:** La rotación continúa de funcionarias/os genera dificultades en la continuidad y sostenibilidad en la ejecución de los programas de prevención y atención de las víctimas de violencia. Muchas veces los equipos técnicos tienen la sensación de estar empezando desde cero, lo que dificulta el aprendizaje institucional y la acumulación de conocimientos.<sup>3</sup>
- 5) **Falta más integralidad en la respuesta institucional:** Mientras la totalidad de los países han definido acciones relacionadas con la prevención de la violencia y la atención de las víctimas; el porcentaje de países que han definido acciones para sancionar (58%) los delitos y reparar (39%) a las víctimas es mucho menor. Un abordaje más integral del problema de la violencia contra las mujeres, que contemplara medidas en los 4 ejes (prevención, atención, sanción y erradicación), daría más posibilidades para romper con el ciclo de la violencia.
- 6) **Capacidades técnicas debilitadas:** Si bien en todos los países se han desarrollado múltiples actividades de capacitación de las y los funcionarias/os y cuadros técnicos de las instituciones que intervienen en la implementación de esas políticas, en muchos casos se trata de acciones puntuales que no responden a una estrategia de desarrollo de capacidades y donde muchas veces no se realizan evaluaciones sistemáticas de las capacitaciones realizadas.
- 7) **Debilidad en el desarrollo de sistemas de información sobre violencia contra las mujeres:** Pese a los avances en este tema, se detecta que el desarrollo de este tipo de sistemas sigue siendo escaso. Lo anterior tiene como consecuencia que falta información actualizada, pertinente y a tiempo sobre la problemática de la violencia contra las

---

<sup>3</sup> A la fecha no se cuenta con datos disponibles respecto a las tasas de rotación por parte del PNUD.

mujeres. Esto supone un obstáculo importante para la toma de decisiones.

- 8) **Evaluaciones incipientes sobre los resultados de los planes y las políticas públicas:** En nuestra región en general hay una cultura incipiente de evaluación de los resultados de las políticas públicas. Si bien 20 países han identificado mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas y planes sobre violencia contra las mujeres, sólo 8 países han identificado metas e indicadores y asignado instituciones responsables para el seguimiento.

Por todo lo anterior, se puede deducir que existen retos que hoy en día hacen que la implementación de las políticas públicas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres sea poco efectiva en nuestro país. Es por ello, que para poder realizar un análisis estructurado de esta problemática, se analizará como estudio de caso la implementación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF) en Quintana Roo.

## 2. Justificación

En México se han implementado diversos programas y acciones que buscan prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, sin embargo a la fecha a nivel nacional solo se cuenta con un programa que incide directamente en esta problemática, y este es el PAIMEF, por ello esta investigación busca tomar como principal elemento de análisis su implementación en el Estado de Quintana Roo, en razón de que es uno de los Estados con un índice de violencia contra las mujeres, mayor a la media nacional (63%), aunado a que en el año 2016 se solicitó la Alerta de Género por el incremento en los feminicidios en la zona norte del Estado.

Por otra parte, es importante señalar que se seleccionó como caso de estudio la implementación del PAIMEF en Quintana Roo, debido a que estuve colaborando en el Instituto Quintanarroense de la Mujer por seis años, lo que me permitió conocer la dinámica del mismo y por ende conocer la institución responsable de ejecutar el programa a nivel local.

### **3. Pregunta(s) de investigación**

*Pregunta:*

¿Fue efectiva la implementación del PAIMEF como política pública dirigida a atender la violencia contra las mujeres en Quintana Roo en el periodo 2012-2016?

---

### **4. Objetivos**

- Analizar la implementación del programa PAIMEF en Quintana Roo en términos de su efectividad como parte de la política pública dirigida a atender la violencia contra las mujeres a partir de la teoría de la implementación de Sabatier y Mazmanian.
- Realizar recomendaciones en el diseño de la implementación del Programa PAIMEF en Quintana Roo para mejorar su efectividad y por tanto los efectos esperados de esta parte de la política pública.

### **5. Hipótesis**

La implementación del PAIMEF no fue efectiva para atender la violencia contra las mujeres en Quintana Roo en el periodo 2012-2016 debido a que el diseño de su implementación no fue estructurado y organizado de forma coherente.

Lo anterior puede ser verificado en torno al grado en el que la política pública dio cumplimiento a las siete variables que, de acuerdo a la teoría de Sabatier y Mazmanian (1979), condicionan el éxito de la misma:

- 1) *Objetivos claros y coherentes.*
- 2) *Incorporación de teoría causal adecuada.*
- 3) *Recursos financieros.*
- 4) *Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación.*
- 5) *Reglas de decisión de las instituciones encargadas.*
- 6) *Reclutamiento de directivos y personal.*
- 7) *Posibilidades formales de acceso a actores externos.*

A partir del grado de cumplimiento de las variables previamente señaladas es posible determinar el éxito o no de una política pública.

---

## **6. Diseño metodológico**

La presente investigación es de corte cualitativo, ya que está orientada a identificar aspectos de la realidad social, comprenderlos y descubrir en ellos una lógica implícita a través de realizar una búsqueda de información. En ese sentido se diseñó un proceso de investigación, integrado por la búsqueda documental, que pudiera permitir el análisis de las dimensiones que establece la teoría de Sabatier y Mazmanian como condicionantes del éxito de las políticas públicas. En particular se obtuvieron los informes de resultados del programa PAIMEF en Quintana Roo del periodo 2012-2016; así como los registros administrativos de la atención realizada a mujeres en situación de violencia. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a la Titular del Instituto Quintanarroense de la Mujer, a la Coordinadora Operativa del PAIMEF en el Instituto Quintanarroense de la Mujer, al personal operativo del programa, a las asociaciones civiles dirigidas a atender a violencia contra las mujeres, a la Coordinadora Nacional del PAIMEF, y a la Coordinadora de la Región Sur del PAIMEF, ambas pertenecientes al INDESOL.

En la presente investigación se seleccionó al PAIMEF y su implementación en el Estado de Quintana Roo porque el objetivo principal es analizar las razones que permitan entender cuáles son los factores que han incidido de manera

positiva en el Programa y cuáles son aquellos factores que no han permitido que el Programa sea efectivo, esto a través de la observación de las siete dimensiones que establece Sabatier y Mazmanian (2003) en las tres vertientes del Programa:

- a) Institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres;
- b) Prevención de la violencia contra las mujeres;
- c) Atención especializada a las mujeres en situación de violencia y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas.

Estas vertientes se analizarán en cada ejercicio fiscal, es decir de manera anual, a través de los proyectos presentados y los informes realizados de 2012 al 2016.

Es importante precisar que al ser un estudio cualitativo se entiende que se parte de una realidad social cambiante, y que por tanto el contexto social, político y económico influyen en la instrumentación de la investigación, por ello la importancia de poder contemplarlos dentro del proceso de investigación.

## **Capítulo I.- Marco Teórico-Conceptual de la Violencia contra las Mujeres y las Políticas Públicas para la Igualdad**

El presente capítulo tiene como principal objetivo analizar los conceptos y las teorías que permiten entender el problema público de la violencia contra las mujeres y la teoría a partir de la cual se hará el análisis de política pública centrado en la implementación de un programa público. En particular, analizaremos la definición de violencia, violencia de género, violencia de género contra las mujeres, así como los conceptos de política pública, políticas públicas de igualdad, así como expondremos la teoría de Sabatier y Mazmanian respecto a la implementación de la política pública.

### **1.1.- Marco conceptual de la Violencia contra las Mujeres**

Para poder entender el concepto de violencia contra las mujeres es necesario partir de la raíz del concepto, mismo que proviene del “latín violentia, y tiene la raíz vis que significa fuerza, es decir es uno de los recursos de la fuerza humana que se haya asociada a la dominación, al odio y a la opresión”. (CEAMEG, 2010: 12).

La violencia por razones de género es aquella que hace referencia a la violencia ejercida contra las mujeres, misma que puede ser cometida por su pareja, algún desconocido, familiar, amigos, vecinos, incluyendo la que puede ser perpetrada por las instituciones. Los espacios en los que puede ocurrir dicha violencia, pueden ser en el privado, por ejemplo, en el seno familiar o en las relaciones al interior de las familias; o bien en el espacio público, como el laboral institucional, la comunidad, las calles, las escuelas entre otros sitios; mientras que los tipos de violencia según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia pueden ser física, sexual, psicológica o emocional, económica y patrimonial (CEAMEG, 2010).

En este sentido, la violencia de género, es un concepto que visibiliza las relaciones de poder entre hombre y mujeres, en las que existen jerarquías y desigualdades estructurales, mismas que están sustentadas en creencias,



costumbres, símbolos, normas culturales, roles y proceso de socialización, que se conjuntan en el llamado sistema patriarcal (CEAMEG, 2010). Esta conceptualización de la violencia nos permite tener una mirada integral y amplia de lo que implica la violencia contra las mujeres.

Esta forma de conceptualizar la violencia contra las mujeres pone énfasis en las diversas aristas que conforman esta problemática que afecta a los derechos de las mujeres, y por ende enfatiza la complejidad de las causales que generan la violencia, como las estructurales, culturales, históricas y políticas; y al mismo tiempo permite problematizar la desigualdad social que existe entre mujeres y hombres (CEAMEG, 2010). Con ello se puntualiza que la violencia contra las mujeres es un problema de derechos humanos, que afecta a la sociedad en su conjunto.

La violencia de género se ha perpetuado a lo largo de los años, para que culturalmente sea entendida como algo normal, perpetuando el poder eteropatriarcal y androcéntrico en el que se perpetua el poder masculino sobre las mujeres, a través del cual se ha construido normas y reglas culturales que han validado esta construcción desigual de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, por lo tanto, esta violencia es socialmente aceptada, tolerada y justificada.

En 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas en la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* definió a la violencia contra la mujer como:

"Todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada."

Abarca, sin carácter limitativo:

"la violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital

y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación; la violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada; y la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra."

Asimismo, en 1994 en la *Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para)* de la OEA, se afirmó que:

"La violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades"

y definió que:

"Debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". (artículo 1 Convención Belem Do Pará).

Asimismo;

"Debe entenderse que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual o 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;

- Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra". (artículo 2 Convención Belem Do Pará).

De igual forma, la Convención señala que los Estados parte deberán condenar todas las formas de violencia y por lo tanto deberán prevenirla, sancionarla y erradicarla, además de adoptar programas que ayuden a garantizar sus derechos humanos.

En consecuencia, estos instrumentos internacionales definen claramente la violencia de género contra las mujeres como una violación a los derechos humanos de las mujeres y a sus libertades fundamentales, esto implica una atención integral por parte de los Estados que han suscrito dichos marcos normativos, quienes a su vez, al ser firmantes de estos instrumentos, tienen la obligación de generar políticas públicas dirigidas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Estos es diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar todas aquellas acciones que son dirigidas a incidir en algún eje de la problemática.

Tanto en las definiciones contenidas en la Convención de Belém do Pará como en la *Declaración y Programa de Acción de Viena* de 1993 se reconoce que el ejercicio de la violencia contra la mujer es una violación a sus derechos humanos como lo he citado anteriormente, por lo que esto enfatiza la importancia de incidir en la problemática no solo como un problema que afecta a las mujeres, sino como un problema que cuestiona la concepción de los derechos humanos desde un marco heteropatriarcal, así pues la Declaración señalada, establece de manera contundente lo siguiente:

“Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.” (ONU, 2013: 23)

En suma, la violencia contra las mujeres, es un problema que afecta a la sociedad en su conjunto y que obstaculiza el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres, incidiendo esto en un costo generalizado tanto para las mujeres como para el propio Estado, quien tiene que asumir la responsabilidad de atenderlo y sobre todo responder a la obligación que tiene como protector de estos derechos.

Entender la violencia de género contra las mujeres como un asunto de derechos humanos, implica entender que estos son inalienables, inviolables, indivisible e imprescriptibles; asimismo contribuye a los procesos de empoderamiento de las mujeres, puesto que considerar a las mujeres como titulares activas de sus derechos les permite empoderarse ante situaciones de violencia (Alfarache, 2011).

En consecuencia, el derecho a vivir una vida libre de violencia, no es una concesión, si no es un derecho inalienable a su humanidad, que le permite el disfrute de su libertad y dignidad en igualdad de condiciones que los hombres.

Por otra parte, considerar a la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos, implica establecer reglas claras que visibilizan la obligación de los Estados para incidir en la erradicación de la violencia contra las mujeres; esto es, conceptualizar de esta forma a la violencia contra las

mujeres, visibiliza desde una perspectiva integral, tanto en el aspecto teórico, político, como en el jurídico, los derechos de las mujeres como titulares activas de sus derechos.

Lo anterior, se ve reflejado en lo que menciona Naciones Unidas respecto a entender la violencia contra las mujeres como un asunto de derechos humanos:

“ ...

- a. Clarifica las normas vinculantes que imponen a los Estados las obligaciones de prevenir, erradicar y castigar esos actos de violencia y los hacen responsables en caso de que no cumplan tales obligaciones. Éstas emanan del deber de los Estados de tomar medidas para respetar, proteger, promover y cumplir los derechos humanos. De tal modo, la exigencia de que el Estado tome todas las medidas adecuadas para responder a la violencia contra la mujer sale del reino de la discrecionalidad y pasa a ser un derecho protegido jurídicamente.
- b. El marco de derechos humanos brinda acceso a una serie de instrumentos y mecanismos elaborados a nivel internacional y regional para responsabilizar a los Estados.
- c. Los derechos humanos aportan un conjunto unificador de normas que pueden utilizarse para responsabilizar a los Estados en relación con el cumplimiento de sus obligaciones, supervisar los progresos y promover la coordinación y la congruencia. Analizar la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos empodera a las mujeres, al posicionarlas no como receptoras pasivas de beneficios discrecionales, sino como activas titulares de derechos.
- d. Enmarcar la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos permite abarcar las experiencias de las mujeres de tal manera que dichas experiencias no queden invisibilizadas ya que la invisibilidad impide el reconocimiento de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y las formas de corregirlas.

- e. Enfocar la violencia contra las niñas y las mujeres como una cuestión de derechos humanos conlleva una respuesta indivisible, holística y multisectorial por parte del Estado y la sociedad.” (Alfarache, 2011: 11-12)

Finalmente, entender a la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (ya que limita total o parcialmente el goce y ejercicio de sus garantías individuales) es fundamental para poder construir políticas públicas más adecuadas, a partir de un enfoque centrado en la realización de derechos específicos y la exigibilidad de cumplimiento de las obligaciones del Estado con relación al derecho a una vida libre de violencia.

## **1.2.- Marco Teórico-Metodológico del Análisis y Estudio de la Violencia contra las Mujeres**

Desde el inicio de este capítulo hemos analizado la violencia contra las mujeres como resultado de las desigualdades de género producidos por la construcción de una estructura patriarcal, en donde las mujeres se han situado en una posición de vulnerabilidad y subordinación, haciéndolas ver como “víctimas”. Sin embargo, esto es un análisis acotado de la realidad, en tanto que las relaciones de género y los procesos de emancipación y empoderamiento se encuentran en constante transformación, lo cual podría llevar a concluir de manera errónea en que lograr la igualdad tendría como consecuencia eliminar la violencia contra las mujeres, lo que nos llevaría a hacer un análisis reducido de la problemática de la violencia contra las mujeres, entendiendo que la misma está inserta en contextos sumamente complejos y realidades específicas territorialmente. (Jiménez, 2014).

Por lo anterior, es importante el análisis de los enfoques desde los cuales se ha estudiado la violencia contra las mujeres por la pareja: el individual, el diádico, el macrosocial y el interseccional, a través de los cuales se puede enmarcar el análisis de las políticas públicas dirigidas a atender esta problemática y desde los cuales podremos entender porque el enfoque

interseccional responde a la realidad que hoy contextualiza la violencia contra las mujeres.

### **a) Enfoque individual**

El enfoque individual hace referencia a los perfiles sociodemográficos de quienes padecen y ejercen violencia en el marco de las relaciones de pareja, con ello se busca enfocar el análisis respecto de quienes viven en condiciones de vulnerabilidad para visibilizar a quienes tienen mayor riesgo de sufrir algún tipo de violencia, sobre todo quienes viven en condiciones de pobreza y exclusión social, o bien minorías étnicas; en este sentido este enfoque hace énfasis en que las desiguales condiciones en que se encuentran determinados grupos, les hacen más vulnerables y con mayor probabilidad de sufrir algún tipo de violencia por la pareja, o bien no les permite acceder a servicios o atenciones para afrontar estas situaciones de violencia (Jiménez, 2014); como ejemplo podemos señalar a las mujeres que viven en comunidades, quienes aunado a que la violencia está normalizada, no solo no tienen acceso a servicios sino que además de las instituciones que pudieran darles algún tipo de atención.

En consecuencia, con este enfoque se puntualiza que no todas las mujeres viven violencia y que las que viven violencia, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad diferenciada, por lo que las acciones tendientes a atacar la erradicación de esta violencia debe atender al contexto en que se desarrolla.

### **b) Enfoque Diádico**

El enfoque diádico, se caracteriza por identificar dentro de los análisis, tanto la perspectiva de la violencia familiar como la perspectiva feminista de la violencia en las relaciones de pareja, entendiendo en este último caso que las desigualdades de género son el factor clave para la violencia, mientras que en el primer aspecto se entiende que la violencia con la pareja es una pauta que se da en las dinámicas propias de las familias (Jiménez, 2014).

Esto quiere decir que el enfoque diádico, identifica dos posturas que se contraponen en el análisis de la violencia contra las mujeres, entendiendo que se han realizado estudios al respecto y que sin duda visibilizan el proceso de análisis de la violencia contra las mujeres, sobre todo en relaciones de pareja.

### **c) Enfoque Macrosocial**

El enfoque macrosocial se caracteriza por analizar las desigualdades de género y la violencia contra las mujeres, asociadas a la extensión de las desigualdades sistemáticas de género ubicadas en el empleo, la educación, la economía o el poder dentro del contexto en el que ubica. Es decir, las unidades de análisis de las que se parte van desde la sociedad en la que se ubica la violencia, el país en el ocurre, las comunidades o barrios en las que se sitúa (Jiménez, 2014). Esto significa, que el enfoque no disocia la violencia del contexto en el que se emite, por ello desde un plano simbólico la violencia contra las mujeres perpetrada por la pareja se entiende como resultado del proceso de dominación interiorizado a través del proceso de socialización en el que se encuentran insertas las mujeres, y se parte del análisis de las representaciones valores y percepciones sociales en torno al sexismo y la violencia contra las mujeres por la pareja.

### **d) Enfoque Interseccional**

Desde el enfoque interseccional, se considera a la violencia contra las mujeres como el resultado de la interacción entre los distintos ejes de desigualdad y no como resultado del proceso estructural de subordinación, en el que se ha desarrollado el análisis de la violencia contra las mujeres, de manera que se aboga por un el análisis entre diferentes ejes de dominación y subordinación, que son el resultado de la interacción de la sexualidad y el género con “los sistemas de raza/racialización/racismo, clase, modernidad/ colonialidad, heterosexualidad obligatoria como régimen político, cisgenerismo, sistema etario, segregación y jerarquización territorial, discapacidad física, mental, sensorial y múltiple” (Jiménez, 2014; 100).



En ese sentido el enfoque interseccional enfatiza la importancia de considerar a las mujeres, no como grupos vulnerables per se, sino como mujeres que por sus condiciones diferenciadas pueden enfrentar la violencia , es decir ya no se consideran como mujeres víctimas, puestos que esto deriva en el denominado “síndrome de la mujer maltratada” (Jiménez, 2014), que generalmente se asocia a grupos considerados como vulnerables, es decir mujeres que viven en comunidades pueden ubicarse en esta conceptualización, y no se visibiliza el empoderamiento que pueden tener desde el lugar al que pertenecen.

Lo anterior pretende señalar que las mujeres, no están sujetas a sus diferencias, sino que son precisamente estas diferencias las que les permiten enfrentar con entereza los efectos de la violencia que han vivido, en tanto que victimizarlas implicaría que se perpetúen los modelos tradicionales de feminidad que se construyen desde el denominado heteropatriarcado, que si bien es uno de los ejes de la desigualdad no es el único que se considera desde el enfoque interseccional, en tanto se tiene una visión holística de la violencia contra las mujeres (Jiménez, 2014)

En conclusión, se puede señalar que el enfoque interseccional analiza de forma integral la violencia contra las mujeres y no únicamente las condiciones de género, estructurales e históricas que han determinado la forma de percibir a la mujer, sino que aunado a ello se aborda la complejidad de las condiciones contextuales en las que viven las mujeres que padecen la violencia (Jiménez, 2014; 103).

### **1.3.- Políticas Públicas**

Para poder entender las políticas públicas de género que atienden la violencia contra las mujeres es importante comenzar con una definición conceptual de política pública, misma que Luis F. Aguilar entiende como:

“...un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar, 2007).

Lo anterior establece que cuando se habla de política pública no se hace referencia a decisiones aisladas, tomadas coyunturalmente, sino a un conjunto de decisiones coherentes y consistentes entre sí, las cuales se orientan a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; y se apoya en una hipótesis causal (una relación entre variables y una argumentación teórica subyacente) que la sustenta; mismas que son formuladas e implementadas en espacios gubernamentales y no gubernamentales (pues se parte de la idea de que en sociedades contemporáneas “lo público” trasciende lo gubernamental); No obstante, están enmarcadas en normas jurídicas vigentes, es decir, se desarrollan y ejecutan en el marco de un Estado de Derecho que le da legalidad, y admite la utilización de cierto grado de coerción para su cumplimiento (Aguilar, 2007).

De igual forma, Evangelina García Prince define a las políticas públicas como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado con la finalidad de solucionar algún problema o, responder a necesidades sociales específicas, mismas que pueden ser programas, proyectos y actividades que realizan las instituciones públicas, las cuales son como las reglas que ordenan la vida de un determinado país, y establecen ciertos derechos y deberes para todas las personas, así como ayudan a hacer efectivos los derechos pues tienen relación con nuestra vida en familia, el lugar de trabajo, el ámbito público y la vida social (García-Prince, 2008).

Según García-Prince en el análisis de las políticas públicas es importante considerar los siguientes:

1) Las políticas públicas son fundamentalmente responsabilidad del Estado, no obstante, esto no quiere decir que el Estado no permita la participación y cree los espacios necesarios para que las y los ciudadanos, organizados o como individualidades puedan expresar sus criterios y necesidades en los procesos de formulación y negociación de las políticas públicas.

2) Las políticas se plasman en diversos tipos de instrumentos o documentos formales que van desde leyes y sus reglamentos a Decretos Presidenciales o de altos cargos ejecutivos del gobierno, declaraciones formales específicas de política, instrumentos de carácter administrativo y técnico (como, por ejemplo, planes, presupuestos, normativas especiales, proyectos y otros).

3) Las políticas públicas deben ser explícitas de tal manera que no quede espacio para la interpretación de quienes las implementen.

4) Finalmente, las políticas públicas deben tener como principal objetivo orientar el comportamiento de un determinado sector de la sociedad y su desarrollo, ya que éstas surgen para dar respuestas a problemas o situaciones que demandan atención, por lo que sus contenidos orientan y fijan el rumbo de la acción pública para lograr las respuestas y soluciones satisfactorias que la sociedad requiera. (García-Prince, 2008).

#### **1.4.- Políticas Públicas de Igualdad de Género**

El principal objetivo de los estudios que se realizan con enfoque de género es analizar a todos los niveles —político, jurídico, económico, educativo, social, cultural y otros— cómo se construyen y funcionan las diferencias entre los

sexos, mismas que de manera sistemática posicionan a las mujeres en condiciones de desigualdad, subordinación, explotación y opresión.

Con la categoría de género se logró establecer la distinción entre sexo y género; a partir de lo cual los estudios tomaron en cuenta, simultáneamente, los aspectos bio-fisiológicos y los factores sociales, culturales e históricos señalando así el carácter construido, cultural, de lo que cada sociedad considera masculino o femenino, lográndose una concepción de las y los seres humanos como entidades bio-psico-socio-culturales. (Lagarde, 1993).

Marcela Lagarde (1996:27) define al género como: “una construcción simbólica (que) contiene el conjunto de atributos asignados a las personas a partir del sexo. Se trata de características biológicas, físicas, económicas, sociales, psicológicas, eróticas, jurídicas, políticas y culturales.”

En consecuencia, el enfoque de género permite analizar las desigualdades entre los géneros como resultado de procesos históricos concretos y no como derivados naturales de diferencias biológicas entre los sexos (García-Prince, 2008)

Por todo ello, la perspectiva de género es fundamental para la comprensión, el análisis y la elaboración de políticas públicas de igualdad de género orientadas a la erradicación de la violencia de género contra las mujeres, ya que permite:

- 1) Visibilizar las desigualdades entre mujeres y hombres.
- 2) Visibilizar las diferencias, las similitudes y las especificidades entre mujeres.
- 3) Desarrollar la estrategia política conocida como *gender mainstreaming*, cuya finalidad es implementar políticas de igualdad que sean realmente transformadoras de las relaciones de género existentes.

Según García-prince “las políticas de igualdad de género se definen como el conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y sancionados por el Estado (autoridades públicas), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres” (García-Prince, 2011:62).

En ese sentido las políticas de igualdad son respuesta a las desigualdades de género construidas a lo largo del tiempo entre mujeres y hombres, y son instrumentos clave para el logro de la igualdad sustantiva o de hecho; de esta manera, representan un gran logro frente a las políticas ciegas al género o neutrales al género (García-Prince, 2011). Esto quiere decir, que las políticas de igualdad visibilizan las desigualdades que son normalizadas en las sociedades y se constituyen en herramientas necesarias para contrarrestarlas.

En la evolución de las políticas de igualdad se ha pasado por fases que buscan acercar las decisiones del Estado a las realidades donde la discriminación contra las mujeres opera concretamente. En primera instancia, las políticas de igualdad se centraron en ampliar los beneficios sociales y económicos a las mujeres en aquellos espacios donde la discriminación se reflejaba de manera alarmante, seguidamente aparecieron las políticas de igualdad de oportunidades, así como las políticas de igualdad género sensitivas o género inclusivas, aunado al denominado *gender mainstreaming* o *mainstreaming* de género o transversalidad de género (García-Prince, 2011).

## **1.5.- Enfoques de las políticas públicas de Igualdad de género**

### **a) La igualdad de oportunidades:**

La igualdad de oportunidades es un enfoque que enfatiza el acceso a los derechos que tienen tanto hombre como mujeres en igualdad de condiciones, es decir, supone el pleno ejercicio del derecho sin obstáculos para que cada

persona acceda por si misma a las garantías que establece la Ley. (García-Prince, 2011).

La oportunidad es una dimensión de la equidad, que se expresa como condición que asegura a la persona el tener la posibilidad real de ejercer los derechos que legítimamente posee. Las oportunidades no son espontáneamente iguales, ni dependen del esfuerzo individual. Abarcan dos dimensiones en lo operativo de las Políticas Públicas: **a)** Como oportunidades en el acceso a, y **b)** Como oportunidades en las capacidades para, que se refieren al trato equivalente o justo (la igualdad de trato) (García-Prince, 2011).

#### **b) La Igualdad de Trato o trato equivalente:**

La igualdad de trato en términos más concretos y cercanos a la intervención de las políticas públicas es el denominado trato equivalente considerando las diferencias y desigualdades. Se define como “la igual valoración o equivalencia que se concede u otorga a las características diferenciales de las personas, en la asignación, dotación, distribución y otorgamiento de medios o beneficios dirigidos o destinados a favorecer o facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres y los hombres, aun cuando sus aspiraciones, necesidades e intereses sean diferentes” (García-Prince, 2011: 56). Se puede ejemplificar a través de la discriminación positiva o las medidas de acción afirmativas, que son instrumentos que permiten hacer uso del trato diferencial, puesto que se parte de existen condiciones diferenciadas entre las personas, por lo que para poder acceder en igualdad de condiciones hay que establecer condiciones que eliminen las desventajas de un grupo.

#### **c) La igualdad de resultados:**

La igualdad de resultados hace referencia a que todas las personas tienen asegurado el ejercicio de sus derechos, para lo cual es necesario que se eliminen todo tipo de distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que pueda obstaculizar el ejercicio de los mismos. Esto significa que la igualdad de resultados, se ubica en la posibilidad del goce y ejercicio de los derechos,

y no en las circunstancias que rodean a quienes son sujetos de derechos (García-Prince, 2011).

Es importante precisar que los resultados igualitarios se entienden desde el marco de la justicia distributiva, en donde se busca que las personas logren el goce de ciertos bienes y niveles equivalentes de desarrollo humano, en aspectos como la salud, la esperanza de vida, la educación entre otros (García-Prince, 2011). En ese tenor la igualdad de resultados no busca que todos tengan las mismas condiciones, sino que en ciertos aspectos considera que es importante que todos tengan acceso, no obstante, precisa que todas las personas pueden y deben ejercer sus derechos sin ninguna discriminación en todos los sentidos.

En ese sentido la igualdad de resultado es un enfoque que establece que todas y todos sin discriminación alguna tengamos acceso al goce de nuestros derechos y libertades, bajo la premisa que para ello deben existir condiciones mínimas o equivalentes de bienestar.

#### **d) Gender Mainstreaming**

El enfoque del gender mainstreaming o también conocido como transversalización de la perspectiva de género, es una estrategia que busca integrar en todas los aspectos de la toma decisiones y la elaboración, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, la visión, las necesidades y experiencias de hombres y mujeres.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 1997 definió la transversalización de la perspectiva de género como:

“el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte

integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.” (García-Prince, 2011:78)

De igual forma, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el 2000 señaló que el *gender mainstreaming* tiene como principal propósito:

“integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente “es una estrategia para asegurar que: 1) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, 2) y que el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros.” (García-Prince, 2011: 78)

Esto quiere decir que el *gender mainstreaming* busca que las políticas públicas se construyan desde una visión integral del género. El objetivo principal es que a través de la institucionalización de las acciones con perspectiva de género se logre alcanzar la igualdad.

El *gender mainstreaming* busca tomar en cuenta el impacto de la acción pública en hombres y mujeres, así como incorporar la voz, intereses, demandas y necesidades de hombres y mujeres, y busca transformar el balance de poder y distribución de los recursos, al igual que el sistema androcéntrico en el que se han construido las sociedades.

Dicha estrategia hace referencia a la forma como se incorpora la perspectiva de género a las políticas públicas que se desarrollan, mediante las cuales se promueven los cambios estructurales necesarios para eliminar las



desigualdades y las inequidades entre mujeres y hombres, para que en consecuencia se pueda asegurar el pleno ejercicio de sus derechos y acceso equitativos a los recursos.

En suma, el *gender mainstreaming* hace énfasis en que la desigualdad es un problema público, por lo que eliminar las desigualdades de género son el punto de referencia en todas las etapas del proceso de las políticas públicas, en donde se busca integrar las necesidades e intereses de las mujeres y de los hombres, así como garantizar el beneficio de los resultados de dichas políticas públicas para ambos géneros.

### **1.6.- Políticas Públicas de Igualdad de Género orientadas a atender la Violencia contra las Mujeres.**

Las políticas públicas de igualdad género orientadas a atender la violencia de género tienen como principal objetivo visibilizar la violencia contra las mujeres y posicionar a esta violencia como un problema sistemático y estructural, producto de un sistema patriarcal e históricamente desigual.

En consecuencia, enfrentar la violencia contra las mujeres implica que las políticas que se diseñen sean integrales, dado que deben incidir en los diferentes ejes que buscan erradicar la violencia contra las mujeres, es decir en la prevención, atención y sanción de toda aquella violencia que afecte a las mujeres por razones de género.

Según Barraza (2009), la violencia contra las mujeres es un *continuum* en el tiempo, dado que parte de una construcción histórica de subordinación y de un sistema patriarcal, en donde las mujeres se han encontrado sometidas a lo largo del tiempo.

Asimismo, Barraza (2009) señala que la política de erradicación de la violencia contra las mujeres debe de enmarcarse en la construcción de una cultura de paz y democrática, esto puede entenderse en que no puede haber un país

democrático o en paz si no se respetan los derechos humanos de las mujeres y donde no hay un pleno disfrute de los mismos, es decir no se puede hablar de un país democrático, cuando siguen violándose las garantías individuales de quienes son la mitad de la población.

Por ello, es fundamental, abordar de forma integral la violencia contra las mujeres, puesto que con ello se busca transformas las relaciones de desigualdad que persisten entre mujeres y hombres, lo cual implica entender a la violencia que se enfrentan las mujeres desde sus condiciones diferenciadas contextuales, para lo cual es importante garantizarles el acceso a la justicia y a la reparación de daño.

Por otra parte, Barraza (2009), señala que la política de erradicación de la violencia debe ser una política de Estado, lo cual es esencial, si partimos de que la violencia contra las mujeres es un problema público, lo cual significa que es importante que desde las instituciones se desarrollen acciones tendientes a su erradicación, desde una perspectiva amplia e integral, es decir entendiendo a la problemática desde todas las aristas (salud, acceso a la justicia, educación, economía, política, pobreza entre otros). Ejemplo de ello, han sido la creación de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, los marcos legales, internacionales, nacionales y locales que han permitido construir una ruta crítica de incidencia en la problemática referida, misma que se encuentra en constante transformación tanto conceptualmente como en la práctica.

Lo anterior, permite que todas las políticas públicas que se desarrollen incorporen los acuerdos tantos internacionales, nacionales y locales que permitan garantizarles a las mujeres una vida libre de violencia.

En México las políticas de erradicación de la violencia contra las mujeres, han sido impulsadas en primera instancia por los grupos de mujeres feministas, de organizaciones de la sociedad civil y de defensa de los derechos humanos, quienes han posicionado en la agenda del gobierno mexicano, la lucha contra la violencia de género; al mismo tiempo la presión por parte de los

instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, lo cual ha dado como resultado la elaboración de un marco normativo nacional dirigido propiamente a la erradicación de la violencia contra las mujeres, teniendo como antecedente las leyes contra la violencia intrafamiliar o doméstica en 1996 (Alfarache, 2011). Esto ha permitido que en la actualidad tengamos un avance sustantivo en el ámbito jurídico, no obstante, que en la práctica falta mucho por hacer, sobre todo en la instrumentación de este engranaje normativo.

### **1.7.- Implementación de las Políticas Públicas desde el enfoque de Sabatier y Mazmanian.**

Hablar de la implementación de políticas supone hablar del proceso a lo largo del cual los objetivos y las decisiones públicas tratan de volverse realidad.

Por un lado, la implementación es un proceso porque no se trata de una acción o situación única, concreta. Por el contrario, la implementación se integra por numerosas acciones e intervenciones desarrolladas durante un período más o menos extendido. Por el otro lado, se puede decir que los objetivos y las decisiones “tratan” de volverse realidad durante la implementación porque en su desarrollo difícilmente predomina la voluntad o la capacidad de un solo actor. De hecho, la implementación de cualquier política o programa público suele estar acompañada de la participación de numerosos actores políticos, gubernamentales y sociales.

La propuesta de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian en el documento denominado “La implementación de políticas públicas: un marco de análisis” presentan diversas ideas tanto teóricas (acerca de cómo entender los procesos de implementación de políticas), cómo prácticas (sobre cómo ayudar a incrementar las posibilidades de éxito de los procesos implementadores) (Sabatier y Mazmanian, 2003). Es precisamente en este último aspecto que nos enfocaremos.

Como el nombre del ensayo lo sugiere, Sabatier y Mazmanian intentan construir un marco que permita analizar, entender y (desde un punto de vista más práctico que teórico) controlar los procesos de implementación de políticas públicas. De acuerdo con estos autores, la “función central de[] análisis de implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso” (Sabatier y Mazmanian, 2000:329).

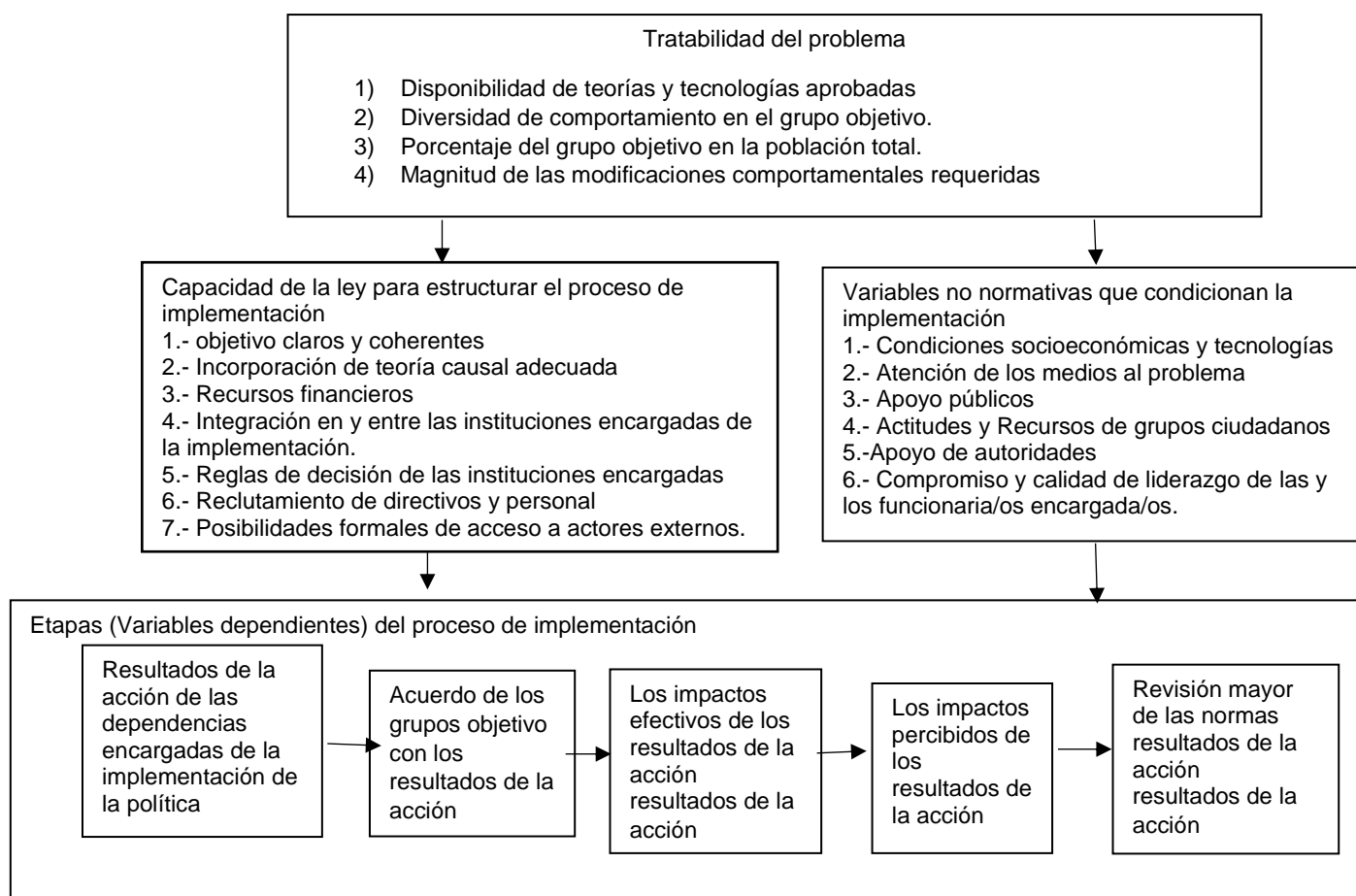
Desde el punto de vista de Sabatier y Mazmanian, la implementación se debe de analizar desde tres categorías: “1) la tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo a los objetos estatutarios” (2003: 329), mismas que van a condicionar el logro de los objetivos de dicho estatuto o política pública.

En una primera categoría de factores clave, Sabatier y Mazmanian analizan la “tratabilidad” (“tractability”) de los problemas públicos que ciertas políticas buscan resolver. La idea de la “tratabilidad” de los problemas públicos se basa en que existen problemas más sencillos que otros; algunos están más claramente definidos que otros; algunos se originan en comportamientos más complejos que otros; algunos abarcan poblaciones o zonas territoriales más amplios que otros, etc. Todo esto supone que algunos problemas son más “tratables”, es decir “manejables”, “solucionables” y, por lo tanto, cuyas propuestas de atención sean más “implementables”.

Una segunda categoría de factores que influyen en la implementación de las políticas está estrechamente relacionada con la ley o decreto en los que se definen y describen las políticas mismas. En este punto, Sabatier y Mazmanian destacan la necesidad de preguntarse en qué medida una determinada ley estructura y organiza de forma coherente su propio proceso de implementación.

Sabatier y Mazmanian (2003) agrupan en una tercera categoría aquellas variables no normativas (es decir no relacionadas con la norma/política pública en cuestión) que condicionan la implementación. Se trata de las posibles transformaciones en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos de las políticas, en particular; del nivel de atención que los medios de comunicación prestan al problema público en cuestión; del apoyo y recursos que el público, los grupos ciudadanos afectados y las autoridades políticas involucradas prestarán de forma continuada al cumplimiento de los objetivos de la política; y, finalmente, del liderazgo que serán capaces de ejercer aquellas/os funcionarias/os que sean responsables de alcanzar los objetivos últimos de las políticas implementadas.

Las categorías previamente mencionadas se pueden ver reflejadas en el siguiente Diagrama de Sabatier y Mazmanian:



**Fuente:** Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación de Sabatier y Mazmanian.

Como la presente investigación se enfoca principalmente en los elementos que condicionan el éxito de una política, según lo determinado por Sabatier y Mazmanian, es necesario explicar de manera detallada la categoría que define el grado en el que la Ley (Política Pública) estructura coherentemente el proceso de implementación (2003: 336-345).

La ley (que determina el inicio de la Política Pública) tiene la capacidad de estructurar el proceso total de la implementación a través de la selección de las instituciones responsables, la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de las y los funcionarias/os de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. En la medida en la que el estatuto estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes, incorpore una teoría idónea que relaciones las modificaciones del comportamiento con esos objetivos y en la medida en la que, posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores. En particular, las variables que consideran Sabatier y Mazmanian son las siguientes (2003: 336-344):

*“Presión y jerarquización de los objetivos normativos.* Cuando los objetivos normativos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, fungen como directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios de la norma.

...

*Validez de la teoría causal incorporado en la Ley.* Toda reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría causal respecto a la manera de alcanzar los objetivos de una política. Una teoría causal adecuada requiere 1) que los principales vínculos casuales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos y 2) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción

sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.

...

*Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación.* Evidentemente el dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. En términos generales se requieren un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos reglamentarios.

...

*Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación:* El grado de integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación está determinado 1) por el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de los objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto. Las instancias de veto o aprobación comprenden todas aquellas ocasiones en las que un actor tiene la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal.

...

*Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos:* Además de ofrecer objetivos claros y consistentes, de identificar algunas instancias de veto y de incentivos adecuados para favorecer el acatamiento, una ley puede influir fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán de acatar.

...

*Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos:* Independientemente de la pertinencia con

la que una ley estructura el proceso de decisión formal, no será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos. Un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos o procedimientos para hacer operativas las normas y hacerlas valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos.

...

*Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley: Así como la ley puede influir en el proceso de implementación estableciendo las características de las agencias responsables, puede también ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones: 1) los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa y 2) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.”*

En este sentido, Sabatier y Mazmanian, señalan que el estatuto o marco normativo, que pretenda incidir de manera sustantiva en el comportamiento del grupo objetivo al cual esté dirigido, será más exitoso, si cumple con los siete variables previamente citadas, es decir, si logra que sus objetivos sean precisos y jerarquizados adecuadamente; si lograr desarrollar una teoría causal válida, donde haya una comprensión clara entre la intervención del gobierno y los objetivos que busca el estatuto o la publica en análisis; si logra un financiamiento mínimo para las instituciones encargadas de la implementación de dicho estatuto; si logra una integración adecuada dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación del estatuto a través de la disminución de los vetos que determinen dichas instituciones, establezca



sanciones o incentivos para superar la resistencia de quienes no coinciden con los objetivos del mismo; si establece reglas claras para quienes son las instituciones encargadas de sus implementación; si la implementación del estatuto se le asigna a personas comprometidas con el objeto del dicho instrumento normativo o a las instituciones que verdaderamente son partidarias de su defensa; y finalmente si logra que actores externos o beneficiarios que son partidarios de la causa que se promueve, puedan participar en la implementación de dicho estatuto. (Sabatier y Mazmanian, 2003).

Después de concluir su análisis detallado de las siete variables antes mencionadas, Sabatier y Mazmanian (2003) cierran su texto tratando de destacar algunas condiciones que ellos consideran como propicias para facilitar el desarrollo de los procesos de implementación:

1. La legislación propuesta, o política pública debe contener objetivos claros y específicos, que aporten criterios sólidos para atender los conflictos propios del estatuto en cuestión, en el logro de sus objetivos o metas establecidas.
2. La legislación propuesta debe incorporar una teoría que logre vincular los factores causales que impactan en el logro de los objetivos, y su aunado a ello, les da autoridad suficiente a quienes son responsables de la implementación de dichos estatutos e influyen directamente en los grupos objetivos.
3. Que quienes toman decisiones o titulares de las instituciones a quienes se les encarga la implementación de dicho marco normativo, posean capacidad política y de gestión, y que estén comprometido con el logro de los objetivos de dicho estatuto.
4. Que la política pública, estatuto o marco normativo a lo largo de su proceso de implementación tenga el apoyo de grupos externos, ya sea

de electores, legisladores, altas/os funcionaria/os o tribunales, que ofrecen su respaldo o se mantienen neutrales al respecto.

5. Que los objetivos del estatuto en referencia no sean obstaculizados por el surgimiento de política públicas contrarias, o por la existencia de transformaciones socioeconómicas o políticas que debiliten la teoría causal o el respaldo en el que se fundamente su implementación.

En resumen, el marco de análisis de implementación que detallan Sabatier y Mazmanian, enfocada a proceso de las políticas públicas nos encuadra a siete factores o condiciones que deben de cumplir para que el resultado de las mismas sea efectivo. Específicamente si hablamos de las políticas de igualdad que son dirigidas a atender la violencia contra las mujeres, entendiendo que el objetivo es atender de forma integral la problemática, estos siete factores son el principio del éxito que pueda tener una política que pretende erradicar la violencia contra las mujeres.

## **CAPITULO II.- Antecedente de política pública y el marco normativo y programático actual.**

El presente capítulo tiene como principal objetivo poder contextualizar la violencia contra las mujeres en México y en Quintana Roo, con el fin de poder entender la importancia de analizar la implementación de los programas y políticas públicas dirigidas a atender esta problemática. Es por ello que se parte de un análisis estadístico de la situación que guarda la violencia contra las mujeres en nuestro país, y se continúa con el marco normativo y programático en el cual se enmarca la atención a las mujeres que viven en situación de violencia. Finalmente se incluyen los antecedentes de política pública, para lo cual se analiza a detalle el Programa de Apoyo para las Instancias (PAIMEF).

### **2.1.- La situación de la Violencia contra las Mujeres en México.**

Según datos disponibles por países (ONU Mujeres, 2013) entre 15% y 76% de las mujeres sufren violencia física y/o sexual a lo largo de su vida y entre 9% y 70% señalan al cónyuge o pareja como el agresor.

Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia contra las mujeres - especialmente la ejercida por su pareja y la violencia sexual- constituye un grave problema de salud pública y una violación de los derechos humanos de las mujeres (2016).

- Según estimaciones de la OMS indican que alrededor de una de cada tres (35%) mujeres en el mundo han sufrido violencia física y/o sexual de pareja o violencia sexual por terceros en algún momento de su vida (OMS, 2013).
- En todo el mundo, casi un tercio (30%) de las mujeres que han tenido una relación de pareja refieren haber sufrido alguna forma de

violencia física y/o sexual por parte de su pareja en algún momento de su vida (OMS, 2013).

Especialmente, en México, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2011, (INEGI, 2013) muestra, entre otros datos relevantes, los siguientes:

- En 2011, 63 de cada 100 mujeres de 15 años y más declaró haber padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja o de cualquier otra u otras personas.
- Entre octubre de 2010 y octubre de 2011, aproximadamente 9.8 millones de mujeres de 15 años y más, fueron agredidas física, sexual o emocionalmente por su actual o anterior pareja, esposo o novio, lo que representa el 24.7% de las mujeres que tienen o tuvieron al menos una relación de pareja.
- 32% de las mujeres han padecido violencia sexual en algún momento de su vida por parte de agresores distintos a la pareja.
- De octubre de 2010 a octubre de 2011, una quinta parte de las mujeres de 15 y 49 años de edad enfrentaron situaciones de violencia sexual, tales como abuso, intimidación, acoso u hostigamiento sexual por parte de personas diferentes a su pareja.
- Tomando como base el año de la encuesta (2011), 27% de las mujeres de 15 años y más vivieron violencia por parte de su pareja en los últimos doce meses.
- El principal tipo de violencia era la emocional, que se presentó en 84% de los casos.
- Sólo una de cada diez mujeres que vivieron violencia en su relación se acercaron a una autoridad a pedir ayuda (13.6%).
- Un mayor nivel de instrucción no tiene un impacto importante en la disminución de la violencia en general. 45% de las mujeres de 15 años y más con nivel de instrucción media superior y superior vivió incidentes de violencia a lo largo de la relación con su última pareja como 48.5% de las mujeres con instrucción primaria y 48.8% de las mujeres con secundaria.

- Al diferenciar por tipo de violencia y para el periodo de los últimos 12 meses (de la fecha en que se llevó a cabo la encuesta), se observa que a mayor nivel educativo, la violencia económica, física y sexual es menor, pero la emocional es mayor.

Como bien se puede observar, la violencia contra las mujeres que más afecta es aquella que ocurre en el ámbito de lo familiar o de las relaciones cercanas, como la violencia de pareja.

En específico la ENDIREH 2011, muestra lo siguiente:

- De las mujeres de 15 años o más que han tenido al menos una pareja, 47% han sido agredidas por la actual o última pareja en algún momento de su vida marital o durante su relación o noviazgo.
- En las mujeres casadas o en unión la prevalencia de violencia de pareja es aún más alta, alcanzando a casi la mitad de ellas (49.3%).
- 37.2% de las mujeres que han sostenido una relación sin cohabitar con su pareja, fueron víctimas de violencia.
- 45 de cada cien mujeres de 15 años y más han experimentado actos de violencia de agresores distintos a la pareja. La prevalencia de actos de violencia emocional, física y sexual en lo familiar, también es alta:
- 42.4% sufrió agresiones emocionales o psicológicas.
- 24.5% fue víctima de violencia económica.
- 13.5% sufrió alguna agresión física; de éstas, 16.2% de mujeres casadas o unidas padecieron ataques de extrema gravedad a lo largo de su relación y 5.1% recibió atención médica o psicológica en los últimos 12 meses.
- 7.3% fue víctima de alguna forma de violencia sexual.

Estos tipos de violencias suelen generar problemas graves de salud mental, angustia, depresión y baja autoestima que pueden derivar en comportamientos suicidas como una forma de liberación. Así, según la información de la ENDIREH 2011, 8.1% de las mujeres casadas o en unión

libre violentadas por su pareja han pensado en quitarse la vida, y de ellas 38.8% lo intentó, por lo menos, en una ocasión.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala lo siguiente (INEGI, 2016):

- Entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, el 10.0% de las defunciones registradas en 2015 fueron por homicidio, lo que representa en este grupo de edad la primera causa de muerte.
- En promedio se estima que durante los últimos tres años (2013 a 2015), fueron asesinadas siete mujeres diariamente en el país, mientras que entre 2001-2006 era de 3.5.

Asimismo, el INEGI señala que la situación en las entidades federativas es la siguiente: Chiapas es la única entidad donde menos de la mitad de las mujeres declaró algún tipo de violencia (43%); en Guerrero, Hidalgo, Baja California Sur, Durango, Oaxaca y Tabasco la proporción de mujeres que han enfrentado algún tipo de violencia se ubicó entre 50 y 55%; en Campeche, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas entre 56 y 59%; en 11 entidades entre 60 y 64 por cada cien mujeres de 15 años y más, declararon que han enfrentado violencia de cualquier tipo (Aguascalientes, Colima, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, **Quintana Roo**, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán) y en las cinco entidades restantes, ascendió a 65% o más (Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit, Sonora) (INEGI, 2016: 7).

Como se puede observar, tenemos la violencia en distintos ámbitos y dimensiones, en diversas intensidades, con diversas percepciones, así como tipos y modalidades. Con esta información tenemos datos duros que permiten dimensionar la problemática y con ello analizar la efectividad de las políticas públicas dirigidas a atender la violencia contra las mujeres, con el objetivo de

poder abonar a un uso adecuado de los recursos para incidir en la erradicación de esta pandemia, como lo denomina la Organización de Naciones Unidas.

## **2.2.- La situación de la Violencia contra las Mujeres en Quintana Roo.**

Conforme a los resultados de la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población total en Quintana Roo sumaba 1 millón 501 mil 562 personas, reflejando que, por cada 100 hombres, había 100 mujeres (INEGI, 2015). Los siguientes datos estadísticos, muestran las condiciones de violencia en la que viven las mujeres en Quintana Roo:

Con las cifras actualizadas por el INEGI en julio de 2013, de la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, ENDIREH, indica, que 5 de cada 10 mujeres mayores de 15 años entrevistadas en Quintana Roo, reportaron haber sufrido algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja; en el mismo sentido, la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2006, ENVIM, indica que del total de usuarias de los Servicios de Salud entrevistadas en esta entidad, 4 de cada 10 manifestaron haber sufrido algún tipo de violencia de su pareja actual en los 12 últimos meses de su relación (IQM, 2017).

La ENDIREH también cita que los tipos de violencia que las mujeres quintanarroenses referidas en el párrafo anterior reportaron haber sufrido con mayor frecuencia fueron la psicológica, la económica, la física y la sexual, con porcentajes del 92%, 52%, 31% y 18%, respectivamente (IQM, 2017).

Con el objeto de poder visibilizar las zonas de mayor incidencia de la violencia contra las mujeres en Quintana Roo, este se divide en tres zonas socio-demográficas conforme a lo establecido por la Secretaría de Finanzas y Planeación, del gobierno estatal, y que se conforman de los diferentes municipios que conforman la entidad de la siguiente manera (IQM, 2017):

- *La Zona Sur de la entidad, conformada por los municipios de Bacalar y Othón P. Blanco, en el cual se ubica Chetumal, capital del estado y sede de los 3 Poderes de Gobierno y de las representaciones de varias dependencias del Gobierno Federal, y que por esta condición presenta una elevada concentración poblacional, tanto la que se asienta de manera fija en zonas urbanas marginales, que se mantienen en crecimiento constante, como la que transita de manera temporal para acceder a los servicios gubernamentales que demandan sus problemáticas particulares; en las zonas urbanas marginales citadas, la violencia contra las mujeres tiene una alta incidencia en el ámbito familiar, según información de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública, que informa que en el 2013 del total de incidentes atendidos por reportes de este tipo de violencia en los 10 municipios de Quintana Roo, el 41% corresponden a Othón P. Blanco.*
- *La Zona Maya, conformada por Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Tulum, es la zona de mayor expulsión de población masculina hacia la Zona Norte, lo que trae como consecuencia que los hombres al retornar a sus comunidades, si es que lo hacen, ejerzan violencia hacia su pareja, tal como lo indica el Sistema de Información de Indicadores de Violencia Familiar y Género en los Pueblos Indígenas de los Municipios de Quintana Roo, elaborado por el IQM, la Universidad de Quintana Roo y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; este Sistema revela que los porcentajes de violencia contra las Mujeres, para Tulum del 32.6% y para Felipe Carrillo Puerto del 38.4%, son indicadores de que el problema de la violencia hacia las mujeres no es fenómeno menor en la zona, sino que se encuentra en franco ascenso.*
- *La Zona Norte, conformada por Cozumel, Isla Mujeres, Benito Juárez, Puerto Morelos y Solidaridad, que por su condición geográfica cercana al mar Caribe y sus playas, tienen una alta vocación orientada a los servicios turísticos, comerciales y de la industria de la construcción, lo*



*que los convierte en sitios de asentamiento, fijo y temporal, de grandes flujos migratorios, en su gran mayoría internos, conformados principalmente por hombres, lo cual deriva, entre otros delitos, en el aumento de la violencia contra las mujeres, específicamente la violencia sexual, principalmente en las zonas urbanas marginales que rodean a las zonas turísticas y comerciales mencionadas, tal como se asienta en el Análisis de los Flujos Migratorios y Evaluación del Impacto Económico y Social de la Migración en la Zona Norte del Estado, efectuado en el 2005 por el Consejo Estatal de Población de Quintana Roo, COESPO.*

Según la ENDIREH 2011, el valor del indicador de violencia de pareja en el estado es igual al valor nacional y según la ENVIM 2006, el valor del mismo indicador (39.6) coloca a Quintana Roo como la tercera entidad en la tabla de Distribución de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia con la pareja actual por entidad federativa; esta última encuesta también ubica a Quintana Roo en las primeras cinco posiciones de violencia psicológica y física contra las mujeres en relaciones de pareja. Asimismo, es importante mencionar los datos referente a las relaciones de pareja entre las/os jóvenes, en las que según la Encuesta Nacional de violencia en las relaciones de noviazgo 2007, del total de jóvenes entrevistadas/os, entre 15 y 24 años, el 15% manifestó haber sufrido violencia física; el 76% dijo ser víctima de violencia psicológica y destaca que el 16.5% de las jóvenes entrevistadas señaló haber sufrido un evento de violencia sexual por parte de su pareja; si tomamos en cuenta que la población en Quintana Roo, del mismo grupo etario, representa el 27% de la población total, no es arriesgado inferir, la presencia elevada del problema de la violencia en el noviazgo en la entidad (IQM, 2017).

En cuanto a las cifras de denuncia sobre violencia en el Estado, tenemos que conforme a datos del ejercicio 2012 de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública, SESP, el número de faltas administrativas reportadas por las corporaciones policiales municipales correspondientes a incidentes de violencia en el ámbito familiar ascendió a 3 mil 287, colocando a este tipo de faltas en el cuarto lugar de las diez faltas administrativas con mayor número

de reportes. Asimismo, conforme a información de la Fiscalía General de Justicia del Estado, FGJE, el número de delitos violentos denunciados correspondientes a lesiones, daños, incumplimiento de las obligaciones familiares, amenazas, homicidios y violación, aumentó de 8 mil 497 denuncias en el año 2011 a 11 mil 597 en el 2012. Comparando las cifras de denuncia contra las cifras de violencia de pareja de la ENDIREH 2011, tenemos que de 457 mil 803 mujeres entrevistadas en Quintana Roo confidencialmente, 214 mil 691 reportaron haber sufrido violencia; así, estamos hablando de 3 mil 287 denuncias por incidentes de violencia familiar ante la SESP y de 11 mil 597 denuncias presentadas ante la FGJE por delitos violentos, contra 214 mil 691 casos reales de violencia contra mujeres (IQM, 2017).

En el año 2016, se solicitó por parte de organizaciones de la sociedad civil la Alerta de Violencia de Género en Quintana Roo, quedando su seguimiento y atención en manos de la administración entrante, esto es un gobierno de alternancia que por primera vez llegaba a la ganar la gubernatura del estado de Quintana Roo que durante 42 años fue ocupada por el Partido Revolucionario Institucional, siendo la coalición PAN-PRD quien obtuviera lograra la victoria en el proceso electoral.

Es hasta julio de 2017 que la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), emitió la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, con la finalidad de implementar las medidas necesarias para asegurar el cese de la violencia contra las mujeres en dichos municipios.

Estos datos son los que muestran la realidad local en el Estado de Quintana Roo en materia de violencia contra las mujeres, y dimensionan la problemática tanto a nivel local como a nivel nacional, es por ello que a lo largo de muchos años se han implementado políticas públicas que buscan incidir en la erradicación de esta violencia. Es por ello que en el siguiente apartado hacemos un detallado de las acciones de política pública que se han llevado a cabo en México.

### **2.3.- Antecedentes de Políticas Públicas en materia de Violencia contra las Mujeres**

En la década de los ochenta en América Latina, la violencia contra las mujeres comenzó a ser denunciado en la esfera pública, principalmente por el movimiento feminista, como un problema de gran magnitud y graves consecuencias. Durante ese periodo, las organizaciones feministas posicionaron en la agenda pública la problemática de la violencia contra las mujeres a través de campañas de sensibilización, propuestas de reformas legislativas o bien políticas públicas dirigidas a incidir en la erradicación de esta violencia (Sagot, 2008).

En la década de noventa se crean redes nacionales contra la violencia hacia las mujeres, impulsadas por organizaciones feministas, organizaciones no gubernamentales o bien, por mujeres vinculadas a esta problemática, así mismo se establecieron acciones para conmemorar cada 25 de noviembre, el Día Internacional de la Violencia contra la Mujer (Sagot, 2008), fecha que fue declarada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1999.

En materia legislativa o normativa relativa a la violencia contra las mujeres, las primeras leyes fueron promulgadas en Puerto Rico (1988 y 1989), sobre hostigamiento sexual en el trabajo y violencia doméstica por parte de la pareja. En 1988 Brasil incluyó por primera vez en la Constitución Federal, donde se comprometía a crear mecanismos para frenar la violencia en las relaciones familiares. En ese mismo país se crea en 1985 las primeras Delegaciones de la Mujer, seguido por Perú y Argentina en 1988 (Sagot, 2008).

Todos estos avances que fueron en su momento trascendentales para arribar a los mecanismos con los que hoy en día se cuenta y a los marcos normativos que hoy regulan las acciones tendientes a erradicar la violencia contra las

mujeres, fueron las formas para hacer visibles el grave problema que implicaba para las sociedades la violencia que sufren las mujeres.

En consecuencia, y como resultado de los movimientos feministas, así como de los marcos normativos internacionales instaurados, la mayor parte de los países latinoamericanos a la fecha cuenta con alguna política, plan o programa nacional para hacer frente a las manifestaciones de la violencia contra las mujeres, no obstante, eso no significa que no haya retos profundos que todavía cuestionan el esquema de implementación de dichas políticas, en tanto todavía siguen persistiendo graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

La existencia de las políticas señaladas se debe sobre todo a la instalación de mecanismos nacionales para la protección y ampliación de los derechos de las mujeres (ministerios, oficinas o institutos de la mujer), desde los cuales se impulsaron la elaboración de políticas públicas, tanto nacionales como sectoriales, cuyo objetivo principal era incidir en la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Estas políticas de atención a la violencia de género contra las mujeres se han implementado por medio de acciones conjuntas entre los organismos coordinadores y las comisiones nacionales o sectoriales creadas para tal efecto, así como con las organizaciones de la sociedad civil. A través de esta coordinación de esfuerzos conjuntos es como se han logrado apoyos concretos para las personas que de una o de otra manera han sufrido violencia, a través de las denominadas Comisarías de la Mujer y los centros de atención psicológica y legal, así como a través de los albergues y casas refugio para mujeres maltratadas que sean creado para tal efecto. De igual forma, se encuentran las campañas de prevención y sensibilización sobre la violencia de género contra las mujeres en la opinión pública, así como importantes acciones de capacitación a funcionarias y funcionarios públicas/os, que se han realizado en la actualidad en los países latinoamericanos, como parte de los compromisos internacionales en la materia (Sagot, 2008).

En México las acciones en materia de violencia contra las mujeres tuvieron sus primeros inicios en la década de 1970, etapa en que la acción feminista había sido marcada por los intentos de identificar y denunciar ciertas prácticas como violencia de género, para lo cual el movimiento feminista construyó sus propias definiciones de lo que entendían por una violación, por violencia familiar o por hostigamiento sexual (Lang, 2003), en tanto que se buscaba hacer visible a luz pública, una problemática que en su momento se consideraba como parte de la vida privada de las personas.

En la década de los ochenta, se llevó a cabo la primera ola de reformas en el marco normativo, dirigida principalmente hacia los llamados delitos sexuales, por ejemplo, el aumento a las penas para el delito de violación. En marzo de 1989, se logró realizar el Foro de Consulta Popular sobre Delitos Sexuales, donde por primera vez la sociedad civil fue exhortada a participar en un proceso legislativo y las voces de grupos feministas y homosexuales recibieron reconocimiento oficial. Fue hasta 1990 que se aprobó la iniciativa contra delitos sexuales, en los que se modernizaba algunos conceptos ancestrales como la castidad de la víctima como condición para la comisión del delito de violación, asimismo se ampliaba la penalización del acto violatorio (Lang, 2003).

En 1989, se inauguró la primera Agencia Especializada del Ministerio Público en Delitos Sexuales (AEDS) en la Ciudad de México, siendo una de las primeras instituciones dedicadas a dar atención especializada a mujeres víctimas de violencia de género. En 1990 se crea el Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI) y en 1991 el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA) (Lang, 2003). Todos estos avances, en materia institucional fueron los primeros antecedentes en políticas públicas dirigidas a atender la violencia contra las mujeres en nuestro país.

Durante esta década, la violencia hacia las mujeres se consideraba una excepción a la regla, donde la lógica de procuración de justicia los delitos sexuales eran considerados simples actos criminales, por lo que se propuso combatirlos mediante la creación de perfiles criminológicos, tanto para los violadores/golpeadores como para las víctimas. De manera que el planteamiento feminista de que se trataba de un efecto de las relaciones de poder entre los géneros que permeaban a la sociedad en su conjunto, no tenía cabida en el pensamiento de los actores gubernamentales y tampoco regían el actuar de los centros de atención creados para atender a las mujeres que vivían en alguna en situación de violencia, a pesar de que allí trabajaban algunas feministas, ya que se consideraba a las mujeres como “víctimas” (Lang, 2003) y no como titulares de sus derechos.

Por otra parte, la familia en ese periodo seguía considerándose un espacio privado que el Estado debía defender. La violencia intrafamiliar solo entró en la agenda pública de los reformadores a través de la nueva preocupación por la prevención del delito, que se enfocaba principalmente en que la seguridad pública se veía amenazada desde la violencia intrafamiliar al promover la formación de personas violentas. Es decir, no se cuestionaba al concepto tradicional de la familia, ni se distinguía entre lo público y lo privado, únicamente “se partía del supuesto de que en familias violentas se forjaban los delincuentes del futuro” (Lang, 2003: 79).

Estos primeros avances en materia legislativa respecto a la violencia contra las mujeres, si bien permitieron poner en agenda la problemática, se enmarcaban dentro de intereses ajenos a los derechos de las mujeres, aunado a que se les reconocía como personas necesitadas de asistencia y no como protagonistas de sus procesos, de manera que institucionalmente se seguía perpetuando la violencia contra las mujeres a través de estas conceptualizaciones.

A mediados de los noventa se inició la segunda fase de reformas, en este periodo se cambia la concepción de la familia, como un todo y se visibiliza a los individuos que la integran, entendiendo que en ella se dan

relaciones de poder y se generan conflictos, por lo que en caso de violencia corresponde al Estado, proteger los derechos de las personas que son violentadas, en vez de dar prioridad a la unidad familiar sobre los derechos de los individuos. Al mismo tiempo, las mujeres ya no se identifican únicamente como madres y esposas, sino como individuos, profesionales, electoras y proveedoras económicas (Lang, 2003), es decir ya no solo como procreadoras sino como proveedoras.

En 1997 se tipifica en el Código Penal Federal se tipificó la violación entre cónyuges como delito, por lo que esto empoderó a las mujeres en su autodeterminación sexual, priorizando sus derechos como individuo por encima del matrimonio. Aunado a que el marco normativo ya no supedita de manera automática los intereses de las mujeres a los de la familia, pese a que seguían existiendo algunas leyes que priorizaban la institución familiar como la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1996) (Lang, 2003).

En la década de principios de siglo, a diferencia del enfoque criminológico de los ochenta, la violencia de género era considerada como un problema de la sociedad en su conjunto, y que las condiciones históricamente construidas por el sistema patriarcal presionaban tanto a hombres como mujeres para que se comportaran conforme a los conceptos hegemónicos de masculinidad o de feminidad, bajo la amenaza de sanciones sociales y simbólicas. De igual forma, aparecía el denominado lenguaje incluyente, que visibilizaba a las mujeres, sobre todo en textos oficiales, aunado a que se alejaba a las mujeres de la concepción de “víctimas” y se les consideraba “mujeres en situación de violencia” (Lang, 2003), en este sentido se comenzaba a concebir a las mujeres como titulares de sus derechos y que son capaces de tomar decisiones por sí mismas y bajo sus propios intereses.

En este mismo contexto, se les concede a las mujeres el derecho a vender su fuerza laboral en el mercado en tanto individuos igual que los

hombres y se les considera ciudadanas, cuya participación es determinante para la consolidación de una sociedad democrática, por lo que la violencia contra las mujeres es considerada como un obstáculo para el logro de una sociedad equitativa, democrática y participativa (Lang, 2003).

En ese sentido, las mujeres se convierten en ejes determinantes para la construcción de una sociedad igualitaria, en la que no es posible hablar del estado de derecho cuando se siguen violentando los de la mitad de la población. De ahí la importancia, de las distintas políticas públicas impulsadas en la última década por las administraciones federales. No como mera concesión hacia las mujeres, sino como obligación del Estado de preservar la integridad y el goce pleno de los derechos de las mujeres y de los hombres que habitan el país.

En razón de todo lo que se ha señalado en el presente apartado y a la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres en todo el mundo y en México, el Estado Mexicano, en la actualidad, ha respondido jurídica y políticamente, a través del decreto de leyes, diseño de programas e instalación de grupos de trabajo entre los que destacan:

- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).
- Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, instalado el 3 de abril de 2007.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y sus Centros de Justicia para las Mujeres (CJM).
- Diversos protocolos institucionales de actuación para identificar violencia, investigar y juzgar con perspectiva de género como la NOM 046 SSA2-2005, que responde al compromiso adquirido por



el Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Modelo FEVIMTRA de Actuación para el acceso a la justicia.
- Modelo de Atención Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata de Personas y Violencia de Género Extrema.
- Protocolo de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas
- Creación de albergues, casas de acogida o refugios y Centros de Atención Integral.
- Centros de Justicia para las Mujeres.

En consecuencia, las políticas públicas implementadas a partir del siglo XXI se diseñaron entendiendo la problemática como una grave violación a los derechos humanos, por lo que las acciones de comprensión y atención del problema fueron construidas, no como una problemática de carácter privado, sino como un problema público que repercutía en los derechos humanos de las mujeres.

Si bien, el Estado Mexicano sigue enfrentando serios retos en cuanto a la erradicación de la violencia contra las mujeres, se ha construido un marco normativo amplio, en donde se establecen claramente la defensa de los derechos de la mujeres, no obstante que en la práctica faltan instrumentos reales de implementación que garanticen el pleno goce de las garantías de las mujeres que viven en condiciones de vulnerabilidad.

## **2.4.- Marco Normativo y Programático Actual.**

### **2.4.1.- Marco Normativo Internacional**

Una vida libre de violencia para las mujeres, ha constituido el objetivo principal de los Estados que han ratificado y suscrito los documentos normativos internacionales que se han creado al tenor de la defensa de los derechos humanos. Específicamente aquellos que inciden en la erradicación de la violencia de género contra las mujeres, entendiéndola como la expresión

máxima de las de las desigualdades de género y de discriminación contra las mujeres.

En América Latina los países han contraído compromisos con la comunidad internacional, estipulados en diversos instrumentos de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como también los tratados específicos para la defensa de los derechos de las mujeres como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)<sup>4</sup>, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), mismos que se complementan con la jurisprudencia sobre la violencia de género, resultante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CEPAL, 2015).

Por otra parte, se suman a este marco normativo la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que se convierten en instrumentos de interpretación autorizadas de las respectivas convenciones. Aunado a las reformas constitucionales en algunos países de la región que incorporan los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía superior o igual a las leyes de la nación, lo que facilita su aplicación por parte de los tribunales de justicia en cada uno de los países firmantes (CEPAL, 2015).

Este conjunto de tratados, convenciones y acuerdos internacionales han permitido la defensa de los derechos humanos de las mujeres y garantizarles el pleno ejercicio de los mismos, sobre todo porque se han convertido en los referentes de las reglas que se deben de cumplir a través de los Estados parte.

---

<sup>4</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

De manera específica, el abordaje del problema de la violencia contra las mujeres en el marco normativo internacional inicia, en una primera instancia en el año 1992, a partir de la elaboración de la Recomendación general núm. 19 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, donde se estableció que “La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”, lo que implicaba la responsabilidad de los países de adoptar medidas tendientes a erradicar todas las formas de violencia basadas en el género, perpetradas tanto por el Estado como por los particulares (CEPAL, 2012).

En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, se reconoce los derechos de las niñas y las mujeres, como parte integrante, inalienable e indivisible de sus derechos humanos, por lo que era necesario y urgente para los países implementar acciones tendientes a eliminar todos los tipos de violencia contra ellas, tanto en el ámbito público como en el privado (CEPAL, 2012).

En 1994, en América Latina, se aprobó la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como la “Convención de Belém do Pará”), seguidamente, la Conferencia de los Estados Parte aprobó el estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), mismo que entró en vigor en 2004, a través del cual se ha dado seguimiento a los compromisos de los países firmantes con el objetivo de contribuir a los avances en materia de erradicación de la violencia contra las mujeres (CEPAL, 2012).

En consecuencia, la violencia contra las mujeres ha marcado la pauta en la agenda internacional de la defensa de los derechos humanos, esto a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 (CEPAL, 2015), como se puede observar en el siguiente cuadro sustraído del Informe 2013-2014 de la CEPAL:

**Tabla 1.- Principales instrumentos jurídicos relevantes en el marco normativo internacional y regional de derechos humanos**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de

	<b>Marco normativo internacional</b>	<b>Marco normativo regional</b>
Instrumentos de derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)</li> <li>• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)</li> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño (1989)</li> <li>• Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)</li> <li>• Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)</li> </ul>	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
Tratados específicos sobre las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)</li> <li>• Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)</li> </ul>	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) (1994)
Instrumentos no Vinculantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)</li> <li>• Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)</li> <li>• Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995)</li> <li>• Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 65/228), 2011</li> <li>• Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad (resoluciones 1325/2000, 1820/2008, 1888/2009, 1889/2009, 1960)</li> <li>• Conclusiones convenidas sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña (2013)</li> <li>• Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW57) (1946)</li> </ul>	XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Brasilia, (2010) XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Santo Domingo (2013)

Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

Los tratados internacionales de derechos humanos como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará a los que hace referencia el cuadro anteriormente presentado, son “instrumentos jurídicamente vinculantes que establecen estándares adecuados para el reconocimiento del derecho de las

mujeres a vivir una vida sin violencia, así como mecanismos de monitoreo de los Estados signatarios” (CEPAL, 2012: 18).

Lo anterior hace referencia a la responsabilidad que tienen los Estados de Parte de dar cumplimiento a lo estipulado por las Convenciones señaladas, así como establecer acciones concretas en la materia, dado que las recomendaciones emitidas a través de los comités buscan alcanzar los objetivos que dichas Convenciones estipulan.

En resumen, la violencia contra las mujeres se ha convertido en un tema de suma trascendencia en la defensa de los derechos humanos, mismo que se puede observar a través del seguimiento y evaluación que se le da a través de los comités de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará, mediante los cuales se vigila a los Estados parte el cumplimiento e implementación de acciones en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (CEPAL, 2015).

No obstante, pese a todos estos instrumentos internacionales, vinculantes o no, la violencia contra las mujeres sigue siendo una tarea pendiente de los Estados parte, en tanto que sigue siendo un flagelo que no permite el libre disfrute de las garantías individuales de miles de mujeres que hoy en día la siguen padeciendo, lo cual implica un mayor compromiso de quienes dirigen las riendas de los países, no solo porque son la mitad de la población, sino porque sin una vida libre de violencia por parte de las mujeres no estaríamos hablando de Estados con democracias estados de derechos plenos para todos y todas.

#### 2.4.1.1.- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), es y ha sido el instrumento internacional de defensa de

los derechos humanos de las mujeres más importante; en la cual, aunque no se aborda de manera específica la violencia contra las mujeres, si se establecen cláusulas contra la discriminación de las mismas, por lo que esto abona y protege a las mujeres de la violencia, así en su Artículo 1 señala lo siguiente:

“...la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.” (Artículo 1 de la CEDAW)

Mientras que en su apartado de Considerandos la Convención refiere que:

“... la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad,” (Considerandos de la CEDAW)

Es en ese sentido que la defensa de los derechos humanos de las mujeres no solo significaba una prioridad para la sociedad en su conjunto, sino para el desarrollo de los países.

Fueron precisamente, los compromisos asumidos por los Estados Parte en esta Convención, lo que incidió en el cambio de perspectiva, respecto a las obligaciones que tenían en la defensa de los derechos de las mujeres, si el

objetivo era consolidar una sociedad democrática y con un estado derecho sólido, tenían que asumir que esto no podía lograrse si no se contemplaba los derechos de las mujeres.

Por otra parte, a través de su Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación (COCEDAW), la CEDAW se convirtió en un instrumento vinculatorio a través del cual se emitieron y se han emitido recomendaciones en materia de violencia contra las mujeres, con el fin de dar seguimiento y monitorear los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones por los Estados Parte (CEAMEG, 2010).

Este instrumento internacional fue declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, suscrito por México en 1980 y ratificado el 23 de marzo de 1981, a partir del cual el Estado Mexicano está obligado a dar cumplimiento a todas las recomendaciones emitidas por el COCEDAW y a las disposiciones establecidas en la propia Convención.

#### 2.4.1.2.- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”

La convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también denominada “Convención de Belém do Pará”, es un instrumento jurídico regional en América Latina, único en su tipo, que establece claramente acciones concretas en materia de violencia contra las mujeres, entendiéndola como una flagrante violación a los derechos humanos de la mujer, cuya dignidad humana se ve vulnerada al estar en situaciones de violencia.

Esta convención ha sido ratificada por 32 de los 34 países que integran la Organización de Estados Americanos, exceptuando a Estados Unidos y Canadá; siendo suscrita por México en 1995 y ratificada el 12 de noviembre de 1998 (CEAMEG, 2010).

Es uno de los instrumentos jurídicos internacionales que ha permitido entender que la violencia contra las mujeres es una violación a sus derechos humanos, y que todos los sectores sociales, incluyendo a los Estados, son responsables de que no siga ocurriendo, de manera que determina que los actos de violencia y abuso contra las mujeres no constituyen hechos del ámbito privado, sino que forman parte del ámbito público, por lo que es responsabilidad del Estado y de la sociedad atenderlos (CEAMEG, 2010).

La Convención afirma que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado y establece que los derechos que protegerá para las mujeres son (Convención de Belem Do Para, 1994: 78):

- *“El derecho a que se respete su vida;*
- *El derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*
- *El derecho a la libertad y a la seguridad personales;*
- *El derecho a no ser sometida a torturas;*
- *El derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;*
- *El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;*
- *El derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;*
- *El derecho a la libertad de asociación;*
- *El derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley;*
- *El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”*

Asimismo, la Convención determina, adoptar, por todos los medios, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente (Convención de Belem Do Para, 1994: 79):



- *Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;*
- *Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*
- *Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;*
- *Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;*
- *Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;*
- *Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;*
- *Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y*
- *Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva la Convención.*

En el último informe del Mecanismo de Seguimiento Convención Belém Do Pará (MESECVI), elaborado en el año 2012, se recomendó al Estado Mexicano lo siguiente:

- La incorporación de instrumentos diseñados específicamente para poblaciones indígenas o la inclusión de preguntas dentro de las encuestas nacionales que permitan el estudio a profundidad de estos grupos poblacionales.
- Se encuentra pendiente la consideración de los hombres agresores como objeto de estudio. Ello ayudará a que no queden encubiertos con el énfasis de la situación de las mujeres víctimas de violencia. Es importante conocer las características y situación de los hombres que ejercen violencia contra sus parejas para tomar medidas para la prevención y sanción de los agresores.
- Hace falta una mejor coordinación entre las instancias involucradas en el seguimiento de la situación de violencia contra las mujeres de todos los niveles de gobierno para fortalecer y homologar los registros administrativos, de tal manera que puedan utilizar como insumos para la aplicación de medidas y acciones pertinentes en la materia.

El marco normativo internacional previamente citado sentó las bases para la construcción del marco normativo y programático diseñado e implementado en México, quien al ratificar las convenciones señaladas, como Estado parte asumió los compromisos que se establecieron al interior de las mismas. Es por ello que en el siguiente apartado se detalla el marco normativo y programático en materia de violencia contra las mujeres que ha sido elaborado en los últimos años por el gobierno mexicano a partir de los acuerdos emanados a nivel internacional, esto sin duda fue un parteaguas a para la defensa de los derechos de las mujeres en nuestro país.

#### 2.4.2.- Marco Normativo y Programático Nacional.

##### 2.4.2.1 Marco Normativo Nacional

#### **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

La principal norma que regula de manera específica la violencia contra las mujeres en México es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida

Libre de Violencia, misma que está compuesta por 3 títulos, 5 capítulos y 59 artículos, además de 8 artículos transitorios.

En el primer título se señala el objeto de la ley, los principios rectores para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, la definición de los términos que se emplearán a lo largo del ordenamiento y los tipos de violencia contra las mujeres. En el segundo título se determinan las modalidades de la violencia, se establece la Alerta de Violencia de Género y las órdenes de protección. En el tercer título se desarrolla la regulación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; así como se distribuyen las competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios; de igual forma, se definen los mecanismos de atención a las víctimas y el funcionamiento de los refugios para las víctimas de violencia.

Como se desprende del análisis de la propia ley, el objeto de la norma es establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación.

Es importante señalar, que en el artículo 2° de la Ley se determina que la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por nuestro País.

La ley señala cuáles serán los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia, a saber:

- *La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;*
- *El respeto a*
- *la dignidad humana de las mujeres;*
- *La no discriminación, y*
- *La libertad de las mujeres.*

Dicha Ley además define los tipos de violencia: física, psicológica, patrimonial, económica y sexual, y sus modalidades: familiar, laboral, docente, comunitaria, institucional y feminicida. Estas definiciones han sido pilares sustantivos para establecer los ejes de las políticas públicas e n la materia, lo que ha permitido un importante logro de nuestro país, así como un seguimiento puntual del cumplimiento de estas normas.

En cuanto a la tipificación de la violencia contra las mujeres, se distingue de la violencia intrafamiliar, familiar o doméstica, y se menciona en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en su artículo 5 fracción IV dispone que se entenderá por violencia contra las mujeres: *“Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”*.

En el último informe del Mecanismo de Seguimiento Convención Belém Do Pará (MESECVI), elaborado en el año 2012, se señaló que únicamente los estados de Durango, Michoacán, Estado de México, Nayarit y Tabasco, no tiene incorporado en sus respectivas legislaciones el concepto de “violencia contra las mujeres” tal y como lo recomienda la Convención Belém Do Pará, ya que utilizan la definición de violencia de género (MECSEVI, 2012).

Según el Informe del MESECVI en el 2012, dicho Comité internacional de seguimiento señaló que el Estado Mexicano tenía un gran avance en la legislación nacional, ya que la mayoría de las entidades federativas contaban con disposiciones jurídicas que incluyan la definición de violencia contra las mujeres, distinguiéndola de la violencia intrafamiliar, familiar o doméstica, y

que incluían como elementos: acción, omisión o conducta contra las mujeres por su condición de ser mujeres; que tenga como resultado la muerte, daño o sufrimiento; que dicho daño o sufrimiento sea físico, sexual o psicológico; que las afectadas sean mujeres, niñas y adolescentes; que dicha afectación se produzca tanto en el ámbito público como privado, ya que casi la totalidad de las entidades federativas cuentan con disposiciones jurídicas en el marco de sus respectivas leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que incorporaron la violencia psicológica, física, sexual, patrimonial, económica y otras.

En ese sentido, tanto la Federación, como las siguientes 30 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas incorporan en sus marcos normativos los diferentes tipos de violencia contra las mujeres. Solo el estado de Coahuila define violencia económica, patrimonial y sexual y el único estado que no define los tipos de violencia es Jalisco.

En suma, la normatividad relacionada con la atención de las mujeres en situación de violencia y que son vigentes en nuestro país:

- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2008.
- Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Aprobado el 24 de abril del 2007 en la primera sesión ordinaria del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, celebrada en la Secretaría de Gobernación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.
- Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013,
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006.
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

Es importante mencionar que el último informe de la Convención Belem Do Pará (2012) menciona que la legislación existente en el país es amplia y abarca varios delitos en materia de violencia contra las mujeres. No obstante, esta situación no es general en todas las entidades federativas; ya que no todos los estados disponen de todos los instrumentos jurídicos que se han promulgado, por lo que la legislación no sólo no es homogénea, sino que además no existe el mismo desarrollo jurídico entre las entidades federativas.

En cuanto a la legislación contra el delito de Trata, el 27 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, así como su Reglamento el 27 de febrero de 2009. Estas disposiciones establecen las medidas para la prevención y sanción de este delito, así como la protección y asistencia de las víctimas u ofendidos del mismo. Esto da cumplimiento a los compromisos derivados del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, y demás ordenamientos internacionales en la materia. Además, como resultado de la política nacional

que el Gobierno de México ha emprendido, el Código Penal Federal y los códigos penales de 29 Entidades tienen tipificado este delito.

Como bien se pudo observar, el marco normativo nacional es amplio y vasto en materia de violencia contra las mujeres, no obstante, siguen existiendo tareas pendientes, como la armonización en las entidades federativas y la conceptualización de la problemática de manera homogénea. Contar con un marco normativo robusto permitirá que las políticas y proyectos delineados en el marco programático sean más factibles en su implementación, por ello en el siguiente apartado se analizan los instrumentos de carácter nacional que delimitan las políticas públicas en materia de violencias contra las mujeres.

#### 2.4.2.2.- Marco programático Nacional

Con la reforma constitucional en junio de 2011 del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución lo estableciera, así como toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM, 1917: 1-2).

A partir de ello se consagró un entramado programático para la defensa de los derechos de las personas, entre las que se encontraron en específico los de derechos humanos de las mujeres. Dicho marco programático se enfatizó con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

#### 2.4.2.2.1.- Plan Nacional de Desarrollo, Enfoque transversal (México en Paz)

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado para el Periodo 2013-2018 tiene como principal objetivo “llevar a México a su máximo potencial”, lo anterior a través de cinco metas nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Asimismo, se presentan Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal.

Lo anterior visibiliza la importancia a nivel programático del gobierno federal en materia de perspectiva de género y en específico en la atención al problema público de la violencia contra las mujeres:

#### ***“Estrategia III. Perspectiva de Género.***

##### ***Líneas de acción***

- *Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.*
- *Establecer medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios.*
- ***Garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno.***
- ***Fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información sobre Violencia contra las Mujeres, con la participación de las entidades federativas.***
- ***Simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.***



- ***Acelerar la aplicación cabal de las órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos.***
- ***Promover la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres.***
- ***Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente.***
- ***Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.***
- ***Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.***
- ***Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.***
- ***Incorporar acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres.” (PND, 2013: 113)***  
...”

El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2012-2018, incorporó por primera vez una estrategia transversal de inclusión de la perspectiva de género, así como también desarrolló de manera detallada acciones directas a incidir en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, mismos que fueron incorporados en la construcción y diseño del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018.

2.4.2.2.2.- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD).

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) elaborado para el periodo 2013-2018 se

concibe como un programa rector que, por un lado, establece los desafíos nacionales que deben enfrentarse en los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales, para garantizar la igualdad sustantiva y la reducción de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, teniendo en la mira la necesidad de erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres; por otro, enmarca el quehacer del Instituto Nacional de las Mujeres 2013-2018, sus objetivos, estrategias, líneas de acción y metas (PROIGUALDAD, 2013: 17).

El PROIGUALDAD integra seis objetivos transversales, 36 estrategias, 314 líneas de acción y 18 indicadores con sus respectivas metas para el 2018. Las líneas de acción se ordenan, por su naturaleza, en: líneas de acción que permiten la Coordinación de la estrategia con otras dependencias; líneas de acción generales que son de observancia obligatoria para todas las dependencias o entidades; y líneas de acción específicas en las cuales se señala la dependencia o entidad que está obligada a su observancia (PROIGUALDAD, 2013: 14).

El objetivo que enfatiza el quehacer de la administración pública en materia de violencia contra las mujeres es el siguiente:

*Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.*

Este objetivo se vincula con las metas del Plan Nacional de Desarrollo: un México en Paz, un México Incluyente y un México con Educación de Calidad. Al mismo tiempo se enfatiza la necesidad de combatir de manera frontal la diversidad de formas y tipos de violencias que se ejercen contra las mujeres, entendidas éstas, según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como cualquier forma de acción u omisión basada en su género que le cause un daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como público (PROIGUALDAD, 2013: 40).

Este objetivo contribuye a cumplir con siete estrategias:

*Estrategia 2.1* Incrementar, promover y fortalecer la prevención integral y eficaz de la violencia contra mujeres y niñas.

*Estrategia 2.2* Promover conductas y prácticas no violentas, respeto a las mujeres y resolución pacífica de conflictos en escuelas y familias

*Estrategia 2.3* Fortalecer los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de violencia.

*Estrategia 2.4* Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras.

*Estrategia 2.5* Garantizar la justicia efectiva, sensible al género con debida diligencia, sin discriminación a mujeres y niñas.

Como se puede observar el PROIGUALDAD, establece las estrategias que buscan garantizar la igualdad sustantiva, por lo que incluir la atención de la violencia contra las mujeres es un imperativo, ya que no se podría hablar de igualdad sustantiva, cuando los derechos humanos de las mujeres son violentados, sin embargo grosso modo se puede observar que es un marco programático que principalmente le falta incluir la armonización de la perspectiva de género y las acciones que realiza la Secretaría de Desarrollo Social, a través del INDESOL, quien es el encargado de operar el Programa PAIMEF.

No obstante, el gobierno federal construyó por mandato de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018, en donde se diseñaron las estrategias específicas de violencia contra las mujeres.

#### 2.4.2.2.3.- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres establecido para el periodo 2014 al 2018 está compuesto por cinco objetivos, mismo que contienen diversas estrategias vinculadas con las instituciones y dependencias responsables de llevarlas a cabo, aunado a que se encuentra alineado a las cinco metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los cinco objetivos a los que hacer referencia el presente Programa son los siguientes:

*Objetivo 1:* Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres.

*Objetivo 2:* Garantizar la aplicación del Modelo de Prevención Integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres.

*Objetivo 3:* Garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia.

*Objetivo 4.* Asegurar el acceso a la justicia de las mujeres mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción.

*Objetivo 5.* Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En consecuencia, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres permite definir de manera clara y concreta las acciones en los cuales el gobierno mexicano se compromete en materia de violencia contra las mujeres y la defensa de sus derechos. A partir de ello, se construyen las acciones a nivel local en cada una de las entidades federativas, mismo que ha permitido la armonización del esquema programático y que ello permita la implementación de los programas federales que atienden la violencia contra las mujeres.

### 2.4.3.- Marco Normativo y Programático Local.

#### 2.4.3.1.- Marco Normativo Local.

#### **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia del Estado de Quintana Roo**

Esta Ley<sup>5</sup> tiene por objeto establecer las disposiciones jurídicas aplicables en el Estado de Quintana Roo y sus Municipios para, desde la perspectiva de género, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación.

Está compuesta por 58 artículos, en cinco títulos, donde el primero atiende las disposiciones generales, el segundo contiene las modalidades de la violencia, el tercero, de la competencia de los órdenes de gobierno, el sistema estatal para prevenir atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, así como el programa integral de la materia, el cuarto título de la atención a las víctimas y el quinto título, añadido en la última reforma realizada a la Ley, establece las sanciones y responsabilidades aplicables.

Aunado a la Ley citada, es importante señalar que en el Estado de Quintana Roo se ha realizado un proceso de armonización, en el marco de la perspectiva de género y la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, entre las que se encuentran las siguientes:

- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Código Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Quintana Roo, reformados el 4 de julio de 2017.
- Ley del Instituto Quintanarroense de la Mujer; promulgada: 2 de junio de 2008

---

<sup>5</sup> Promulgada: 20 noviembre 2007; Última reforma publicada: 4 julio 2017

- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; publicado en el Periódico Oficial el 15 septiembre 2009.
- Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Quintana Roo; promulgada: 6 de noviembre de 2009, modificada el 4 de julio de 2017.
- Reglamento de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; publicado en el Periódico Oficial el 5 de marzo de 2010.
- Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo; Promulgada: 31 diciembre 2012.
- Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo; Promulgada: 23 diciembre 2014.
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Quintana Roo; publicada en el Periódico Oficial el 15 de noviembre de 2015.
- Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo; publicada en el Periódico Oficial el 30 de mayo de 2016.

El proceso de armonización local en materia de violencia contra las mujeres en Quintana Roo, ha sido constante desde el 2007, año en que se promulga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y que en Quintana Roo se aterriza con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo en noviembre del mismo año. Si bien no es un proceso acabado, pues se encuentra en constante actualización siguen existiendo temas pendientes como los esquemas de emisión de las órdenes de protección, así como las sanciones aplicables a quienes violenten la Ley en comento, sobre todo cuando son las propias Instituciones a quienes la Ley otorga obligaciones, quienes no cumplen con el mandato establecido en la misma.

No obstante, este marco normativo permitió la construcción del marco programático que en el periodo 2012 al 2016 fue vigente en Quintana Roo y que reguló las políticas públicas, proyectos y programas que se ejecutaron en el Estado.

#### 2.4.3.2.- Marco Programático Local

A nivel estatal, en Quintana Roo se cuenta con un marco programático similar al esquema establecido a nivel federal. Para el periodo de estudio (2012-2016), el Gobierno del Estado contaba con un Plan Estatal de Desarrollo, denominado Plan Quintana Roo; así como, con un Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALQROO) y un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mismos que se detallan a continuación:

##### 2.4.3.2.1.- Plan Estatal de Desarrollo (Plan Quintana Roo)

El Plan Quintana Roo 2011-2016 se integró a través de 4 ejes estratégicos, donde quedó plasmado el marco de acción de las Políticas Públicas Sectoriales:

Es en el marco del eje solidario se integró lo correspondiente en materia de violencia contra las mujeres, en particular en la Estrategia 3.

#### ***1.8.3.- Estrategia 3***

##### ***Acceso a las Mujeres a la Justicia y Seguridad.***

*Promover y coordinar con los tres poderes y órdenes de gobierno, acciones que fortalezcan los derechos de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia y discriminación en todas sus facetas.*

***1.8.3.1.- Consolidar los programas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres promoviendo una cultura cívica de denuncia que garantice la conclusión eficiente del proceso, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.***

Es importante mencionar que el presente Plan Estatal de Desarrollo fue alineado en el 2012 al Plan Nacional de Desarrollo, ya que la administración local entró en funciones en el 2011, por lo que se buscó alinear la programación local, a los programas federales, No obstante, pese a ello, el Plan Estatal para el desarrollo como se puede observar solo le dedicó dos

líneas de acción a la atención de la violencia contra las mujeres en comparación con el amplio desarrollo del PND 2013-2018.

Lo anterior, dio como resultado que el posicionamiento en la agenda local de la atención de la violencia contra las mujeres quedara relegada a una acción propiamente del Instituto Quintanarroense de la Mujer y no una acción transversal dentro del gobierno local. Es decir, el IQM era considerado el encargado de todos los temas que tuvieran que ver con las mujeres, y por lo tanto de ejercer acciones en torno a la violencia contra las mismas, quedándose sin instituciones aliadas que sumaran al trabajo de atención, prevención, sanción y erradicación de esta violencia.

Aunado a que, en dicha administración, el tema de género quedó insertado en el eje de solidaridad, y no de justicia o de derechos humanos de las mujeres, por lo que las acciones realizadas quedaban coordinadas entre el IQM y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, por lo que el avance en materia de derechos humanos de las mujeres estaba supeditado a las acciones de carácter social.

No obstante, pese a la ambigüedad del Plan Estatal de Desarrollo, un año antes de que entrara la administración (2011-2016), en el 2010 se elaboró y promulgo el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el periodo 2010-2015, mismo que se convirtió en el marco programático regulatorio de las acciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y en específico contuvo estrategias en materia de violencia contra las mujeres.

#### 2.4.3.2.2.- Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALQROO).

El programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres fue elaborado para el periodo 2010 al 2015, estaba integrado por seis estrategias, 31 líneas de acción, dentro del cual se ubicaba el programa y las estrategias relativas a la violencia contra las mujeres:



*Programa 2: Prevención y Atención de la Violencia Contra las Mujeres*  
Contribuir a la erradicación de la violencia de género en el estado impulsando la implantación de programas y acciones para prevenir la violencia contra las mujeres y brindar atención integral a las víctimas.

*Estrategia 1:* Impulsar la realización de investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre el fenómeno de la violencia de género contra las mujeres en el estado.

*Estrategia 2:* Promover la creación de los instrumentos institucionales necesarios para dar cumplimiento a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

*Estrategia 3:* Proveer a las mujeres y menores víctimas de violencia de espacios para su atención, protección y recuperación.

*Estrategia 4:* Promover el diseño, difundir y evaluar la implementación de un Modelo Integral para la Atención de Víctimas de la Violencia.

*Estrategia 5:* Capacitar a servidoras y servidores públicos responsables de la prevención, detección, atención y sanción de la violencia.

*Estrategia 6:* Diseñar y difundir materiales informativos relacionados con la detección y prevención de la violencia contra las mujeres.

*Estrategia 7:* Difundir entre la población del estado información que coadyuve en la prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres.

Como se puede observar, el PROIGUALQROO, como se le denominaba al Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Quintana Roo, delineaba líneas claras respecto a las acciones a realizar en materia de violencia contra las mujeres por lo que esto permitió respaldar la implementación de políticas públicas dirigidas a atender dicha problemática.

A diferencia del Plan Estatal de Desarrollo, el PROIGUALQROO, permitió que los proyectos y programas, como el PAIMEF, estuvieran sustentados bajo una lógica de defensa de los derechos humanos de las mujeres, mismo que se complementó con el Programa Estatal para Prevenir, Atender Sancionar y

Erradicar la Violencia contra las Mujeres, elaborado en la administración en turno, para el periodo 2012-2016.

#### 2.4.3.2.3.- Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PASEVCM)

El Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres fue elaborado para el periodo 2012-2016, cuyo objetivo fue:

*“...transformar los modelos de conducta o patrones de comportamiento de los individuos a través de políticas públicas que permitan disminuir los factores de riesgo de violencia, **a fin de garantizar a las mujeres seguridad, desarrollo, bienestar y el pleno goce de sus derechos y libertades, mediante la eliminación de todas las formas de violencia, discriminación, así como de la promoción de la cultura de la paz, impulso a su autonomía y procesos de empoderamiento.**”*

Dicho objetivo, permitió entender que la eliminación de la violencia contra las mujeres garantizaba el pleno goce de sus derechos y libertades, adoptando el concepto de la Convención de Belém Do Pará, con lo que se mostraba un marco programático alineado a las obligaciones del estado mexicano como suscriptor de estas Convenciones.

Sumado a lo anterior, este Programa estaba dividido en 4 ejes, Prevención, Atención, Sanción y Erradicación, cada uno con objetivos, estrategias y líneas de acción específicos:

##### *A. De la prevención*

*La prevención es fundamental para establecer medidas que permitan generar cambios conductuales y de relaciones sociales. Así como transformar los patrones de comportamiento de mujeres y hombres mediante políticas públicas de prevención que disminuyan los factores de riesgo de violencia, a fin de garantizar a las mujeres el pleno goce de sus derechos y libertades.*

*B. De la atención*

*Generar mecanismos adecuados para la detección oportuna e identificación de tipos y modalidades de violencia contra las mujeres a fin de que accedan a la atención necesaria para reducir, contener o revertir daños y secuelas, y, en su caso, acceder a la justicia.*

*C. De la sanción*

*Garantizar a las mujeres el restablecimiento pleno de sus derechos mediante el impulso a los procesos de armonización legislativa en los tres órdenes de gobierno, a través de procesos que generen reformas en las leyes locales y secundarias que norman las instancias de procuración e impartición de justicia, procurando así, el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, preservando su integridad y seguridad.*

*D. De la erradicación*

*Establecer un sistema de información estadística y de investigación sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres.*

Estos ejes, enmarcaron las acciones que se desarrollaron en los programas ejecutados y diseñados a través del gobierno del Estado en materia de violencia contra las mujeres, así como permitieron delinear las responsabilidades de las Instituciones encargadas de llevar a cabo dichas acciones; no obstante, en la práctica esto no fue visible a los ojos de la ciudadanía, es decir las instituciones escasamente se sumaron a trabajar de manera conjunta en la atención de las problemática de la violencia contra las mujeres, pese a las obligaciones establecidas en el Marco Programático, dejando al Instituto Quintanarroense de la Mujer con la entera responsabilidad de atender todo lo relativo a la materia.

Aunado a dicho Programa, en el año 2007 se instaló el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, espacio donde se dirimían y se dirimen actualmente los esquemas y estrategias para lograr las metas que el mismo Programa Estatal en la materia señalaba, cuyo objetivo principal era conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El sistema estatal para Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres actualmente se encuentra conformado, según la última reforma del 4 de julio de 2017 a la Ley de Acceso de las Mujeres a Vida Libre de Violencia de Quintana Roo, por:

- I.- La Secretaría de Gobierno, quien lo preside.
- II.- El Instituto Quintanarroense de la Mujer, quien ocupa la Secretaría Ejecutiva.
- III.- La Secretaría de Desarrollo Social.
- IV.- La Secretaría de Seguridad Pública.
- V.- La Fiscalía General del Estado.
- VI.- La Secretaría de Educación.
- VII.- La Secretaría de Salud.
- VIII.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado y los sistemas municipales;
- IX.- Los organismos instituidos en el ámbito municipal para la atención y protección de los derechos de la mujer.
- X.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- XI.- La Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesquero.
- XII.- La Comisión para la Igualdad de Género de la Legislatura del Estado,
- XIII.- El Instituto Electoral de Quintana Roo.

Este Sistema desde su instalación hasta la actualidad ha fungido como un espacio de toma decisiones en materia de programas y acciones dirigidos a atender la violencia contra las mujeres. En el periodo que nos ocupa, 2012-

2016, este Sistema únicamente sesionó cinco veces, no obstante que obligatoriamente, según el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, debe sesionar cuando menos dos veces al año de forma ordinaria. Actualmente, tiene un total de diez sesiones ordinarias realizadas, siendo la última del 30 de enero de 2017.

En suma, este marco programático mencionado, contribuyó a la ejecución y diseño de los programas y proyectos dirigidos a atender la violencia contra las mujeres, pese a que la suma de voluntades y las obligaciones de las instituciones no fueron reflejados en ninguno de los espacios de toma de decisión, ni tampoco la participación de la sociedad civil organizada, quedando toda la responsabilidad en manos de la IMEF.

Si bien, este marco programático en lo general se alineaba al marco normativo, internacional, nacional y local, no logró aterrizar de manera transversal en las acciones de gobierno, aunque sí se contuvo en los proyectos y programas del Instituto Quintanarroense de la Mujer, y esto se puede observar en los diversos programas federales ejecutados desde la IMEF en el periodo 2012-2016, como por ejemplo el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), mismo que analizaremos desde lo general a lo particular en el siguiente apartado.

### **2.5.- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).**

Como resultado de todos los compromisos internacionales signados por el Estado Mexicano para atender la violencia contra las mujeres y la presión de los movimientos de mujeres y feministas, se crea el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), de cobertura nacional, dirigido a atender mujeres en situación de violencia. Su objetivo es “promover la formulación e implementación de políticas públicas a nivel local para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, en un marco de derechos humanos y desde la perspectiva de género” (ROP, 2016: 2).

El PAIMEF es un Programa operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) desde el 2006, el cual es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que tiene dentro de sus funciones trabajar de manera coordinada con las entidades federativas, así como con los municipios, a través del otorgamiento de asesoría, consulta, capacitación y financiamiento, que fortalezcan el desarrollo institucional y fomenten el desarrollo social desde el marco de la protección de los derechos humanos (ROP, 2016).

El PAIMEF se convierte en parte de una política pública que busca incidir en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, ya que a través de este programa se busca la inclusión social plena de las mujeres, mediante acciones que prevengan, y atiendan la violencia de género, entendiendo que de no hacerlo se estaría violentando el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mismas (ROP, 2016).

Si bien, la población objetivo del PAIMEF, son las mujeres que viven en situación de violencia (ROP, 2016), el programa plantea que la violencia no es un tema unidireccional, sino que implica la intervención en los diferentes ámbitos de la sociedad por lo que tiene esta mirada integral, de la que hablamos en apartados anteriores, entendiendo que la violencia contra las mujeres no solo es una construcción histórica y cultural, sino que además en ella se intersectan diversas desigualdades que profundizan las brechas de género entre mujeres y hombres.

Es importante precisar, que este Programa busca establecer vínculos entre los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de incidir en la erradicación de la violencia contra las mujeres, en tanto que esta problemática trastoca a la sociedad en sus conjunto en los diferentes contextos en los que se presenta; es por ello, que quienes ejecutan el Programa son las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), puesto que son las instituciones más cercanas a la población objetivo, las cuales operan y promueven acciones a nivel estatal y municipal que contribuyen a institucionalizar el abordaje integral de la violencia de género contra las mujeres (ROP, 2016).

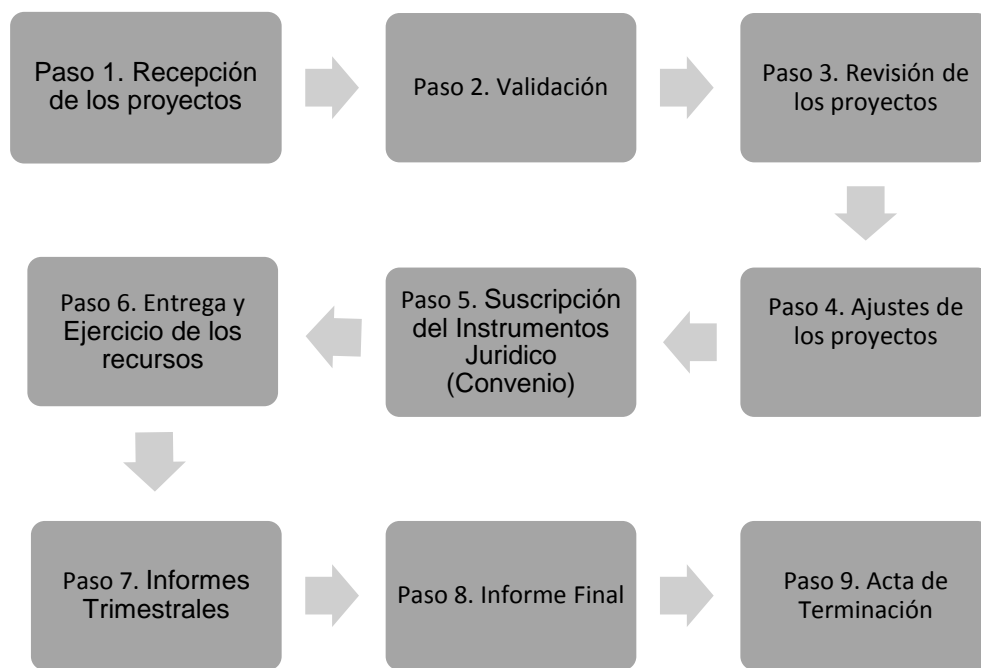
También según las propias Reglas de Operación, el objetivo del Programa es “contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres” (ROP, 2016: 3).

Para el cumplimiento de los objetivos del PAIMEF, el Programa Anual de Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres, presentado por las IMEF, debe ceñirse a las siguientes Vertientes (ROP, 2016: 3-4):

- A. Institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres.- Esta vertiente está dirigida al personal de la IMEF, así como al de otras instituciones u organizaciones involucradas en el desarrollo de los programas anuales.*
- B. Prevención de la violencia contra las mujeres.- Esta vertiente está encaminada a propiciar cambios culturales y sociales en materia de violencia contra las mujeres; está dirigida a población abierta y sectores específicos; entre otros: mujeres y hombres jóvenes, mujeres y hombres adolescentes, personas adultas mayores, madres y padres, maestros/as, comunidades indígenas, personas con discapacidad.*
- C. Atención especializada a las mujeres en situación de violencia y en su caso a sus hijas e hijos y personas allegadas.- Esta vertiente está dirigida a proporcionar atención especializada a mujeres en situación de violencia por motivos de género y, en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas.*

Estas cuatro vertientes se han ajustado a lo largo del tiempo; sin embargo, la esencia de las mismas ha permanecido, lo cual ha permitido el seguimiento de las acciones proyectadas dentro del PAIMEF por parte de las IMEF, en materia institucionalización prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

En cuanto al proceso de operación del PAIMEF, se puede ejemplificar en el siguiente diagrama:



**Fuente:** Elaboración propia con datos de los informes trimestrales del PAIMEF a nivel nacional.

### 1) Recepción de los proyectos

Las IMEF presentan sus proyectos en las oficinas del INDESOL desde el primer día hábil posterior a la publicación de las Reglas de Operación (24 de diciembre del ejercicio en turno) y hasta el último día hábil del mes de febrero.

### 2) Validación

El INDESOL valida los criterios y requisitos de elegibilidad de conformidad con lo señalado en las Reglas de Operación del Programa.

### 3) Revisión de los proyectos

El examen de los proyectos corre a cargo de las Mesas de Revisión previstas en las Reglas de Operación, las cuales se apegan a los criterios de selección establecidos en las mismas.



Las Mesas de Revisión se organizan con la finalidad de emitir de manera colegiada recomendaciones para la mejora de los proyectos. La integración de las Mesas de Revisión es colegiada con la participación de al menos dos personas provenientes de cualquiera de los siguientes ámbitos: del Gobierno Federal que no pertenezca al Indesol; de organismos internacionales; de organizaciones de la sociedad civil; de centros de investigación o instituciones académicas y especialistas en violencia contra las mujeres y perspectiva de género, o desarrollo de proyectos sociales.

#### 4) Ajuste de los proyectos

Las IMEF realizan los ajustes de los proyectos a partir de las recomendaciones emitidas por las Mesas de Revisión. Las IMEF remiten los proyectos ajustados al INDESOL a fin de corroborar su integración a más tardar dentro de los siguientes 15 días hábiles posteriores a la recepción de las recomendaciones.

#### 5) Suscripción del Instrumento Jurídico

Una vez realizado el ajuste del proyecto, se procede a la suscripción del Instrumento Jurídico correspondiente, conforme a las Reglas de Operación, en el cual el INDESOL conviene con las IMEF la ejecución de sus respectivos proyectos.

#### 6) Entrega y ejercicio de los Recursos

De acuerdo con la suficiencia presupuestal, el INDESOL entrega los recursos en una o en dos o más ministraciones. La primera ministración la otorga en un plazo que no exceda los 45 días hábiles posteriores a la firma del Instrumento Jurídico.

Las IMEF utilizan una cuenta bancaria productiva sólo para uso de los recursos federales del Programa, cuyo manejo sea atribución exclusiva de la IMEF, con el fin de hacer más eficiente la aplicación de los recursos en los tiempos de ejecución establecidos y comprobarán el ejercicio de los recursos según lo establecido en el Instrumento Jurídico

Por otra parte, es importante mencionar que el INDESOL incorpora mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación del Programa a través de las siguientes acciones:

#### 7) Informes trimestrales

Las IMEF presentan informes trimestrales dentro de los siguientes 20 días naturales al corte trimestral que corresponda, conforme con lo establecido en el Instrumento Jurídico.

El INDESOL valida los informes y, en su caso, emite observaciones a los mismos, para lo cual notifica a las IMEF el resultado de la validación dentro de los 20 días hábiles posteriores a su recepción, mismas que son atendidas para la integración del Informe Final conforme a lo establecido en las Reglas de operación.

#### 8) Informe Final

Las IMEF entregan un Informe Final al concluir la ejecución de las metas autorizadas en el Instrumento Jurídico, a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la conclusión del presente ejercicio fiscal.

El Indesol valida los informes y, en su caso, emite observaciones a los mismos, para lo cual notifica a las IMEF el resultado de la validación dentro de los 20 días hábiles posteriores a su recepción. Las IMEF que reciban observaciones a sus informes finales deben subsanarlas durante los diez días hábiles posteriores a la recepción de las mismas.

#### 9) Acta de Terminación

Una vez que el Informe sea considerado completo y validado, el INDESOL formula un Acta de Terminación del proyecto que las IMEF suscriben.

Con estos nueve pasos, se realiza la implementación del programa desde las Entidades federativas, por lo que esto condiciona gran parte de la labor que se realiza en ellas.

### 2.5.1.- Resultados del PAIMEF a nivel nacional.

El PAIMEF es un programa evaluado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Dentro de sus principales evaluaciones se encuentran una evaluación de desempeño en 2010, una evaluación de diseño en el 2013 y otra en el 2015, teniendo dentro de sus principales recomendaciones las siguientes (CONEVAL, 2015):

- 1) El programa requiere mejorar su esquema de focalización.
- 2) Ampliar su oferta de servicios hacia otros tipos de violencia contra las mujeres.
- 3) Incrementar la calidad de sus sistemas de información y supervisión a las unidades de atención que son apoyadas.
- 4) Incidir en la homologación de los modelos de prevención y atención aplicados.
- 5) Procurar la estabilidad y certificación del personal formado con la más alta calidad en el tema.
- 6) Alentar la contribución de los gobiernos estatales.
- 7) Se deben de reforzar los aspectos preventivos, es decir, enfocarse a detectar y enfrentar los riesgos que colocan a las mujeres en situación de violencia.
- 8) Se recomienda robustecer la inmersión del PAIMEF dentro del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, sobre todo, por el papel que desempeña como eje de transmisión hacia las entidades federativas.
- 9) La planeación y evaluación del Programa no se debe limitar a los resultados de la producción de una sola encuesta (ENDIREH), la cual no tiene certidumbre en su periodicidad, y además no le permite aprovechar otras metodologías y fuentes de información oficial.
- 10) El programa requiere generar, ampliar y mejorar sus propios registros administrativos.
- 11) Se recomienda incorporar a la MIR, indicadores expresados en términos de tasas por cada 100,000 mujeres, y vincularlos a

indicadores cualitativos, es decir, tener indicadores mixtos. Lo anterior debido a que la recomendación del Comité de Expertas de Belem do Pará, y en general de todos los instrumentos de derechos humanos, es la de trabajar con indicadores cuantitativos y cualitativos, ya que se debe no sólo contar sino interpretar.

- 12) Es necesario se precisen los supuestos de cada nivel de la MIR, para ampliar la mirada sobre todos los riesgos y factores intervinientes.

En consecuencia, el PAIMEF es un programa que, si bien es evaluado positivamente por el CONEVAL, tiene recomendaciones que son sustantivas para su ejecución, lo que impacta en los proyectos que se presentan desde las entidades federativas en relación a sus programas de atención a la violencia contra las mujeres, entre los que se puede mencionar la homologación de los modelos de prevención y atención y la ampliación de las acciones en materia de prevención de la violencia contra las mujeres.

En cuanto a la evaluación realizada en las entidades federativas respecto a la implementación del Programa, a partir de 2010, el PAIMEF implementó la medición del Índice de Fortalecimiento Institucional para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres (IFI) que permite medir, anualmente, el grado de avance de las capacidades institucionales de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF). Además, el IFI permite conocer sus oportunidades y debilidades, así como la documentación que sustenta su grado de institucionalidad, lo cual representa una herramienta técnica para la toma de decisiones sobre la orientación de los recursos para implementar acciones que permitan potenciar las oportunidades y abatir las debilidades. Su cálculo permite también obtener información sobre la evolución de la institucionalidad de las IMEF y sobre los resultados que se logran con el PAIMEF.

En el IFI se consideran cuatro dimensiones que permiten obtener el valor máximo de 1:

- I. *Capacidades Institucionales Básicas: Se refiere a los atributos que tienen las Instituciones y su personal, para ejercer sus responsabilidades, de fijarse objetivos, y de poner en práctica los medios para alcanzarlos.*
- II. *Corresponsabilidad Institucional: Es la congruencia de esfuerzos institucionales generados por la IMEF para el logro de los objetivos estratégicos de la agenda estatal en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.*
- III. *Eficiencia y Calidad Operativa: Es el grado de optimización en el uso de los recursos empleados para la operación de los servicios especializados de atención dirigidos a las mujeres.*
- IV. *Eficiencia en la Agenda Estatal: Son los avances que a nivel estatal los gobiernos locales han alcanzado en la integración de la violencia contra las mujeres como un asunto de interés público y materia social de primer orden.*

Cabe destacar que los resultados de esta medición se presentan en el proceso de las mesas de análisis de los programas anuales presentados por las IMEF, con la finalidad de aportar mayores elementos sobre la situación institucional en que se encuentra la dependencia, así como para la definición de estrategias de intervención que tengan como propósito su fortalecimiento. Asimismo, es importante mencionar que la puntuación alcanzada por la IMEF es utilizada como una de las variables del componente de desempeño de la fórmula de distribución de los recursos del PAIMEF, así como realizar el reporte ante el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

En ese marco, el Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM), en el periodo de 2010 a 2016, mejoró su evaluación en 0.25 puntos, iniciando con 0.64 en 2010 y obteniendo 0.90 en 2016, lo que permite reconocer la evolución en su desempeño en materia de prevención y atención de la violencia contra las

mujeres. Asimismo, cabe señalar que el IQM ha obtenido mayor puntaje que la media nacional (INDESOL, 2017).

En cuanto a los resultados propiamente de las acciones implementadas a nivel nacional a través del PAIMEF se puede señalar lo siguiente:

En el 2015, con fuentes del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, en la Vertiente C (Prevención y Atención Especializada) el PAIMEF tuvo los siguientes resultados (Franco, 2016)<sup>6</sup>:

- Total de mujeres atendidas por violencia de pareja: 111,116
- Total de atenciones por violencia: 158,116
- Total de personas beneficiadas de acciones especializadas de prevención: 300,169

De las cuales, 89% fueron mujeres en situación de violencia, 8 por ciento sus hijos y 3 por ciento sus hijas.

Del 2006 al 2015, las mujeres beneficiadas de atención especializada de la violencia (Vertiente C), fueron las siguientes:

- 2006: 3,173
- 2011: 118, 902
- 2015: 158, 116

Como se puede observar, a lo largo del tiempo, el PAIMEF ha tenido valiosos avances en materia de atención de la violencia contra las mujeres, sobre todo en la ampliación de la cobertura de atención de las mujeres de forma especializada, así como también una mejora en las capacidades institucionales; lo que va de la mano de la atención a las recomendación

---

<sup>6</sup> Los datos no están disponibles en los Informes Trimestrales del INMUJERES, y no se cuenta con acceso al PASH, por lo que se toma como fuente los resultados de la investigación de la Dra. Mónica Franco.

recibidas en las diversas evaluaciones tanto internas como externas, lo cual ha permitido un avance sustancial en la operatividad del Programa.

En suma el Programa PAIMEF, forma parte de una política pública alineada a un marco normativo y programático internacional, nacional y local, cuyos resultados han reflejado una solides en su operación; no obstante, que es un Programa en constante mejora y que como se observa en sus evaluaciones, tiene áreas de oportunidad que impactan en las entidades federativas, por ello es que en esta investigación, se analiza la implementación del Programa PAIMEF en el Estado de Quintana Roo, con el objetivo de poder generar una ruta crítica que permita la efectividad de la implementación del programa a nivel local.

## CAPITULO III.- La Implementación del PAIMEF en Quintana Roo en el periodo 2012-2016.

### 3.1.- Consideraciones Metodológicas

La presente investigación parte de un enfoque cualitativo, por lo que a partir del análisis del problema de investigación se requirió sistematizar la información para poder comprobar la hipótesis presentada, para lo que fue necesario contar con un mecanismo que pudiera trasladar los conceptos abstractos a indicadores directamente observables, que pudieran ser medidos (Anduiza, 1999).

Este mecanismo fue la operacionalización de los conceptos, que consiste en una serie de procedimientos o de operaciones, que se realizan para obtener uno o varios indicadores empíricos de los conceptos o de las variables que se determinan en una investigación (Anduiza, 1999).

Aplicando estas consideraciones metodológicas, se realizó para el análisis un cuadro de operacionalización de los conceptos que identifica los atributos de los mismos y termina los pasos requeridos para medirlos a través de dichas dimensiones, para finalmente realizar el análisis de las políticas del caso:

**Tabla 2. Operacionalización de los Conceptos desde el Modelo de Implementación de Sabatier y Mazmanian.**

Concepto	Definición	Dimensiones	Observables
objetivo claros y coherentes	Cuando los objetivos normativos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido	-Se enuncian formalmente, y no usan tecnicismos ni palabras vagas. -Hay una jerarquía de dichos objetivos y están alineados con el Plan estatal de desarrollo. -Existe un fundamento en la normatividad de género	-Redacción de los objetivos formalmente señalados en los Proyectos presentados anualmente por el IQM. -Objetivos enunciados en el proyecto anual de PAIMEF del IQM y su coherencia con la



			ley estatal de violencia.
Incorporación de teoría causal adecuada	Una teoría causal adecuada requiere 1) que los principales vínculos casuales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos y 2) que las y los funcionarias/os responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.	<p>-Que haya un compromiso de las instituciones que van a ejecutar las actividades del proyecto.</p> <p>-Que las actividades POA del proyecto sean suficientes para lograr el objetivo que se propone cada proyecto.</p> <p>-Que el árbol de problemas sea coherente, claro, amplio, que refleje un conocimiento profundo de las múltiples y complejos factores que influyen en el problema público.</p> <p>-Las personas encargadas de la implementación tengan un marco normativo (Ley Violencia Quintana Roo) que les de las atribuciones necesarias para cumplir con su responsabilidad dentro del programa.</p> <p>-Las personas encargadas de la implementación cuentan con un contrato trabajo en el que se determinan sus obligaciones y responsabilidades como prestadores de servicios del instituto que son suficientes para cumplir con los objetivos del proyecto.</p>	<p>-Convenio de colaboración</p> <p>-Preguntar cuando deja de ser obligatorio incluir el árbol de problemas (entrevista)</p> <p>-Formato de contratos de diferentes prestadores de servicios dentro del programa (psicólogas/os, abogadas/os, trabajadoras/es sociales).</p>
Recursos financieros	Presupuesto disponible y su distribución		Proyecto donde se asigna el presupuesto y el informe final

<p>Integración en y entre las instituciones encargadas de la implementación (lista de actores)</p>	<p>El grado de integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación está determinado 1) por el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos  y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de los objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto.</p>	<p>-Instalación del sistema PASE en Quintana Roo, participación del Secretario de Gobierno en el sistema para dar seguimiento a los objetivos, Comisión de Igualdad de Género del Congreso del Estado, -Revisar si hay poderes de veto en la norma o informalmente (no hacer quorum para no sesionar) -revisar que decisiones del proyecto tiene que aprobar el PASE  -Atribuciones (formales o informales) de la titular del IQM y de la directora de violencia para ofrecer estímulos o sanciones a quienes tienen poder de veto en el proyecto</p>	<p>-Lineamientos del sistema PASE  -Entrevista semiestructurada a titular del IQM y directora del proyecto. -Entrevista con la persona que ha colaborado desde el área de Planeación -COPLADE investigar si puede estimular o vetar la implementación del proyecto de PAIMEF en Quintana Roo.</p>
<p>Reglas de decisión de las instituciones encargadas</p>	<p>Una ley puede influir fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán de acatar.</p>	<p>-Están formuladas las reglas claras para la implementación del Proyecto. -Existen las reglas o reglamentos, o leyes que regulen que la implementación del Proyecto.</p>	<p>-Armonización Local en materia de Violencia contra las Mujeres -Convenios de Colaboración</p>
<p>Reclutamiento de directivos y personal</p>	<p>Un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidas/os, de modo que desarrollen nuevos reglamentos o procedimientos para hacer operativas las normas y hacerlas</p>	<p>-Hay disposición de parte del personal encargado por cumplir con los objetivos del programa  -Existen términos de referencia claros y precisos que permiten lograr los objetivos del programa</p>	<p>-Mediante entrevista al personal encargado de operar el Programa (Personal de la Dirección de Atención a la Violencia de Género)  -Términos de Referencia de las acciones que</p>

	valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta las y los funcionarias/os renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos.		contiene del Programa
Posibilidades formales de acceso a actores externos	Así como la ley puede influir en el proceso de implementación estableciendo las características de las agencias responsables, puede también ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones: 1) las y los beneficiarias/os potenciales y los grupos objetivo del programa y 2) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.	-Se observa una respuesta por parte de la población beneficiaria Hay atención y seguimiento a la población beneficiaria  -Se observa coordinación y trabajo conjunto entre el poder legislativo, judicial y ejecutivo.	-Entrevista al personal encargado de dar asesorías a la población beneficiaria (Abogadas/os, Psicólogas/os).  -Registros administrativos de atención realizadas  -Convenios de Colaboración con el Poder Judicial y Legislativo acordados para implementar las acciones establecidas en el Programa

Fuente: Elaboración propia con base a los conceptos emanados del modelo de implementación de Sabatier y Mazmanian (2003).

Como se puede observar en la Tabla 2, los conceptos destacados parten de las siete variables que establece el Modelo de Sabatier y Mazmanian, mismos que se aterrizan a través de dimensiones que pueden ser observables a través de entrevistas y documentos que se solicitaron a la IMEF.

La presente investigación está centrada en un estudio de caso, en donde buscamos verificar la efectividad del programa PAIMEF en su implementación realizada en el Estado de Quintana Roo como parte de la política pública dirigida a atender la violencia contra las mujeres. Para ello, la estrategia metodológica diseñada, fue la revisión documental tanto de lectura especializada en la materia, como encuestas e informes de instituciones respecto a la violencia contra las mujeres, así como los documentos

normativos del programa como las Reglas de Operación y los Informes de Evaluación del Programa.

Dependiendo de la variable del modelo de Sabatier y Mazmanian se definió el instrumento de recolección de la información, por lo que en algunos casos la Información fue obtenida a través de documentos institucionales, que fueron obtenidos a través de solicitudes de información al Instituto Quintanarroense de la Mujer, a partir de lo cual se obtuvieron los Proyectos del PAIMEF del IQM, los informes anuales del periodo 2012-2016, los contratos y convenios con los que contaba la IMEF, asimismo se solicitó los informes de Contraloría Social y las actas del Sistema PASEVCM, así como Términos de Referencia de las metas del programa del mismo periodo de análisis.

Por otra parte, para aquellas variables que requirieron una aportación propia de las experiencias de quienes operaban el programa o quienes se vinculaban con el mismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas, mismas que permitieron obtener información que no fue localizada en la investigación documental, para lo cual se realizaron un total de nueve entrevistas, cinco realizadas al personal de la IMEF, dos a titulares de asociaciones civiles, y dos a personal del INDESOL, las mismas fueron llevadas a cabo entre mayo y junio de 2017.

- Titular de la IMEF
- Directora de Prevención de la Violencia de Género de la IMEF
- Profesionista/ Abogada
- Director Jurídico de la IMEF
- Jefe de Departamento de Planeación de la IMEF
- Titular del CIAM Cancún
- Titular del Observatorio de Violencia Social y de Género
- Coordinadora Nacional del PAIMEF del INDESOL
- Coordinadora de la Región Sur del PAIMEF del INDESOL

Los resultados de la recolección de la información, su sistematización y el análisis cualitativo del caso, se presenta en este capítulo, cuyo objetivo es analizar de manera específica la implementación del PAIMEF en Quintana Roo, a partir de la aplicación de algunas variables de la teoría de Sabatier y Mazmanian.

### 3.2.- Resultados del PAIMEF en Quintana Roo en el periodo 2012-2016.

En el periodo de análisis que va del 2012 al 2016, el Instituto Quintanarroense de la Mujer presentó anualmente un Proyecto/Programa de Atención a la Violencia contra las mujeres ante el INDESOL para el acceso a los recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF):

En el 2012, se presentó el proyecto denominado “*Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la Violencia contra las Mujeres*”, dentro del cual se incluyeron, dos metas en la vertiente A, dos metas en la vertiente B y siete metas en la vertiente C, haciendo un total de once metas en este ejercicio.

**Tabla 3.- Metas del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo, 2012.**

AÑO	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	VERTIENTE	METAS
2012	<i>Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la Violencia contra las Mujeres.</i>	A	<p>A.1.2.1.- “Manual de Implementación del Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género”, 3 Cursos dirigidos a 60 integrantes de los Cuerpos Policiacos en el Estado, para la atención de reportes de casos de violencia contra mujeres, en los municipios de: Othón P. Blanco, Benito Juárez y Solidaridad con duración de 2 horas cada Curso.</p> <p>A.1.4.1.- Programa de Acompañamiento, supervisión, diagnóstico y propuestas de mejora de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2012</p>

		B	<p>B.2.1.1.- Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género" para prevención de la violencia en el noviazgo en los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez,</p> <p>B.2.2.1.- Programa de Difusión de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2012:</p>
		C	<p>C.3.1.1.- Unidad Móvil "Zonas Norte y Maya-Norte" del IQM, con recorrido en los municipios de: Cozumel, Isla Mujeres, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum.</p> <p>C.3.1.2.- Unidad Móvil para las "Zonas Maya-Sur y Sur", con recorrido en cuatro municipios: Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, José María Morelos y Bacalar.</p> <p>C.3.1.3.- Unidad Itinerante "Zona Sur", ubicada en las instalaciones del IQM en Chetumal, con recorridos en cuatro municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Bacalar.</p> <p>C.3.1.4.- Unidad Itinerante "Zonas Maya-Norte y Norte", instalada en la Unidad IQM en Cancún, con recorridos en tres municipios: de Isla Mujeres, Benito Juárez y Lázaro Cárdenas.</p> <p>C.3.1.5.- Unidad Itinerante "Zona Norte", instalada en la Unidad IQM en Playa del Carmen, con recorrido en 3 municipios: Cozumel, Solidaridad y Tulum.</p> <p>C.3.1.6.- Refugio del IQM en Chetumal.</p> <p>C.3.3.1- "Programa de Contención emocional" para 40 personas: 33 profesionistas de las Unidades de Atención PAIMEF-IQM 2012 y 7 integrantes del Personal de Estructura del IQM de apoyo a las Acciones de Atención del Proyecto.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012.

En el 2013, se presentó el Proyecto/Programa denominado “*Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la violencia contra las Mujeres*”, conteniendo un total de veintitrés metas en el documento presentado, teniendo siete metas en la vertiente A, seis metas en la vertiente B, y diez metas en la vertiente C.

**Tabla 4.- Metas del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo, 2013.**

AÑO	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	VERTIENTE	METAS
2013	<i>Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la Violencia contra las Mujeres.</i>	A	<p>A.1.III.1.mr: Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género" para la prevención de la violencia en el noviazgo (Español y Lengua Maya).</p> <p>A.2.IV.1.cmr: "Seminario para la atención psicojurídica a mujeres en situación de violencia, y en su caso sus hijas/os".</p> <p>A.3.IV.2.cmr: "Seminario en materia de atención integral a Mujeres en situación de violencia extrema, y en su caso sus hijas/os"</p> <p>A.4.IV.3.mr: Capacitación para 10 multiplicadoras/es hablantes de lengua maya del Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género" para la prevención de la violencia en el noviazgo (Español y Lengua Maya).</p> <p>A.5.VI.1.cmr: "Programa de Acompañamiento, Supervisión, Diagnóstico y Propuestas de mejora de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2013",</p> <p>A.6.VI.2.cmr: "Fortalecimiento de la Red de Interacción de Instancias Públicas y Sociales de apoyo al PAIMEF",</p> <p>A.7.VI.3.cmr: Plan de Trabajo 2014 del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres (PASEVCM) mediante: a) Impartición del "Taller para fortalecer los procesos de planeación participativa de los proyectos institucionales en materia de prevención y</p>

			atención de la violencia contra las Mujeres, incluyendo el Proyecto PAIMEF"
		B	<p>B.1.I.1.cmr: "Pláticas de prevención de la violencia contra las Mujeres para población abierta"; 100 réplicas de 50 minutos c/u, en el marco de las "Jornadas Interinstitucionales del Gobierno del Estado de Quintana Roo".</p> <p>B.2.I.2.mr: "Pláticas de Prevención de la violencia en el noviazgo para población indígena" del Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género".</p> <p>B.3.I.3.cmr: Paquete de herramientas didácticas para el Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género" para la Prevención de la violencia en el noviazgo:</p> <p>B.4.I.4.cmr: Paquete de herramientas didácticas para la "Red de Interacción de Instancias Públicas y Sociales de apoyo al PAIMEF".</p> <p>B.5.II.1.cmr: "Jornadas por los 16 días de activismo para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres".</p> <p>B.6.II.2.cmr: 1,000 Paquetes de Material promocional del IQM.</p>
		C	<p>C.1.I.1.cmr: Refugio del IQM en Othón P. Blanco (SAPA-23004-R-IMEF-1)</p> <p>C.2.I.2.cmr: Unidad Fija "Othón P. Blanco", ubicada en las instalaciones del IQM en Chetumal, con atención del municipio de Othón P. Blanco (SAE-23004-UF-IMEF-1).</p> <p>C.3.I.3.cmr: Unidad Fija "Benito Juárez", ubicada en las instalaciones del IQM en Cancún, con atención del municipio de Benito Juárez (SAE-23005-UF-IMEF-2).</p> <p>C.4.I.4.cmr: Unidad Itinerante "Zona Sur", ubicada en las instalaciones del IQM en Chetumal (SAE-23004-UI-IMEF-1).</p>



			<p>C.5.I.5.cmr: Unidad Itinerante "Zona Norte I", ubicada en las instalaciones del IQM en Cancún (SAE-23005-UI-IMEF-2).</p> <p>C.6.I.6.mr: Unidad Itinerante "Zona Norte II", ubicada en las instalaciones del IQM en Playa del Carmen (SAE-23008-UI-IMEF-3).</p> <p>C.7.I.7.cmr: Unidad Móvil "Zonas Norte y Maya I" del IQM (SAE-23005-UM-IMEF-1).</p> <p>C.8.I.8.cmr: Unidad Móvil "Zonas Sur y Maya II" del IQM (SAE-23004-UM-IMEF-2).</p> <p>C.9.II.1.cmr: 4 Cursos de Capacitación para el autoempleo con objeto de promover la autonomía económica y empoderamiento.</p> <p>C.10.IV.1.cmr: "Programa de Contención emocional".</p>
--	--	--	---

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2013.

En el 2014, se presentó un proyecto/programa denominado "*Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la Violencia contra las Mujeres*" en donde se presentaron un total de veintidós metas, siendo cinco en la vertiente A, siete en la vertiente B y diez en la vertiente C.

**Tabla 5.- Metas del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo, 2014.**

AÑO	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	VERTIENTE	METAS
2014	<i>Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la Violencia contra las Mujeres.</i>	A	<p><b>A.IV.1:</b> Curso de actualización en materia de "Juicios Orales".</p> <p><b>A.IV.2:</b> "Seminario de actualización en materia de atención psicológica y jurídica a mujeres, y en su caso sus hijas e hijos y personas allegadas en situación de violencia".</p> <p><b>A.IV.3:</b> "Seminario de actualización en materia de atención integral a Mujeres, y en su caso sus hijas e hijos en situación de violencia extrema".</p> <p><b>A.IV.4:</b> Taller para replicadoras/es del Programa "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género".</p>

			<p><b>A.VI.1:</b> "1 Programa de Acompañamiento, Supervisión, Diagnóstico y las propuestas de mejora" de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2014.</p>
		B	<p><b>B.I.1:</b> "Jornada por los 16 días de activismo para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres", mediante la realización de 10 Conferencias, 1 caravana vehicular y la distribución de papel para envolver tortilla, en español y lengua maya.</p> <p><b>B.I.2:</b> "120 Pláticas de prevención de la violencia contra las Mujeres y difusión de sus Derechos".</p> <p><b>B.I.3:</b> "250 Pláticas de Prevención de la violencia en el noviazgo" del Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género".</p> <p><b>B.I.4:</b> 60 "Cursos sobre Conciencia y Prevención sobre las Relaciones Sociales en Internet" del Programa de Prevención del Acoso cibernético.</p> <p><b>B.I.5:</b> 1 Paquete de 2 herramientas didácticas para el Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género".</p> <p><b>B.I.6:</b> 1 Paquete de 3 Herramientas didácticas para las "Pláticas de prevención de la violencia contra las Mujeres y difusión de sus Derechos" en Español y Lengua Maya.</p> <p><b>B.I.7:</b> Distribución de paquetes informativos del IQM que incluyen el "Violentómetro del IPN" y 3 trípticos informativos que serán distribuidos en Centros de Salud urbanos, así como en eventos y pláticas a realizarse en los 10 municipios de las 3 Zonas Sociodemográficas de Quintana Roo: Maya, Norte y Sur.</p>
		C	<p><b>C.I.1:</b> Unidad Fija "Othón P. Blanco", ubicada en las instalaciones del IQM en Chetumal, con</p>

		<p>atención de los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar (SAE-23004-UF-IMEF-1).</p> <p><b>C.I.2:</b> Unidad Fija "Benito Juárez", ubicada en las instalaciones del IQM en Cancún, con atención del municipio de Benito Juárez (SAE-23005-UF-IMEF-2).</p> <p><b>C.I.3:</b> Unidad Itinerante "Zona Maya Sur", ubicada en las instalaciones del IQM en Chetumal, Othón P. Blanco (SAE-23004-UI-IMEF-1).</p> <p><b>C.I.4:</b> Unidad Itinerante "Zona Norte I", ubicada en las instalaciones del IQM en Cancún, Benito Juárez (SAE-23005-UI-IMEF-2).</p> <p><b>C.I.5:</b> Unidad Itinerante "Zona Norte II", ubicada en las instalaciones del IQM en Playa del Carmen, Solidaridad (SAE-23008-UI-IMEF-3).</p> <p><b>C.I.6:</b> Unidad Móvil "Zonas Norte y Maya I" del IQM (SAE-23005-UM-IMEF-1).</p> <p><b>C.I.7:</b> Unidad Móvil "Zonas Sur y Maya II" del IQM (SAE-23004-UM-IMEF-2).</p> <p><b>C.I.8:</b> Refugio del IQM (SAPA-23004-R-IMEF-1).</p> <p><b>C.II.1:</b> Programa de capacitación para la realización de 4 Cursos para desarrollar las habilidades y destrezas productivas de 40 usuarias de los servicios especializados de atención del PAIMEF-IQM 2014 en el municipio de Othón P. Blanco</p> <p><b>C.III.1:</b> 1 "Programa de Contención emocional" dirigido al personal de las Unidades de Atención especializada para mujeres en situación de violencia.</p>
--	--	--

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2014.

En el 2015 se presentó un proyecto/programa denominado “*Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la Violencia contra las Mujeres*” dentro del cual se incluyeron un total de veintiún metas, de las cuales siete fueron de la vertiente A, siete de la vertiente B y siete de la vertiente C.

**Tabla 6.- Metas del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo, 2015.**

AÑO	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	VERTIENTE	METAS
2015	<i>Por un Quintana Roo Solidario en el Combate a la Violencia contra las Mujeres.</i>	A	<p><b>A.I.1:</b> Realizar el “Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de la Red de Apoyo al PAIMEF y del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PASEVCM)”.</p> <p><b>A.IV.1:</b> Impartir el taller para la "Prevención de la violencia en el noviazgo".</p> <p><b>A.IV.2:</b> Realizar el "Seminario de Análisis de casos en materia de atención integral a mujeres, y en su caso sus hijas e hijos y personas allegadas en situación de violencia en los ámbitos urbano y comunitario".</p> <p><b>A.IV.3:</b> Impartir el taller sobre "Pautas de actuación para la atención no profesional de primer contacto con mujeres, y en su caso sus hijas e hijos y personas allegadas en situación de violencia".</p> <p><b>A.V.1:</b> Generar la “Estrategia institucional de comunicación social para el diseño y ejecución de las Acciones de Prevención de la violencia contra las mujeres”.</p> <p><b>A.V.2:</b> Realizar el registro y sistematización de información de la “Base estatal de datos de la línea telefónica 066 del C-4” para el seguimiento de incidentes de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, que estará a cargo del IQM.</p> <p><b>A.VI.1:</b> Brindar continuidad al “Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de las Unidades de Atención especializada del PAIMEF-IQM 2015” en 10 municipios: Cozumel,</p>

			<p>Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum y Bacalar.</p>
		B	<p><b>B.I.1:</b> Realizar la "Campaña de activismo por la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres", mediante la realización de 1 certamen de grafiti, el montaje de 1 obra de teatro, la colocación de 14 espectaculares, la transmisión de 1 spot de televisión, la distribución de papel para envolver tortilla (en español y lengua maya) y la distribución de 500 carteles, en los 10 municipios de las 3 Zonas Sociodemográficas de Quintana Roo ( Maya, Norte y Sur): Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum y Bacalar.</p> <p><b>B.I.2:</b> Impartir 196 pláticas para la Prevención de la violencia de género y difusión de los Derechos Humanos de las Mujeres denominadas "Herramientas para desactivar la violencia".</p> <p><b>B.I.3:</b> Impartir 196 pláticas para la Prevención de la violencia de género y difusión de los Derechos Humanos de las Mujeres denominadas "Herramientas para desactivar la violencia".</p> <p><b>B.I.4:</b> Impartir 120 Pláticas de "Prevención de la violencia en el noviazgo" del Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género".</p> <p><b>B.I.5:</b> Impartir 60 Cursos sobre "Conciencia y Prevención sobre las Relaciones Sociales en Internet" del Programa de Prevención del Acoso cibernético.</p> <p><b>B.I.6:</b> Impresión del cuadernillo y folleto, con su traducción en lengua maya, del Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes en contra de la violencia de género" para la Prevención de la violencia en el noviazgo.</p> <p><b>B.I.7:</b> Impresión de los "Paquetes de Material informativo del IQM" que consisten en 1 papelógrafo, 1 violentómetro, 1 tríptico sobre</p>

		<p>“Derechos Humanos de las Mujeres”, 1 tríptico sobre “Prevención de la violencia contra las Mujeres” y 1 tríptico sobre “Servicios de Atención a Mujeres en situación de violencia” y carteles.</p>
	C	<p><b>C.I.1:</b> Fortalecimiento de la Unidad Fija "Othón P. Blanco", ubicada en las oficinas del IQM en Chetumal, Othón P. Blanco, con atención de los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar (SAE-23004-UF-IMEF-1).</p> <p><b>C.I.2:</b> Fortalecimiento de la Unidad Fija "Benito Juárez", ubicada en las oficinas del IQM en Cancún, Benito Juárez, con atención del municipio de Benito Juárez (SAE-23005-UF-IMEF-2).</p> <p><b>C.I.3:</b> Fortalecimiento de la Unidad Itinerante "Zona Maya Sur", con sede logística en las oficinas del IQM en Chetumal, Othón P. Blanco (SAE-23004-UI-IMEF-1).</p> <p><b>C.I.4:</b> Fortalecimiento de la Unidad Itinerante "Zona Maya Norte I", con sede logística en las oficinas del IQM en Cancún, Benito Juárez (SAE-23005-UI-IMEF-2).</p> <p><b>C.I.5:</b> Fortalecimiento de la Unidad Itinerante "Zona Maya Norte II", con sede logística en las oficinas del IQM en Playa del Carmen, Solidaridad (SAE-23008-UI-IMEF-3).</p> <p><b>C.I.6</b> Fortalecimiento del Refugio del IQM en Chetumal (SAPA-23004-R-IMEF-1)</p> <p><b>C.V.1:</b> Realizar el “Programa de Contención emocional” individual y grupal dirigido a 65 profesionistas de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2015 y de las instancias del Sistema Estatal PASEVCM que brindan atención directa a mujeres, y en su caso sus hijas e hijos y personas allegadas en situación de violencia.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2015.

En el 2016 se presentó en el proyecto/programa denominado “*Por un Quintana Roo Solidario en la Construcción de una Cultura de Paz*”, dentro del cual se incluyeron un total de veinticuatro metas, de las cuales doce fueron a la vertiente A, seis a la vertiente B y seis a la vertiente C.

**Tabla 7.- Metas del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo, 2016.**

AÑO	DENOMINACIÓN DEL PROYECTO	VERTIENTE	METAS
2016	<i>Por un Quintana Roo Solidario en la Construcción de una Cultura de Paz</i>	A	<p>A.I.1: Realizar el "Seminario de Derechos de las víctimas en el Sistema Penal Acusatorio".</p> <p>A.I.2: Realizar el "Seminario de Atención e Intervención Psicológica a Mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos".</p> <p>A.I.3: Impartir el “Taller de Inducción al PAIMEF y a la Estrategia de Inclusión de la SEDESOL”.</p> <p>A.I.4: Realizar el “Taller Atención Integral a Mujeres en Situación de violencia, y en su caso, sus hijas, hijos y personas allegadas”.</p> <p>A.I.5: Realizar el “Seminario de Acompañamiento Jurídico a Mujeres en Situación de Violencia Extrema”.</p> <p>A.I.6: Realizar un proceso de capacitación para la alineación y certificación en el estándar de competencia EC0539 denominado “Atención presencial de primer contacto a mujeres víctimas de violencia de género”, dirigido a 4 profesionistas del área de trabajo social adscritas al Instituto Quintanarroense de la Mujer.</p> <p>A.I.7: Realizar el "Taller para el Autocuidado y manejo del stress para fomentar un Clima Laboral Libre de violencia”.</p> <p>A.II.1: Realizar el Foro “Derechos Humanos de las Mujeres: Camino hacia una Cultura de Paz Justa”.</p> <p>A.II.2: Realizar una mesa de trabajo para la "Construcción de una propuesta del Plan</p>

		<p>Estatad para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres".</p> <p>A.III.1: Desarrollar la "Agenda de vinculación para el Desarrollo Humano de las Mujeres en Quintana Roo", en el marco de la Estrategia de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.</p> <p>A.III.2: Brindar continuidad al "Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de la Red de Apoyo al PAIMEF y del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PASEVCM)", del que se derivará el "Documento de Resultados y Experiencias exitosas de la Vinculación Interinstitucional del PAIMEF-IQM 2016".</p> <p>A.III.3: Brindar continuidad al "Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de las Unidades de Atención especializada del PAIMEF-IQM 2016" en 11 municipios: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos, del que se derivará el Video documental "10 Años del PAIMEF" con testimonios de la Población atendida en las 3 Vertientes del Programa en Quintana Roo.</p>
	B	<p>B.I.1: Realizar la "Estrategia de promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres" para la prevención de la violencia de género, mediante el montaje de 1 obra de teatro, la transmisión de 1 spot de radio, la distribución de "Paquetes de material informativo del IQM" y la colocación de 3,000 carteles y 20 espectaculares, en los 11 municipios de las 3 Zonas Sociodemográficas de Quintana Roo (Maya,</p>



		<p>Norte y Sur): Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos</p> <p>B.I.2: Impartir 360 pláticas para "Difundir los Derechos Humanos de las Mujeres, Prevenir la Violencia de Género y Promover la Estrategia de Inclusión Social", en comunidades del interior de 6 municipios de Quintana Roo: Isla Mujeres, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas y Puerto Morelos (Zona Norte) y Solidaridad y Tulum (Zona Maya I).</p> <p>B.I.3: Impartir 360 pláticas para "Difundir los Derechos Humanos de las Mujeres, Prevenir la Violencia de Género y Promover la Estrategia de Inclusión Social", en comunidades del interior de 4 municipios: Othón P. Blanco y Bacalar (Zona Sur), y Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos (Zona Maya II).</p> <p>B.II.2: Impartir 132 Cursos sobre "Prevención de la Violencia de Género en las Relaciones Sociales en Internet" del Programa de Prevención del Acoso cibernético.</p> <p>B.II.3: Impartir el "Taller para la Construcción de Relaciones Libres de violencia".</p> <p>B.III.1: Impartir 330 Pláticas denominadas "Construyendo una Relación Libre de Violencia" del Programa de sensibilización denominado "Voces Jóvenes a favor de una Cultura de Paz Justa para las Mujeres".</p>
	C	<p>C.I.1: Fortalecimiento de la Unidad Fija "Othón P. Blanco", ubicada en las oficinas del IQM en Chetumal, Othón P. Blanco, con atención de los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar.</p> <p>C.I.2: Fortalecimiento de la Unidad Fija "Benito Juárez", ubicada en las oficinas del IQM en Cancún, Benito Juárez, con atención del municipio de Benito Juárez.</p> <p>C.I.3: Fortalecimiento de la Unidad Itinerante "Zona Maya Sur", con sede logística en las</p>

			<p>oficinas del IQM en Chetumal, Othón P. Blanco.</p> <p>C.I.4: Fortalecimiento de la Unidad Itinerante "Zona Maya Norte I", con sede logística en las oficinas del IQM en Cancún, Benito Juárez</p> <p>C.I.5: Fortalecimiento de la Unidad Itinerante "Zona Maya Norte II", con sede logística en las oficinas del IQM en Playa del Carmen, Solidaridad</p> <p>C.I.6: Fortalecimiento del Refugio del IQM.</p>
--	--	--	---

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2016.

### 3.2.1.- Vertiente A.

En la vertiente A, como se puede observar en la Tabla 8 en el periodo que analizamos 2012-2016, las Reglas de Operación fueron ajustando el contenido. No obstante, el fin último de la vertiente se mantuvo, el cual fue realizar acciones tendientes a institucionalizar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres, cuyo objetivo según las Reglas de Operación era fortalecer las estrategias de prevención y atención de la violencia.

En un principio las reglas de operación hablaban de acciones tendientes a la institucionalización, entre 2012 y 2014, no obstante a partir de 2015 se observó que la argumentación fue que no se necesitaban acciones tendientes a la institucionalización, sino más bien lo que se requería era institucionalizar las acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, aunado a que se especificaba, el fortalecimiento del personal de la IMEF, cuando en un principio no se les consideraba dentro de programa, así como también se buscaba fortalecer al entramado institucional que también dirigía esfuerzos en materia de violencia contra las mujeres.

Lo anterior es parte del proceso de reconceptualización o modernización de los conceptos que se van adaptando a las transformaciones sociales, con el objetivo que la implementación de las políticas públicas de igualdad, se

aterricen de manera adecuada en las sociedades en las que se inserten, entendiendo que la perspectiva de género no es un esquema teórico acabado, sino que conforme se van transformando las sociedades, esta tiene que adaptarse y reconstruirse.

**Tabla 8- Reglas de Operación de la Vertiente A.**

<b>AÑO</b>	<b>ROP-VERTIENTE A</b>
<b>2012</b>	Acciones tendientes a la institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres.
<b>2013</b>	Acciones tendientes a la institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres
<b>2014</b>	Acciones tendientes a fortalecer la coordinación y articulación estratégica entre las diversas instancias públicas y sociales para institucionalizar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas.
<b>2015</b>	Institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres.
<b>2016</b>	Institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres. Esta vertiente está dirigida al personal de la IMEF, así como al de otras instituciones u organizaciones involucradas en el desarrollo de los programas anuales.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de las ROP del PAIMEF 2012-2016.

En ese sentido el Estado de Quintana Roo, a lo largo de esos 5 años propuso un total de 33 metas para la vertiente A, acciones que principalmente fueron dirigidas a Seminarios, Talleres de capacitación, y fortalecer su Sistema PASEVCM, así como dar seguimiento a las actividades de las Unidades de Atención.

Los resultados del Programa se detallan a continuación, tomando como base los Informes Finales Anuales de cada ejercicio fiscal presentado ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social, por parte del Instituto Quintanarroense de la Mujer.

**Tabla 9- Resultados de la vertiente A de los Informes Finales del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.**

<b>Años</b>	<b>Acciones de Capacitación</b>	<b>Programas de Acompañamiento y fortalecimiento</b>	<b>Herramientas de Capacitación</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Municipios</b>
2012	5	1	0	Mujeres 68 Hombres 100	3 municipios
2013	5	2	1	Mujeres 208 Hombres 54	10 municipios
2014	5	1	0	Mujeres 159 Hombres 20	10 municipios
2015	4	2	0	Mujeres 160 Hombres 54	10 municipios
2016	8	3	0	Mujeres 510 Hombres 160	11 municipios

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Informes Finales del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.

En el 2012, el IQM incluyó dentro de su proyecto solo dos metas correspondientes a la vertiente A, dentro de las cuales se realizaron 5 acciones de capacitación (3 cursos correspondientes al Manual de Implementación del Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género”) y un “Programa de Acompañamiento, supervisión, diagnóstico y propuestas de mejora de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2012”, beneficiando a 68 mujeres y 100 hombres, impactando únicamente 3 municipios (OPB, BJ y SOL).

En el 2013, el IQM presentó siete metas en esta vertiente, de las cuales resultaron 5 acciones de capacitación (dos seminarios, uno para la atención psicojurídica y otro para atención integral a mujeres en situación de violencia extrema, así como un taller de multiplicadores para los jóvenes integrantes del programa voces jóvenes, un taller de inducción para las profesionistas del PAIMEF y un taller de habilidades y competencias para instancias que cooperan en la implementación del programa) un “Programa de Acompañamiento, Supervisión, Diagnóstico y Propuestas de mejora de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2013”, y uno de fortalecimiento de la Red de Interacción de Instancias Públicas y Sociales del Apoyo al PAIMEF, junto con un paquete herramientas de capacitación para el “Programa de Voces Jóvenes contra la violencia de género”, teniendo un total de 208 mujeres y 54 hombres beneficiados, impactando en los 10 municipios existentes en ese ejercicio.

En el 2014, se incluyeron en el proyecto cinco metas correspondientes a la vertiente A, dentro de las cuales se realizaron 5 acciones de capacitación (un curso de actualización sobre lo juicios orales, un seminario de actualización en materia de atención psicológica y jurídica y un seminario de actualización sobre atención integral, así como un taller de replicadores de jóvenes participantes en el Programa de Voces Jóvenes contra la Violencia de género), un Programa de Acompañamiento, Supervisión, Diagnóstico y las propuestas de mejora” de las Unidades de Atención del PAIMEF-IQM 2014, beneficiando a un total de 159 mujeres y 20 hombres, dentro de los 10 municipios existentes en ese ejercicio.

En el 2015, se integraron al proyecto siete metas correspondientes a la vertiente A, en las cuales se incluyeron 4 acciones de capacitación (Un taller para la prevención de la violencia en el noviazgo, Un seminario de casos en materia de atención integral a mujeres y en sus casos hijas e hijos, un taller sobre pautas de actuación para la atención no profesional del primer contacto con mujeres y en su caso hijas e hijos, y dentro del programa de acompañamiento a las unidades de atención un taller de inducción para las y

los profesionistas del PAIMEF), un “Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de la Red de Apoyo al PAIMEF y del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PASEVCM)” y un “Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de las Unidades de Atención especializada del PAIMEF-IQM 2015”, beneficiando a 160 mujeres y 54 hombres, así como también dentro de las metas se realizó el registro y sistematización de información de la “Base estatal de datos de la línea telefónica 066 del C-4”, dentro del cual se hizo un registro de 5748 mujeres y 241 hombres; así como también se generó una “Estrategia institucional de comunicación social para el diseño y ejecución de las Acciones de Prevención de la violencia contra las mujeres”, que incluyó 500 carteles, 14 espectaculares y 40 mil piezas de papel tortilla, impactando a los 10 municipios existentes en ese ejercicio.

En el 2016, se integraron al proyecto presentado 12 metas de la vertiente A, dentro de las que se realizaron 8 acciones de capacitación (Seminario De derechos de las víctimas en el sistema penal acusatorio, seminario de Atención e Intervención Psicológica a Mujeres en situación de violencia, taller de inducción al PAIMEF y a la estrategia de inclusión de la SEDESOL, Taller de atención integral a mujeres en situación de violencia, Seminario de acompañamiento jurídico a mujeres en situación de violencia extrema, capacitación para la certificación en el estándar de competencia EC00539, Taller para el autocuidado y el Foro de derechos humanos de las mujeres), asimismo realizaron 3 programas de acompañamiento que incluyeron, la “Construcción de una propuesta del plan estatal para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres”, “Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de la Red de Apoyo al PAIMEF y del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PASEVCM)” y “Programa de Acompañamiento, Seguimiento, Evaluación y Propuestas de mejora de la operación de las Unidades de Atención especializada del PAIMEF-IQM 2016”, teniendo un total de 510 mujeres y 160 hombres beneficiarios; asimismo se

realizó una meta correspondiente al desarrollo de la “Agenda de vinculación para el Desarrollo Humano de las Mujeres en Quintana Roo”, en el marco de la Estrategia de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal” donde se impactaron a 12218 mujeres y 1562 hombres a lo largo de toda la entidad.

Durante el periodo 2012-2016, en esta vertiente se amplió la población beneficiaria, así como se amplió el número de metas autorizadas, con ello se observó, que la IMEF priorizó en la programación del PAIMEF la capacitación al personal encargado de dar atención a la población. Aunado a que fortaleció al personal de las instituciones aliadas para la atención de la violencia contra las mujeres.

Es importante precisar que se buscaba lograr cumplir con los objetivos propios de la vertiente, en este sentido institucionalizar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres, de manera que eso hacía observar en los últimos proyectos presentado por la IMEF, capacitación al personal y a los integrantes del Sistema PASEVCM, en este sentido, se entendía que el problema público que se atendía no bastaba con ser una política paliativa sino que estuviera adherida al interior de la instituciones como parte de sus dinámicas.

No obstante, se observa que la elaboración de protocolos de atención de la violencia contra las mujeres no fue una prioridad, aunado a que las investigaciones en materia de violencia tampoco se fueron previstas como parte de las metas de esta vertiente, teniendo en cuenta que la institucionalización en contra de la violencia hacia la mujer, solo pueden darse a través de la investigación y la capacitación del personal de las instituciones encargadas de la materia.

### 3.2.2.- Vertiente B.

Como se aprecia en la Tabla 10 las Reglas de Operación del 2012 al 2016, se fueron ajustando en la vertiente B, y estas fueron tendiendo a la especificación de la población objetivo.

En este sentido la vertiente B en un principio establecía que lo importante eran las acciones y las prácticas en materia de prevención de la violencia contra las mujeres dirigidas a la población en general, sin definir o enfocar la población objetivo, lo que hacía ambiguo el aterrizaje de las metas, y por ende la implementación del programa en metas que no necesariamente incidían en la población que más requería del apoyo. No obstante, de 2015 a 2016, el objetivo de la vertiente B cambió, y se fundamentó en prevenir la violencia contra las mujeres, con el fin último propiciar cambios culturales y sociales, dirigida a sectores específicos de la población sin dejar la puerta abierta para la población en general.

**Tabla 10 - Reglas de Operación de la Vertiente B.**

AÑO	ROP-VERTIENTE B
2012	Acciones y prácticas de prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general conforme a las características sociodemográficas y necesidades de los diferentes grupos a atender
2013	Acciones y prácticas de prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general conforme a las características sociodemográficas y necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, exclusión, discriminación, marginación y pobreza.
2014	Acciones y prácticas de prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general conforme a sus características sociodemográficas y necesidades particulares, con prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad, exclusión, discriminación, marginación y pobreza, a fin de propiciar los cambios culturales y sociales necesarios para lograr la erradicación de la violencia.
2015	Prevención de la violencia contra las mujeres para propiciar los cambios culturales y sociales necesarios para su erradicación.
2016	Prevención de la violencia contra las mujeres. Esta vertiente está encaminada a propiciar cambios culturales y sociales en materia de violencia contra las mujeres; está dirigida a población abierta y sectores específicos; entre otros: mujeres y hombres jóvenes, mujeres y hombres adolescentes, personas adultas mayores, madres y padres, maestros/as, comunidades indígenas, personas con discapacidad.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de las ROP del PAIMEF 2012-2016.



En esta vertiente el Estado de Quintana Roo presentó a lo largo de los cinco años un total de veintisiete metas, mismas que estuvieron dirigidas principalmente a capacitación a población abierta (Cursos, Talleres, conferencias), así como campañas de difusión.

**Tabla 11- Resultados de la vertiente B de los Informes Finales del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.**

<b>Año</b>	<b>Acciones de Capacitación</b>	<b>Campañas de Difusión</b>	<b>Herramientas de Capacitación</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Municipios</b>
2012	623	1	1	Mujeres 8161 Hombres 3561	10 municipios
2013	390	1	2	Mujeres 8339 Hombres 1713	10 municipios
2014	613	1	2	Mujeres 7343 Hombres 3809	10 municipios
2015	633	1	1	Mujeres 9394 Hombres 4477	10 municipios
2016	1520	1	0	Mujeres 12493 Hombres 6937	11 municipios

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Informes Finales del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.

En el año 2012, solo se incluyeron dos metas en la vertiente B (Programa de Voces Jóvenes contra la Violencia de Género y Programa de Difusión de las Unidades del PAIMEF), de las cuales resultaron 623 acciones de capacitación, una campaña de difusión y una herramienta de capacitación, que impactaron en los 10 municipios existentes en ese ejercicio (Cozumel,

OPB, BJ, SOL, LC, TLM, FCP, JMM, IM, Bacalar), beneficiando un total de 8161 Mujeres y 3561 hombres

En el año 2013, se incluyeron en el proyecto seis metas en la Vertiente B, de las cuales se generaron 390 acciones de capacitación, incluyendo las que se realizaron en la meta dedicada a la "Jornada por los 16 días de activismo para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres". Asimismo, en esta vertiente se realizaron dos paquetes de herramientas didácticas, impactando a los 10 municipios existentes en ese ejercicio (COZ, OPB, BJ, SOL, LC, TLM, FCP, JMM, IM, BAC), así como una campaña de difusión que incluyó 5000 paquetes de material promocional, más las 20000 piezas de papel tortilla donde se difundían los servicios del Instituto Quintanarroense de la Mujer, beneficiando un total de 8339 mujeres y 1713 hombres.

En el año 2014 se incluyeron en el Proyecto siete metas en la vertiente B, dentro de las cuales se generaron 613 acciones de capacitación, incluyeron las que se realizaron durante la "Jornada por los 16 días de activismo para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres", así como la realización de dos paquetes de herramientas didácticas y una campaña de difusión, impactando en los 10 municipios existentes en ese ejercicio, contando con la distribución de 10500 trípticos y 3500 regletas denominadas "violentómetro del IPN", así como 40000 piezas de papel tortilla, con el contenido del directorio de las unidades de atención del PAIMEF, beneficiando a 7343 mujeres y 3809 hombres.

En el año 2015, en esta vertiente se incluyeron siete metas, dentro de las cuales se realizaron 633 acciones de capacitación, un paquete de herramientas didácticas y una campaña de difusión que incluyó papelógrafos, violentómetros y trípticos, se beneficiaron un total de 9394 mujeres y 4477 hombres. De igual forma, se realizó la " Campaña de activismo por la eliminación de la violencia contra las mujeres", misma que, aunque no se encuentra en el cuadro anterior, es importante señalar que impactó a 42190 mujeres y 510 hombres. Dentro de las actividades que se realizaron en dicha jornada fueron un certamen e grafiti, una obra de teatro presentada en 4

municipios (OPB, COZ, BJ y SOL), también incluyó 14 espectaculares, 500 carteles 40000 piezas de papel tortilla y 1 spot, el impacto fue en los 10 municipios existentes en ese ejercicio (COZ, OPB, BJ, SOL, LC, TLM, FCP, JMM, IM, BAC).

En el año 2016, se incluyeron en el Proyecto seis metas en esta vertiente, dentro de las cuales se realizaron 1520 acciones de capacitación, dentro de las cuales se incluye el foro realizado en el marco de la “Estrategia de promoción de los derechos humanos”, en donde se beneficiaron a 12493 mujeres y 6937 hombres, así como también una campaña de difusión, que se realizó en el marco de la Estrategia previamente señalada, en donde se impactaron a 1 700 506 Mujeres y 730 151 hombres, donde se realizaron 3000 carteles publicitarios y 20 espectaculares, impactando a los 11 municipios vigentes en ese ejercicio (COZ, OPB, BJ, SOL, LC, TLM, FCP, JMM, IM, BAC, PM).

En estos cinco años en esta vertiente, se observa que se amplió la población beneficiaria, sobre todo en materia de capacitación, siendo 2013 el año en que menos acciones de capacitación se realizaron, no obstante que el número de personas beneficiarias fue similar al del año 2012. Aunado a que, en esta vertiente, las campañas de difusión masiva fueron las más socorridas, pese a no ser la forma más efectiva para promover la prevención de la violencia contra las mujeres.

En esta vertiente, tal cual se fue adaptando la población en el marco normativo de las reglas de operación, incidió en la definición de las metas que incluyeron en esta vertiente por parte de la IMEF en Quintana Roo, no obstante durante los cinco años que se analiza se pudo observar que no hubo un cambio de estrategia en cuanto al impacto en grupos específicos, como personas adultas mayor, personas con discapacidad, y se enfocaron las acciones de sensibilización en las y los jóvenes, así como ya se mencionó en campañas de difusión masiva.

### 3.2.3.- Vertiente C.

Las reglas operación para la Vertiente C como se observa en la Tabla 12, mantuvieron la misma población objetivo, y no cambió de fondo en la presentación de los proyectos. De esta manera el Estado de Quintana Roo fortaleció la atención hacia las mujeres y en su caso hijas e hijos.

Es importante señalar que la vertiente C visibilizada a las “mujeres en situación de violencia”, de manera que las conceptualizaba como titulares de sus derechos, así como especificaba a la “violencia por motivos de género”, es decir partía de que la violencia a la que se refería tenía que ver con esta construcción heteropatriarcal de la sociedad.

Entre 2012 y 2014 las Reglas de Operación hacían énfasis en que la atención se enmarcaba en los derechos humanos, el desarrollo y la multiculturalidad o interculturalidad, no obstante en los años 2015 y 2016, este acotamiento se eliminó y se señaló únicamente que era una atención especializada para las mujeres en situación de violencia y en su caso hijas e hijos, por lo que pudiera parecer un retroceso en la conceptualización de la atención en tanto que la implementación de las políticas públicas de igualdad, siempre han buscado visibilizar que se enmarcan en la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

**Tabla 12- Reglas de Operación de la Vertiente C.**

<b>AÑO</b>	<b>ROP-VERTIENTE C</b>
<b>2012</b>	Atención especializada a las mujeres, y en su caso, a sus hijas e hijos, en situación de violencia, desde la perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos, el desarrollo humano y la multiculturalidad.
<b>2013</b>	Atención especializada a las mujeres, y en su caso, a sus hijas e hijos, en situación de violencia, desde la perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos, el desarrollo humano y la multiculturalidad
<b>2014</b>	Atención especializada a las mujeres, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas, en situación de violencia, desde la perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos, el desarrollo humano y la interculturalidad.

<b>2015</b>	Atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas.
<b>2016</b>	Atención especializada a las mujeres en situación de violencia y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas. Esta vertiente está dirigida a proporcionar atención especializada a mujeres en situación de violencia por motivos de género y, en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas

**Fuente:** Elaboración propia con datos de las ROP del PAIMEF 2012-2016.

En ese sentido, a lo largo de los cinco años (2012-2016) que se analizan, la IMEF de Quintana Roo, presentó en esta vertiente 40 metas:

**Tabla 13- Resultados de la vertiente C de los Informes Finales del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.**

Año	Unidades de Atención	Refugios	Servicios Otorgados (Psicológicos, Legales y Trabajo Social)	Programas de contención	Acciones de Capacitación	Beneficiarios	Municipios
2012	5	1	16530	1	0	Mujeres 6035 Hombres 21	10 municipios
2013	7	1	29184	1	4	Mujeres 3698 Hombres 14	10 municipios
2014	7	1	18173	1	1	Mujeres 3867 Hombres 28	10 Municipios
2015	5	1	17866	1	0	Mujeres 2316 Hombre 17	10 municipios
2016	3	1	6539	0	0	Mujeres 1631 Hombres 11	5 Municipios

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Informes Finales del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.

En la vertiente C, en el año 2012 se presentaron en el proyecto cinco unidades de atención (Unidad Móvil Zonas Norte y Maya-Norte, Unidad Móvil Zonas Maya-Sur y Sur, Unidad Itinerante Zona Sur, Unidad Itinerante Zona Maya-Norte y Norte y Unidad Itinerante Zona Norte) y servicios a través del único Refugio que hay en el Estado, donde se otorgaron 16530 servicios, aunado al programa de contención dirigido a las y los profesionistas que atendieron a las mujeres beneficiarias, así como en su caso hijas e hijos, siendo un total 6035 mujeres y 21 hombres, en los diez municipios existentes en el ejercicio (COZ, OPB, BJ, SOL, LC, TLM, FCP, JMM, IM, BAC).

Es importante mencionar que en este ejercicio el informe final del proyecto incluyó los resultados de los porcentajes de la violencia manifestada por las mujeres atendidas, siendo en promedio la siguiente:

**Tabla 14- Porcentaje de los tipos de violencia reportados en el Informe Final del Proyecto del PAIMEF Quintana Roo 2012**

Tipos de Violencia	Psicológica	Física	Patrimonial	Económica	Sexual	Moral
% Casos Manifestados	94%	43%	30.83%	44.66%	17.83%	18.83%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012.

En el 2013, en la vertiente C, se incluyeron diez metas, dentro de los cuales 7 fueron las unidades de atención (Unidad fija de Othón P. Blanco, Unidad fija Benito Juárez, Unidad Itinerante Zona Sur, Unidad Itinerante Zona Norte I, Unidad Itinerante Zona Norte II, Unidad móvil Zonas Norte y Maya I, Unidad Itinerante Zonas Sur y Maya II), así como se dio servicio en el Refugio, teniendo un total de servicios otorgados de 29 184, un programa de contención para las y los profesionistas que dieron atención a las mujeres beneficiarias, aunado a que este ejercicio se otorgaron 4 cursos de capacitación para el autoempleo, teniendo un total de 3698 mujeres beneficiarias y 14 hombres beneficiarios, impactando en los 10 municipios existentes en ese ejercicio (COZ, OPB, BJ, SOL, LC, TLM, FCP, JMM, IM, BAC).

En este ejercicio de igual forma se presentaron, los resultados de los tipos de violencia manifestada por las mujeres atendidas, pero en esta ocasión se incluyeron las modalidades que más prevalecieron, en este caso:

**Tabla 14.- Número de incidencias por modalidad respecto a la violencia manifestada por usuarias reportadas en el Informe Final del Proyecto del PAIMEF Quintana Roo 2013**

Modalidad	Familiar	Comunitaria	Docente	Laboral	Institucional
Manifestaciones de las Usuarias	6399	59	13	25	33

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2013.

Asimismo, se incluyeron datos sobre los tipos de violencia manifestada por las mujeres atendidas, donde se extrajeron los datos para sacar el porcentaje respectivo:

**Tabla 15.- Número de incidencias por tipo de violencia manifestada por usuarias reportadas en el Informe Final del Proyecto del PAIMEF Quintana Roo 2013**

Tipos de Violencia	Psicológica	Física	Patrimonial	Económica	Sexual	Moral
% Casos Manifestados	97	46	21	31	16	0%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2013.

En el 2014, se incluyeron diez metas en la vertiente C en el proyecto presentado en el INDESOL, entre las que se encontraron 7 dirigidas a la unidades de atención (Unidad fija de Othón P. Blanco, Unidad fija Benito Juárez, Unidad Itinerante Zona Sur, Unidad Itinerante Zona Norte I, Unidad Itinerante Zona Norte II, Unidad móvil Zonas Norte y Maya I, Unidad Itinerante Zonas Sur y Maya II), una al refugio del IQM, un programa de contención para las y los profesionistas del IQM e integrantes del Sistema PASEVCM, de igual

forma 1 curso para desarrollar las habilidades y destrezas productivas, de 4 que se tenían programados en un principio, pero que debido a la falta de convocatoria se tuvieron que suspender, beneficiando un total de 3867 mujeres y 28 hombres, mismos que son los hijos de las mujeres que ingresaron al refugio más las y los profesionistas que formaban parte del Programa.

En este caso el formato del informe no incluyó las modalidades y tipos de violencia.

En el 2015, se incluyeron siete metas en esta vertiente, dentro de las cuales 5 fueron dirigidas a las unidades de atención (Unidad fija de Othón P. Blanco, Unidad fija Benito Juárez, Unidad Itinerante Zona Maya, Unidad Itinerante Zona Norte I y Unidad Itinerante Zona Norte II), una acción correspondió al programa de contención dirigido a las y los profesionistas del PAIMEF y a los integrantes del Sistema PASEVCM, así como también otra acción dirigida al Refugio, donde se atendieron a las mujeres y a sus hijos, dentro de los beneficiarios, están 2316 mujeres y 17 hombres, impactando en los 10 municipios existentes en ese ejercicio.

En el ejercicio 2016, el IQM presentó en el proyecto en la vertiente C, la realización de siete metas, sin embargo en su informe final, solo se reportaron 4 acciones, dentro de las cuales 3 correspondieron a las unidades de atención (Unidad Fija Othón P. Blanco, Unidad Fija Benito Juárez y Unidad Itinerante Zonas Maya y Sur), así como un programa de contención emocional para las y los profesionistas del PAIMEF, y los integrantes del Sistema PASEVCM, teniendo un total de 1631 mujeres y 11 hombres como beneficiarios, impactando únicamente en 5 municipios (OPB, BJ, JMM, BAC y FCP).

En estos cinco años, la vertiente C, fue el principal apartado de los proyectos presentados por la IMEF de Quintana Roo, no obstante los últimos dos años, se redujo el número de acciones en materia de atención, pese a ser el único presupuesto en atención integral dirigido a mujeres en Quintana Roo, hay que recordar que el presupuesto estatal del Programa Operativo Anual está



dirigido a gastos de operación de la IMEF y no acciones sustantivas en materia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

La atención especializada es una tarea fundamental del programa PAIMEF, en Quintana Roo, como se pudo observar es la principal vertiente en cuanto al número de metas programadas; no obstante, el principal problema de la atención es el seguimiento a las mujeres que son atendidas, sobre todo cuando el personal actuante no es suficiente, ya que solo se contratan un promedio de 30 profesionistas por año, mientras la atención es para más de 600 mujeres por unidad de atención. Aunado a la importancia de fortalecer al personal de atención en materia de capacitación ya sea de contención o de trabajo en equipo, entre otros, que harían más eficiente y efectivo el trabajo atención proporcionado por este personal. Por otra parte, a ello se suma la rotación del personal, el cual, en muchas ocasiones no continúa en el programa porque no satisface sus necesidades personales.

Por lo anterior, es que en esta investigación se analiza la implementación del PAIMEF, bajo el esquema teórico de Sabatier y Mazmanian con el objetivo de analizar su efectividad como parte de la política pública dirigida a atender la violencia contra las mujeres en el Estado de Quintana Roo.

### **3.3.- Análisis la implementación por la IMEF de Quintana Roo a partir de la teoría de Sabatier y Mazmanian.**

Partiendo del marco teórico propuesto por Sabatier y Mazmanian, una política pública que pretenda modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo con el fin de lograr metas, tendrá mayores oportunidades de éxito “1) si sus objetivos son precisos u están claramente jerarquizados, 2) si incorpora una teoría causal válida, 3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación, 4) si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia, 5) si las reglas de decisión de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos, 6) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la

legislación que concedan prioridad al programa; y 7) si las disposiciones sobre la participación de actores externos favorecen el cumplimiento de los objetivos mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley” (2003: 345).

En virtud de la consideración de estas variables se presentan los resultados del análisis realizado a la implementación del PAIMEF en Quintana Roo, en el periodo 2012-2016.

### 3.3.1- Presión y jerarquización de los objetivos de la política pública.

En esta variable se busca analizar que los objetivos sean claros y que su grado de importancia esté claramente jerarquizado. En este sentido se puede observar en la Tabla 16 que en la presentación de todos los proyectos/programas realizados por parte del Instituto Quintanarroense de la Mujer, se definió claramente cuáles eran los objetivos generales, así como sus respectivos objetivos específicos, alineados a las tres vertientes del programa (A, B y C). En razón de ello, se observa una clara distinción y jerarquización de los objetivos.

Según los formatos anuales, aprobados en las Reglas de Operación, los objetivos se detallaron más en unos años que en otros y se incrementaron con el paso del tiempo. Los primero tres años, 2012, 2013 y 2014, solo se propuso un objetivo específico por cada vertiente, sin embargo, en 2015 y 2016 se presentó una relación entre las vertientes y las acciones o metas planteadas en el proyecto/programa, es decir hubo una mayor coherencia en el planteamiento del programa.

Es importante precisar que el proyecto/programa estuvo siempre alineado a la normativa local, nacional e internacional. Es decir, el programa respondió durante estos cinco años a los principios rectores del marco normativo y operativo, pues se alineo al Plan Estatal y al Nacional, así como al Programa

Nacional para la igualdad y la no discriminación, así como al Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Se puede observar en la Tabla 16 que el objetivo general de cada proyecto/programa se ha ido ajustando cada año sobre todo en la redacción del verbo, pues en los últimos ejercicios se ha buscado fortalecer la ejecución el PAIMEF por parte de la IMEF en lugar de desarrollar el programa, ya que como lo establecen las reglas de operación, las IMEF son las ejecutoras del programa, es decir los proyectos presentado por el IQM, acotaron su objetivo principalmente a la ejecución de las acciones y no al desarrollo de las mismas, entendiendo, que dicha ejecución es el ejercicio de las metas planteadas en los proyectos presentados, y no en la construcción de las mismas.

**Tabla 16.- Objetivos del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo, 2012-2016**

Ejercicio	Objetivo General del Programa	Objetivos Específicos del Programa
2012	Desarrollar un Programa para combatir la violencia contra las Mujeres de las Regiones Maya, Norte y Sur del Estado de Quintana Roo, priorizando a las mujeres de localidades marginales y comunidades indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades y conocimientos de las/os Profesionistas de los Servicios de Atención del PAIMEF-IQM 2012, de las instancias del Sistema Estatal PASEVCM y de Organizaciones Sociales, en materia de atención a mujeres en situación de violencia, y en su caso sus hijas/os, desde una Perspectiva de Género</li> <li>• Fortalecer la Participación Social en las Acciones del PAIMEF-IQM 2012</li> <li>• Fortalecer las Instancias de Atención del PAIMEF-IQM 2012</li> </ul>
2013	Desarrollar un Programa para Prevenir y Atender la violencia contra las Mujeres en las Regiones Maya, Norte y Sur del Estado de Quintana Roo, priorizando a las mujeres de localidades marginales y comunidades indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades, habilidades y conocimientos de las/os Profesionistas de los Servicios de Atención del PAIMEF-IQM 2013 y de las instancias del Sistema Estatal PASEVCM así como de Personas de las Organizaciones Sociales, en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y en su caso sus hijas/os, desde una Perspectiva de Género.</li> <li>• Fortalecer la Participación Social en las Acciones del PAIMEF-IQM 2013.</li> <li>• Fortalecer el Bienestar del Personal y los Servicios de las Unidades Especializadas de Atención del PAIMEF-IQM 2013.</li> </ul>
2014	Ejecutar un Programa de Acciones de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades, habilidades y conocimientos de las/os Profesionistas y del Personal vinculado a los Servicios de Atención del IQM y del Sistema Estatal</li> </ul>

	<p>Prevención y Atención de la violencia contra las Mujeres en las Regiones Maya, Norte y Sur del Estado de Quintana Roo, priorizando las acciones dirigidas a Mujeres de localidades marginales y comunidades indígenas.</p>	<p>PASEVCM, en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y en su caso sus hijas/os y personas allegadas, desde la Perspectiva de Género.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear y/o fortalecer las estrategias para la prevención de la violencia contra las Mujeres y consolidar la Participación Social en las acciones de prevención de la violencia.</li> <li>• Fortalecer el Bienestar del Personal y los Servicios de Atención que brinda el IQM así como contribuir al empoderamiento y autonomía de las Mujeres que acceden a estos Servicios.</li> </ul>
<p><b>2015</b></p>	<p>Fortalecer las acciones de Prevención y Atención de la violencia contra las Mujeres en las Regiones Maya, Norte y Sur del Estado de Quintana Roo, priorizando las acciones dirigidas a Mujeres de localidades marginales y comunidades indígenas, mediante la ejecución de un programa específico en la materia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>A.1.</b> Fortalecer las capacidades, habilidades y conocimientos de las y los Profesionistas y del Personal del IQM y del Sistema Estatal PASEVCM que trabajan en Servicios de Atención Especializada a mujeres en situación de violencia, y en su caso sus hijas e hijos y personas allegadas, desde la Perspectiva de Género.</li> <li>• <b>A.2.</b> Fortalecer las estrategias de intervención y las herramientas metodológicas de trabajo de los Servicios de Prevención y Atención del IQM y del Sistema Estatal PASEVCM, en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• <b>B.1.</b> Crear y/o fortalecer las estrategias institucionales para la prevención de la violencia contra las Mujeres, incorporando en las mismas las características sociodemográficas de la población a la que van dirigidas</li> <li>• <b>B.2.</b> Aumentar y consolidar la Participación Social en las acciones institucionales para la prevención de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• <b>C.1.</b> Fortalecer los Servicios de Atención que brinda el IQM a mujeres en situación de violencia y, en su caso, sus hijas e hijos así como contribuir al bienestar del Personal que brinda estos Servicios.</li> </ul>

<p><b>2016</b></p>	<p>Fortalecer las acciones de Prevención y Atención de la violencia contra las Mujeres en las Regiones Maya, Norte y Sur del Estado de Quintana Roo, priorizando las acciones dirigidas a Mujeres de localidades marginales y comunidades indígenas, mediante la ejecución de un programa específico en la materia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades, habilidades y conocimientos del Personal profesional y de estructura del IQM, del Sistema Estatal PASEVCM y de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Zona Norte de Quintana Roo que otorgan Servicios de Atención a mujeres en situación de violencia, y en su caso sus hijas e hijos y personas allegadas, desde el Enfoque de los Derechos Humanos de las Mujeres, la Perspectiva de Género y la Multiculturalidad.</li> <li>• Coadyuvar a que la población más desprotegida en Quintana Roo, con especial atención de las mujeres, y en su caso sus hijas e hijos, que viven en situación de violencia o vulnerabilidad, tenga acceso al cumplimiento efectivo de sus derechos sociales.</li> <li>• Consolidar las estrategias de intervención y las herramientas metodológicas de trabajo de los Servicios de Prevención y Atención del IQM y del Sistema Estatal PASEVCM, en materia de prevención y atención de la violencia de género.</li> <li>• Crear y/o consolidar las estrategias institucionales para la prevención de la violencia contra Niñas y Mujeres, fortaleciendo la incorporación en las mismas del enfoque de los Derechos Humanos de las Mujeres, la Perspectiva de Género y considerando las características sociodemográficas de la población a la que van dirigidas estas estrategias.</li> <li>• Fortalecer los Servicios de Atención que brinda el IQM a mujeres en situación de violencia y, en su caso, sus hijas e hijos y personas allegadas, así como contribuir al bienestar del Personal que brinda estos Servicios.</li> </ul>
--------------------	--	--

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Proyectos del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.

Sin lugar a dudas, se ha podido observar que la IMEF ha cumplido con los requisitos y formatos establecidos en las Reglas de Operación en la presentación de los proyectos/programas ante el INDESOL, y con esto se puede observar que el Estado de Quintana Roo en esta variable ha cumplido de forma genérica, y ha sido claro en la presentación y ubicación de los objetivos generales y específicos, quedando clara la jerarquización de los mismos. Es importante mencionar que en las entrevistas realizadas a personal del INDESOL se mencionó a Quintana Roo como un ejemplo a seguir en la presentación de los proyectos, siendo siempre una de las primeras IMEF en presentar los proyectos/programas y cierre de sus proyectos/programas.

Como bien señalan Sabatier y Mazmanian, mientras más precisas y claramente jerarquizadas se presenten las instrucciones de una política pública a las y los funcionarios/os responsables y al resto de los actores, mayor será la posibilidad de que tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo sean congruentes con las directrices de la política pública implementada (Sabatier y Mazmanian, 2003).

### 3.3.2.- Validez de la teoría causal incorporada en la política pública.

Para que una teoría causal sea adecuada se requiere “1) que los principales vínculos casuales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos y 2) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos” (Sabatier y Mazmanian, 2003: 338).

Para poder analizar esta variable, se realizaron entrevistas al personal de la IMEF, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y Asociaciones Civiles que nos pudieron dar cuenta de la incorporación de la teoría causal en esta Política Pública, es decir el PAIMEF, y sus especificidades en Quintana Roo.

Para evaluar el primer componente de esta variable (*que los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos*), analizamos lo siguiente:

- 1) El conocimiento de los factores que causan la violencia contra las mujeres.

En este elemento, primero se le preguntó a la IMEF, al INDESOL y a las OSC, cuáles consideraban que eran los factores que generaban la violencia contra las mujeres en Quintana Roo, y después si consideraban que la intervención del Estado era la adecuada o si había que hacer algo más, a lo que mencionaron lo siguiente:

- Factores que explican la violencia en Quintana Roo e intervención del Estado para resolver la problemática:

Los factores que explican la violencia en Quintana Roo tiene que ver principalmente con la cultura patriarcal, así como la prevalencia de población indígena, migrante, el carácter turístico del Estado que permite una dinámica poblacional acelerada, donde la migración es confluencia de varios factores que generan la violencia contra las mujeres, el choque cultural, ya que llegan migrantes centroamericanos, así como población de otras entidades federativas como Oaxaca y Chiapas, por lo que muchas veces las mujeres que llegan no cuentan con redes de apoyo.

Otros factores han sido la falta de acceso a la información, el desconocimiento de los derechos, la naturalización de la violencia, la pobreza, el desempleo, la delincuencia organizada, la cultura heteropatriarcal, los roles y estereotipos multiplicados en la sociedad, así como la religión. Además, hay una falta de reconocimiento de los valores y capacidades de las mujeres, que al resistirse han exacerbado la violencia de género contra las mujeres.



En cuanto a la intervención del Estado para atender la problemática, se constató que desde la IMEF hay un reconocimiento de las acciones interinstitucionales, así como la importancia del funcionamiento del sistema PASEVCM y el lanzamiento de la alerta de género, la cual ha generado una mayor atención pública a la problemática. No obstante, desde las OSCs, se continúa señalando que hay una escasa intervención del gobierno estatal, debido a la falta de atención a la Zona Norte del Estado, siendo la región con mayores casos de violencia contra las mujeres. Si bien la alerta de género ha dado un giro y ha hecho que se priorice y se ponga en agenda la problemática, falta mucho por hacer en términos de la intervención pública en la Zona Norte del Estado.

Por otra parte, desde la administración federal, se señaló que la intervención del Estado en la problemática ha sido desde la creación del PAIMEF en el 2006, siendo el único programa público dirigido a la atención de la violencia contra las mujeres, en donde se ha permitido la intervención de la sociedad civil. Sin embargo, en Quintana Roo sigue siendo un programa exclusivo del gobierno, donde no se ha hecho alianza con la sociedad civil para mejorar los resultados.

## 2) El conocimiento de la Política Pública (el PAIMEF) y su funcionamiento.

Respecto a este elemento de la variable se le cuestionó al personal de la IMEF y el INDESOL sobre el funcionamiento y operación del Programa quedando constatado que en ambos niveles de gobierno hay un conocimiento de la forma como opera el PAIMEF.

- Formulación del Proyecto/Programa:

En cuanto a la formulación del proyecto/programa, se pudo constatar que hay un manejo adecuado de la información y del funcionamiento del mismo, así

como de la formulación del programa, tanto desde el INDESOL, como desde la IMEF. Sin duda, en este elemento se pudo constatar el conocimiento de los objetivos del programa, así como del papel que cada área tiene en la formulación del proyecto:

En el caso de la IMEF, desde la Titular hasta el área encargada de elaborar y ejecutar el programa, en este caso la Dirección de Prevención de la Violencia, conocen claramente la ruta de presentación y elaboración del Programa, conocen las reglas de operación del programa, la formatería que se presenta, así como los insumos para la presentación del mismo, y tienen conocimiento de los tiempos para la presentación de los proyectos, los informes y la revisión de los mismos, de igual forma dividen claramente las funciones al interior de la Institución participando principalmente la Dirección General del IQM, la Dirección de Prevención de la Violencia de Género, la Dirección de Planeación y la Dirección de Administración, y hacen especial mención a la comunicación que se mantiene con el área del INDESOL encargada de dar seguimiento a los proyectos de la IMEF, en este caso la Coordinación de la Región Sur del PAIMEF.

En el caso del personal del INDESOL, encargado de operar el Programa PAIMEF, se pudo observar que hay una claridad en la forma de entender el Programa y de los alcances y objetivos del mismo, en especial cuando lo conciben como un programa cuyo propósito final es lograr que las mujeres en situación de violencia se empoderen y se construya una cultura libre de violencia, fortalecida a través de la institucionalización de las acciones en esta materia.

Hay un conocimiento de la evolución de las Reglas de Operación, esto es que a través de los resultados de los ejercicios se han encontrado aspectos susceptibles de mejora, por lo que cada año se han ido haciendo acotaciones, tanto los objetivos del programa, como al objetivo potencial, así como a las vertientes, entre otros ajustes, como por ejemplo la evolución de la población

objetivo, ya que, antes se tenía a las IMEF como población objetivo, luego dicha población fueron todas las mujeres que vivían violencia, y finalmente se definió que la población objetivo fuera todas aquellas mujeres que accedieran al Programa y que se empoderaran para salir de la situación de violencia, siendo el indicador el empoderamiento de las mujeres que buscan apoyo a través del PAIMEF, por lo que se focalizó la población objetivo.

Asimismo, se constató que hay una claridad en cuanto al papel que juega cada área del INDESOL, y de la responsabilidad que tienen como operadores del Programa, aunado a que se convierten en un puente para el intercambio de experiencias entre las IMEF. De igual forma, se observa claridad en cuanto a la ruta crítica de operación del programa, pues se tienen establecidos los pasos a seguir para recibir, revisar y aprobar los programas/proyectos presentados por las IMEF, así como los informes que deben de presentar las mismas una vez que les son autorizado sus proyectos.

Desde el INDESOL, se observa que los Programas se analizan desde diversos filtros, y que los mismos pasan por la revisión de la coordinación regional, la revisión de la coordinación nacional del PAIMEF, la Dirección General Adjunta, la Titular del INDESOL y las autoridades de las entidades federativas.

- Decisiones para la implementación del Proyecto/Programa:

Se encontró que una vez que el INDESOL aprueba el Programa presentado por la IMEF, este puede ser ejecutado por la misma, incluso previo a la radicación del recurso. Muchas veces los procesos administrativos requieren más tiempo y si se inicia la implementación con mayor anticipación permite que las metas de los programas sean ejecutadas de forma inmediata a la recepción de los recursos económicos.

Asimismo, una vez aprobado el Programa Anual se realizan los términos de referencia para que de acuerdo a la ley de adquisiciones se realice la

selección de proveedurías y se inicie con la ejecución, a la par se convoca a las y los profesionistas previamente seleccionados para otorgar los servicios de atención y se les da capacitación, columna vertebral del PAIMEF. Trimestralmente se entrega un informe al INDESOL para evaluar los avances y al término del ejercicio, se entrega un informe final cuali-cuantitativo al cual se le agrega material probatorio de la ejecución de cada una de las acciones.

Como se puede observar, los procesos de presentación y ejecución del Programa PAIMEF van de la mano, de manera que no pueden ser procesos enajenados, por lo que cada una de las áreas responsables deben estar claras en las responsabilidades que les competen para poder realizar las acciones en tiempo y forma. Aunado a que la toma de decisiones por parte de los titulares de las IMEF y de las áreas operativas deben ser asertivas a la hora de llevar a cabo el Programa, sobre todo porque el periodo de ejecución y de entrega de informes es muy corto, entendiéndose que este se da en la segunda mitad del año.

- 3) El vínculo entre el problema, los objetivos de la Política Pública y la intervención gubernamental (el PAIMEF):

Para analizar esta variable se le pregunto a la IMEF, el INDESOL y las OSC si la política pública (el PAIMEF), resolvía el tema de la violencia contra las mujeres, y cuáles eran sus debilidades y fortalezas:

En cuanto al primer cuestionamiento las personas entrevistadas señalaron que el PAIMEF era una política adecuada para atender la violencia contra las mujeres (OSC), aunado a que fue en sus primeros años la única política pública que atendía la violencia contra las mujeres (INDESOL), asimismo que era una política pública que permitía incidir de manera específica en las regiones al interior de cada Estado (IMEF).

En cuanto a las fortalezas y debilidades de la Política Pública, las personas entrevistadas señalaron lo siguiente:

Respecto a las fortalezas mencionaron que el Programa permite que la ejecución del mismo se ajuste a las necesidades y condiciones locales; así como es un programa que llega a lugares de difícil acceso, aunado a que todos los entrevistados coincidieron en que es un programa con un modelo de atención integral. Asimismo, señalaron que es un programa que vincula a las organizaciones de la sociedad civil con las instituciones encargadas de atender la problemática y que ha sido fundamental para convocar otras instituciones que se sumen al trabajo a favor de las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Sumado a que cuenta con personal sensibilizado y comprometido con la erradicación de la violencia contra las mujeres, tanto a nivel federal como a nivel local.

Respecto a las debilidades, todos los entrevistados coincidieron en que el periodo de ejecución del Programa es lo que afecta principalmente los resultados del mismo, ya que hay una falta de continuidad en los servicios de atención a las mujeres, debido a que en los periodos de inicio o de ejecución del proyecto de cada año no se cuenta con el personal para dar atención, por lo que se complica el seguimiento de casos en ambas materias, jurídica y psicológica. La interrupción del programa en la primera mitad del año no solo afecta a las usuarias, sino también la profesionalización y formación de los profesionistas que son contratados a través del Programa, ya que tienen que buscar otras opciones laborales en tanto no hay presupuesto por parte del PAIMEF.

El seguimiento a las acciones del PAIMEF es otra gran debilidad debido a que no se conocen los resultados de lo que se realiza, así como también el hecho de que se hacen acciones aisladas, sin un trabajo vinculado entre sociedad civil organizada y las instituciones de gobierno.

Por otra parte, desde el INDESOL se considera que no se cuenta con personal suficiente para la operación del Programa, ya que solo cuenta con un equipo muy pequeño, donde cada coordinación tiene un/una coordinador/a y dos personas de apoyo, mientras que en la coordinación financiera solo son seis personas.

Sumado a ello, no se cuentan con lineamientos que regulen la contratación de los perfiles profesionales y sensibilizados en la materia, lo que es un riesgo para la operación del Programa; lo mismo que la triangulación del ejercicio de los recursos en ciertas entidades federativas, ya que retrasan aún más la ejecución del Programa.

Para evaluar el segundo componente (*que las y los funcionarias/ios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos*), se analizó lo siguiente:

1. Que las personas encargadas de la implementación tengan un marco normativo (Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia Quintana Roo, Ley del Instituto Quintanarroense de la Mujer) que les de las atribuciones necesarias para cumplir con su responsabilidad dentro del programa.

Para esta variable se revisó el marco normativo local que le permite a las personas encargadas de su implementación contar con las atribuciones necesarias para intervenir en la problemática:

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo:

**Sección Octava**  
**Del Instituto Quintanarroense de la Mujer**

*Artículo 46. Corresponde al Instituto Quintanarroense de la Mujer:*

...

...

**III.- Proponer a las autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley, los programas, las medidas y las acciones que consideren pertinentes, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres.**

**IV.- Proponer al Sistema Estatal, para su aprobación, la creación de los refugios que estarán a su cargo para la atención de las víctimas, en términos de la fracción VI del Artículo 7, de la fracción XI del Artículo 39 y del Capítulo Dos del Título Cuarto de esta Ley.**

**V.- Colaborar con las instituciones del Sistema Estatal en el diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas en los refugios.**

**VI.- Impulsar la creación de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia.**

...

...

**X.- Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia.**

**XI.- Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, a fin de mejorar los mecanismos para su erradicación,**

...

Ley de Instituto Quintanarroense de la Mujer

*Artículo 13.- El Instituto tendrá como objetivos específicos los siguientes:*

...

...

*III.- Desarrollar, coordinar, fomentar por sí o en coordinación con otra instancia de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, **políticas en general y programas** de desarrollo de la mujer en los ámbitos educativo, salud, atención a la pobreza, mercado laboral, fomento productivo, derechos de la mujer y de su familia, derechos humanos, participación de la mujer en la toma de decisiones políticas y económicas, **combate a la violencia de género** y la discriminación;*

...

...

*ARTICULO 14.- Para el desarrollo de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:*

...

...

*XXXII.- Promover en el marco del Plan Estatal de Desarrollo la creación de instancias de atención integral de la mujer, principalmente en los aspectos jurídico asistenciales, médico y psicológico, dirigidas **principalmente a combatir y eliminar toda forma de violencia y discriminación basada en cuestiones de género;***

...

...

*XLII.- Realizar programas específicos que tiendan a prevenir, atender, sancionar y erradicar todos los tipos de violencia y discriminación hacia la mujer;*

....

*Artículo 15.- Para el desempeño de sus atribuciones y el logro de su objeto, el Instituto podrá celebrar acuerdos y convenios o pactar cualquier instrumento con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, con las dependencias y órganos correspondientes a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, así como organismos no*



*gubernamentales, públicos o privados, nacionales o extranjeros; cuyo objetivo sea coadyuvar en todo lo concerniente a la participación de las mujeres en la vida económica, política, social y cultural del Estado.*

### *Capítulo V*

#### *De la Dirección General*

*Artículo 32.- La Directora General tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*...*

*II.- Proponer al Consejo Directivo los planes y programas que deba desarrollar el Instituto, y una vez aprobados, proceder a su ejecución;*

*..."*

Como se puede observar existe un marco normativo que regula la labor de la IMEF en materia de violencia contra las mujeres, pero sobre todo en las atribuciones que tiene para la ejecución de programas a nivel local y federal, y la importancia de la coordinación interinstitucional para el logro de los objetivos planteado en el proyecto/programa que se analiza.

No obstante, lo señalado en el párrafo anterior, se pudo constatar que la IMEF no cuenta con un Reglamento Interior, ni un Manual de Procedimientos Administrativos que establezca con claridad las funciones de cada uno de las personas encargadas o de las áreas administrativas que intervienen en la implementación del programa PAIMEF. Aunado a que el marco normativo revisado, es genérico y no determinar responsabilidades en materia de programas federales.

Para analizar esta variable se tomaron como observables los convenios de colaboración con otras instituciones:

Es importante mencionar, que los convenios tienen una relevancia central en la implementación de políticas públicas dado que se convierten en marcos normativos que regulan la cooperación entre las instancias, así como las

atribuciones y competencias en las acciones que se establecen dentro de los proyectos, por lo que se considera fundamental su instrumentación en la implementación de la política pública. Sin embargo, en la investigación realizada a través del INFOMEX de Quintana Roo, el sujeto obligado, es decir el Instituto Quintanarroense de la Mujer, únicamente proporcionó un convenio de colaboración e informó que no contaban con algún otro convenio entre el periodo 2012-2016, por lo cual no se pudo hacerse un análisis comparado de los contenidos de los convenios de colaboración interinstitucional.

El único convenio recibido fue firmado con la Secretaría de Seguridad Pública en el año 2012, y su objeto fue fijar las bases de apoyo y colaboración para la debida atención y protección de las mujeres víctimas de violencia.

A través de la revisión del convenio señalado, se pudo constatar que contar con un convenio determina claramente las funciones de quienes intervienen en la implementación de las acciones o metas del proyecto/programa del PAIMEF. En este convenio se observó que la Secretaría de Seguridad Pública se comprometía con facilitar personal de seguridad y vigilancia para la debida protección de las mujeres que se encontraban en el refugio; así como canalizar a las mujeres que se encontraban en situación de violencia a la IMEF, para que se determinara si cumplían con el perfil para ingresar al refugio; asimismo se comprometía a ser integrante de la Red Social de Apoyo al PAIMEF, así como proporcionar a la IMEF un mapa geodelictivo relacionado con los incidentes de violencia extrema contra la mujer que permitiera identificar las zonas con mayor reincidencia. De igual forma, se establecían los compromisos de la IMEF, como otorgar asesoría jurídica, psicológica y de trabajo social a las mujeres que fueran canalizadas, así como a capacitar al personal de la Secretaría de Seguridad Pública en temas de género y violencia contra las mujeres. Con ello quedaba claro qué papel desempeñaría cada una de las instituciones involucradas al momento de llevar a cabo la implementación del programa PAIMEF.

Sin duda, contar con convenios de colaboración por cada acción o meta del programa PAIMEF, hubiese facilitado la suma de voluntades y sobre todo

habría permitido contar con reglas claras que hicieran más efectiva la implementación del mismo.

2. Que las personas encargadas de la implementación cuentan con un contrato de trabajo en el que se determinan sus obligaciones y responsabilidades como prestadores de servicios del instituto que son suficientes para cumplir con los objetivos del proyecto.

Para analizar el elemento previamente señalado se tomó como observable: el formato de contrato de diferentes prestadores de servicios dentro del programa (psicólogos, abogados, trabajadores sociales).

Las y los profesionistas tienen contratos donde se explica claramente sus funciones y responsabilidades dentro del Programa.

Algunas de las actividades que se mencionan son las siguientes:

- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales para el Área de Psicología Infantil:
  - *Brindar un mínimo de 500 servicios a las hijas e hijos de mujeres usuarias de la Unidad Fija "Othón P. Blanco" ...*
  - *Realizar atenciones de primer contacto:*
    - *Historia clínica de la usuaria*
    - *Detección de necesidades*
    - *Expectativas a trabajar*
    - *Signo y síntomas con los cuales se presenta la o el menor.*

Como se puede observar el personal al ser contratado tiene claras las funciones y atribuciones como prestadores de un servicio dentro del Instituto Quintanarroense de la Mujer, pero sobre todo como parte del Programa PAIMEF. De igual forma, a través de este documento, quedan establecidas las reglas claras tanto para quienes tienen que prestar un servicio como

colaboradores de la IMEF, como para la propia Institución, la cual tiene que contar con condiciones laborales adecuadas para el desempeño de sus funciones.

Haciendo un análisis general de la variable, se puede decir que la incorporación de una política causal adecuada puede determinar el éxito o fracaso de la implementación de una política pública, pues esto permite conocer la raíz de la problemática, focalizar los objetivos y vincularlos con la intervención gubernamental y el marco que regula esta intervención.

En ese sentido, esta variable estuvo determinada por dos elementos, en un principio se pudo constatar que hay un claro conocimiento de la raíz de la problemática, y por tanto de los alcances y objetivos del Programa, tanto por quienes son responsables de operar el mismo, como de ejecutarlos. En segunda instancia, se pudo observar que no se cuentan con instrumentos normativos suficientes y claros que determinen la responsabilidad y alcances de quienes ejecutan el programa, de manera que, si bien hay una teoría causal incorporada a la política pública, esta se encuentra deficiente en su instrumentación.

3.3.3.- Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación.

Según Sabatier y Mazmanian (2003) el dinero es un elemento clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. En términos generales se requiere un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos de la política pública. El monto del financiamiento que supere ese mínimo será proporcional a la probabilidad de alcanzar los objetivos de la política pública analizada.

En consecuencia, en esta variable fue fundamental analizar las Reglas de Operación del PAIMEF, los proyectos/programas presentados y los informes finales del Instituto Quintanarroense de la Mujer, con el objetivo de conocer

los montos destinados tanto a nivel nacional, como los montos a los que se accedieron por parte de la IMEF ante el INDESOL para poder implementar el programa en la entidad y finalmente el total ejercido en el periodo que se analiza.

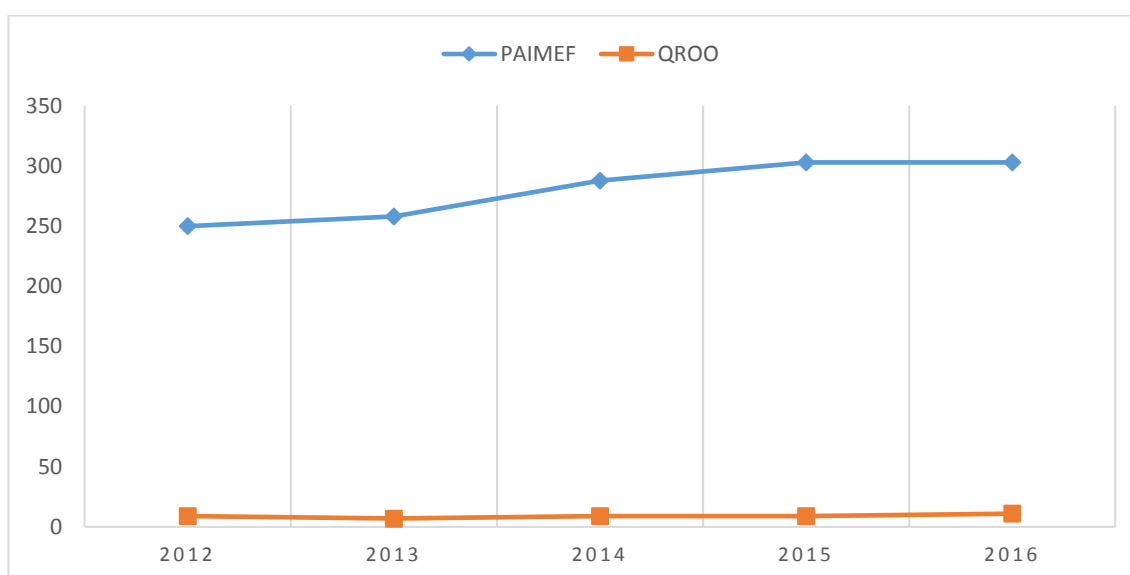
En primera instancia, es importante mencionar que el PAIMEF es un programa que tiene un presupuesto anual, el cual se distribuye entre las 32 entidades federativas; dicho presupuesto, se divide de acuerdo a una formula, que determina el monto al que cada IMEF puede acceder. En el caso de Quintana Roo, accedió a los montos que se presentan en la Tabla 17:

**Tabla 17.- Presupuesto del PAIMEF autorizado por el PEF y el Presupuesto solicitado por la IMEF de Quintana Roo 2012-2016**

<b>AÑO</b>	<b>Presupuesto del PAIMEF autorizado en el PEF</b>	<b>Presupuesto de Quintana Roo solicitado al PAIMEF</b>
<b>2012</b>	250,000,000	9,492,340.00
<b>2013</b>	258,412,991	7,362,504.00
<b>2014</b>	288,000,000	9,008,369.93
<b>2015</b>	303,000,000	9,586,661.00
<b>2016</b>	303,089,673	11,370,731.00

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los PEF 2012-2016 y los Proyectos del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.

**Grafica 1.- Crecimiento del Presupuesto del PAIMEF en México y en Quintana Roo**

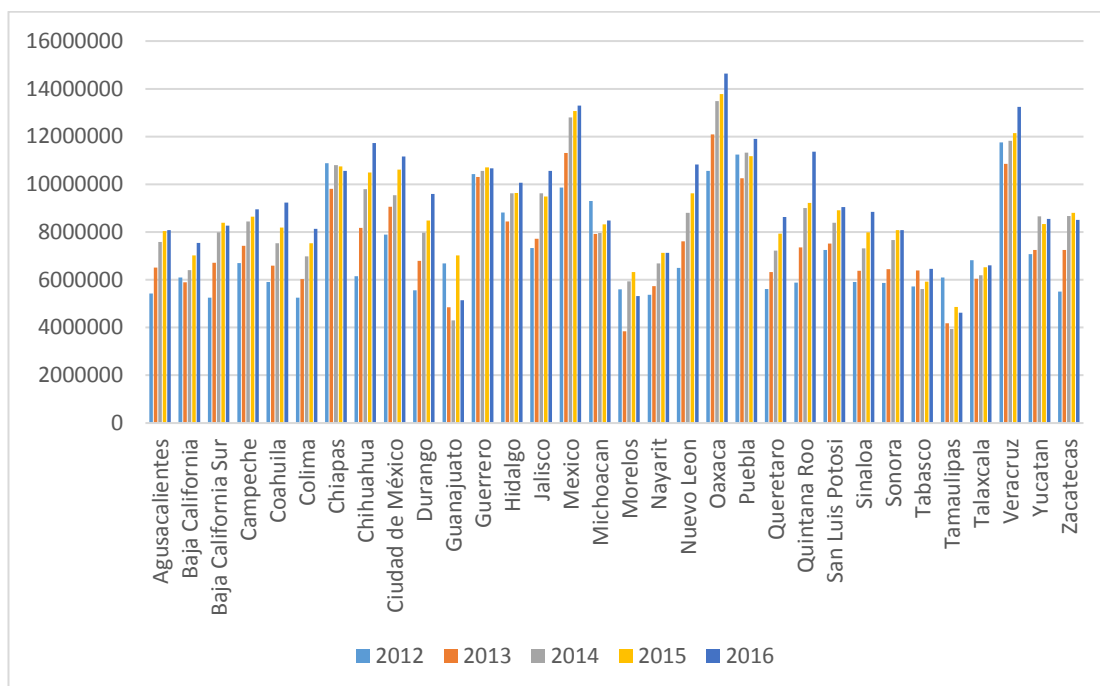


**Fuente:** Elaboración propia con datos de los PEF de cada ejercicio fiscal y los proyectos autorizados de Quintana Roo.

Como se puede observar a través de la primera Tabla 17 y de la Gráfica 1, el crecimiento del presupuesto ha sido constante tanto a nivel nacional como a nivel local. Exceptuando 2013, Quintana Roo amplió su presupuesto entre el 2012 y 2016, estos por dos razones, en principio por la fórmula establecida a través del INDESOL para determinar el monto máximo para acceder por entidad, y en segunda instancia a que en cada proyecto la IMEF podía comprobar el recurso ejercido y cerrar en tiempo y forma el ejercicio anterior, sumado a que el Índice de Fortalecimiento Institucional se incrementó anualmente.

Otra de las razones por las que el Estado de Quintana Roo aumentó su presupuesto a lo largo de estos cinco años, tuvo que ver principalmente con el incremento constante en el presupuesto del programa a nivel federal, es decir, al haber un incremento en el Presupuesto al PAIMEF a nivel federal, había una cantidad mayor para repartir entre las 32 entidades federativas, como se puede observar en la siguiente gráfica.

**Grafica 2.- Distribución del Presupuesto Nacional del PAIMEF por Entidad Federativa.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de los informes trimestrales nacionales del INDESOL.

Sin duda la Gráfica 2 muestra, que Quintana Roo es una de las entidades federativas con mayor acceso a los recursos, solo por debajo de Oaxaca, Estado de México, Veracruz, Puebla y Chihuahua. Lo que hace referencia al ejercicio adecuado de los recursos, entendiendo que la población de la entidad es relativamente pequeña comparado con otros Estados de la República. Sin embargo, como ya se mencionó esto también tiene relación con la fórmula determinada por el INDESOL, para la distribución de los recursos a nivel federal.

Los componentes de la fórmula mencionada que establecen las Reglas de Operación del ejercicio 2016, son tres:

1. **Componente Inercial:** Distribuye una proporción del presupuesto total del programa equitativamente entre las 32 Entidades Federativas.
  
2. **Componente Estructural:** Este componente se distribuye de acuerdo a la problemática estructural que existe en las entidades federativas, acorde con los objetivos del programa. Las variables que integran el componente estructural son:
  - *Una variable que distribuye recursos conforme a la proporción, por entidad federativa, de mujeres de 15 años y más que vivieron alguna situación de violencia en los últimos 12 meses, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de Relación en los Hogares (ENDIREH) 2011.*
  - *Una variable que distribuye recursos conforme a la proporción de mujeres en situación de pobreza por entidad federativa, conforme a la medición realizada en 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).*
  - *Una variable que considera la proporción de municipios por entidad federativa respecto a los considerados para la Cruzada Nacional contra el Hambre.*
  - *Una variable que considera la dispersión de la población conforme a las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 2010.*
  
3. **Componente de Desempeño:** Este componente se distribuye con base en criterios de participación y desempeño de las IMEF durante el ejercicio anterior. Las variables que integran el componente de desempeño son:
  - *Una variable que considera la evaluación de la gestión de los proyectos de las IMEF en el ejercicio fiscal anterior en términos de calidad operativa, aplicación de gasto, cumplimiento de metas y puntualidad en los procesos.*
  - *Una variable que distribuye recursos conforme a la puntuación alcanzada por entidad federativa en la medición del Índice de Fortalecimiento Institucional, mismo que está acreditado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el Indicador de Componente del Programa.*
  - *Una variable que incentiva la participación de las IMEF en el ejercicio fiscal anterior y redistribuye los recursos en forma equitativa entre las Entidades Federativas con proyectos apoyados.*



Existe una variable presupuestal compensatoria que contemplan las Reglas de Operación, misma que busca compensar las reducciones que se hacen de forma anual al presupuesto del Programa, con el objetivo que dicha reducción no afecte de manera sustancial la operación del PAIMEF en los Estados de la República (ROP, 2016)

Esta fórmula explica por qué el presupuesto se amplió constantemente en Quintana Roo, y las condiciones en que se dio cada aumento del mismo, ya que la tendencia siempre fue al alza, sin embargo, de todos los cinco años de ejercicio, fue hasta el 2016 cuando el aumento al presupuesto fue del 16.51%, es decir 1, 878, 391, más que en el 2012. Esto se acentúa porque a nivel nacional el presupuesto federal aumentó de igual manera en 53 millones de pesos de 2012 al 2016, es decir se tuvo un aumento del 17.51%.

En cuanto a la distribución y ejecución de los recursos a nivel local, por parte de la IMEF en Quintana Roo se pudo observar lo siguiente.

Primero, es importante mencionar que las Reglas de Operación de 2012 al 2016 establecieron como criterio en la Distribución de los recursos que la vertiente C (de atención) debía como mínimo tener entre el 30 y el 40 por ciento del total del presupuesto otorgado por el INDESOL, como se puede observar en la Tabla 18.

**Tabla 18.- Criterios de distribución del presupuesto asignado por la Reglas de Operación del PAIMEF 2012-2016**

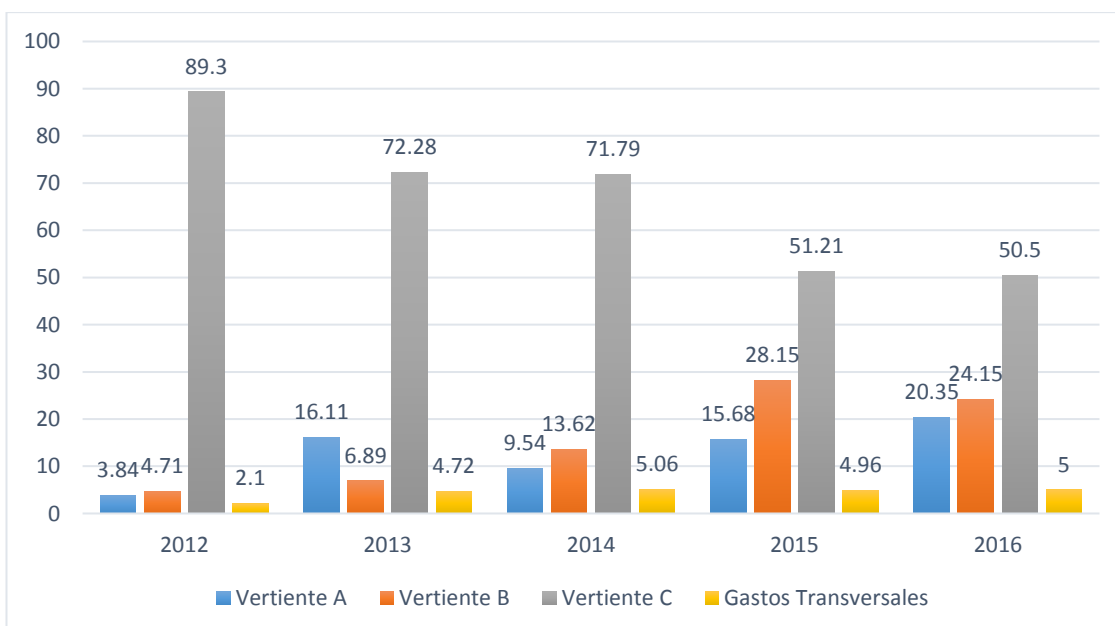
Año	Criterio de Distribución del Presupuesto Asignado por ROP
2012	El proyecto deberá considerar al menos el 40% del recurso para la implementación de las metas de la Vertiente C, debiendo programar el presupuesto para las Vertientes A y B a partir de las necesidades de fortalecimiento y prevención de sus instancias y contextos.
2013	El proyecto deberá considerar al menos el 40% del recurso para la implementación de las metas de la Vertiente C, debiendo programar el presupuesto para las Vertientes A y B a partir de las necesidades de fortalecimiento y prevención de sus instancias y contextos.

2014	El proyecto deberá considerar al menos el 30% del recurso solicitado para la implementación de las metas de la Vertiente C, debiendo programar en el presupuesto al menos el 10% y el 20% para las Vertientes A y B respectivamente, a partir de las necesidades específicas de fortalecimiento y prevención que identifique cada IMEF
2015	El proyecto deberá considerar al menos el 30% del recurso solicitado para la implementación de las Acciones de la Vertiente C, debiendo programar en el presupuesto preferentemente no menos del 5% y el 15% para las Vertientes A y B respectivamente, a partir de las necesidades específicas de fortalecimiento y prevención que identifique cada IMEF.
2016	Para la implementación de las acciones de la Vertiente C, se deberá considerar al menos el 30% del recurso total asignado para el Programa anual.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de las ROP del programa PAIMEF 2012-2016.

En esta variable se parte que debe haber un mínimo de presupuesto que permita el logro de los objetivos de la política pública. Si partimos de que los objetivos de estos proyectos/programas están en correlación con las metas planteadas en los informes finales, se pudo observar que la ejecución del recurso fue en su gran mayoría del 100%. Sin embargo, podemos observar algunos detalles en la distribución según el ejercicio:

**Grafica 3.- Porcentaje de distribución del presupuesto por vertiente del PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Proyectos del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012-2016.

En relación a la gráfica previamente presentada, es sin duda la Vertiente C la que durante 2012-2016 fue la que más recurso percibió. No obstante, se observa que conforme fueron pasando los años dicho porcentaje fue reduciéndose hasta quedar en un 50% del total del presupuesto solicitado al INDESOL. Una de las razones principales, según las entrevistas realizadas, es poder fortalecer el papel de la profesionalización del personal y la institucionalización de la problemática. Sin embargo, se reduce el apoyo para el objetivo principal que es empoderar a las mujeres que buscan apoyo a través del PAIMEF, quedando esta atención principalmente en la vertiente C.

En el 2012, podemos observar que la distribución del recurso en el proyecto presentado fue la siguiente:

**Tabla 19.- Distribución del presupuesto autorizado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2012.**

Vertiente	Recursos			Porcentaje
	Materiales	Humanos	Total	
<b>A</b>	<b>\$165,554.80</b>	<b>\$203,750.00</b>	<b>\$369,304.80</b>	<b>3.89%</b>
<b>B</b>	<b>\$446,997.02</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$446,997.02</b>	<b>4.71%</b>
<b>C</b>	<b>\$3,382,627.36</b>	<b>\$5,093,750.00</b>	<b>\$8,476,377.36</b>	<b>89.30%</b>
<b>Gastos transversales</b>	\$199,660.82	\$0.00	\$199,660.82	2.10%
<b>Total</b>	<b>\$4,194,840.00</b>	<b>\$5,297,500.00</b>	<b>\$9,492,340.00</b>	<b>100.00%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012.

El mayor porcentaje fue destinado a la vertiente C con un 89%, mientras que las vertientes A y B, apenas tuvieron un 3.89% y 4.71% respectivamente, haciendo un total de \$ 9, 492, 340.00 millones de pesos. No obstante, en el Informe final se pudo constatar que del total solicitado se ejerció únicamente \$9,464,145.37 millones de pesos, teniendo un total de \$28,194.63 no ejercidos en el 2012, lo cual impacta en la solicitud de los recursos del siguiente ejercicio.

Es importante mencionar que los recursos no ejercidos tuvieron que ver con la falta de ejecución del total de las acciones, tanto de la Vertiente C, como de la A y la B.

**Tabla 20.- Distribución del presupuesto ejecutado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2012.**

<b>Recursos Materiales</b>			
<b>Vertiente</b>	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
A	\$165,554.80	\$159,253.94	\$6,300.86
B	\$446,997.02	\$441,508.15	\$5,488.87
C	\$3,382,627.36	\$3,372,151.42	\$10,475.94
Gastos transversales	\$199,660.82	\$193,731.86	\$5,928.96
<b>Total</b>	<b>\$4,194,840.00</b>	<b>\$4,166,645.37</b>	<b>\$28,194.63</b>
<b>Recursos Humanos</b>			
<b>Vertiente</b>	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
A	\$203,750.00	\$203,750.00	\$0.0
B	\$0.0	\$0.0	\$0.0
C	\$5,093,750.00	\$5,093,750.00	\$0.0
Gastos Transversales	\$0.0	\$0.0	\$0.0
<b>Total</b>	<b>\$5,297,500.00</b>	<b>\$5,297,500.00</b>	<b>\$0.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012.

**Tabla 21.- Recursos totales ejecutados del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2012.**

<b>TOTAL DE RECURSOS DEL PAIMEF</b>			
<b>Vertiente</b>	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
<b>Total</b>	<b>\$9,492,340.00</b>	<b>\$9,464,145.37</b>	<b>\$28,194.63</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2012.

En el 2013, se solicitaron un total \$7,362,504.00 millones de pesos, \$2,129,836.00 millones de pesos menos que en el 2012, destinando 72.28% a la Vertiente C, aumentando la vertiente A, un 16.11%, mientras que la vertiente B continuó con un porcentaje relativamente bajo del 6.89%.

En este año comparativamente al año anterior, se solicitó 2,129,836 millones de pesos menos que en el 2012, lo anterior debido a que en la etapa de elaboración del proyecto hubo cambios internos en la IMEF, pues el personal encargado de elaborarlo fue rotado, por lo que esto impactó en la propuesta final que fue autorizada ante el INDESOL.

**Tabla 22.- Distribución del presupuesto autorizado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2013.**

<b>Resumen Financiero del Proyecto</b>				
<b>Vertiente</b>	<b>Recursos</b>			<b>Porcentaje</b>
	<b>Materiales</b>	<b>Humanos</b>	<b>Total</b>	
<b>A</b>	\$357,465.30	\$828,824.00	\$1,186,289.30	<b>16.11%</b>
<b>B</b>	\$177,855.01	\$329,500.00	\$507,355.01	<b>6.89%</b>
<b>C</b>	\$1,409,988.69	\$3,911,600.00	\$5,321,588.69	<b>72.28%</b>
<b>Gastos Transversales</b>	\$238,771.00	\$108,500.00	\$347,271.00	<b>4.72%</b>
<b>Total</b>	<b>\$2,184,080.00</b>	<b>\$5,178,424.00</b>	<b>\$7,362,504.00</b>	<b>100.00%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2013.

En el informe presentado en diciembre de 2013, el ejercicio de los recursos fue de la siguiente manera, finalmente se ejerció únicamente \$7,270,949.44 millones de pesos, siendo \$91,554.56 pesos los que no se ejercieron principalmente de la vertiente C.

**Tabla 23.- Distribución del presupuesto ejecutado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2013.**

<b>Vertiente</b>	<b>Recursos Materiales</b>		
	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
A	\$357,465.30	\$337,883.00	\$19,582.30
B	\$177,855.01	\$177,855.01	\$0.00
C	\$1,409,988.69	\$1,353,619.90	\$56,368.79
Gastos Transversales	\$238,771.00	\$223,167.53	\$15,603.47
<b>Total</b>	<b>\$2,184,080.00</b>	<b>\$2,092,525.44</b>	<b>\$91,554.56</b>
<b>Vertiente</b>	<b>Recursos Humanos</b>		
	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
A	\$828,824.00	\$828,824.00	\$0.00
B	\$329,500.00	\$329,500.00	\$0.00
C	\$3,911,600.00	\$3,911,600.00	\$0.00
Gastos Transversales	\$108,500.00	\$108,500.00	\$0.00
<b>Total</b>	<b>\$5,178,424.00</b>	<b>\$5,178,424.00</b>	<b>\$0.00</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2013.

**Tabla 24.- Recursos totales ejecutados del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2012.**

Vertiente	TOTAL DE RECURSOS DEL PAIMEF		
	Autorizados	Ejercidos	No ejercidos
Total	<b>\$7,362,504.00</b>	<b>\$7,270,949.44</b>	<b>\$91,554.56</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2013.

En el ejercicio 2014 encontramos que el recurso solicitado al INDESOL fue de un total de \$9,008,369.93, de los cuales el principal porcentaje fue destinado a la vertiente C, con un 71.79%, mientras que en este ejercicio la vertiente B quedó en segundo lugar con 13.62%, y la vertiente A únicamente con un 9.52%.

**Tabla 25.- Distribución del presupuesto autorizado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2014.**

Resumen Financiero del Proyecto				
Vertiente	Recursos			Porcentaje
	Materiales	Humanos	Total	
<b>A</b>	\$325,397.82	\$532,500.00	\$857,897.82	<b>9.52%</b>
<b>B</b>	\$710,296.65	\$516,500.00	\$1,226,796.65	<b>13.62%</b>
<b>C</b>	\$866,416.91	\$5,601,000.00	\$6,467,416.91	<b>71.79%</b>
<b>Gastos Transversales</b>	\$301,758.55	\$154,500.00	\$456,258.55	<b>5.06%</b>
<b>Total</b>	<b>\$2,203,869.93</b>	<b>\$6,804,500.00</b>	<b>\$9,008,369.93</b>	<b>100.00%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2014.

En el informe presentado a finales del ejercicio 2014 se pudo constatar que del total de recursos autorizados por el INDESOL, 9,008,369.93, se ejercieron únicamente \$8,884,813.29, siendo \$123,556.64 los no ejercidos, mismo que ampliaba la tendencia durante los últimos años sobre la devolución de los recursos por parte de la IMEF, siendo la vertiente C la más afectada, tanto en los recursos humanos como en los materiales.

**Tabla 26.- Distribución del presupuesto ejecutado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2014.**

<b>Recursos Materiales</b>			
<b>Vertiente</b>	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
A	325,397.82	315,206.64	10,191.18
B	710,296.65	690,478.94	19,817.71
C	866,416.91	817,411.59	49,005.32
Gastos Transversales	301,758.55	277,219.08	24,539.47
<b>Total</b>	<b>2,203,869.93</b>	<b>2,100,316.25</b>	<b>103,553.68</b>
<b>Recursos Humanos</b>			
<b>Vertiente</b>	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
A	532,500.00	532,500.00	0.00
B	516,500.00	516,500.00	0.00
C	5,601,000.00	5,580,997.04	20,002.96
Gastos Transversales	154,500.00	154,500.00	0.00
<b>Total</b>	<b>6,804,500.00</b>	<b>6,784,497.04</b>	<b>20,002.96</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2014.

**Tabla 27.- Total del recurso ejecutado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2014.**

<b>TOTAL DE RECURSOS DEL PAIMEF</b>			
<b>Vertiente</b>	<b>Autorizados</b>	<b>Ejercidos</b>	<b>No ejercidos</b>
<b>Total</b>	<b>9,008,369.93</b>	<b>8,884,813.29</b>	<b>123,556.64</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Final del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2014.

En el 2015 el proyecto presentado al INDESOL fue con un total \$9,586,661.00, mismo que le fue autorizado, de ese presupuesto en esta ocasión la distribución fue más equilibrada, siendo 51.21% para la vertiente C, 28.15% para la B y 15.68% para la A, invirtiéndose más recursos al proceso de institucionalización y prevención.

**Tabla 28.- Distribución del presupuesto autorizado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2015**

<b>Resumen Financiero del Proyecto</b>				
<b>Vertiente</b>	<b>Recursos</b>			<b>Porcentaje</b>
	<b>Materiales</b>	<b>Humanos</b>	<b>Total</b>	
<b>A</b>	\$980,914.00	\$522,500.00	<b>\$1,503,414.00</b>	<b>15.68%</b>
<b>B</b>	\$1,014,643.00	\$1,683,901.00	<b>\$2,698,544.00</b>	<b>28.15%</b>
<b>C</b>	\$1,341,139.00	\$3,568,250.00	<b>\$4,909,389.00</b>	<b>51.21%</b>
<b>Gastos transversales</b>	\$320,314.00	\$155,000.00	<b>\$475,314.00</b>	<b>4.96%</b>
<b>Total</b>	<b>\$3,657,010.00</b>	<b>\$5,929,651.00</b>	<b>\$9,586,661.00</b>	<b>100.00%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2015.

En el informe presentando en diciembre de 2015 el formato ya no incluyó el resumen financiero, lo que no nos permitió conocer cuánto del recurso se ejerció y por ende cuanto no se ejerció y su impacto en las vertientes.

En el 2016, el proyecto presentado incluyó un presupuesto de 11,370,731.00, de los cuales, el 50.50% fue dirigido a la vertiente C, el 24.15% dirigido a la vertiente B y 20.35% a la vertiente A, sin duda como en el ejercicio anterior, se pudo observar una distribución equilibrada de las vertientes, no obstante, esto no es sinónimo de que hay un mejor ejercicio de los recursos, pues hay que recordar que las mayores necesidades del Programa están dirigidas a la vertiente C que es donde se encuentra la atención a las mujeres que viven en una situación de violencia.

**Tabla 29.- Distribución del presupuesto autorizado del Proyecto del PAIMEF de Quintana Roo 2016**

<b>Resumen Financiero del Programa Anual</b>				
<b>Vertiente</b>	<b>Recursos</b>			<b>Porcentaje</b>
	<b>Materiales</b>	<b>Humanos</b>	<b>Total</b>	
<b>A</b>	\$1,650,912.53	\$662,600.00	\$2,313,512.53	<b>20.35%</b>
<b>B</b>	\$1,309,975.46	\$1,436,180.00	\$2,746,155.46	<b>24.15%</b>
<b>C</b>	\$1,518,178.98	\$4,224,198.40	\$5,742,377.38	<b>50.50%</b>
<b>Gastos Transversales</b>	\$355,560.63	\$213,125.00	\$568,685.63	<b>5.00%</b>
<b>Total</b>	<b>\$4,834,627.60</b>	<b>\$6,536,103.40</b>	<b>\$11,370,731.00</b>	<b>100.00%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Proyecto del programa PAIMEF de Quintana Roo 2016.



Al igual que en el ejercicio 2015 el formato no incluyó el resumen financiero por lo que no se pudo conocer el ejercicio de los mismo, aunado a que como se explicó en el sub capítulo de la Vertiente C se reportó que dos metas no fueron realizadas, por lo que esto tuvo que impactar el ejercicio de los recursos.

Es fundamental precisar, que el presupuesto destinado a la atención de la violencia contra las mujeres desde el PAIMEF revisado en este apartado, es diferente al presupuesto del Estado, es decir a nivel local, el presupuesto dirigido a violencia contra las mujeres es básico, solo se destina a las actividades de seguimiento al Sistema PASEVCM, al refugio y a pláticas de prevención, así como a los gastos fijos de la Dirección de Prevención de la Violencia de Género, siendo este presupuesto según la Cuenta Pública del IQM, de entre 14 a 17 millones de pesos, lo que significa que la mayoría de las acciones sustantivas en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, se realizan con el presupuesto del PAIMEF.

En resumen, respecto a los resultados de esta variable, podemos decir que si bien existe un mínimo de financiamiento para la implementación de esta política pública, así como también, hay una correlación entre los objetivos, y las metas planteadas en el proyecto/programa, el presupuesto destinado a cada una de ellas, no es suficiente para los resultados que se buscan y por lo tanto se logren los objetivos señalados en cada ejercicio, pues si bien los objetivos del programan se acotan al logro de las metas, esto no quiere decir que en términos sustantivos se estén logrando los objetivos del propio programa, que por una parte es el empoderamiento de las mujeres, y por lo otro incidir de manera sustancial en la erradicación de la violencia contra las mujeres.

En consecuencia, el presupuesto al que el Estado de Quintana Roo accedió a través del PAIMEF, durante estos cinco años fue insuficiente para incidir en la erradicación de la violencia contra la mujer, aunado a que el mismo no necesariamente fue dirigido a acciones sustantivas para el logro de los objetivos del programa. A esto hay que añadir, el escaso presupuesto a nivel estatal dirigido a violencia contra las mujeres, el cual únicamente era usado para cuestiones operativas de la IMEF.

#### 3.3.4.- Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación.

El grado de integración jerárquica entre las instituciones encargadas de la implementación de la política pública, y en este caso de un programa específico, está determinado por dos elementos; “1) por el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de los objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto” (Sabatier y Mazmanian, 2003: 340).

Las instancias de vetos o aprobación son todas aquellas ocasiones en las que un actor, puede obstaculizar el logro de los objetivos de la política pública independiente de su autoridad legal (Sabatier y Mazmanian, 2003), lo anterior por su posicionamiento o capacidad de incidencia en la problemática.

No obstante, si las sanciones e incentivos que se establecen en la implementación de la política pública son suficientemente fuertes, las instancias de veto podrían aplazar, pero no imposibilitar el acatamiento de reglas y objetivos que establece la política pública en comento. Sin embargo, en la práctica los incentivos para impulsar el logro de los objetivos de la política pública, son mínimos, por lo que generalmente el peso que tienen las instancias de vetos es alto (Sabatier y Mazmanian, 2003), de ahí la importancia de siempre poder cabildear con estos actores y establecer reglas claras e incentivos para impulsar su participación.

Es importante, mencionar que para esta variable se analizaron las entrevistas semiestructuradas que se realizaron al personal de la IMEF, el INDESOL y las OSCs encargadas de la materia en Quintana Roo. Asimismo, se analizaron los documentos normativos y los órganos colegiados mediante los cuales se rigen para llevar a cabo la implementación del PAIMEF.

Como hemos podido observar esta variable contiene dos elementos, en cuanto al primero de ellos (**número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos**), es importante contextualizar la dinámica de la Implementación del Programa PAIMEF en Quintana Roo.

Para construir la propuesta del Programa se trabaja desde la IMEF, una vez elaborada, ésta se presenta ante el Sistema para Prevenir Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujeres, que es el órgano interinstitucional donde se impulsa e incentivan las políticas públicas dirigidas a atender violencia tanto del Estado como las que se aterricen de orden federal.

La propuesta del Programa PAIMEF, no se aprueba en el Sistema PASEVCM, únicamente se presente para el conocimiento de los integrantes del mismo, no obstante, en ocasiones se generan acuerdos al interior de dicho Sistema, relacionados con la implementación del proyecto/programa, los cuales quedan registrados en las actas para que se dé seguimiento al compromiso de las Instituciones que lo integran.

Este Sistema, como ya se señaló, se encuentra integrado según la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo:

**ARTÍCULO 34.** *El Estado y los Municipios se coordinarán a fin de establecer el Sistema Estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.*

*El Sistema Estatal se conformará por las y los Titulares de:*

*I.- La Secretaría de Gobierno, quien lo presidirá.*

*II.- El Instituto Quintanarroense de la Mujer, quien ocupará la Secretaría Ejecutiva.*

*III.- La Secretaría de Desarrollo Social.*

*IV.- La Secretaría de Seguridad Pública.*

*V.- La Fiscalía General del Estado.*

*VI.- La Secretaría de Educación.*

*VII.- La Secretaría de Salud.*

*VIII.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado y los sistemas municipales; y*

*IX.- Los organismos instituidos en el ámbito municipal para la atención y protección de los derechos de la mujer.*

*X.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*

*XI.- La Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesquero.*

*XII.- La Comisión para la Igualdad de Género de la Legislatura del Estado, y*

*XIII.- El Instituto Electoral de Quintana Roo.*

*El Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría de Gobierno, podrá invitar a participar en las sesiones del Sistema Estatal a las demás autoridades estatales y federales que estime conveniente, a especialistas en la materia y a la sociedad civil.*

Con base a lo anterior, quienes participan en la implementación del PAIMEF una vez aprobado el proyecto/programa por el INDESOL son principalmente la Fiscalía General del Estado (FGE), la Secretaría de Seguridad Pública (SESP), el DIF Estatal, la Secretaría de Salud, la Secretaría Educación y los organismos instituidos en el ámbito municipal para la atención y protección de los derechos de la mujer, (Instancias Municipales de las Mujeres). No obstante, en las entrevistas se observó que durante el periodo 2012-2016 la FGE nunca participó ni asumió su papel dentro del proceso de atención de las mujeres que viven violencia.

Por otra parte, como se pudo observar en la presentación de las vertientes, las veces que se tuvo que reorientar presupuesto fue precisamente porque las

metas en coordinación la FGE no se pudieron concretar. Según las entrevistas realizadas al personal de la IMEF, ello se debió a la falta de sensibilización por parte de quienes integraban esa Dependencia.

Tanto el personal de la IMEF entrevistado como las OSCs mencionaron que la falta de compromiso con la perspectiva de género por parte de las instituciones responsables de dar seguimiento y atención a las mujeres que viven algún tipo de violencia dificulta los resultados y por ende el logro de los objetivos no solo del Programa sino de la vida de las mujeres violentadas.

Si entendemos que las instancias de vetos son aquellas ocasiones en que los actores o instituciones involucradas impiden el logro de los objetivos, se puede deducir que en Quintana Roo existen pocos incentivos para la participación y la suma de voluntades de las Instituciones involucradas, aunado a la falta de sanciones por acatar los acuerdos o compromisos que derivan de las sesiones en el Sistema PASEVCM, sobre todo de las instituciones involucradas.

En este sentido, se puede deducir que el número de instancias de veto que pueden limitar el logro de los objetivos del Programa PAIMEF en Quintana Roo es directamente proporcional al número de acuerdos generados en el Sistema y que no fueron cumplidos anualmente en cada ejercicio fiscal para la ejecución del Programa, así como el número de ocasiones en el que las Instancias, aún sin acuerdo oficiales, decidieron no participar en el proceso de atención programado en el Sistema PAIMEF.

Las instancias de veto también se pueden observar en las ocasiones en que aun cuando se haya dicho que se asumiría el compromiso de la implementación de las metas, es decir, solo por buena voluntad, en los hechos esto no se vio reflejado en la participación tanto del personal de las instancias en las acciones de capacitación programadas, o bien en la atención directa de mujeres usuarias del Programa.

Otras instancias de veto que se pudieron observar en la implementación del programa, derivado de las entrevistas realizadas al personal de la IMEF, así

como a la revisión de las Actas del Sistema PASEVCM, fue la escasa importancia que se le dio a la problemática por parte del Titular del Ejecutivo y el Secretario de Gobierno como presidente del Sistema PASEVCM. La participación de este último en las sesiones del Sistema buscaba hacer énfasis sobre la importancia de la suma de voluntades en el ejercicio y ejecución, no solo del programa PAIMEF, sino de todos los programas tendientes a atender la Violencia contra las Mujeres. No obstante, del total de sesiones realizadas entre el 2012 y el 2016, solo una vez participó en una de las Sesiones Ordinarias. Ello tuvo como consecuencia la escasa presencia de titulares en la mayoría de las sesiones programadas, de manera que los acuerdos no tenían el peso necesario para su atención, dado que en su mayoría participaba personal que no tenía poder decisión o bien los rotaban constantemente, por lo que no había continuidad en los compromisos asumidos en el Sistema.

Otras instancias de vetos que se han presentado son aquellas ocasiones en las que no se ha contemplado la participación de actores que podrían dar mayor impulso al logro del sistema del PAIMEF, como por ejemplo la Comisión para la Igualdad de Género del Estado de Quintana Roo, el Tribunal Superior de Justicia y las OSC, mismas que por no encontrarse incluidas aseguran que desconocen las acciones que se ejecutan en el PAIMEF.

Es importante mencionar que personal del INDESOL, mencionó que una de las mayores debilidades del programa en Quintana Roo tenía que ver con la escasa participación de la sociedad civil, y el escaso vínculo entre el gobierno y las OSCs.

En cuanto al segundo elemento **(la capacidad que se otorgue a los promotores de los objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto)**, se analizaron las atribuciones formales e informales de la Dirección General de la IMEF y de la Directora de Prevención de la Violencia encargada de dar seguimiento a la ejecución del Programa PAIMEF.

Las Reglas de Operación del PAIMEF establecen que las únicas instituciones ejecutoras del programa PAIMEF son las Instancias para el Adelanto de las Mujeres. En este caso en Quintana Roo es el Instituto Quintanarroense de la Mujer, quien, a través de su Directora General, establece los acuerdos para el cumplimiento de los objetivos del proyecto/programa aprobado por el INDESOL.

En este caso, tanto la Dirección General de la IMEF como la Dirección de Prevención de la Violencia generan los incentivos, más que las sanciones, para la suma de voluntades de las instituciones o actores que son fundamentales en la implementación del Proyecto/Programa y que generalmente tienen instancias de veto.

Los principales incentivos con los que cuentan son los beneficios que resultan de la implementación del Programa, especialmente porque el recurso que se utiliza no proviene del presupuesto de las Instancias, sino del propio Programa, por lo que generalmente sus aportaciones tienen que ver con la participación de su personal, o bien de sus instalaciones. Para que se oficialicen esos incentivos se establecen Convenios de Colaboración, sin embargo, en este programa principalmente solo se hizo un Convenio entre el periodo 2012-2016, específicamente en el año 2013 con la Secretaría de Seguridad Pública, mismo que fue analizado en apartados anteriores, por lo que si se hace un balance existen más instancias de veto que incentivos. Pese a ello, previo a la realización de las metas se hacen mesas de trabajo donde también se generan acuerdos para la implementación. Sin embargo, al no ser formales, en muchas ocasiones no tiene el nivel de vinculación para su cumplimiento.

Por otra parte, es importante mencionar que el Sistema PASE donde la IMEF es la Secretaría Ejecutiva, al no tener un nivel sancionatorio para quienes no cumplen los compromisos, no permite que los compromisos respecto al PAIMEF y todos los programas que pasen por el Sistema logren sus objetivos establecidos en su totalidad. La resistencia a los temas de género sigue

siendo la principal problemática de las políticas públicas de igualdad de género.

Según los comentarios del personal de la IMEF, el Sistema PASEVCM sesiona dos veces al año y se toman acuerdos para las acciones de sus cuatro ejes, y cada Comisión que lo integra (son 4: Prevención, Atención, Sanción y Erradicación) se reúne 2 veces al año; en ellas, se toman acuerdos de carácter operativo que después se suben al seno del Sistema para formalizarlas. El personal de la IMEF señala que es el PAIMEF el que abona a la consecución de los objetivos del programa de trabajo del Sistema PASEVCM y no al revés.

El personal de la IMEF señaló que uno de los principales problemas para lograr que los compromisos del Sistema PASEVCM se cumplan, ha sido hasta hace poco la falta de interés de los integrantes del mismo. Desde el 2012 había una apatía para la participación dentro del sistema PASEVCM, los acuerdos no se respetaban, y no había responsabilidad de informar al Sistema de las acciones relativas a la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres que las instituciones realizaban.

Mientras tanto, las Organizaciones de la Sociedad Civil señalaron que el Sistema PASEVCM hasta la actualidad no tiene la relevancia que debería de tener para la IMEF, ya que en principio no se encuentra visible al público y tampoco se encuentran disponibles las actas del mismo, aunado a que las OSCs no han sido partícipes del mismo, exceptuando el 2012 cuando fueron invitadas. En ese entonces, solo se presentaban los resultados del PAIMEF ante el Sistema, no se tomaban decisiones para modificar o cambiar las acciones que se proponía. De ahí a la fecha desconocen el funcionamiento de dicho Sistema, ya que hay una desvinculación con el mismo, por lo que según las OSCs no existe todavía una política integral que atienda la violencia contra las mujeres.

Como bien mencionan Sabatier y Mazmanian (2003), en la implementación los incentivos para promover la aceptación y obediencia de una política pública son habitualmente tan pequeños que las instancias de veto o



aprobación llegan a tener mucho peso para el logro de los objetivos de la política pública. Esto es precisamente lo que se observa en el análisis de la implementación del PAIMEF en Quintana Roo, donde se observan escasos incentivos para las instituciones y las propias organizaciones de la sociedad para participar como aliados en la implementación del Programa PAIMEF.

### 3.3.5.- Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos de la política pública

Una política pública puede ser más efectiva en su proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar, es decir, establecer reglas para la toma de decisión en la implementación de la misma.

A través de la formulación de las normas de decisión se puede lograr que se les pida a las y los funcionarias/os encargadas/os de la toma de decisión respecto a la aprobación de la implementación de una política pública sean totalmente congruentes con sus objetivos, o bien, para que la toma de decisiones en las instituciones encargadas de la implementación se delegue en las y los funcionarias/os que con mayor probabilidad darán su apoyo a los objetivos de la política pública.

Hay que puntualizar que el PAIMEF es un Programa Federal que se regula para su elaboración e implementación principalmente por las Reglas de Operación que rigen el Programa. Dichas reglas de operación responden a la normativa internacional y nacional en materia de violencia contra las mujeres. No obstante, a nivel local, la IMEF encargada de su implementación, en este caso, el Instituto Quintanarroense de la Mujer, regula la implementación del Programa a través de las atribuciones que le da tanto la Ley del Instituto Quintanarroense de la Mujer, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, sus

respectivos reglamentos, así como los Convenios de Colaboración que se establecen entre instituciones para la implementación del Programa.

Para generar mejores condiciones de implementación de las políticas públicas dirigida a la defensa de los derechos humanos de las mujeres, en Quintana Roo se inició en el 2009 un proceso de armonización de todo el marco legal, contando con 34 propuestas de reformas a leyes locales. No obstante, en el periodo que se analiza de 2012 a 2016, el proceso de armonización local no se logró, sobre todo en materia de violencia contra las mujeres, que tenía que ver principalmente con reformas a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Código de Procedimiento Civiles, el Código Penal y la propia Constitución, ya que a pesar de que se hicieron nuevas propuestas en ese periodo no hubo voluntad política ni compromiso tanto del ejecutivo como del Congreso del Estado para dar prioridad a estas propuesta y se quedaron en suspenso<sup>7</sup>. Este proceso de armonización legislativa fue retomado por la administración entrante (2016-2018) a finales de 2016, mismo que pudo concretarse en julio de 2017, quedando reformada la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Código Penal y el Código Civil.

En ese contexto, si bien el PAIMEF se ejecutó con la normativa vigente, no hubo resonancia en el entramado institucional, tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo.

En cuanto a las reglas, reglamentos o esquemas normativos que emergieron directamente desde el PAIMEF y que establecían las normas de decisión que las instituciones encargadas de la implementación deberían acatar para el logro de los objetivos del programa, solo se contaba con los Convenios de

---

<sup>7</sup> El proceso de Armonización Legislativa en Quintana Roo en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como de violencia contra las mujeres, fue presentado ante el Congreso del Estado en diversas iniciativas entregadas al Congreso del Estado entre el 2012 y el 2016, mismas que quedaron en la “congeladora”, esto se evidencia ya que de las 34 iniciativas presentadas ante el poder legislativo a lo largo de estos años solo 9 se tenían aprobadas, siendo esto apenas el 26% de las iniciativas impulsadas.

Colaboración entre Instituciones, de los cuales a lo largo de estos cinco años de análisis solo se realizó uno, con la Secretaría de Seguridad Pública en el 2013. Los Convenios interinstitucionales son particularmente relevantes porque aparte, de ser una herramienta de incentivo también se establecen reglas claras de cooperación entre las instituciones, y por lo tanto permite que el logro de los objetivos de dichas metas fuera más efectivo, ya que en dichos convenios se establecía, los compromisos y los responsables por cada parte para la ejecución de determinada meta.

Otros instrumentos normativos que permitían el logro de los objetivos normativos eran las Actas de trabajo formuladas en las mesas de trabajo con las instituciones, las cuales, si bien no eran acuerdos estrictamente formales, si eran compromisos asumidos por los responsables directos de la implementación del Programa, es decir el personal operativo y mando medio que era designado como enlace para el aterrizaje de determinada meta.

Otro instrumento que es fundamental para la toma de decisiones son los Términos de Referencia, que, aunque no son un instrumento normativo, si establecen un mapa de ruta que debe seguirse en la implementación de determinada meta del proyecto, lo que permite reducir la incertidumbre y discrecionalidad en la toma de decisiones para la ejecución de la meta en cuestión, ya que determina parámetros mínimos para su ejercicio. Estos términos de referencia permiten establecer un camino claro para el progreso de la meta, especificando los objetivos de la meta, quién y cuándo lo debe de realizar, así como deben estar acorde al contexto y las dinámicas institucionales.

En la IMEF se pudo verificar que por cada proyecto/programa, y por cada meta del mismo, se hicieron términos de referencia, donde se pudo constatar que hay claridad en el establecimiento del proceso de implementación. Cada Término de Referencia contiene lo siguiente:

1. Instancia Ejecutora
2. Nombre del Proyecto
3. Nombre de la Meta
4. Antecedentes
5. Objetivos
6. Metodología
7. Ámbito de Relaciones
8. Productos Esperados
9. Forma de Pago

Si bien es un instrumento dirigido a los proveedores de los servicios, también es un instrumento para las instituciones encargadas de su implementación, ya que en el apartado de metodología se establece la forma como se realizará la acción y sobre todo con quienes se coordinará y se instrumentará la misma.

En resumen, en esta variable podemos concluir que el Programa/Proyecto tiene debilidades profundas, sobre todo porque no hay un esquema normativo que permita la concreción de manera efectiva de los objetivos del Programa; aunado a que no hay reglas claras para la instrumentación del mismo, por parte de las Instituciones implementadoras muy a parte del papel de la IMEF, quien finalmente se queda sola en este proceso de ejecución.

Pese a que los términos de referencia logran salvar el proceso, al no ser instrumentos normativos, no son obligatorios y por lo tanto solo son una herramienta que clarifica el proceso de ejecución para todas/os las y los involucrada/os.

3.3.6.- Asignación del programa a las agencias y las y los funcionarias/os comprometidas/os con los objetivos de la política pública.

Según Sabatier y Mazmanian (2003), un programa necesita que quienes lo implementen no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevas estrategias o esquemas normativos para hacer operativas las políticas públicas y para hacerlas valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta de las y los funcionarias/os públicas/os renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos. No será posible dar cumplimiento a los objetivos de la política pública cuyo fin sea modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que las y los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidas/os con el logro de los mismos.

Para que las y los funcionarias/os responsables de implementar la política pública, se comprometan con el logro de los objetivos de la misma, es necesario en principio lo siguiente:

- 1) Asignar la responsabilidad de la implementación a aquellas instancias cuya orientación política sea coincidente con la política pública en comento y que otorguen alta prioridad al programa.
- 2) La política pública puede estipular que el funcionariado, o bien, las/os funcionarias/os responsables de más alto nivel sean elegidos de entre aquellos sectores sociales que tiendan a favorecer los objetivos de la misma, esto permitirá contar con personal preparado en el tema y con conocimiento de causa.

En el caso del Programa PAIMEF como todas las políticas que responden a la defensa de los derechos humanos de las mujeres, requiere de personal comprometido con la perspectiva de género y que tengan experiencia en la materia para que puedan aterrizar de mejor forma y con mayor sensibilidad los proyectos en la población objetivo.

Las reglas de operación reconocen a las IMEF como las encargadas de operar el programa a nivel local porque se considera que las IMEF son las encargadas de las políticas locales de género, y en el caso concreto de Quintana Roo el objeto del IQM, según la Ley del Instituto, es:

*Artículo 12.- El objeto general del Instituto es **promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la equidad, la igualdad de oportunidades, de trato entre los géneros, de la toma de decisiones y de los beneficios del desarrollo; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, económica, social, cultural y familiar del Estado de Quintana Roo.***

En ese sentido es la IMEF, la principal institución en el Estado de Quintana Roo encargada de encabezar los trabajos en materia violencia contra las mujeres, y sobre todo garantizar a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos, para lo cual es fundamental contar con personal altamente calificado y comprometido con la causa no sólo del objetivo que promueve el PAIMEF, sin con el objeto mismo del Instituto.

Recordemos que en el caso del PAIMEF la población objetivo son las mujeres que viven una situación de violencia y que solicitan los servicios especializados de atención del programa. Por lo tanto, se requiere personal sensible y comprometido con las situaciones de violencia que viven las mujeres que son usuarias del programa.

Como se ha detallado a lo largo de la presente investigación, el PAIMEF en Quintana Roo se ajusta a las Reglas de Operación que se establecen a nivel nacional, y por ende todos los proyectos/programas que presentan ante el INDESOL. Si bien se rige por los principios antes mencionados, su elaboración, diseño e implementación se ajusta a la situación social, económica y política de la Entidad.

En ese sentido, la designación del personal encargado de la ejecución y seguimiento del programa se realiza bajo dos formatos:

- 1) Personal de confianza de la IMEF: Titular, Directora de Prevención de la Violencia y Jefa de Departamento de Prevención de la Violencia.

#### Ley del Instituto Quintanarroense la Mujer

*Artículo 30.- La titularidad de la Dirección General del Instituto, recaerá en una mujer que será designada y removida libremente por la o el Titular del Ejecutivo del Estado, de entre las quintanarroenses que figuren en la terna que le presente el Consejo Directivo, considerando los méritos destacados y la trayectoria de las candidatas, independientemente de los requisitos que al efecto señale la Ley de las Entidades de la Administración Pública para el Estado de Quintana Roo y el Reglamento Interior del Instituto.*

*Artículo 31.- Para ser Directora General del Instituto Quintanarroense de la Mujer se requiere, además de lo establecido en la Ley de las Entidades de la Administración Pública Estatal, reunir los requisitos que al efecto señale el Reglamento.*

*Artículo 32.- La Directora General tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

...

...

*III.- Nombrar y remover libremente o en su caso reubicar, previa autorización del Consejo Directivo, al personal del Instituto;*

...

...

*VIII.- Celebrar, previa autorización del Consejo Directivo, toda clase de contratos y convenios con los sectores público, social y privado e instituciones educativas y de investigación, para la ejecución de acciones relacionadas con el objeto del propio Instituto;*

...

Como se puede observar, la designación de la Titular del Instituto, se hace por un tema de confianza, con quien encabeza el poder ejecutivo, pese a que se dice que se debe atender la trayectoria y los méritos. No obstante, en los seis años que se analiza, el proceso de una terna no fue el que resolvió la designación sino el Titular del Ejecutivo.

Otro tema importante es que durante esos cinco años que se analiza se cambió de titular en cuatro ocasiones, lo que modificaba siempre la forma de ejecución e implementación del Programa, pues atendía generalmente a los intereses y formación de quien se convertía en Titular del Instituto, lo cual sigue siendo un tema pendiente en Quintana Roo.

Es importante mencionar que según el personal del INDESOL entrevistado:

*“La selección de los perfiles de la directiva de las instancias de mujeres no puede ser que sea por confianza o designación, tiene que ser gente con experiencia, que conozca y este comprometido, con las causas de las mujeres. Sobre todo, ha resultado cuando se busca el respaldo de la sociedad civil. El nivel de calidad es muy diferente a quienes se les exige por parte de la sociedad civil...”*

Lo anterior hace énfasis en la importancia de poder contar con titulares que estén comprometidas con el reconocimientos y efectivo ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, lo cual es fundamental para el logro de los objetivos del programa, y esto permite, en consecuencia, que la contratación que es de confianza de nivel directivo y mandos medios también se realicen con base a las necesidades de los programas con perspectiva de género y que no prevalezca la falta de conocimiento en la materia como generalmente puede ocurrir.

Hay que precisar que actualmente quienes colaboran en mandos medios y directivos en la IMEF tienen bastante en la experiencia en la materia, y llevan coordinando la implementación del programa alrededor de cinco años, lo que también permite la continuidad y seguimiento de los resultados, así como mejoras del programa, pese a la constante rotación de las titulares. Sin



embargo, si se requiere que quienes dirijan el Instituto puedan estar preparadas en la materia, para que el proceso de implementación no se corte o se tomen decisiones equivocadas a la hora del diseño de los proyectos, ya que como se mencionó en un principio la aprobación del proyecto inicia con las titulares.

- 2) Personal por contrato: Profesionistas (Abogadas/os, psicólogas/os y trabajadoras/es sociales).

En cuanto a la contratación del personal durante los cinco que se analiza se pudo constatar que se contrató personal con el perfil adecuado, comprometido con el proyecto, incluso fue personal que se profesionalizó durante cinco años. Pese a que el recurso se cortaba durante tres meses en la primera mitad del año, algunas profesionistas se quedaban a cubrir las necesidades de las usuarias, sin un salario de por medio.

En entrevista con una profesionista del programa señaló lo siguiente: *“...El compromiso está desde que te quedas por más de 3 años, pese al sueldo y a las condiciones en los que se contratan a los profesionistas y a que solo es un contrato por seis meses...”*

También mencionó que *“el sueldo es muy bajo debido a la cantidad de personas que atiendan, y eso desmotiva al personal, no hay suficientes vehículos para el desempeño de la labor... No les dan otras capacitaciones.”*

Sin duda, hay una labor extenuante de quienes son los operadores directos del programa, y quienes además no cuentan con las mejores condiciones laborales para el desempeño de sus responsabilidades.

Hay que señalar que el INDESOL mencionó que Quintana Roo fue uno de los estados que se preocupó por las condiciones laborales de sus profesionistas

y escuchó sus recomendaciones. Sin embargo, como se puede observar hay una deuda pendiente con quienes se dedican a la atención directa con la población objetivo.

En el presente año debido al cambio de gobierno, según el personal entrevistado de la IMEF, la mayoría de las y los profesionistas que estuvieron durante los últimos cinco años, y que se habían profesionalizado por el PAIMEF, ya no se encontraban. La nueva política fue abrir la convocatoria, lo cual se tradujo en una pérdida de la experiencia de ese personal.

No obstante, como se puede inferir de lo anterior, en la práctica la posibilidad de escoger a las y los funcionarias/os encargados de la implementación suele estar sumamente restringida, pues queda en las manos de quienes asumen las titularidades, en este caso de las IMEF. De hecho, el que los decisores de los programas poco puedan hacer para asignar la implementación a funcionarias/os verdaderamente comprometidas/os con los objetivos es frecuentemente el origen del logro deficiente de los objetivos (Sabatier y Mazmanian; 2003).

En resumen, en esta variable se puede inferir que el Programa PAIMEF, en Quintana Roo, si bien se encuentra sujeto a los intereses propiamente de quienes asumen la titularidad del Instituto, y que en muchas ocasiones sus intereses no coinciden con los del programa, también tiene una gran ventaja con su personal de mandos medios y operativos, quienes conocen a fondo la problemática y desde sus atribuciones impulsan el logro de los objetivos del programa.

3.3.7.- Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la Política Pública.

Como señalan Sabatier y Mazmanian, si bien la política pública puede influir en el proceso de implementación estableciendo las características de las agencias responsables, también puede también ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones: 1) los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa y 2) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias (Sabatier y Mazmanian, 2003).

Lo anterior en razón de que, las políticas públicas que tienen mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos, y por tanto ser más efectivas, son aquellas que promueven la participación de los ciudadanos, permitiéndoles intervenir en los procedimientos de las instituciones o exigir una investigación, que pueda culminar en órdenes que obliguen a los y los funcionaria/os a cumplir cabalmente con las disposiciones establecidas en la política pública señalada.

Por otra parte, existen ciertos requerimientos de la política pública que resultan muy apropiados para el logro de los objetivos; entre ellos se encuentran la obligación de realizar evaluaciones formales y la disposición de concentrar en manos del principal promotor de la política pública la supervisión de la misma.

Para poder analizar la presente variable se realizó entrevista al personal operativo encargado de dar atención a la población beneficiaria del PAIMEF, así como también se solicitaron los convenios realizados entre el 2012 al 2016 entre el IQM y el Poder Legislativo, Judicial y algunas dependencias del poder ejecutivo.

Para poder verificar el grado de participación del primer grupo de actores externos (**los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa**), en la entrevista semiestructura las OSCs, comentaron lo siguiente:

Que la participación de la sociedad civil organizada era muy limitada en el programa PAIMEF, ya que no había un vínculo con la IMEF, algunos de los señalamientos fueron los siguientes:

*“No hay una relación entre las organizaciones de la sociedad civil con el IQM, no se les ha preguntado sobre el programa PAIMEF...”*

*“La coordinación de las organizaciones de la sociedad civil y el IQM por el programa PAIMEF no existe, no hay una vinculación formal... las organizaciones de la sociedad civil difícilmente se vinculan con el IQM.”*

*“En la administración pasada el tema de mujeres estaba vetado, no hubo vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, ya que no hubo forma de que se hiciera de manera conjunta una acción para la violencia contra las mujeres...”*

En cuanto a la entrevista con personal del INDESOL, se señaló lo siguiente:

*En Quintana Roo “Les ha faltado el respaldo de la sociedad civil, de la academia y los centros de investigación. Lo cierto es que ha faltado mayor acompañamiento de la sociedad civil...No hay brigadas de sociedad civil dando atención... ¿Cómo construyes políticas si no se comparte información con la sociedad civil?”*

En suma, se puede decir que uno de los principales grupos objetivos, como es la sociedad civil organizada, no es tomada cuenta a la hora de la ejecución del programa PAIMEF, de manera que los esquemas de participación que se generan difícilmente contemplan el papel de expertos en la materia que de forma externa y con trabajo colaborativo como bien lo mencionaron en las entrevistas las OSC, se podrían tener mejores resultados del programa en Quintana Roo.

En cuanto a la participación que tiene la población beneficiaria es importante mencionar que hay un esquema de evaluación y seguimiento del programa durante su operación. Estas son las Contralorías Sociales, mismas que se conforman con la población beneficiaria, quienes aportan sus observaciones para mejorar la implementación del programa.

En Quintana Roo dicha Contraloría Social, se conforma cada año y los resultados se presentan ante la Secretaría de la Función Pública, esto con el objetivo de mejorar la implementación del Programa.

En cuanto, al segundo grupo de actores (**las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias**) y su grado de participación en la implementación del PAIMEF en Quintana Roo, se pudo constatar que no hay vínculos formales con el poder judicial y el poder legislativo. No obstante, en 2017 el poder legislativo se integró al Sistema PASEVCM, a través de la Comisión para la Igualdad de Género con voz y voto, mientras que el poder judicial solo asiste como invitado especial, con voz, pero sin voto.

En cuanto a la relación con dependencias del Poder Ejecutivo, solo se cuenta con el único Convenio que ya hemos señalado previamente (Con la Secretaría de Seguridad Pública, 2013). No obstante, en las entrevistas realizadas se señaló lo siguiente:

Primero, el personal de la IMEF señaló que la coordinación principalmente se lleva a cabo con la Secretaría de Salud, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Quintana Roo, la Fiscalía General del Estado, las Instancias Municipales de las Mujeres y el Sistema DIF estatal, en menor grado, pero siempre se involucran los Sistemas DIF municipales.

Segundo, la coordinación se realiza formalmente mediante la realización de reuniones y mesas de trabajo convocadas por las diferentes Instituciones en las que se toman acuerdos para otorgar una mejor atención a las mujeres en

situación de violencia, y como fruto de estas reuniones ya se cuenta con una red sólida que funciona mediante llamadas telefónicas a las y los enlaces de las instituciones que se considera pertinente para solicitar el servicio complementario que se requiere para brindar la atención integral.

Señalaron que *“esta colaboración ha sido ascendente, pues no siempre ha sido así, al principio solo era el IQM, actualmente se han sumado todas las que ya se mencionaron y en particular la CEAVI, que se creó hace un año”*

*“Actualmente los aliados para la implementación del PAIMEF son el Sistema DIF, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad Pública, los Grupos Municipales, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y ahora las asociaciones civiles con las que antes no se establecía contacto.”* No obstante, señalaron que con quienes se ha presentado dificultades para implementar el programa es con la Fiscalía General del Estado, por la falta de sensibilización en el tema.

En tercer lugar, se señaló que existe una Red de Enlaces con todas estas dependencias, con quienes se mantiene contacto directo para la implementación del programa. Aunado a que el Sistema PASEVCM, se ha convertido en el seno de esta vinculación, sobre todo a través de los acuerdos que se generan en su interior. De igual forma, se señaló que un principio si había resistencia para atender el tema de violencia en el Sistema PASEVCM, ya que no había enlaces definidos, sin embargo, actualmente si cuenta con enlaces definidos

Las Organizaciones de la Sociedad Civil señalaron que la vinculación con la Fiscalía General del Estado y el Tribunal superior de justicia y el IQM no es de las más efectivas, e incluso en las recomendaciones de la Alerta de Género que se emitió en el 2016 se señaló el trabajo de ambas instituciones. Señalaron que la falta de vinculación se refleja en la inexistencia de perspectiva de género en el actuar de los ministerios públicos en el proceso de seguimiento de las denuncias que son acompañadas por el IQM y que se

impulsan a través de la atención de las mujeres que solicitan los servicios del programa.

En cuarto lugar, en cuanto a la Secretaría de Gobierno, que coordina la alerta de género, ha habido un mayor acercamiento entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el IQM. Sin embargo, todavía no hay una agenda común de trabajo para dar atención a la violencia que enfrentan las mujeres en el Estado, y sobre todo para impulsar políticas públicas como el PAIMEF, que vienen a incidir en la problemática.

En cuanto a la Comisión Estatal de Atención a Víctimas se señaló que la vinculación es de las más efectivas, ya que tienen una política clara y protocolos claros para atender a las víctimas, aunado que ha incluido la participación de la sociedad civil en la elaboración de los mismos y los trabajos que se están realizando con la atención a víctimas.

En suma, esta variable muestra tres de las grandes debilidades en la implementación del programa. Primero, la escasa participación de la sociedad civil organizada, segundo la falta de sensibilidad e interés para colaborar de la Fiscalía General de Justicia del Estado, que es un actor central en la implementación del Programa, y tercero la nula vinculación de la IMEF con dos de los poderes más importantes en la implementación de esta política pública, como lo es el Poder Judicial y el Legislativo, ya que con ellos se pierde uno de los engranes fundamentales para el logro de los objetivos de este Programa. Si bien hay una buena vinculación con algunos actores propiamente del ejecutivo del estado, el grado de incidencia de estos actores resulta ser menor cuando no hay una regulación vinculatoria en la materia y que sancione o incentive la participación de los mismos.

### 3.4.- Resumen de la Implementación del Programa PAIMEF en Quintana Roo a partir de la teoría de Sabatier y Mazmanian.

En resumen, se puede observar que los resultados de la implementación del programa PAIMEF, con base al marco teórico de Sabatier y Mazmanian, se pueden reflejar de la siguiente forma:

**Tabla 30.- Resultados del Programa PAIMEF de Quintana Roo respecto a las variables del modelo de implementación de Sabatier y Mazmanian.**

No.	VARIABLE	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
1	Presión y jerarquización de los objetivos de la política pública.	Objetivos Claros y bien jerarquizado, y enmarcados en la normatividad vigente, tanto local como internacional.	
2	Validez de la teoría causal incorporada en la política pública.	Existe un conocimiento por parte del personal de la IMEF de la problemática y del funcionamiento del programa	
3	Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación.	Existe un recurso mínimo para la implementación del Programa	No es suficiente el recurso emanado del PAIMEF para el total de la población objetivo. Así como no hay suficiente presupuesto a nivel local dirigido a atender esa problemática.
4	Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación.		No hay suficientes incentivos para la participación de las instituciones del Programa. Los poderes de veto de algunas instituciones son amplios



5	Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos de la política pública	Se cuentan con Términos de Referencia claros. Existe una normativa local amplia, pero falta una armonización profunda.	No hay reglas ni reglamentos claros para la implementación del Programa, más que las Reglas de Operación. No hay suficientes convenios de colaboración con instituciones
6	Asignación del programa a las agencias y funcionarias/os comprometidas/os con los objetivos de la política pública.	El personal de mandos medios y operativos está comprometido con la implementación del programa	La designación de la titular de la IMEF se hace por confianza y no por experiencia
7	Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la Política Pública	Existe cierto grado de compromiso por parte de actores externos como la CEAV, en la implementación del Programa PAIMEF.	Falta participación de la sociedad civil organizada y del poder legislativo y judicial, así como falta fortalecer al Sistema PASEVCM y su carácter vinculante, sí como sancionatorio para la implementación efectiva de los programas dirigidos a la atención de la violencia contra las mujeres.

**Fuente:** Elaboración propia con base a las variables del Modelo de Sabatier y Mazmanian.

En consecuencia, las principales debilidades tienen que ver con:

1. El grado de integración jerárquica entre las instituciones.
2. La falta de reglas claras en la implementación del programa, sobre todo cuando se busca la intervención de otras instituciones, ya que no

existen convenios que puedan consolidar esta participación de manera oficial.

3. La asignación del programa a las y los funcionaria/os comprometida/os, principalmente cuando el Programa está condicionado por la toma de decisiones de quienes lo ejecutan teniendo en cuenta que en muchas ocasiones las y los funcionaria/os ya se encuentran designadas/os, siendo esta designación por confianza y no por experiencia o compromiso con la problemática (en especial cuando la titular de la IMEF es designada por confianza, lo cual no es garantía de que conozca el tema o que tenga un compromiso con el mismo).

Por otra parte, observamos de igual forma que hay una escasa o nula participación de actores externos, como la sociedad civil organizada, lo cual no favorece la implementación del PAIMEF. A ello se suma el hecho de que es un programa que desde su diseño tiene una debilidad fundamental: la temporalidad de su ejecución, ya que como bien se ha mencionado se corta durante el primer trimestre del año, y esto afecta a las miles de usuarias quienes buscan apoyo y quedan a la deriva en su seguimiento del caso, provocando esto su revictimización.

No obstante, es un programa con reglas de operación claras, objetivos claros y coherentes, con informes y programas presentados adecuadamente, con una distribución del recurso adecuado, con un personal que conoce la problemática que se atiende, aunado a que se cuenta con un personal operativo comprometido que conoce el funcionamiento cotidiano del programa.

## CAPITULO IV. Conclusiones y recomendaciones

Como resultado del análisis de política pública realizado en el presente trabajo, se observa que el PAIMEF es un programa que cumple con las primeras tres variables señaladas por Sabatier y Mazmanian: es un programa con objetivos coherentes y claros, se comprobó que la teoría causal del problema es conocida por parte de quienes ejecutan el programa, y los recursos mínimos designados al Estado son adecuados. Sin embargo, el recurso económico no es suficiente ya que, si bien se cuenta con un tope máximo de asignación de recursos por parte del INDESOL, mediante el cual se puede atender a las mujeres en situación de violencia, sus hijos e hijas que piden ser atendidas, cada año el número de atenciones aumenta, por lo que resulta ser insuficiente tanto el personal que atiende como el periodo de atención.

Con relación a las últimas cuatro variables del modelo de Sabatier y Mazmanian, se observó que, primero, no hay una vinculación dentro y entre las instituciones de manera efectiva, pues no hay convenios que lo sustenten o solidifiquen su implementación; segundo, no se cuenta con lineamientos que regulen la implementación del programa, tanto al interior de la IMEF como hacia fuera de la misma, es decir en su vinculación con actores externos. De manera que no hay reglas claras que digan que tienen qué hacer y quiénes son los responsables de llevarlo a cabo.

Tercero, una de las debilidades más profundas del programa no parte del diseño del programa en sí mismo, sino de quienes son designados como ejecutores del programa. No todos los responsables de ejecución del Programa están convencidos de la importancia de la problemática, por lo que no son los más comprometidos con el mismo; y quinto, respecto a la última variable que hace referencia al grado en que se logra que actores externos favorezcan la implementación de la política pública, en Quintana Roo se carece ampliamente de esta vinculación, sobre todo, de las organizaciones

de la sociedad civil, quienes pueden dar mayor legitimidad al trabajo que se realiza por las instituciones encargadas de implementar el programa.

Como resultado del presente análisis, se concluye que de las siete variables de Sabatier y Mazmanian las que tienen mayor peso en la implementación exitosa del programa PAIMEF en Quintana Roo, son las últimas cuatro variables, ya que con ellas se puede definir, el marco normativo y regulatorio de quienes participan en la implementación, generar mayor compromiso en dicha acción, pero sobre todo, sumar voluntades de diferentes actores y sectores que estén comprometidos con la problemática.

Por otra parte, es fundamental precisar, que el modelo de Sabatier y Mazmanian, no es un modelo absoluto mediante el cual se pueda concluir que cumpliendo cada una de las variables se tendrá el éxito del programa en comento, ya que eso sería acotar la diversidad de variables que implican la instrumentación del mismo; no obstante, si permite tener condiciones óptimas para su efectividad. Sin embargo, es preciso señalar que al Modelo citado no contempla la importancia del balance contextual, sobre todo de las decisiones que se toman conforme a los intereses del gobierno en turno, pues esto implicaría realizar un balance integral de las variables y no de forma aislada.

En cuanto al marco teórico conceptual analizado, se concluye que las políticas públicas dirigidas a atender la violencia contra las mujeres, están enmarcadas en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, es decir el objetivo final es buscar empoderar a las mujeres y visibilizar sus libertades, así como garantizar el goce de sus garantías individuales, que permiten construir un políticas públicas focalizadas que vayan de la mano del cumplimiento de las obligaciones del Estado con base al marco internacional en la materia.

Las futuras líneas de investigación que se pueden abrir a partir de lo que ya se observó en esta tesis, tiene que ver principalmente con la política pública local en materia de violencia contra las mujeres, ya que en la presente investigación, únicamente se realizó la revisión de un programa federal, pero habría que analizar qué acciones directas está realizando el gobierno local en

esta problemática, y cuanto presupuesto se le está destinando no solo desde la IMEF sino desde las instituciones vinculadas a la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Asimismo, sería fundamental profundizar en el papel de la sociedad civil organizada y de la perspectiva que tienen los beneficiarios del programa PAIMEF, para saber desde su perspectiva cómo consideran que se debe mejorar el programa PAIMEF y como se puede intervenir de mejor forma en la problemática.

Con base a lo anteriormente mencionado, se proponen las siguientes recomendaciones, partiendo de un análisis de factibilidad de la política pública (Administrativa, Instrumental y Política):

Según Giandomenico Majone (1975), la factibilidad debe definirse como todas a aquellas restricciones importantes en el análisis de las políticas públicas: las sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto como las técnicas y económicas; dichas restricciones permiten tomar decisiones con mayor precisión para la solución de los problemas. Es decir, la factibilidad te permite contar con un rango de probabilidad de éxito, contextualizada en tiempo y espacio en el diseño de propuestas de solución para determinada problemática social, en tanto se distingan estas restricciones referidas.

Dentro del análisis de factibilidad de las políticas públicas, se proponen tres dimensiones, mismas que se retoman del concepto emanado por Majone (1975) sobre factibilidad, y que son aterrizadas y conceptualizadas por Eugene Bardach (1977), Peter Knoenfel (2008) y, Arnold J. Melstner (1992): la factibilidad administrativa, la factibilidad instrumental y la factibilidad política.

La factibilidad administrativa, es aquella según Bardach (1977), que se desarrolla en el proceso de implementación de las políticas públicas, donde los distintos actores políticos, sociales y gubernamentales que intervienen en la implementación de una política poseen, distintos intereses y recursos. Pero además, estos actores ponen en marcha diversas estrategias específicas para

“jugar el juego de la implementación”, teniendo a la negociación y la persuasión como sus principales herramientas de desempeño, para ello propone la construcción de escenarios y el involucramiento de un actor capaz de arreglar las cosas (“fixer”) (Aguilar, 2003).

La factibilidad instrumental, según Knoenfel (2008), son todos aquellos recursos que se requieren en la implementación de la política pública, para ello menciona recursos tales como: humanos (personal), económicos (dinero), legales (normas), políticos (legitimidad), cognitivo (información), patrimoniales (infraestructura), coercitivos (fuerza), cronológicos (tiempo), relacionales (coaliciones) y retóricos (discurso).

La factibilidad política según Melstner (1992) está íntimamente relacionada con el apoyo, las metas y los valores, de quienes implementan las políticas públicas, para ello es importante recabar la información para el área de acción de la política que se analiza: 1) actores, 2) motivaciones, 3) creencias, 4) recursos, 5) sitios y 6) intercambios.

Para el caso de la presente investigación y con base a los resultados emanados del análisis de las variables del Modelo de Sabatier y Mazmanian, respecto a la implementación del programa PAIMEF en Quintana Roo, se propuso el siguiente análisis de factibilidad respecto a recomendaciones que inciden de manera directa en el mejoramiento de los resultados de las variables referidas.

**Tabla 31.- Análisis de factibilidad de políticas públicas (Administrativa, Instrumental y Política) del PAIMEF de Quintana Roo.**

Recomendación de PP	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Factibilidad
<b>Administrativa</b>				
1. Diseño de un programa de sensibilización en materia de género a personal directivo de las dependencias que se vinculen con el programa PAIMEF.	IQM			Alta
2. Diseño de un programa de reclutamiento y selección de personal que permita la contratación de perfiles que sean vinculados a la labor que van a realizar.	IQM			Alta
3. Diseño e implementación de Lineamientos de Ejecución del Programa PAIMEF.	IQM			Alta
4. Diseño e implementación de un Programa Permanente de Capacitación al personal que se encarga de la atención de las mujeres usuarias (Psicólogas, Abogados y Trabajadoras Sociales).	IQM			Alta
<b>Instrumental</b>				
1. Impulsar la creación de delegaciones en cada municipio de la IMEF.	IQM	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Media
2. Impulsar la creación de un Refugio para Mujeres en Situación de Violencia en el	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	OSC	Media

Municipio de Benito Juárez en coordinación con las OSCs.				
3. Incremento del presupuesto estatal para el cumplimiento de las acciones del PAIMEF y todas las relativas a violencia contra las mujeres.	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	IQM	Media
4. Diseño e Implementación de instrumentos (Convenios, Acuerdos) de colaboración con actores externos que permitan establecer las reglas claras para la ejecución del Programa PAIMEF.	IQM			Alto
5. Diseño e implementación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de Quintana Roo del periodo 2018-2022.	IQM			Alto
6. Diseño e Implementación del Reglamento del Sistema PASEVCM.	IQM	Consejería Jurídica del Ejecutivo	Secretaría de la Contraloría	Medio
<b>Política</b>				
1. Implementación de una Convocatoria Abierta para la Designación de la titular de la IMEF.	IQM	OSC	Poder Ejecutivo (Gobernador)	Bajo
2. Diseño de un Programa de Colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial Lograr en materia de violencia contra las mujeres.	IQM	Poder Judicial	Poder Legislativo	Alto



3. Construcción de una Agenda de Trabajo conjunto con los integrantes del Sistema PASEVCM para impulsar la participación de los mismos en la implementación del Programa PAIMEF.	IQM	Integrante del Sistema PASEVCM		Alto
4. Diseño de un Programa de Colaboración con la Fiscalía General de Justicia del Estado en materia de Atención de la Violencia contra las Mujeres (FGJ).	IQM	FGJ		Alto
5. Diseño de una estrategia de comunicación sobre la importancia de la Contraloría Social del PAIMEF.	IQM			Alto
6. Diseñar una estrategia de ampliación del periodo de ejecución del programa PAIMEF.	IQM	INDESOL	Poder Ejecutivo	Medio
7. Diseño e implementación de un esquema de seguimiento y monitoreo del PAIMEF a través del Sistema PASEVCM.	IQM	Integrantes del Sistema PASEVCM		Alto
8. Diseñar una estrategia de colaboración con las OSCs para ampliar la participación de la ciudadanía en la implementación del PAIMEF.	IQM	OSC		Alto
			<b>Fact Final:</b>	<b>Alta / Media / Baja</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

### **En materia administrativa (factibilidad Administrativa):**

1. *Diseño de un programa de sensibilización en materia de género a personal directivo de las dependencias que se vinculen con el programa PAIMEF.*

En esta recomendación se señala que la IMEF (IQM), quien es la responsable de la ejecución del PAIMEF, logre que su personal directivo conozca la importancia del programa, para que pueda generar mayor compromiso en la implementación del mismo y las tomas de decisiones se realicen con conocimiento de causa. Para ello se propone que se diseñe un programa de sensibilización en materia de género que puede ser implementado desde el PAIMEF. Asimismo, es fundamental que esta actividad de sensibilización se pueda contar con la participación del personal directivo de las dependencias con quienes se mantiene vinculación en la implementación del programa (Fiscalía General de Justicia del Estado, Comisión Estatal de Atención a Víctimas, las instituciones integrantes del PASEVCM).

2. *Diseño de un programa de reclutamiento y selección de personal que permita la contratación de perfiles que sean vinculados a la labor que van a realizar.*

Si bien, Quintana Roo es uno de las entidades federativas que durante del 2012-2016 señaló la importancia de contar con un personal capacitado encargado de dar atención a las mujeres en situación de violencia, es fundamental que se cuente con un Programa de Reclutamiento y Selección de Personal que permita contar en el Programa PAIMEF con personal con los perfiles adecuados para atender a mujeres en situación de violencia.

3. *Diseño e implementación de Lineamientos de Ejecución del Programa PAIMEF:* La elaboración de Lineamientos que establezcan las reglas claras y las responsabilidades de las áreas al interior de la IMEF (Dirección de Violencia, Planeación, Dirección General), encargada de ejecutar el Programa PAIMEF. Ello permitirá que el personal encargado de dar

seguimiento, tomar decisiones, y elaborar el proyecto y los informes del programa, cuenten con: un esquema de colaboración claro y concreto de la labor que realizan; de la responsabilidad que tienen al ejecutar dicho programa; y de los esquemas de vinculación con actores externos con quienes se mantiene colaboración para la implementación del Programa PAIMEF.

4. *Diseño e implementación de un Programa Permanente de Capacitación al personal que se encarga de la atención de las mujeres usuarias (Psicólogas, Abogados y Trabajadoras Sociales):* Contar con un Programa de Capacitación Permanente permitirá dar seguimiento al personal que lleva a cabo la atención de mujeres en situación de violencia y permitirá que los resultados de la atención sean más efectivos. Para ello es necesario que la IMEF incorpore el Programa dentro de las acciones de sus Programa Operativo Anual.

#### **En materia Instrumental (Factibilidad Instrumental):**

1. *Impulsar la creación de delegaciones en cada municipio de la IMEF:* Partiendo del análisis desarrollado en la tesis, y de la investigación realizada en las entrevistas y los documentales, se puede reconocer que los mecanismos de vinculación y la organización de la IMEF requiere una estrategia que permita la vinculación y suma de voluntades de actores externos, uno de los cuales son los municipios. Para ello es fundamental que en cada municipio haya una voz que represente al Instituto Quintanarroense de la Mujer, ya que eso permitirá una atención más cerca de las necesidades de las mujeres que viven alguna situación de violencia, y las alianzas con los ayuntamientos serán más efectivas. Sin embargo, es importante el tema presupuestal, por lo que se considera que es una recomendación que requiere de una suma de voluntades tanto del ejecutivo como del legislativo. Es importante mencionar que esta era la forma como se encontraba organizado administrativamente la IMEF desde su creación, sin embargo, en la administración de 2011 al 2016 se decidió hacer una reingeniería institucional, y ello llevó a que las delegaciones de

la IMEF, fueran eliminadas, quedando un total de cuatro delegaciones (Zona Maya, Solidaridad, Cozumel, Benito Juárez) para atender un total de once municipios. Esto tuvo como consecuencia que los mecanismos de colaboración con los municipios se diluyeran. Actualmente, solo se requeriría contar con delegaciones en 6 municipios más, ya que en uno de ellos se encuentra las oficinas centrales de la IMEF, por lo que el impacto presupuestal sería menor.

2. *Impulsar la creación de un Refugio para Mujeres en Situación de Violencia en el Municipio de Benito Juárez en coordinación con las OSC:* Es importante precisar que la alerta de género se presentó en los municipios de la Zona Norte (Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel), por lo que crear un refugio en la zona norte del estado es fundamental para la atención de las mujeres de las mujeres en situación de violencia, aunado que es donde se encuentra más de la mitad de la población del Estado, lo que implica condiciones de mayor complejidad. Para ello, se requiere de la suma de voluntades y una coordinación de trabajo con las Organizaciones de la Sociedad Civil para poder generar una estrategia de intervención más amplia en la atención de las mujeres.
3. *Incremento del presupuesto estatal para el cumplimiento de las acciones del PAIMEF y todas las relativas a violencia contra las mujeres:* Partiendo de los resultados de la investigación realizada, pero sobre todo de los hallazgos encontrados en las entrevistas realizadas, se observó que actualmente el presupuesto estatal dirigido a violencia es mínimo, ya que la mayor parte proviene del Gobierno Federal a través del PAIMEF. Sin embargo, este presupuesto no es suficiente cuando se requiere continuar con la atención de la población beneficiaria o cuando hay una demanda mayor de los servicios que se prestan; de manera que esto permitirá poder atender en mejores condiciones a las mujeres que viven una situación de violencia.
4. *Diseño e Implementación de instrumentos (Convenios, Acuerdos) de colaboración con actores externos que permitan establecer las reglas*

*claras para la ejecución del Programa PAIMEF:* Los resultados de la investigación permitieron observar que no se cuentan con instrumentos de colaboración con quienes son los principales involucrados en la problemática (Integrantes del Sistema PASEVCM y los Poderes Legislativo y Judicial), por lo que no existen los incentivos de colaboración que permitan incidir en la participación de los mismos en la ejecución del Programa PAIMEF, de manera que se requiere diseñar estos instrumentos de colaboración que dejen claro qué le corresponde aportar y realizar a cada actor partidario del Programa.

5. *Diseño e implementación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de Quintana Roo del periodo 2016-2022:* Actualmente no se cuenta con un programa estatal actualizado, por lo que se requiere que se diseñe y se pueda instrumentar para que se delinee las estrategias de intervención en la problemática de la violencia contra las mujeres, y que esto determine las acciones prioritarias a proyectar en el Programa PAIMEF.
6. *Diseño e Implementación del Reglamento del Sistema PASEVCM:* En el 2007 se instaló el Sistema PASEVCM, no obstante, desde su instalación a la fecha no cuenta con un Reglamento aprobado y difundido por lo que no existen reglas claras de colaboración de quienes participan en el mismo, por lo que es necesario diseñar este Reglamento que permitirá establecer las responsabilidades, y obligaciones de quienes lo conforman de manera vinculatoria.

#### **En materia política (Factibilidad política):**

1. *Implementación de una Convocatoria Abierta para la Designación de la titular de la IMEF:* Es importante que la titular de la IMEF, siempre tenga un respaldo ciudadano, sobre todo porque es vital que quien encabece las tareas a favor del reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, tenga conocimiento de causa y formación en la materia, por ello se requiere que se abra la convocatoria hacia la ciudadanía y que la

misma se difunda, para que se conozca los perfiles de quienes aspiran a dirigir este organismo. Esto permitirá dotar de legitimidad a quien toma decisiones a favor de las mujeres y sobre todo fortalecer su intervención de las decisiones del gobierno en turno.

2. *Diseño de un Programa de Colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial Lograr en materia de violencia contra las mujeres:* Es importante generar lazos de colaboración entre los tres poderes de gobierno, y sobre todo posicionar el tema en sus agendas, por lo que esta labor es fundamental para quien dirige la IMEF, de esta manera las acciones que se proyecten en el Programa PAIMEF tendrán mayor resonancia, en tanto se enmarquen en este Programa de Colaboración, que tienen que delinear objetivos y acciones claras a favor de las mujeres que viven en situación de violencia.
3. *Construcción de una Agenda de Trabajo conjunto con los integrantes del Sistema PASEVCM para impulsar la participación de los mismos en la implementación del Programa PAIMEF:* Es fundamental que se posicione la participación de quienes integra el Sistema PASEVCM, pues esto le permitirá dar legitimidad a todas las acciones que buscan atender la problemática de la violencia contra las mujeres, para ello se requiere de una Agenda de Trabajo Conjunto que va de la mano del diseño del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a través de la cual se establezcan las acciones prioritarias a atender para incidir en la disminución de la violencia contra las mujeres, así como se proyecten en el Programa PAIMEF del ejercicio en turno.
4. *Diseño de un Programa de Colaboración con la Fiscalía General de Justicia del Estado en materia de Atención de la Violencia contra las Mujeres (FGJ):* El papel de la FGJ es fundamental para el logro de los objetivos del programa PAIMEF, por ello es importante que se generen los puentes de vinculación para poder lograr una mejor atención de las mujeres que piden apoyo a través del Programa y que son transferidas a la

FGJ, por lo tanto, es fundamental construir un Programa de Colaboración en materia de atención de la violencia contra las mujeres, pues es uno de los principales punto de referencia de las mujeres que son víctimas de violencia, por lo que es necesario diseñar un programa que permita sensibilizar a su personal en materia de género y de atención a mujeres víctimas de violencia, así como construir una agenda de trabajo conjunto en la materia, esto permitirá contar con un incentivos que permiten ampliar la participación de la PGJ en la implementación del Programa PAIMEF.

5. *Diseño de una estrategia de comunicación sobre la importancia de la Contraloría Social del PAIMEF:* La Contraloría Social es un mecanismo de participación que permite dar mayor legitimidad a los resultados de la implementación del programa PAIMEF, pues con ello se visibiliza la intervención de la población beneficiaria, por lo tanto es importante construir una estrategia de comunicación que permita posicionar la importancia de este esquema de participación, ya que favorece el cumplimiento de los objetivos del Programa, aunado a que con ello se incentiva a los principales promotores de los beneficios del mismo.
6. *Diseñar una estrategia de ampliación del periodo de ejecución del programa PAIMEF:* Es importante que se logre ampliar el periodo de ejecución del programa, para ello es importante que tanto los gobiernos locales como el gobierno federal busquen un esquema que permita hacer permanente el programa PAIMEF, en consecuencia, se requiere diseñar una estrategia tanto presupuestal como operativa respecto al primer trimestre de cada ejercicio para que las mujeres no se queden sin los servicios que se ofrecen a través del Programa y se pueda contar con el personal de atención a lo largo de todo el año.
7. *Diseño e implementación de un esquema de seguimiento y monitoreo del PAIMEF a través del Sistema PASEVCM:* Es importante que el programa PAIMEF no solo se presente en el Sistema PASEVCM, sino que sirva de seno para la discusión de manera real de los contenidos de los proyectos

que se presentaran ante el INDESOL, así como se dé seguimiento a los resultado del mismo, por lo cual es se requiere un diseñar un esquema de seguimiento y monitoreo a través del propio sistema, que pueda ser asentado como acuerdo en las actas del mismo.

8. *Diseñar una estrategia de colaboración con las OSC para ampliar la participación de la ciudadanía en la implementación del PAIMEF:* ES importante incentivar la participación de la Sociedad Civil Organizada tanto en la elaboración como el seguimiento del programa PAIMEF, pues esto mejorará y ampliará los resultados del mismo, aunado a que con ello se incentiva a los promotores del programa, y permite el cumplimiento de los objetivos del mismo.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (2003), "Estudio introductorio", en su edición de *La implementación de políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 15-92.

Aguilar, Luis F. "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociológica*, año 19, núm. 54. enero-abril, 2004. pp. 15-38

Aguilar, Luis F. "Marco para el análisis de las políticas públicas", Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero 2007, FLACSO-México.

Alfarache Ángela G. y García Ramírez, Mayela. Guía 3. Políticas Públicas contra la violencia de género Maestría en Políticas Públicas y Género, FLACSO, 2011.

Alméras, Diane, et..al. *Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe Una propuesta para medir su magnitud y evolución*, Santiago de Chile, 2002.

Barcena, Alicia. *El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, Informe anual: 2013-2014, 2015.

Bardach, Eugene. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1977.

Barraza Morelle, Cecilia. *Continuum de la violencia: un desafío para las políticas públicas en La manzana de la discordia*, enero- junio, 2009. Vol. 4, No. 1, pp.19-25

CEAMEG. *La violencia contra las mujeres. Marco jurídico nacional e internacional* Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Camara de Diputados, México, 2010, pp.184

CEPAL. *El enfrentamiento de la Violencia Contra las Mujeres en América Latina y el Caribe*, Informe Anual 2013-2014, 2015, Chile, Naciones Unidas, pp. 89.

CEPAL. "Si no se Cuenta, no Cuenta, Información sobre la Violencia Contra las Mujeres", 2012, Chile, Naciones Unidas, pp.389

CONEVAL. *Informe Final de la Evaluación de Diseño Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres*, SEDESOL, 2015, México, pp. 46

Essayag, Compromiso de los Estados: Planes y Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe” PNUD, 2013.

Franco, Mónica. PAIMEF: Desafíos y oportunidades, 2016, Social Imind, Strategic Consulting.

García Prince, Evangelina, *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, Proyecto Regional de PNUD “América Latina Genera: Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador, 2008.

García Prince, Evangelina. “Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming: ¿De qué estamos hablando?, Marco conceptual Actualizado”, PNUD, 2011, El Salvador, 88p.

Hernández Dávila, Rossana; Soto Ramírez, Ricardo. “Estadísticas e indicadores sobre violencia de género” en *Violencia de Género en México*, CEAMEG, México, 2011, pp: 17-79.

Herrera, Cristina. Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México, INMUJERES, 2010, pp. 175-198  
Disponible en <http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Cristina%20Herrera/Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20prevenir,%20atender,%20sancionar%20y%20erradicar%20la%20violencia%20contras%20las%20mujeres%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

Herrera, Cristina. Estrategias implementadas por las IMEF para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. INMUJERES, Cuaderno de Trabajo #18, México, 2010. Disponible en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27473/ct18.pdf>

INDESOL Índice de Fortalecimiento Institucional para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres, 2017, México.

INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)”, INEGI, 2016, Aguascalientes disponible en [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/violencia2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/violencia2016_0.pdf)

INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)”, INEGI, 2015, Aguascalientes disponible en <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>

INEGI, Las mujeres en Quintana Roo, UNIFEM, México, 2008, 36p, Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso\\_Nacional\\_Legislativo/delitos\\_estados/Las\\_Mujeres\\_Quintana\\_Roo.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso_Nacional_Legislativo/delitos_estados/Las_Mujeres_Quintana_Roo.pdf)

INEGI, Panorama sociodemográfico de Quintana Roo 2015, Encuesta Intercensal, INEGI, 2015 DISPONIBLE EN [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/panorama/702825082338.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082338.pdf)

IQM, Diagnóstico de la Violencia en Quintana Roo, 2017, Disponible en [http://www.iqm.gob.mx/portalxxxxccxx/Instituto/materiales/Diagnostico\\_VG\\_QROO.pdf](http://www.iqm.gob.mx/portalxxxxccxx/Instituto/materiales/Diagnostico_VG_QROO.pdf)

Jiménez Rodrigo, María Luisa; Guzmán Ordaz, Raquel. “El caleidoscopio de la violencia contra las mujeres en la pareja desde la desigualdad de género: una revisión de enfoques analíticos” en Revista de Estudios Sociales, Madrid, España, 2015, pp. 93-105

Knoefel, Peter, Larue, Corinne, Varone, Frederic. “Análisis y gestión de políticas públicas”, Grupo Planeta, 2008.

Lagarde Marcela. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Col. Posgrado, No. 8, 2a. ed., 1993, México.

Lagarde Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Cuadernos Inacabados 25, horas y HORAS la editorial, Madrid, 1996.

Lang, Miriam. ¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México, Iberoamericana (2001-), Nueva época, Año 3, No. 12 (Diciembre de 2003), pp. 69-90

Majone, Giandomenico. “La factibilidad de las políticas Sociales” en *La Hechura de las Políticas* de Luis F. Aguilar Villanueva, Porrúa, México, 1992: 393-432

Melstner, Arnold J. “La factibilidad Política y el análisis de Política” en *La Hechura de las Políticas* de Luis F. Aguilar Villanueva, Porrúa, México, 1992: 367-392

OEA, MECSEVI, Informe Final 2012. Disponible en <http://www.oas.org/es/mesecevi/informesnacionales.asp>

ONU. Gender Maintreaming an Overview. 2002, Disponible em <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>

ONU. *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, A/61/122/Add.1, 2006.*

ONU, “20 Años. Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993”; 2013, Disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)

OMS. Violencia contra la mujer, Violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer, Nota descriptiva, Noviembre de 2016, disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es>

PNUD. Los derechos de las mujeres en el Estado de Quintana Roo, IQM, México, pp. 133.

Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. (2003), “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La Implementación de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 323-372.

Sagot, Monserrat. Los Límites de las Reformas: violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina, *Rev. Ciencias Sociales* 120: 35-48 / 2008.

### **Documentos Normativos y Programáticos revisados:**

- Encuesta Nacional de la Dinámica en los Hogares, INEGI, 2011.
- Informes Trimestrales del PAIMEF del INDESOL (2012-2016)
- Informes anuales del PAIMEF del Instituto Quintanarroense de la Mujer (2012-2016).
- Ley general de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Estado de Quintana Roo.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2012-2018.
- Plan Estatal de Desarrollo, 2011-2016.
- Programa Para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Quintana Roo, 2011-2015
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de Quintana Roo, 2013-2016.
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2013-2018.
- Programa para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación, 2012-2018.
- Proyectos Aprobados del PAIMEF del Instituto Quintanarroense de la Mujer (2012-2016).
- Reglas de Operación del PAIMEF, Diario Oficial de la Federación, (2012-2016).