

**Elementos que Inciden en el Empoderamiento de
Niñas, Niños y Adolescentes con Perspectiva de Género,
Alrededor de las Feminidades y Masculinidades, frente a las Acciones para
Prevenir la Violencia de Género y Contra las Mujeres**

El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la
Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM): reconociendo el papel de las
masculinidades en la prevención

Claudia Alonso Pesado
Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Diciembre 2020

CONTENIDO

MASCULINIDADES PARA PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y EL SNPASEVM	5
METODOLOGÍA	7
CAPÍTULO I. ENFOQUES TEÓRICOS EN EL ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (SNPASEVM).....	12
EL SISTÉMICO: EN LA ORGANIZACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL ESTADO	12
<i>El SNPASEVM Como Sistema</i>	<i>21</i>
EL PATRIARCADO Y LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO, SISTEMA SEXO/GÉNERO, Y LOS MANDATOS DE FEMINIDAD Y MASCULINIDAD	32
<i>Masculinidades</i>	<i>37</i>
<i>Las Violencias Contra las Mujeres y de Género</i>	<i>46</i>
CAPÍTULO 2. SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (SNPASEVCM).....	60
MARCO JURÍDICO DEL SNPASEVCM.....	61
<i>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.....</i>	<i>65</i>
<i>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)</i>	<i>68</i>
<i>La Estructura y Componentes del Marco Jurídico Vigente que Definen al SNPASEVM</i>	<i>80</i>
COMPONENTES DEL SNPASEVM: ÓRGANO ARTICULADOR; ATRIBUCIONES; POLÍTICAS;	
MODALIDADES DE LAS VIOLENCIAS; MODELOS Y EJES DE ACCIÓN; Y PRESUPUESTOS	84
<i>Órgano articulador.....</i>	<i>85</i>
<i>Atribuciones</i>	<i>99</i>
<i>Política Nacional Integral y Programa Integral para Prevenir, atender, Sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM).....</i>	<i>109</i>
<i>Los tipos y modalidades de violencia</i>	<i>114</i>
<i>Modelos y Ejes de Acción</i>	<i>119</i>
<i>Componentes en órdenes y poderes de gobierno</i>	<i>130</i>
MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	139
<i>Monitoreo</i>	<i>140</i>
<i>Seguimiento</i>	<i>141</i>
<i>Evaluación.....</i>	<i>143</i>

<i>Conclusiones</i>	144
---------------------------	-----

CAPÍTULO 3. LA PREVENCIÓN EN EL MODELO INTEGRAL DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 149

DEFINICIÓN DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LOS MARCOS INTERNACIONALES Y NACIONALES	149
LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y FUNCIONAMIENTO	154
<i>El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM)</i>	154
<i>Comisión de Prevención del SNPASEVM</i>	172
MARCO PROGRAMÁTICO Y ACCIONES	185
<i>Criterios para el Análisis de los Programas</i>	187
<i>Resultado del análisis del PIPASEVM y del PROIGUALDAD respecto a la prevención particularmente con intervenciones en hombres y desde el enfoque de masculinidades</i> .	230
INFORMES DEL PIPASEVM Y PROIGUALDAD	234
<i>Informe PIPASEVM 2014-2018</i>	235
<i>PROIGUALDAD 2013-2018</i>	241
<i>Resultados del Análisis Realizado a los Informes del PIPASEVM 2014-2018 y del PROIGUALDAD 2013-2018</i>	246
EL PRESUPUESTO	248
<i>Marco General</i>	248
<i>El presupuesto</i>	249
<i>El ciclo presupuestario con perspectiva de género</i>	250
<i>Las leyes</i>	250
<i>Marcos jurídicos específicos</i>	255
<i>Marcos Jurídicos temáticos</i>	263
<i>Planeación</i>	263
<i>Programación</i>	264
<i>Los programas y sus niveles</i>	264
<i>El presupuesto</i>	269
<i>Concentración del gasto</i>	272
<i>Últimos componentes del Ciclo de Presupuestación</i>	275
<i>El abordaje sistémico</i>	276
<i>Recomendaciones</i>	277

CONCLUSIONES.....	279
CAPÍTULO 4. LA PROPUESTA	284
EL ENFOQUE.....	287
LOS COMPONENTES Y SU ALCANCE.....	290
<i>El órgano Articulador, sus Integrantes, las Sesiones y su Agenda, las Comisiones, los Grupos de Apoyo Técnico, los Grupos de Trabajo y el Consejo que Conozca y Actualice le PIPASEVM.....</i>	<i>290</i>
<i>Atribuciones, Política Nacional Integral, PIPASEVM y Presupuesto basado en resultados</i>	<i>301</i>
<i>Tipos y modalidades de violencia.....</i>	<i>305</i>
<i>Modelos, Ejes de Acción y Medidas y Acciones.....</i>	<i>308</i>
<i>Otras Recomendaciones específicas en Cuanto la Revisión Integral de la LGAMVLV, sus Reglamentos y Lineamientos.</i>	<i>318</i>
REFERENCIAS.....	320
APÉNDICE 1.....	327
APÉNDICE 2.....	342
APÉNDICE 3.....	353
APÉNDICE 4.....	362

Masculinidades para Prevenir la Violencia Contra las Mujeres y el SNPASEVM

Uno de los problemas de mayor preocupación en el mundo ha sido el de los diferentes tipos de violencia contra las mujeres en los últimos años y, especialmente, en México.

A pesar de los cambios en el marco jurídico y constitucional, así como en el diseño de políticas públicas de nuestro país, la violencia en contra de las mujeres se ha exacerbado. Los esfuerzos normativos e institucionales no han logrado realmente prevenir, sancionar o erradicar la violencia.

Es un hecho que, en México el Sistema Nacional de Prevención, Atención Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante SNPASEVM) aún no logra institucionalizarse de modo sistémico conforme con el marco jurídico que le da origen para lograr su cometido, no obstante que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia (LGAMVLV) del 1 de febrero de 2007, estableció formalmente su instalación y funcionamiento, y que se han producido cambios importantes al marco jurídico (buscando su alineación con la legislación internacional), en el desarrollo institucional y en la elaboración e implementación de políticas públicas, mediante el desarrollo de los programas nacionales y locales que ordena este marco jurídico para garantizar a las mujeres vivir libres de violencias.

Pero este complejo problema no radica solamente en la debilidad o ausencia del SNPASEVM, sino en las formas de interpretación del enfoque de igualdad de género, en la comprensión y el tratamiento de la violencia, que ha imperado en su diseño y en los programas y acciones de prevención, atención, sanción y erradicación. Esta situación se ha mantenido así prácticamente desde la administración antepasada, por lo que difícilmente cambiará la situación de la violencia, como las cifras nos lo muestran, mientras no se replanteé la idea de contar con un funcionamiento, una política nacional y modelos integrales de prevención, atención, sanción y erradicación por las modalidades de la violencia que se enuncian en la LGAMVLV, que tengan en el centro a las mujeres y niñas en su condición de sujetas que viven la violencia generada desde las relaciones de género que soporta el sistema patriarcal y que se concretan de manera diferenciada según la situación de la mujer por su edad, el origen étnico, racial, poblacional, ocupacional, migratorio, educativo, entre otros.

La violencia de género y hacia las mujeres es un problema complejo, multicausal y altamente dependiente de factores culturales, sociales y contextuales, por lo que la mejor manera para la erradicación es la prevención. En ese sentido, la presente investigación aporta elementos relevantes para la toma de decisiones en el sector público, en particular en lo que respecta a la visión sistémica de la prevención de la violencia con perspectiva de género.

En el primer apartado se establecen los referentes teórico-conceptuales con los que constituyen las categorías que guiaron el análisis, los cuestionamientos y posibles alternativas de solución de los obstáculos que presenta el SNPASEVM a partir del abordaje en tres ámbitos de problematización: 1) el sistémico relativo a la organización y configuración del Estado; 2) el patriarcado, la división sexual del trabajo, el sistema sexo/género y los mandatos de feminidad y masculinidad, y 3) el ámbito de las violencias contra las mujeres y de género. Incluye el análisis general del SNPASEVM bajo dichos referentes teóricos, teniendo en consideración que esta instancia interinstitucional es la encargada de definir y coordinar la aplicación de las políticas en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En el segundo apartado se analiza el marco jurídico que da origen y sustento al SNPASEVM, se identifica la armonización conceptual entre la LGAMVLV y sus Reglamentos, así como los componentes que hacen al SNPASEVM en tanto órgano articulador, sus atribuciones, políticas, modelos de intervención y presupuestos, desglosado en sus órdenes y poderes de gobierno; y se aportan elementos para revisar y reformar el marco jurídico para mejorar el funcionamiento sistémico con perspectiva de género, la coordinación y la implementación conjunta de los planes y acciones, y para potenciar la prevención de la violencia.

En el tercer apartado se analiza el eje de prevención en el Modelo Integral de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, en su estructura y funcionamiento institucional, marco normativo y programático, y en el presupuesto. Desde las actas de sesiones del SNPASEVCM y de la Comisión de Prevención y las acciones de prevención asociadas al marco jurídico y aquellas que se relacionan con la intervención alrededor de las masculinidades que se desprenden del marco programático, se aprecian algunas de las causas que han generado las limitaciones en el funcionamiento articulado del SNPASEVM y la Comisión de Prevención, así como la aplicación de las políticas y la imposibilidad de conocer su impacto.

En el cuarto y último apartado se realizan las propuestas para llevar a cabo una reforma integral del marco jurídico que atienda los enfoques sistémico y de género, desde la propia LGAMVLV, y la armonización de sus reglamentos y lineamientos con ésta; así como una nueva mirada funcional para caminar hacia la erradicación de la violencia contra las mujeres. A partir de los elementos analizados en los tres apartados anteriores, se especifica el enfoque que debe tener dicha propuesta, así como sus componentes y su alcance. Asimismo, se incluyen recomendaciones específicas sobre modificaciones pertinentes a los instrumentos normativos analizados que enmarcan el SNPASEVM.

Esperamos que las descripciones y análisis que se desarrollan contribuyan tanto a la labor legislativa del Senado de la República, como a la labor ejecutiva del Sistema Nacional de

Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).

Metodología

En la presente investigación se analizan, en el periodo de 2008 a 2020, las razones legales, administrativas, programáticas, presupuestales, organizativas y funcionales, desde un enfoque sistémico y de género, que han impedido el adecuado desenvolvimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM), con la finalidad de proponer un nuevo enfoque para el modelo de prevención. Para ello, se plantearon las siguientes interrogantes: 1. ¿De qué manera la teoría de las masculinidades contribuiría en la reformulación de mejores políticas públicas y, específicamente, el diseño de programas y estrategias de atención y prevención?; 2. ¿Cuáles son las causas por las que el actual SNPASEVM ha perdido impacto frente al problema de la violencia a nivel nacional y por qué deberíamos desarrollar sin dilación el eje de prevención?; 3. ¿Cuáles son los principales obstáculos en la estructura institucional y en el marco programático que afectan la funcionalidad y la eficacia del eje de prevención contra la violencia?; y 4. ¿Cuáles son los ejes teórico-programáticos para transitar hacia un nuevo modelo integral de prevención nacional?

Para responderlas se llevó a cabo una investigación cualitativa documental con entrevistas semiestructuradas. En el trabajo de gabinete se construyeron los enfoques teóricos, se revisó la normativa en la materia del marco jurídico internacional y nacional, específicamente para el marco nacional desde su creación y su proceso de reformas, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV); el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV); el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RFSNPASEVM), y los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del SNPASEVM. Para reconocer elementos comunes con el marco jurídico citado en materia de violencia contra las mujeres y las niñas, se revisaron además la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Asimismo, se examinaron, de 2007 a 2020, los principales instrumentos de política pública para la erradicación de la violencia contra las mujeres el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM), el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres

(PROIGUALDAD), con sus informes de resultados por cada año del periodo de estudio, los informes de resultados anuales del SNPASEVM, y las actas de las sesiones ordinarias tanto del Sistema, como de la Comisión de prevención del SNPASEVM.

La revisión de los programas buscó identificar los objetivos, estrategias y líneas de acción vinculadas con la Prevención, así como los resultados y actividades relevantes reportadas en los informes anuales; en ambos casos se centró la atención en aquello que se advirtiera mayormente vinculado al trabajo con hombres, niños, jóvenes o en torno a masculinidades. Se sistematizaron las actas de las sesiones de la Comisión de Prevención y del SNPASEVM, para conocer su forma de organización y funcionamiento, encontrar cuál ha sido la agenda de trabajo, quiénes acuden, quiénes toman decisiones, quiénes las ejecutan, si los programas de trabajo tienen que ver con lo que el marco normativo que rige al SNPASEVM y a la Comisión de Prevención.

Adicionalmente, se hicieron entrevistas semiestructuradas con informantes clave para validar los hallazgos del trabajo documental y encontrar nuevos aspectos de análisis. Los actores sociales y políticos (9) se eligieron de acuerdo con su involucramiento en el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) en algún periodo de tiempo que va de 2005 a 2020. Además, se entrevistó a un especialista en estudios de género, masculinidad, violencia masculina y metodologías de intervención. La guía temática de las entrevistas está en el Apéndice 1.

Tabla 1

Entrevistas realizadas por persona, cargo, institución.

No.	Periodo de involucramiento	Institución	Persona/s	Cargo por el que se entrevista
1	2003-2006	Cámara de diputadas/os	Angélica de la Peña Gómez	Diputada Federal en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Diputada iniciadora de la LGAMVLV en 2005 y 2006
2	2018-2021	Cámara de diputadas/os	Wendy Briceño Zuluoaga	Diputada Federal en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados por el partido MORENA. Es la Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género. Impulsó activamente la incorporación de la

No.	Periodo de involucramiento	Institución	Persona/s	Cargo por el que se entrevista
				Violencia Política contra las Mujeres
3	2007 a 2019	Inmujeres	Pablo Navarrete Gutiérrez	Coordinador de Asuntos Jurídicos del INMUJERES
4	2019-2020	INMUJERES	Anabel López Sánchez	Directora General para una Vida Libre de Violencia y para la Igualdad Política y Social Secretaría Técnica del SNPASEVM. Fue titular del Instituto Oaxaqueño de las Mujeres
5	2020	CONAVIM	Erika Troncoso Saavedra	Coordinadora de estudios e investigación para la erradicación de la violencia de género; y Encargada del Sistema en la CONAVIM
6	2007-2020	INMUJERES y CONAVIM	Irma Jiménez Lugo	Subdirectora de Impulso al respeto y promoción de los derechos humanos, equidad de género y educación de la CONAVIM Trabajó en INDESOL en el PAIMEF en 2007, en INMUJERES de 2008 a 2013, en SEP de 2013 a 2018 y ahora en CONAVIM 2018 a 2020, da seguimiento al Programa Integral y Comisiones del Sistema
7	2013-2020	INDESOL	María Antonia González del Castillo	Directora General Adjunta de Igualdad de Género. Experiencia en Alerta Amber y participa en representación de la suplente en sesiones del SNPASEVCM y Comisión de atención
8	2009-2017	Chihuahua Exfuncionaria de ICHMUJERES	Patricia López Minguría	Chihuahua. Operación del sistema local; desarrollo de acciones para institucionalización de la perspectiva de

No.	Periodo de involucramiento	Institución	Persona/s	Cargo por el que se entrevista
				género. Relación con OSC
9	2011 y 2013-2018	Académica e IMEF	Teresa Incháustegui Romero	Académica experta en género, diseñó en 2011 el modelo ecológico y fue titular del entonces INMUJERES CdMx ahora Secretaría de la Mujer de la Cd. Mx.
10	N/A	Hombres por la Equidad A.C.	Roberto Garda Salas	Especialista en estudios de género, masculinidad, violencia masculina y metodologías de intervención. Economista con maestría en sociología.
11	2014-2020	Secretaría de Educación Pública	Guadalupe Gómez Goujón	Jefa de departamento de registro y sistematización sobre violencia de género en la Dirección de Atención de la Violencia Laboral y Docente de Género, adscrita a la Dirección General Adjunta de Igualdad de Género de la SEP.

Para orientar la investigación se partió de tres objetivos básicos: 1) Contribuir a que el Sistema Nacional de Prevención Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) defina con mayor precisión su naturaleza y funcionamiento, mediante la precisión de los enfoques teóricos que le constituyen. 2) Conocer, respecto al eje de prevención, la capacidad institucional y sistémica desarrollada, conforme al marco jurídico y a los enfoques teóricos de sistemas, de género y masculinidades, para ampliarla y/o fortalecerla. 3) Aportar los argumentos y evidencias sobre el peso de las masculinidades en la reformulación del diseño de programas y estrategias de atención y prevención.

Las hipótesis planteadas fueron tres: 1. Hay aspectos legales, administrativos, programáticos y procedimentales que han impedido el adecuado desenvolvimiento del SNPASEVM, lo que se ha traducido en una limitada efectividad en los programas de prevención de la violencia a lo largo del país. 2. Uno de los problemas específicos en las diferentes acciones

de prevención es el enfoque sobre quiénes deberían de ser los “sujetos” de la intervención del Estado, debido a que, al ponderar solamente a las mujeres como sujeto base de la prevención-atención dentro de los programas y acciones, se deja de lado un enfoque integral en la solución de la violencia. Se debe reconocer también a los hombres como “sujetos” de intervención, no sólo como agresores activos, sino como a quienes se les educa para constituirse en opresores, controladores, poseedores y violentos desde la niñez y la adolescencia. Así, la incorporación de las masculinidades en el eje de prevención contribuirá en la reformulación de programas y estrategias de prevención de la violencia de género y contra las mujeres. 3. Al existir pocas acciones desde la perspectiva de género y la construcción de las masculinidades en el marco programático que se dirijan de manera especializada y focalizada a niños, adolescentes, jóvenes y adultos, (hombres todos), en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y de género se termina reforzando la supremacía de lo masculino sobre lo femenino.

La investigación se hila sobre dos enfoques teóricos: la teoría de sistemas y las teorías de igualdad de género y masculinidades. Bajo el análisis sistémico de Niklas Luhmann se realizó el análisis de la organización institucional que se desprende del marco jurídico de la materia, tomando en cuenta las estructuras, los programas, los presupuestos y los niveles de competencia por gobiernos y poderes, para determinar los vacíos, faltantes y/o duplicidades que se presentan y que son factores determinantes para su adecuado funcionamiento y, por ende, factores que impiden la eficacia en la erradicación de la violencia. Desde el feminismo, se recuperaron los estudios de género y de las masculinidades en la estructura patriarcal del Estado como referentes teóricos. Este marco permite explicar cómo se organiza el Sistema y los vacíos alrededor de éste y cómo las acciones se han permeado o no de los enfoques teóricos.

Capítulo I. Enfoques Teóricos en el Análisis del Sistema Nacional de Prevención Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres (SNPASEVM)

En México se cuenta con el Sistema Nacional de Prevención, Atención Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante SNPASEVM)¹ con el que se busca garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, sin embargo partimos de que no ha logrado institucionalizarse de modo sistémico conforme a lo que implica el desarrollo teórico sistémico, ni a las formas de interpretación del enfoque de igualdad de género en el tratamiento de la violencia, que ha imperado en su diseño desde el marco normativo reglamentario y en el de los programas y acciones de prevención, atención y sanción.

Para abordar los aciertos, obstáculos y retos del SNPASEVM, es menester contar con referentes teórico-conceptuales por lo que, en este capítulo para el análisis del abordaje en tres ámbitos de problematización, mismos que nos permitirán construir la estructura categorial que guiará el análisis, los cuestionamientos, las respuestas, o posibles alternativas. Estos son:

- El sistémico, relativo a la organización y configuración del Estado.
- El patriarcado y la división sexual del trabajo, sistema sexo/género, y los mandatos de feminidad y masculinidad.
- El de las violencias contra las mujeres y de género.

El Sistémico: En la Organización y Configuración del Estado

Para comprender las dificultades que entraña la organización de los órganos gubernamentales y la coordinación que requieren para cumplir sus funciones sustantivas es pertinente partir de la teoría de sistemas, principalmente del sociólogo Niklas Luhmann.² Sin

¹ Mecanismo interinstitucional que coordina a los órdenes de gobierno para conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, cuyos integrantes son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Salud, La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Fiscalía General de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV], Artículo 36)

² La teoría General de sistemas "... trabajo emprendido por Luhmann considerado como el de mayor envergadura que haya sido elaborado en la sociología del siglo XX (Rodríguez 1997, VIII-IX), va desde la construcción de una epistemología hasta el estudio detallado de los diversos componentes que tiene la sociedad. Su trabajo puede agruparse en los siguientes pasos: el primero es la elaboración de una propuesta epistemológica de la teoría; el segundo es construir una teoría general de la sociedad, que está sostenida a su vez en cinco teorías generales: y

embargo, previo a entrar la reflexión del concepto, resulta útil identificar a groso modo la evolución de la construcción histórica de esta teoría de un modo general.

Si bien, es un hecho afirmar que la teoría de sistemas tal como la conocemos surgió posterior a las primeras décadas de la segunda guerra mundial (SGM), sus antecesores, al menos indirectos, que influenciaron la teoría de algún modo y que su razonamiento visualizaba las relaciones sistémicas, se pueden encontrar desde los primeros sociólogos del siglo XIX, los escolásticos de la época medieval e incluso hasta en los filósofos griegos.

No obstante, se atribuye de una manera más directa a los primeros pensadores de la sociología del siglo XIX que al buscar consolidar su disciplina, emplearon una serie de métodos y observaciones ordenadas para lograr su propósito. Entre estos autores destacan principalmente los sociólogos: Comte, Durkheim, Spencer y Pareto y desde la antropología funcionalista: Malinowski y Radcliff-Brown

Desde la época clásica hasta la época moderna ya se podían encontrar algunos indicios sobre el razonamiento sistémico para aprehender el mundo, no fue sino hasta el siglo XX con precursores como el biólogo norteamericano Ludwig von Bertalanffy los que plantearon la necesidad, desde la ciencia de la biología de contar con un programa teórico general con el propósito de explicar fenómenos biológicos distinto de los tradicionales conceptos y marcos científicos mecanicistas y reduccionistas heredados desde el siglo XVI. Así se tenía que,

La diferencia central entre la epistemología sistémica, propuesta por Bertalanffy, y la del positivismo lógico o del empirismo, (...) está en que la epistemología sistémica tiene una visión *perspectivista*. En ella no se trata de descomponer lo observado en sus elementos básicos, ni buscar explicaciones en términos de causalidad lineal, sino de la comprensión de todos organizados de muchas variables. Una perspectiva no acaparaba todo el conocimiento, es una de las formas creadas por el hombre para relacionarse con el mundo... (Arnold y Rodríguez, 1990, citado en Rodríguez et al, 1999, pp. 40-41).

Pronto la necesidad de este autor para con la biología se vería transmitida al resto de las disciplinas académicas, tanto naturales como sociales. Por lo que posterior a la Segunda Guerra

seguido la de sistemas, la de comunicación, la devolución, la de diferenciación de la sociedad y la de auto descripción de la sociedad; como tercer y último paso, - y el cual es un esfuerzo constante a lo largo de todo su trabajo- una serie de monografía sobre campos específicos de aquellos sistemas sociales (política, economía educación, derecho, religión, ciencia, el ámbito de la intimidad y últimamente el arte." (pp. 108-109 La metáfora sistémica, o cómo el mundo de la economía lo describe Niklas Luhmann Lecturas de Economía No. 55 Medellín, julio-diciembre 2001).

Mundial se fundaría la *Sociedad para la Investigación de Sistemas Generales* con el fin de hacer transferibles conceptos, leyes y modelos de una disciplina a otra.

Este ambicioso proyecto partía de la idea de “afirmar que este cambio consistía en el paso del reduccionismo cartesiano a la comprensión holística de un todo que es más que la suma de sus partes aisladas” (Rodríguez y Arnold. 1999, p.36). Independientemente del origen de los sistemas (naturales o artificiales) o en cuanto su ambiente (cerrado o abierto) “los sistemas se definen por una relación dinámica entre *inputs* (entradas) y *outputs* (salidas). El sistema mismo es el encargado de procesar los materiales que provienen del ambiente, para lo cual dispone de organización y estructura interna” (Rodríguez y Arnold, 1999, p.40).

Posteriormente, llegaron los aportes de áreas como la cibernética y la sociología. La primera poniendo especial atención a los problemas de control y comunicación con un enfoque interdisciplinar que, en resumidas cuentas, “la cibernética trabaja con un modelo de sistema que recibe información del entorno *input*, la procesa internamente y entrega una información *output* al medio ambiente” (Rodríguez y Arnold, 1999, p.47) que pronto tuvo aceptación y aplicación en distintos campos como la ingeniería, la lingüística o la robótica.

Con el avance en las disciplinas pronto se siguió extendiendo a más campos como la antropología socio cultural y la politología donde encontró aceptación exitosa aplicando los modelos de sistemas abiertos. Para la sociología, la teoría de sistemas tuvo su aplicación en los Estados Unidos de América con el sociólogo Talcott Parsons el cual desarrolló toda una teoría de la acción y sistemas clasificada en la corriente del estructural-funcionalismo.

De este modo Valencia nos señala que la teoría clásica de sistemas se entiende por sistema “un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, cuya unidad le viene dada por los rasgos de esa interacción y cuyas propiedades son siempre distintas a las de la suma de propiedades de los elementos del conjunto.” (2001, p. 111).

En los años setenta, la teoría de sistemas camina hacia una evolución importante con la aparición de las teorías de la autoorganización, que “...consideraban sistemas que pueden autoorganizarse, creando con ellos su propia estructura y los elementos que le componen...mediante una clausura autorreferente” (Valencia. 2001, p.111)

Niklas Luhmann para desarrollar su teoría se nutre de estas teorías que forman parte de la teoría de sistemas y busca con ella explicar los fenómenos complejos de la sociedad mundial, su pretensión fue elaborar una supra teoría de la sociedad, y para ello construye una serie de categorías que permiten explicar y comprender a la sociedad moderna, a través de las estructuras sociales y ver los problemas de la sociedad contemporánea, así como los riesgos que no son visibles de la misma.

Esta teoría de Luhmann, al tener la intención de constituirse en una teoría general de la sociedad, tiene la cualidad de estar sostenida como lo señala Valencia (2001) en cinco teorías generales "...la de sistemas, la de comunicación, la de evolución, la de diferenciación de la sociedad y la de auto adscripción de la sociedad; y a la vez se identifica en su teoría el estudio detallado sobre aspectos concretos y particulares de los sistemas sociales referidos a la política, la economía, la educación, el derecho, la religión, la ciencia, el ámbito de la intimidad, así como el arte (p.108). La lógica que nos propone tiene una pretensión de universalidad ya que busca su aplicabilidad a los fenómenos sociales de toda índole y en cualquier espacio (cabe resaltar que entre muchas de sus preocupaciones se encontraba la teoría de la administración y la burocracia, de allí su pertinencia para la presente investigación); para ello dialoga con diversos campos disciplinarios como la Sociología, el Derecho, la Ciencia Política, la Física, la Lógica, la Psicología y con la Biología.

Con este contexto, entre las categorías primordiales –dentro del vasto análisis de la prolífica obra creada por Luhmann a lo largo de su vida– y para el tema que nos ocupa, nos centraremos en las siguientes: sistema, entorno, sistema social, comunicación, subsistema, complejidad, autopoiesis, diferenciación funcional, función, estructuras, elementos y decisiones. Luhmann reconoce que en los sistemas puede haber dos tipos: abiertos y cerrados, los primeros refieren a que estos son *abiertos*, "en la medida en que los estímulos provenientes del entorno pueden modificar la estructura del sistema" (1996, p. 47), es decir, todo estímulo del entorno puede modificar un sistema, en el caso del mundo biológico una mutación no prevista puede cambiar su sistema, en el mundo social es la comunicación. Esto es, que realizan intercambio de energía o información con el entorno. A la vez, en los sistemas abiertos, surgen tres teorías subsidiarias, las cuales buscan dar respuesta a la pregunta de qué tipo de relación debe darse entre sistema y entorno: i. Input/output; ii. *Feed back* negativo; iii. *Feed back* positivo.³

³ *Input/output*. Se dirige a la relación más específica entre sistemas y sistemas-en-el-entorno, de manera global, presupone que el sistema desarrolla una alta indiferencia con respecto al entorno, en ese sentido, el entorno carece de significación para el sistema; de tal manera que no es el entorno el que puede decidir cuáles son factores determinantes que propician el intercambio, sino sólo el sistema. El sistema posee, entonces, una autonomía relativa en la medida en que desde él mismo se puede decidir lo que hay que considerar como output, como servicio, como prestación y que pueda transferirse a los otros sistemas en el entorno (Luhmann, 2000, p.48).

Feed back negativo. Concepto nacido de la cibernética que básicamente consiste en "cómo lograr *outputs* relativamente estables frente a un entorno inestable o de situaciones variables [...] El punto decisivo del diseño del modelo se concentra entonces en cómo medir la distancia o el cambio de estado en el entorno, para que el sistema tenga tiempo de dar una respuesta estable" (...) "El principio básico consiste en cómo entra, en función una disposición del sistema cuando se produce una distancia considerable en el entorno y que obliga al sistema a reaccionar para lograr la estabilidad" (...) "Se trata únicamente de la capacidad de reducir las distancias (desviaciones, alejamientos) entre el sistema y el entorno que pudieran poner en peligro la existencia del sistema: distancias entre el fin propuesto y la realidad, desviaciones con respecto a un grado de temperatura prefijado" (Luhmann.2000, pp.51- 52).

En cuanto, a los sistemas cerrados afirma Luhmann que hay sistemas que desde su interior son capaces de llevar a cabo un proceso por medio del cual diferencian la observación con la finalidad de aumentar su capacidad frente al entorno, y que, en general, se pueden distinguir tres tipos de sistemas por el modo en que realizan esta observación: biológicos, (referido a la reproducción gracias a ella misma), psíquicos (se reproduce a través de los procesos de consciencia), sociales (que es el que se reproduce a través de la comunicación) (2000, p.55).

Respecto al sistema social, Luhmann dice que “el sistema es la diferencia que resulta de la diferencia entre sistema y entorno [...] Toda la teoría está sustentada, entonces, en una disposición sobre la diferencia: el punto de partida debe arrancar de la disparidad entre sistema y entorno” (2000, p. 62). Esto quiere decir que un sistema es una forma de dos lados “y uno de esos lados (el del sistema) se puede definir mediante un único tipo de operador” (p. 67). Ese operador al que se refiere es la comunicación, la sociedad más que un conjunto de individuos es comunicación, y como sistema se autorreproduce a partir de la comunicación. “Un sistema social surge cuando la comunicación desarrolla más comunicación, a partir de la misma comunicación” (p.68). En otras palabras, “el sistema es una diferencia que se produce constantemente a partir de un sólo tipo de operación. La operación lleva a efecto el hecho de reproducir la diferencia sistema/entorno en la medida en que produce comunicación sólo mediante comunicación” (p.69).

La categoría de sistema no se puede entender sin la de entorno, ambos representan un binomio entre dependencias e interdependencias. El entorno es todo lo que está fuera del sistema; hace alusión a toda aquella realidad en la que no está integrada la comunicación. El entorno se entenderá como el “conjunto de elementos que tienen influencia sobre los elementos del sistema o son influidos por él, aunque no pertenecen al mismo sistema.” (Valencia, 2001, p 111).

Entonces los sistemas cerrados que como ya se mencionó no se relacionan con su entorno para preservarse como tales, funcionan en su interior y se autorreproducen para perpetuarse; pero también se abren para tener relación con otros (que a su vez son subsistemas del sistema, o sistemas parciales), para prevalecer por sus propias necesidades o problemas. En esta perspectiva las organizaciones son sistemas cerrados, y es desde ahí que habremos de entender y explicar al SNPASEVCM.

Feed back positivo. “Así como el *feed back* negativo se propone aminorar las distancias, el positivo señala su aumento...se llegó a la comprensión de que en los sistemas existe también una tendencia a cambiar radicalmente su estado inicial, mediante el aumento de la distancia provocada fundamentalmente en el entorno” (...) Ya no se trata en primera instancia de la estabilidad del sistema sino de los cambios que puede soportar un sistema (Luhmann. 2000, p.53)

... el punto de partida de cualquier análisis teórico-sistémico se constituye, desde la perspectiva luhmanniana, en la diferencia entre sistema y entorno. Los sistemas están estructuralmente orientados al entorno y sin él, no podrían existir. Sistema y entorno mantienen una unidad indisoluble. Por tanto, no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno. Sin la diferencia respecto del entorno no habría autorreferencia, ya que la diferencia es la premisa para la función de todas las operaciones autorreferenciales. De esta manera, la conservación de los límites es la conservación del sistema. (Arriaga, 2003, p. 282-283)

Para explicar la autorreproducción, Luhmann retoma el concepto de autopoiesis de Maturana, entendiendo que los sistemas generan actividades concretas para prevalecer; en este sentido se aleja de la noción de *praxis*, en tanto poiesis no significa una actividad reflexiva, sino que el sistema se autoproduce en su propio trabajo para prevalecer en sí mismo. La cualidad de ser cerrado es la condición de posibilidad para autopreservarse.

La autopoiesis es la operación de un sistema que crea sus propias unidades y su propia estructura, de modo tal que, como operación creativa, supone que el sistema no necesita importar nada de lo que es exterior a ese sistema, pues la unidad del sistema es producida por él mismo. La autopoiesis le permite al propio sistema autorregular las lógicas de dependencias y autodependencias. Le permite construir sus propias identidades y diferencias, para procesar sus propias informaciones, y las conexiones que establecen con el entorno (Vallespín, 1997, 315, citado en Valencia, 2001, p. 115).

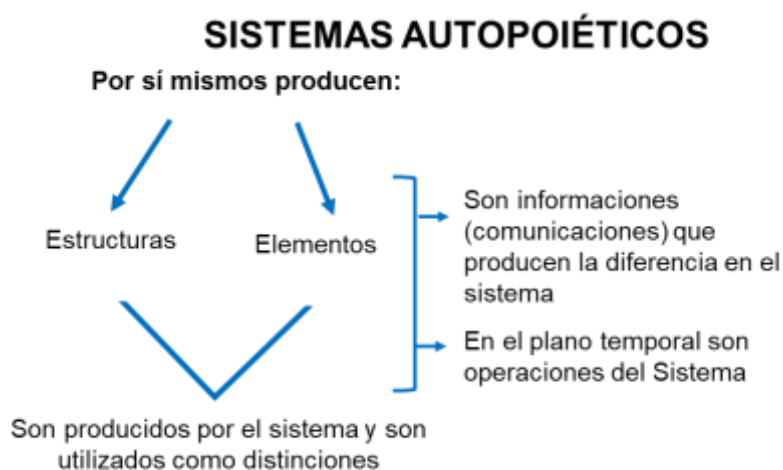
Los sistemas autopoieticos son los que producen por sí mismos no sólo sus estructuras, sino también los elementos de que están compuestos, precisamente en la trama de estos elementos. Los elementos en el plano temporal son operaciones de los cuales los sistemas autopoieticos están constituidos, no tienen una existencia independiente: no se encuentran simplemente; ni son simplemente colocados. Más bien son producidos por el sistema, y exactamente por el hecho de que (no importa cuál sea la base energética o material) son utilizados como distinciones". (Luhmann & Di Giorgi, 1998, p. 39-40)

La noción de estructura, para Luhmann es la que expresa el conjunto de relaciones existentes entre los elementos que componen al subsistema y los elementos son informaciones, son distinciones que producen la diferencia en el sistema. Son comunicaciones. Y en este sentido

son una unidad de uso para la producción de unidades de uso, para las cuales en el entorno existe correspondencia (Luhmann & De Giorgi 1998, p.40). (Figura 1)

Figura 1

Sistemas Autopoiéticos



Nota: El diagrama representa la forma en que opera un sistema autopoiético, que crea sus propios elementos y su propia estructura. La unidad del sistema es producida por él mismo a partir de sus diferenciaciones con el entorno y a su clausura operacional; sus estructuras pueden construirse y transformarse.

También las estructuras ordenan las acciones en un sistema social, son “la limitación de las relaciones permitidas en el sistema” (Luhmann 1998, p. 259), esta cualidad de las estructuras es muy imperante para que un sistema se autorreproduzca, pues la estructuración limitante de un sistema “adquiere la suficiente dirección interna” (p. 260), y le permite además “abrirse o cerrarse en la medida que separan las interdependencias internas de las interdependencias entre sistema y entorno” (p. 51)

Además de la categoría de autopoiesis, resulta indispensable plantear la de diferenciación funcional, de acuerdo con Luhmann “se puede describir una sociedad como funcionalmente diferenciada a partir del momento en el cual forman sus principales subsistemas en la perspectiva de problemas específicos que deberían ser resueltos en el marco de cada sistema funcional” (citado en Urteaga, 2010, p. 307). Los subsistemas se van diferenciando unos a otros en el momento en el que construyen y definen la serie de funciones que les hace ser dicho subsistema, son también cerrados y por lo tanto autónomos; cuándo se abren es para generar relaciones y posibilidades con los otros subsistemas, a partir de sus propias necesidades o contingencias. “El

concepto de función queda abierto hasta el punto en que los sistemas autorreferenciales son capaces de observarse, describirse a sí mismos y descubrir relaciones de funciones” (Luhmann 1998, p. 73).

Los subsistemas sociales (o sistemas parciales) son el político, el económico, el de la ciencia, el de la religión, el del derecho, el mediático, el educativo o el artístico. Éstos no son todos los subsistemas posibles; Luhmann consideraba que conforme se complejiza la sociedad van generando otros para avanzar en sus funciones y resolución de problemas. Aparecen como consecuencia de la necesidad de alcanzar niveles más altos de complejidad, pero son independientes de los otros y cada uno posee su propio medio de comunicación, su programa y su propio código; cada subsistema constituye el entorno de los otros, y cada subsistema está condicionado por el sistema social, pero a su vez es autopoietico porque va creando sus propios modos de reproducción desde la diferenciación con su entorno. Entre subsistemas hay diferencias porque cada uno mantiene sus elementos de comunicación.

En esta perspectiva luhmanniana cada subsistema es importante para el otro, su epistemología pretende construirse desde el respeto a la pluralidad policéntrica, delimitada en el análisis de la realidad y el abandono de la concepción de la sociedad como una unidad compuesta por diferentes partes (Valencia 2001, p. 113). En esta perspectiva cada sistema y subsistema construye sus códigos y sus programas que le autorreferencian, y es con éstos que uno estudia al otro, generando la interdependencia entre sistemas y subsistemas.

En este sentido es que estamos colocando al SNPASEVM, como un subsistema del Sistema Político y del Sistema Gubernamental mexicano, y los tres a la vez se constituyen en subsistemas del sistema social mexicano, al igual que los subsistemas económico, religioso, educativo, cultural, entre otros. Donde el funcionamiento de cada subsistema al autorreferenciarse, no será ya una referencia estática, sino que se encuentra sometido al dinamismo de la función que persigue y que se da desde la complejidad, concepto que sirve para determinar formalmente la relación sistema-entorno, Llamamos complejo a un sistema cuando para operar se ve forzado a poner en marcha una selección. La complejidad no solo se determina por incremento cuantitativo de los elementos, sino por el hecho de que para realizar una operación estos sistemas se ven coaccionados a seleccionar entre sus propios elementos; un sistema complejo no puede poner todo en marcha al mismo tiempo (Jiménez, 1996, 29 citado en Valencia. 2001, p. 113) por tanto las decisiones y el tiempo son condiciones propias de cada sistema parcial o subsistema, lo que conlleva forzosamente elecciones, decisiones y comunicaciones en el tiempo.

Para Luhmann (1997), contrario a la idea tradicional que suele relacionar el concepto de decisión a una reflexión anticipada para llevar a cabo una acción, este la define en tanto que “las decisiones no tienen su identidad en el desarrollo de un acontecer determinado, sino en la elección entre varias posibilidades (alternativas), que solo se documenta en la alternativa elegida” (1997, p.9). En tanto que “decidir es entonces ver y probar, si una de las alternativas en examen resiste el riesgo de ser solo una alternativa” (p.11).

De tal manera que, ubicados en el SNPASEVM, la complejidad que se desata de la selección entre los propios elementos del sistema conlleva decisiones que a su vez generarán más decisiones; es decir para mejorar el sistema se deben tomar decisiones que posibiliten otras alternativas de decisiones. Dice Luhmann:

En las organizaciones solo se puede conseguir una mayor profundidad en la comprensión de la realidad mediante el aumento del número de decisiones, ya que esto se debe dar a través de decisiones. Mejoría quiere decir crecimiento. **Pero crecimiento significa a su vez, aumento de la complejidad e intensificación de la selectividad en la asociación de los elementos** (1997, pp. 23-24).

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que las decisiones tomadas inmersas en el sistema jamás son “óptimas” o “únicas”. Nunca hay una solución absoluta y definitiva a la solución de un problema.

Para las decisiones no existe una única solución correcta, sino sólo soluciones más o menos satisfactorias al problema, depende entre otros de la organización cómo se decide, y por esta razón, la decisión sobre cuestiones organizacionales puede y debe ver una tarea en asegurar un proceso de decisión que sea, a su vez, no óptimo, pero sí satisfactorio (Luhmann.1997, p. 35).

En ese sentido, se incluye la idea de racionalidad en la toma de decisiones. La racionalidad además de buscar la optimización en las decisiones y la consideración del tiempo; y para profundizar respecto al concepto de complejidad en las organizaciones, Luhmann señala que éstas son “sistemas sociales constituidos por decisiones que atan decisiones mutuamente entre sí”, (1997, p.14). Esto es, las organizaciones se modifican bajo la presión por llevar a cabo esfuerzos de racionalización y democratización. A mayor racionalidad y democratización tenga una organización, será más compleja, implicará mayores decisiones y aumentará el flujo de comunicaciones.

No obstante, el aumento de complejidad, decisiones y comunicaciones en el sistema organizacional no implica que su crecimiento sea a voluntad, ni por parte de individuos ni por

organizaciones. “Desde allí debe intentarse comprender con mayor exactitud el proceso de constitución de los elementos del sistema, es decir, comprender como construye la complejidad y al mismo tiempo la hace posible de manipulación” (1997, p. 40). Lo anterior resulta importante para la diferenciación funcional y la operatividad del SNPASEVM.

Por tanto, los sistemas complejos organizacionales se expresan donde se llevan a cabo decisiones entre distintas alternativas, los elementos, además, se encuentran “calificados diferencialmente de acuerdo con la relación en la que se encuentran con respecto de los elementos del sistema” (Luhmann.1997, p.15). Es decir, no todos los elementos interactúan con todos ni al mismo tiempo ni con la misma intensidad. Sino que a través de las decisiones estas tendrán relación. En adición, “ser elemento no es por lo tanto un predicado ontológico sino una función” (Luhman1997, p.16).

Gracias a la complejidad interna del sistema es que es posible la selectividad de alternativas para decidir entre un amplio abanico de opciones y al mismo tiempo “para que puedan ser utilizadas como elementos para construcciones del sistema” (1997, p.23).

Finalmente, cabe precisar que Luhmann identifica en los sistemas organizacionales una diferenciación de tres tipos en las decisiones:1. La expresión está dada en una relación de pertenencia; 2. La decisión sobre premisas de decisión oficialmente válidas para otras decisiones, y 3. Las de adaptación al caso en que exige un comportamiento de decisión. (1997, p. 66).

El SNPASEVM Como Sistema

Bajo este entramado conceptual ubicamos al SNPASEVM como un sistema parcial o subsistema⁴ cerrado, un sistema organizacional, creado desde el sistema político y gubernamental mexicano para enfrentar un problema público que es la violencia contra las mujeres, que tiene como base la configuración de las relaciones de poder que el sistema patriarcal genera. Tanto el sistema político, como el sistema gubernamental, a la vez son subsistemas cerrados del sistema social mexicano. Todos estos son el entorno del SNPASEVM.

Como se ha señalado, los subsistemas se configuran a partir de su especialización, en su autorreferencia, que les permite diferenciarse de su entorno, diferenciación entre partes mutuamente necesarias, y no para la supremacía de una sobre otra. Entonces, es necesario tener claro que hay un conjunto de elementos del sistema político y del sistema gubernamental que

⁴ A lo largo de investigación estaremos usando el concepto de subsistema para referirnos a los sistemas parciales, o a los sistemas pues como ya se explicó ampliamente los sistemas se van diferenciando y especializando por lo que van generando más subsistemas, para atender la complejidad.

tienen influencia sobre los elementos del SNPASEVM o viceversa, aunque no pertenezcan al mismo sistema.

La autopoiesis del subsistema SNPASEVM entonces implica que a partir de sus estructuras, elementos y operaciones que son producidos por sí mismo y utilizados como distinciones e informaciones, le permiten establecer los límites y su identidad, o sea autorreferenciarse y autorreproducirse desde la interdependencia tanto con el sistema político, como con el gubernamental, quienes son parte de su entorno; pero a la vez elementos y operaciones del SNPASEVM desde una lógica sistémica, influyen sobre estos subsistemas y otros.

El SNPASEVM se debe a sus recursos⁵ y estos mismos lo son para otros subsistemas, pero son cerrados en cuanto la operación que le identifica. Desde este orden de ideas, es importante establecer qué son los sistemas político y gubernamental, para reconocer qué elementos y recursos de éstos intervienen en la operación e informaciones del SNPASEVM pero que al constituirse en un subsistema cerrado, los especializa para su autorreferenciación y clausura operacional. Para ello, retomemos a Nohler y Thibaut quienes señalan que “el sistema político abarca tres dimensiones, la totalidad de las instituciones políticas (estructuras), los procesos políticos, y los contenidos de las decisiones políticas” (2014, p. 183).

Para mayor abundamiento y claridad estos autores plantean:

La concepción general del sistema político queda bosquejada a través de las delimitaciones frente a otros fenómenos y abstracciones, por ejemplo, respecto al Estado, la Constitución y el sistema de gobierno. El sistema político es distinto al Estado porque éste es una categoría mucho más abstracta, conoce otras condiciones constitutivas (territorio, población, monopolio de la aplicación de la violencia física, etcétera), está pensado para una (mayor) duración y con él se relacionan cuestiones más amplias, respecto a los objetivos (del Estado) y las funciones (igualmente del Estado), respecto a las relaciones de producción y de propiedad, o del sistema social (capitalismo vs. socialismo). Respecto a esto, el concepto del sistema político está determinado más estrechamente, entre otras cosas, respecto a las formas de dominación, los tipos de régimen (democracia, dictadura), tipos de sistema político (presidencialismo, parlamentarismo), las relaciones de poder (partidos, gobierno) y las formas de representación social y política (pluralismo, corporativismo), en un Estado, todos ellos fenómenos que están sometidos al cambio (...) El concepto de Constitución apunta a lo

⁵ Estamos entendiendo como recursos al conjunto de las estructuras, los elementos, informaciones, decisiones que le son propias y le definen por su especialización.

jurídico-normativo y el concepto de sistema político a lo empírico de hecho (“realidad constitucional”) (...) Del sistema de gobierno, el sistema político es distinto porque no solamente las instituciones políticas, sino también las condiciones y los desarrollos de entorno social se incluyen en la consideración, y también se investiga al mismo tiempo la relación de efectos recíprocos entre la estructura institucional, la interacción de las instituciones y la sociedad. La idea de que en el sistema político se establece una relación de dependencia recíproca del sistema de las instituciones y los procesos político-sociales, conduce hacia una precisión del concepto de sistema político, como fue introducido por la teoría de sistemas (2014. p.184-186).

En la concepción de la teoría de sistemas, el sistema político, en términos generales, es la parte del sistema social que se encarga de la producción de decisiones colectivas obligatorias. El concepto de sistema implica la noción de una unidad que tiende hacia el equilibrio, diferenciada internamente en una gran variedad de elementos, papeles y procesos interdependientes, que puede ser distinguida de un entorno social, cultural, económico y físico, pero está vinculada con éste a través de procesos de intercambio recíprocos” (Nohlen y Thibaut, 2014, p.187).

Para complementar respecto a la definición de sistema gubernamental, nos dice Martínez (2018) que,

“A la forma como cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales se les denomina sistema de gobierno. Estos conforman, junto con los sistemas electorales, de partidos y cultural, lo que se conoce como sistema político” (Martínez, 2018, p. 22).

Trasladando lo anterior al sistema político y al sistema de gobierno mexicano podemos señalar que se inscriben en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y todos los poderes públicos dimanar del pueblo y son para beneficio de éste. Además, el pueblo tiene en todo momento y tiempo el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. El pueblo elige a sus representantes en elecciones democráticas, a través del sistema de partidos que se inscriben y también por propuestas de candidaturas independientes, bajo la regulación que se establece en el sistema electoral desde la misma CPEUM. Es en el Congreso de la Unión en quien recae la soberanía del pueblo.

México, tiene un sistema presidencial, el jefe del estado mexicano es el presidente.

Se organiza en tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, y en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, más los órganos constitucionales autónomos que no dependen de ninguno de los poderes.

La Federación la conforman las 32 entidades federativas, siendo la Ciudad de México sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El gobierno federal representa a los Estados Unidos Mexicanos. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (CPEUM, Artículos 43 y 49)

Respecto a la división en órdenes de gobierno desde la CPEUM, se regula tanto la relación entre los diferentes órdenes de gobierno, determinando las atribuciones de cada uno de ellos y estableciendo los límites a su autoridad, como la organización interna de los tres órdenes de gobierno, que de acuerdo con Nacif (2005):

En lo que se refiere a los gobiernos estatales y municipales, la Constitución sólo establece los principios generales; las particularidades se dejan a las Constituciones de cada uno de los estados. Esto es así debido a la naturaleza federal del Estado mexicano, de acuerdo con la cual los estados que lo conforman son autónomos y soberanos. (Nacif, 2005, p.9)

Dentro de la división en órdenes de gobierno, ha de decirse que “el municipio es la base de la organización política y de la división territorial del país”⁶ (Merino, 2007) que los territorios municipales están contenidos dentro de las entidades federativas y que, de la misma manera, los territorios estatales son parte del territorio nacional, el ámbito de autoridad del gobierno federal.

En lo que concierne al gobierno federal, la Constitución específica la organización interna y regula la relación entre sus pares. Divide al gobierno federal en tres ramas: la Ejecutiva,

⁶ El municipio es la base de la organización política y de la división territorial del país, los territorios municipales están contenidos dentro de las entidades federativas. Sus gobiernos son colectivos formados por ayuntamientos o asambleas públicas, por una presidencia municipal y el número de regidores y síndicos que la ley de cada entidad federativa determine. La competencia que la Constitución otorga en el artículo 115 al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá otra autoridad inmediata alguna entre este y el gobierno del Estado u otra. (Merino, 2007, p. 9 y 33)

El municipio, aunque también tengan un líder tradicional al cargo de la presidencia municipal que se elige, el municipio es el único nivel del gobierno en México que mantiene esta forma de organización colectiva. Además, los municipios tienen una dependencia hacia las leyes estatales, pues aunque sean formalmente autónomos los municipios en realidad se gobiernan a partir de la legislación que aprueba los diputados locales y en ese sentido no importa su tamaño ni su población y su riqueza o su influencia política todos responden a las mismas leyes locales. Es obligación de los municipios es organizar y facilitar la convivencia de la ciudadanía en los espacios públicos que comparten, es conseguir mejores condiciones para la prestación de servicios públicos, regulación de la vida común, seguridad pública, equipamiento urbano, planeación del desarrollo urbano, el cuidado del medio ambiente entre otros. (Merino, 2007, p. 9)

la Legislativa y la Judicial en tres órganos independientes, integrados por personas diferentes que sólo pueden servir en uno de ellos a la vez. (Nacif, 2005, p.9)

Respecto a la división de poderes, el Poder Legislativo del gobierno federal recae en el Congreso de la Unión, conformado por las dos cámaras, la de diputadas/os y la de senadoras/es. Vale la pena citar a Naif a efecto de entender este poder:

Para entender el papel del congreso en el sistema político mexicano es necesario analizar tres grupos de reglas y prácticas que rigen su funcionamiento:

- 1) En primer lugar tenemos el marco constitucional que determina que órganos forman el congreso, cuáles son los alcances y límites de su autoridad y cuál es su relación con los otros poderes, incluyendo los gobiernos estatales y municipales.
- 2) El segundo lugar, están las reglas electorales que establecen cómo se elige a los legisladores y en qué condiciones ejercen el cargo.
- 3) Finalmente, tenemos las reglas parlamentarias que estipula la organización interna de las cámaras y los procedimientos para la toma de decisiones. (2005, p.10)

El hecho de que el Congreso de la Unión sea el depositario del poder legislativo significa que su aprobación es una condición necesaria para el cambio legislativo. Ninguna autoridad puede crear nueva legislación, modificar ni revocar la que existe sin el consentimiento del Congreso. (...) Sin embargo el congreso no legisla por sí solo comparte autoridad con el presidente de la República y con la suprema corte de justicia en el proceso de producción de leyes. (...) Asimismo, las cámaras del Congreso no sólo legislan, sino que también tienen cierta autoridad ejecutiva como en el caso del nombramiento de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, y cierta autoridad judicial, como en el caso de la declaración para proceder penalmente contra determinados servidores públicos. (Nacif, 2005, p.13)

Ambas cámaras tienen la atribución de legislar y las leyes que emiten son de gran impacto para la vida pública y privada, sin embargo, cada una tiene además funciones específicas, de las que destacamos para fines de la investigación, nos referiremos a la de la Cámara de Diputados, relacionadas con la aprobación de la Ley de Egresos de la Federación, y la revisión del gasto a través de la cuenta pública.

El Poder Ejecutivo Federal recae en un órgano unipersonal de elección popular por un periodo de seis años, cuyo titular es el/la presidente/a de la República, y para el cumplimiento de sus facultades y atribuciones este poder, se organiza en secretarías de estado por sector o ramo,

con lo que conforma la Administración Pública Federal con instituciones que son centralizadas y paraestatales. Entre las múltiples atribuciones que tiene este Poder, se trae la de la Planeación Nacional que deriva en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que igualmente son sexenales; y la programación presupuestación a través de los Programas Presupuestarios que se realiza anualmente. Como responsable del diseño de la política pública que ponga en ejecución tanto

El Poder Judicial de la Federación, conforme al artículo 94 de la CPEUM se integra con los siguientes órganos: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo de la Judicatura Federal; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los tribunales colegiados de circuito; los tribunales unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

El poder Judicial de la Federación, es el poder que se encarga de solucionar las disputas que surgen entre: particulares; particulares de un órgano del Estado; entre dos o más poderes del Estado; entre los partidos políticos y la autoridad electoral. (Carbonell, 2005, p. 9)

A diferencia de los otros poderes, tanto a ministros/as, magistrados/as los nombra el poder legislativo, por conducto de la Cámara de Senadores/as, a propuesta del titular del poder ejecutivo; en el caso de las Consejeras/os de la Judicatura Federal, se nombran tripartitamente, es decir entre la cámara de senadores, el presidente de la república y por ministros de la Suprema Corte de Justicia federal.

De acuerdo con la división de poderes todos los tribunales tendrían que estar en el Poder Judicial, Sin embargo, hay excepciones en materia laboral y de lo contencioso-administrativo que están en el poder ejecutivo, aunque con autonomía funcional; y en materia agraria que no están bajo ningún poder, sino que son órganos constitucionales autónomos.

Otra estructura de la organización gubernamental mexicana son los Órganos Constitucionales Autónomos encargados de garantizar y proteger derechos humanos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Banco de México y el Instituto Federal de Telecomunicaciones

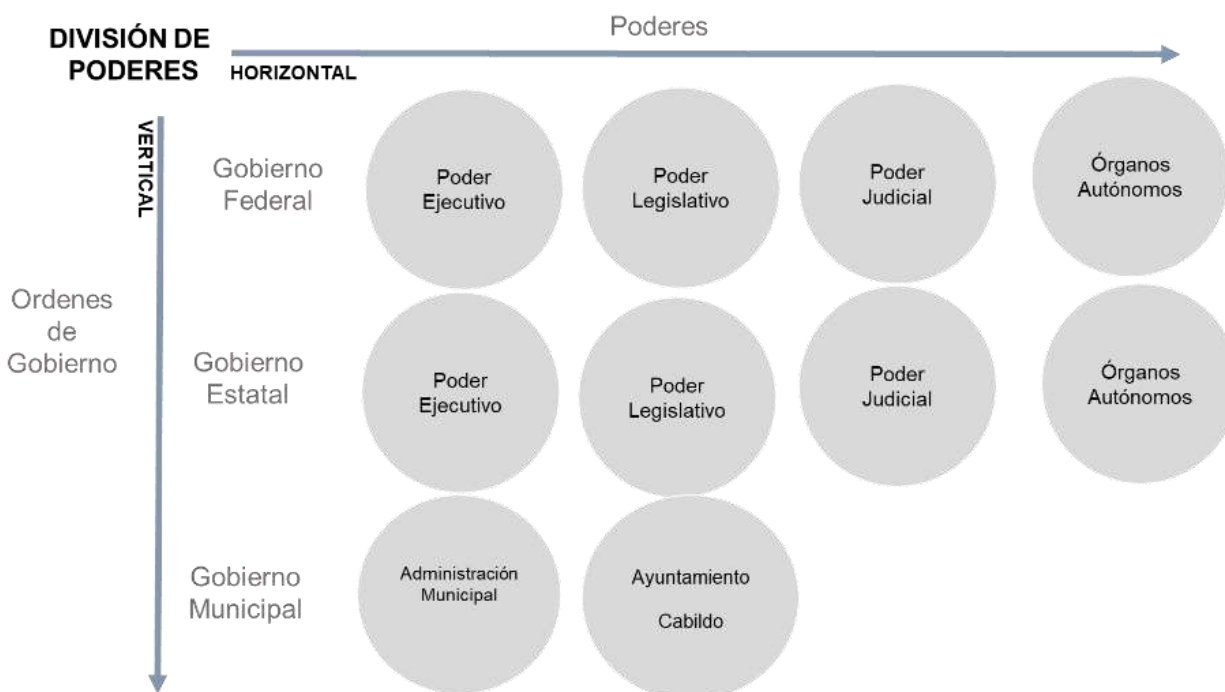
La Constitución concede autonomía a estos organismos como forma de garantizar el ejercicio imparcial de sus atribuciones. Con este fin se establecen una serie de mecanismos que protegen a los organismos constitucionales autónomos de la intromisión tanto del poder Ejecutivo como del propio Congreso. (Nacif, 2005, p.32)

La división de poderes descrita en el orden federal también se da en el orden estatal, por así estar definido en la misma CPEUM, y es en el marco de sus Constituciones locales que se

definen su funcionamiento, estructuras, relaciones internas entre poderes de estado y órganos autónomos y con los otros órdenes de gobierno y en particular con los municipios, a continuación, se presenta una descripción general. (Figura 2)

Figura 2

La división de poderes vertical y horizontal que caracterizan el Sistema Político y el Sistema Gubernamental mexicano.⁷



Nota: El esquema representa los dos distintos ángulos en que se puede mirar la división de poderes: por orden de gobierno y por poder que atraviesa a cada orden de gobierno.

El poder ejecutivo, también es un poder unipersonal, que se elige cada seis años, que se encarna en la figura de gobernador/a, también cuenta con una estructura administrativa centralizada y descentralizada a la que se le denomina Administración Pública Estatal. Este poder también tiene la responsabilidad de la ejecución de la política pública, y por tanto debe construir

⁷ El Concepto de División de Poderes horizontal y vertical es tomada de Carbonell (2005), quien nos dice que la división de poderes puede ser de dos distintos tipos: horizontal y vertical. Es horizontal cuando nos referimos a la división que existe entre los poderes federales (Poder Ejecutivo Poder Legislativo y Poder Judicial) es vertical la división de poderes que se establece sobre niveles de gobierno por ejemplo entre los poderes federales. En cualquiera de las dos situaciones nos encontramos ante el esquema de la división de poderes, pero visto desde un distinto ángulo. (p. 9)

sexenalmente su Plan Estatal de Desarrollo, sus programas sectoriales y especiales, alineados a la planeación nacional, pero atendiendo desde su soberanía las necesidades y problemas locales, de igual modo cuenta con su proceso anual de programación presupuestación.

Su poder legislativo sólo es de una cámara, la de Diputados, que se eligen conforme al sistema electoral y al sistema de partidos; por lo que la soberanía del pueblo, que está bajo su territorio y jurisdicción, recae en el Congreso de ese estado. Su función central es la de legislar sobre todas aquellas materias que no estén expresamente reservadas al Congreso de la Unión en el artículo 73 de la CPEUM, así como aprobar al igual que en el orden federal las leyes de ingresos y egresos, pero de su entidad federativa y evaluar el ejercicio del gasto.

El poder judicial de igual manera que en el orden federal, lo configura un cuerpo colegiado de magistrados divididos en salas y juzgados y también cuentan con Consejos de la Judicatura local, entre otros.

Al igual que en el orden federal, tiene órganos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos, electoral, transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, los cuales están normados desde Leyes Generales expedidas por el Congreso de la Unión y en sus Constituciones locales.

Con lo aquí expuesto, se identifica que, en los sistemas político y gubernamental, hay una organización del poder funcionalmente diferenciada, que construye los procesos, procedimientos y mecanismos de un sistema jurídico y administrativo para el funcionamiento del Estado mexicano. El código del funcionamiento es el poder (poder /no poder), que se traduce en funciones y programas y comunicaciones diferenciadas por tipo de orden de gobierno y por poder, y los problemas sociales que atienden corresponden a los diversos subsistemas sociales (salud, educación, cultura, economía, justicia, etc.), desde los cuales toman decisiones con el propósito de generar consensos (decisiones colectivas) y legitimidad (elecciones) a través de lo que comunican desde su funcionamiento (Rodríguez y Arnold, 1999, p. 167).

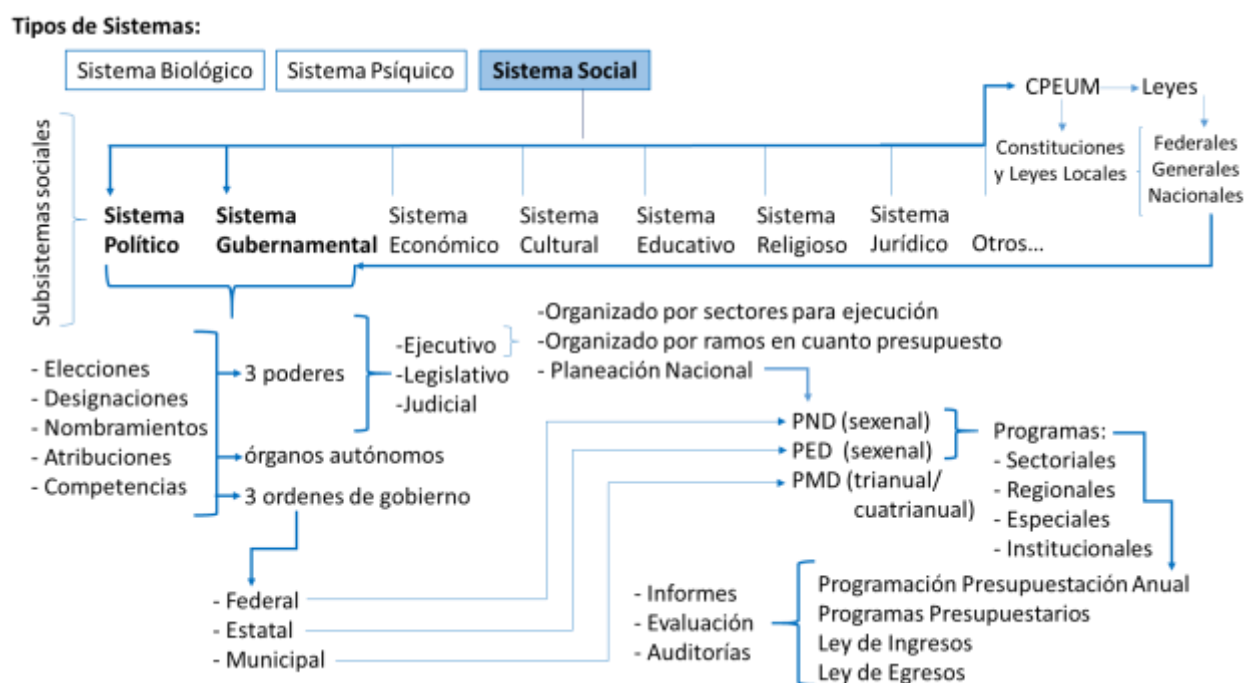
Los elementos antes descritos sin duda también los contiene el SNPASEVM, desde su especialización y diferenciación (en el Capítulo 2 se revisa y desarrolla las estructuras, elementos o componentes del SNPASEVM), que aun y cuando es cerrado se abre para hacer los intercambios necesarios desde su autorreferencia con quienes lo integran (quienes son parte de los sistemas político y gubernamental), y con los procesos que le define su entorno (los sistemas antes mencionados).

Es así que estos sistemas comparten a los poderes y órdenes de gobierno (las dependencias o entidades paraestatales y otros) que participan en el SNPASEVM; comparten el marco jurídico que les da origen y les marca atribuciones en razón de que forman parte de los

órdenes de gobierno y poderes del estado, y por tanto tienen competencias diferenciadas, que funcionan a partir de atribuciones y competencias específicas al pertenecer a algún sector y para lo que fueron creadas cada una; comparten un marco normativo de planeación, programación, presupuestación y de rendición de cuentas; un conjunto de reglas verticales y otras colegiadas para organizarse y operar cuando se deben tomar decisiones colectivas. Todo eso lo comparten de manera específica desde el orden de gobierno, poder o sector, pero a la vez todo ello al colocarse en el SNPASEVM debe funcionar y operar para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, y garantizarles una vida libre de violencia. Esa es la especialización del SNPASEVM y por tanto su autorreferencia con la que debe operar. (Figuras 3 y 4)

Figura 3

El sistema social, los subsistemas político y gubernamental, mexicanos, con sus elementos y estructuras.



Nota: El diagrama muestra los tipos de sistemas y el sistema social con sus sistemas parciales o subsistemas y las estructuras y recursos que intervienen en la operación e informaciones del entorno y del SNPASEVM que se abren para hacer los intercambios necesarios.

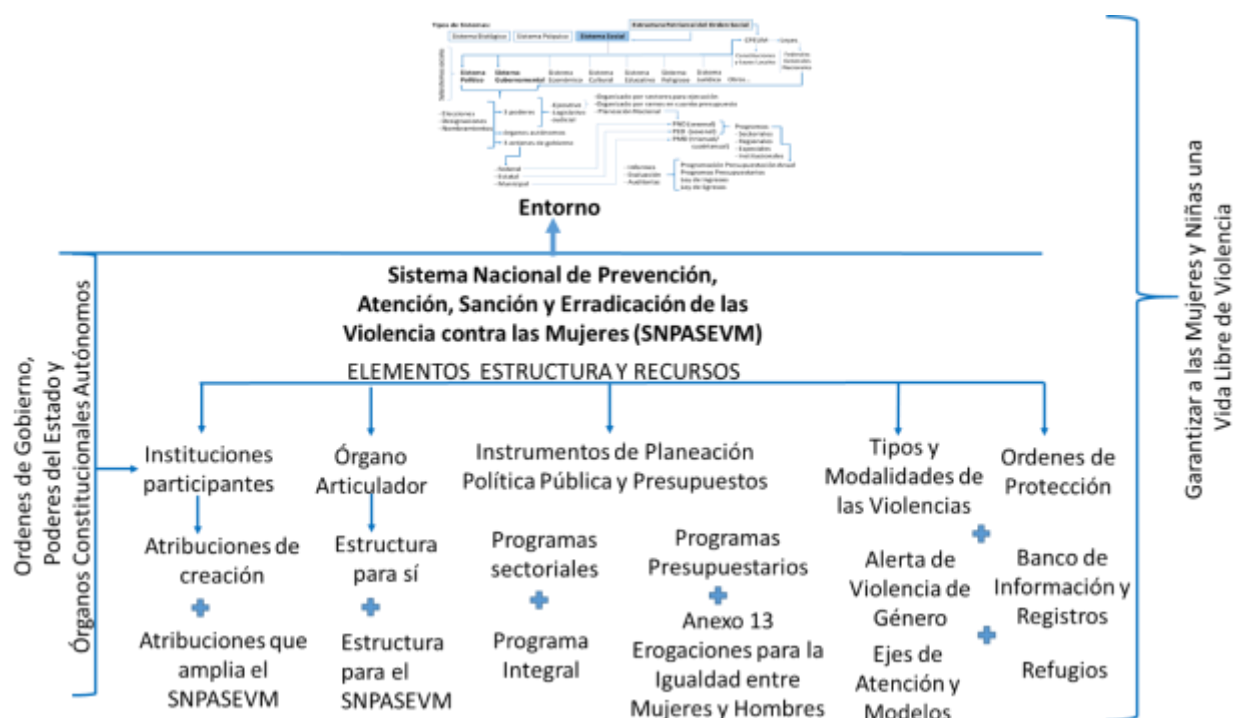
La especialización para la autopoiesis del SNPASEVM (que le define y le diferencia del entorno), radica en que las acciones, medidas y políticas que se habrán de diseñar, ejecutar, seguir y evaluar, deberán erradicar la violencia contra las mujeres. Por lo tanto quienes participan

en el SNPASEVCM, como parte del entorno habrán de incorporar en sus elementos, estructura y operaciones, la perspectiva de género, como el procedimiento que les permite reconoce las relaciones de poder genéricas, que están imbricadas dentro de sus estructuras, funciones y elementos, y de ese modo abrigar el marco jurídico que da origen al SNPASEVM, y lograr transformar las relaciones de poder genéricas que les da funcionamiento a sí mismos y al sistema social. Para mayor abundamiento aquí la definición que la LGAMVLV establece sobre perspectiva de género:

Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones. (2020, Artículo 5, Fracc. IX)

Figura 4

Elementos y estructuras del SNPASEV



Nota: El diagrama muestra los elementos, estructura y recursos que intervienen en la operación e informaciones del SNPASEVM que le autorreferencian, y que se abren para hacer los intercambios necesarios con el entorno, y que habrán de incorporar la perspectiva de género.

Esto es así porque el sistema social mexicano, como una de las sociedades de la sociedad humana, es una sociedad funcionalmente diferenciada, que llega a serlo a consecuencia del exceso de la variedad interna y de la complejidad que se alcanza en sociedades constituidas asimétricamente, que se basa en la fragmentación de la unidad de la sociedad a partir de la especialización de sistemas parciales o subsistemas como ya lo hemos venido desarrollando a lo largo de este texto, y que por tanto se acrecienta la necesidad de crear lazos de interdependencia, por lo que al igual que el resto de la sociedad mundial, la integración se presenta ahora como un problema, y no como condición básica para el funcionamiento de la sociedad (Luhmann, 1997, p. 149).

Aún y cuando el sistema social mexicano (y el mundial) camina por el rumbo de los sistemas funcionalmente diferenciados, según la evolución sociocultural de Luhmann (1997, p. 144-169), podemos afirmar que aún subsisten formas de sociedades precedentes como sociedad que se ha construido asimétricamente y son estratificadas, ya que contiene en su estructura elementos que la organizan a partir de relaciones de poder que tienen por principio la desigualdad y la asimetría de clase, raza, étnica, edades, sexo, género, capacidades, situación migratoria, creencias religiosas, entre otras; creando subsistemas desiguales y con discriminación que se interceptan, y construyen una sociedad altamente estratificada, ello a pesar y paradójicamente de que se cuenta con marcos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos y un marco constitucional y legal que mantiene el principio de igualdad y prohíbe todo tipo de discriminación y por tanto de estratificación.

En esta perspectiva el sistema patriarcal que organiza a la sociedad, (a todos los subsistemas que la componen) en poderes, jerarquías y valoraciones entre mujeres y hombres, colocando a las mujeres y lo femenino en una posición asimétrica de subordinación y opresión frente al hombre y sus posesiones y creaciones como masculinas, se constituye dialécticamente en el motivo de creación del SNPASEVM para erradicar las causas estructurales de la violencia contra las mujeres y de género, pero a la vez el SNPASEVM contiene en sus estructuras, elementos, operaciones y funciones, en todos sus recursos, estas relaciones genéricas que han permitido la reproducción de dicho sistema patriarcal a lo largo de los siglos. De ahí la relevancia de que el SNPASEVM logre su autorreferencia y autopoiesis pues sería como el caballo de Troya para lograr dicha transformación. (Figura 5)

Figura 5

La Estructura Patriarcal del Mundo



Nota: El diagrama presenta la organización de las sociedades con base en las relaciones de género que estructura el orden patriarcal desde el sistema mundo y todos los subsistemas y sistemas que se reproducen autopoiéticamente conteniendo dichas relaciones de poder.

El Patriarcado y la División Sexual del Trabajo, Sistema Sexo/género, y los Mandatos de Feminidad y Masculinidad

Se tienen registrados alrededor de tres siglos de lucha de mujeres (y algunos hombres) en explicar la segregación entre los sexos y discriminación, opresión y violencia que históricamente han vivido las mujeres. Es con ello que se plantea la construcción de una visión del mundo renovada desde el feminismo en sus diversas corrientes.⁸ Esta construcción epistemológica y filosófica desde la confluencia de las distintas disciplinas como la psicología, la antropología, la filosofía, la sociología, la medicina, la ciencia política, la demografía, la economía, entre otras, han logrado construir el basamento teórico necesario para influir y afirmar que no se puede entender la democracia, el desarrollo de los pueblos, la vida cotidiana y la sostenibilidad

⁸ Amelia Valcárcel nos dice que “el feminismo es aquella tradición política de la modernidad, igualitaria y democrática, que sostiene que ningún individuo de la especie humana debe ser excluido de cualquier bien y de ningún derecho a causa de su sexo” (2008 p. 214 y 2019, p.11-12), y organiza este devenir en tres grandes Olas.

del planeta sin retomar los principios teórico y filosóficos de la teoría de género (Alonso, 2019, p.7).

Como punto de partida empecemos clarificando qué debemos entender por género, veamos algunas posturas oficiales.

Categoría de análisis de las ciencias sociales, que refiere a una clasificación de las personas, a partir de la diferencia sexual para asignar características, roles, expectativas, espacios, jerarquías, permisos y prohibiciones a mujeres y hombres, dentro de la sociedad. Esta distinción es una construcción social y cultural que restringe las posibilidades y el desarrollo pleno de capacidades de las personas... (INMUJERES, 2020)

Conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales, construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se construyen los conceptos de “masculinidad” y “feminidad”, los cuales determinan el comportamiento, funciones, oportunidades, valoración y las relaciones entre mujeres y hombres. (Secretaría de Economía, 2015)

Como vemos ambas aproximaciones tienen elementos en común, que tratar de explicar la forma en que las sociedades históricamente han enunciado a partir de lo biológico lo que es ser mujer y ser hombres. Es una categoría que nos ayuda a conceptualizar, a entender y darnos cuenta de que el orden que estableció lo que es ser mujer o ser hombre alrededor de la condición biológica es una interpretación social, histórica y cultural; que no hay un orden natural que defina lo que es ser mujer y lo que es ser hombre. Retomando a Marcela Lagarde (2018) tenemos que

“la categoría género, refiere un complejo de determinaciones y características culturales (económicas, sociales, jurídico-políticas y psicológicas) que crean lo que en cada época, sociedad y cultura son los contenidos específicos de ser mujer o ser hombre, o ser cualquier otra categoría genérica. Los géneros son históricos, y en ese sentido son producto de la relación entre biología, sociedad y cultura, y por ser históricos devienen y presentan una enorme diversidad.” (p. 177).

Derivado de estas definiciones podemos referirnos al sistema sexo-género que, de acuerdo con Gayle Rubin⁹ “es un conjunto de acuerdos por el cual la sociedad transforma la

⁹ Es necesario dejar sentado que una de las dificultades que se ha puesto sobre la mesa en los últimos años, es que el sistema sexo-género no escapa a una visión binaria de la realidad; es decir no nos permite abandonar una visión dual del mundo, en donde hombres y mujeres, y/o machos y hembras forman el conjunto biológico-social de seres humanos. En este sentido, es imprescindible revisar a Judith Butler⁹ con su crítica a la concepción binaria del mundo, específicamente al integrar la teoría *queer* dinamita el

sexualidad biológica en productos de la actividad humana...” (Rubin citado en Gómez, 2009, 677), mediante las cuales las personas interpretan su existencia, sus relaciones, su convivencia y su devenir.

Este sistema sociocultural por el que se asocia al sexo reproductivo un conjunto de valores, creencias y actitudes. Rubin señala que lo que verdaderamente explica las diferencias de género es cómo se determina el sexo culturalmente de tal forma que cada sociedad cuenta con su propio sistema sexo género. En este sentido muchas de las explicaciones acerca de la condición subordinada se deben a las relaciones que organizan y producen el género. (INMUJERES, 2007 b, p. 120).

...la teoría de género por sí sola tiene como materia analizar las construcciones históricas en torno al sexo de las personas y las atribuciones simbólicas de las cosas, los espacios, los territorios, etcétera. Permite también analizar la organización social construida con esas bases, así como las características del Estado o de cualquier conformación de poder social previa o distinta al Estado, como parte del orden de géneros y los mecanismos estatales que se utilizan en la reproducción de ese orden (Lagarde, 2018, 43)

En este orden de ideas la naturaleza humana es histórica, es un conjunto de relaciones sociales, que incluyen la idea del devenir. Como dice Gramsci citado por Lagarde (1993, p.78), “el hombre deviene, cambia continuamente con la modificación de las relaciones sociales. Son expresadas por diversos grupos que se presuponen entre sí...”,¹⁰ y es exactamente ahí, donde recobra gran significado el género, pues permite comprender que, además de las otras relaciones sociales como la de clase o raza o edad o capacidades, está la relación de género, que refiere a la relación entre mujeres y hombres que colocan a las mujeres en el mundo de la vida reproductiva, de cuidados, asimilándola al mundo natural, (mismo que es posible poseer, explotar, hacer propio) asumiendo por tanto que su existencia vital es para el otro, para los otros; relaciones de poder que se explican desde el género y con éste la violencia, ya que como señala Segato,

concepto de la construcción de “ser hombre” o “ser mujer” en nuestra sociedad. Las aproximaciones sobre qué es ser mujer o qué es ser hombre se limitan a un sistema cerrado binario; cuestionarlo, abre el abanico de las identidades sexo genéricas y con ello de los análisis sobre los roles, las tareas, y lo que se conoce ahora como mandatos de masculinidad y feminidad; todo esto nos coloca en la polémica sobre el esencialismo y el constructivismo en el género.

¹⁰ El concepto hombre, Gramsci lo entiende como sinónimo de humano.

”el género...es la forma o configuración histórica elemental de todo poder en la especie y, por lo tanto, de toda violencia, ya que todo poder es resultado de una expropiación inevitablemente violenta. (Segato, 2016, p. 19).

Estas relaciones de poder se manifiestan en el orden patriarcal; es así como, género y patriarcado son conceptos intrínsecos. Nos dice Lagarde (2018):

El patriarcado es un orden social genérico de poder, basado en un modo de dominación cuyo paradigma es el hombre. Este orden asegura la supremacía de los hombres y de lo masculino sobre la interiorización previa de las mujeres y de lo femenino. Es asimismo un orden de dominio de unos hombres sobre otros y de enajenación de las mujeres.

...

El principio básico de acumulación de poder de dominio es el derecho de los hombres a expropiar a las mujeres sus creaciones, sus bienes materiales y simbólicos y, en definitiva, sus personas. La propiedad de género es exclusiva de los hombres, cosifica a las mujeres y las mantiene dependientes de quienes las dominan. El mundo resultante es de asimetría vital entre mujeres y hombres, desigual, injusto y enajenado, de carácter androcéntrico, misógino y homófobo. En ese mundo, el sujeto no sólo es el hombre, sino el patriarca; los sujetos son los hombres patriarcales (2018: 59).

En este contexto es pertinente complementar esta noción con el planteamiento de Segato, en el sentido de que el patriarcado es la condición sin la cual no se entiende la riqueza, la división del trabajo, la jerarquía social, los roles genéricos y toda la estructura de la que penden las relaciones intersubjetivas. Ella nos dice “la historia de la esfera pública es la historia del patriarcado” (Segato, 2016: 91),¹¹ en donde la esfera pública como representación de lo abierto, de lo importante frente a lo doméstico como la esfera privada, limitada y cerrada, promueven la división sexual del trabajo en donde las funciones necesarias para la vida son susceptibles de convertirse en criterios de desigualdad.

... el patriarcado, o relación de género basada en la desigualdad, es la estructura política más arcaica y permanente de la humanidad esta estructura, que moldea la relación entre posiciones en toda configuración de diferencial de prestigio y de poder, aunque capturada, radicalmente agravada y trasmutada en un orden de alta letalidad por el proceso de conquista y colonización, precede sin embargo, como simple jerarquía y en un patriarcado de baja intensidad o bajo impacto, a la era colonial-moderna. (Segato, 2016, 18-19).

¹¹ Patriarcado: del borde al centro. Disciplinamiento, territorialidad y crueldad en la fase apocalíptica del capital.

La primera conquista del patriarcado es la apropiación del cuerpo de las mujeres, éste representa su primera colonia, dicha apropiación del cuerpo de las mujeres se expresa en todo el sistema patriarcal como orden político fundante, permeando su conquista a través de todas las formas de la cultura, pero es un orden que origina todas las formas de desigualdad. Podemos equiparar este orden como parte y expresión de la violencia estructural (Calderón, 2009), vista como fuente de las violencias visibles, pero que se mantiene intacta e invisible ella misma. El patriarcado como violencia estructural clasifica y ordena a los cuerpos de mujeres, hombres y disidencias de género, en roles, en tareas, en responsabilidades; pero el problema no es la división de las tareas, sino que esta división conlleva de facto la desigualdad, hay un elemento cualitativo en este orden que le hace productor de violencias, además de ser violento en sí mismo. Veamos que entiende el INMUJERES sobre la división sexual del trabajo,

Se refiere a la manera en que cada sociedad organiza la distribución del trabajo entre los hombres y las mujeres, según los roles de género establecidos que se consideran apropiados para cada sexo.

La distribución social de las tareas parte del sexo biológico y se divide en trabajo productivo y reproductivo; bajo esta perspectiva se les asigna a los hombres el espacio público (trabajo productivo) y a las mujeres, el espacio privado (trabajo de reproducción). La asignación descrita es una construcción social, interiorizada a tal grado que se considera que los roles tradicionales corresponden, en realidad, a la naturaleza y capacidades de hombres y de mujeres.

Dado que estos roles tienen una distinta valoración social, la división sexual del trabajo se traduce en relaciones jerárquicas de poder y por lo tanto en desigualdad. En esta ecuación, el trabajo doméstico y de cuidados, asignado a las mujeres, ha carecido de reconocimiento y visibilidad, siendo además un trabajo no remunerado.

La desvalorización del trabajo que suelen realizar las mujeres se desplaza al espacio público y al mercado laboral, ocupando los empleos más precarios y de inferior remuneración. Aun incorporándose a actividades públicas, las mujeres siguen cargando con el trabajo doméstico y de cuidados, lo que se traduce en dobles jornadas laborales; de ahí la importancia de que las acciones y políticas públicas vayan encaminadas a no perpetuar estos roles y a combatir las desigualdades que de ellos se derivan. (INMUJERES, 2020)

Una diferencia en las tareas se convierte de hecho, en acción simbólica y como tal genera condiciones de posibilidad para la valoración moral, social y jerárquica de hombres frente a las mujeres, como formas de jerarquización racial y de género que fomenta el capitalismo, y que se autorreproduce para pervivir y mantener su cohesión interna.

En este contexto, habría que revisar de modo complementario lo que es la categoría de género, con la visión que abordamos en párrafos anteriores de Rita Segato y Marcela Lagarde, al respecto del patriarcado como orden político originario que fundamenta las desigualdades, y susceptible de ser aplicado en todas las sociedades, en todos los tiempos y en todos los espacios.

Cabe mencionar que los mandatos de masculinidad poseen como su impronta incuestionable, la legitimación a través del dolor y la crueldad; la afirmación y constante reafirmación que se exige a los varones inserta en el cuerpo y la mente una violencia que se vive como poder hacia las demás personas y el entorno y autodominio. Por ello, Rita Segato manifiesta que los varones son los primeros —cronológicamente— víctimas de la violencia patriarcal (2020 min. 28:36). Esto no significa que se subvalore la violencia ejercida contra las mujeres, sólo que saca a la luz un problema que se había invisibilizado a partir también, de la estructura que construye la violencia estructural patriarcal, que se nutre y reproduce del poder simbólico.

Dado que una de las hipótesis planteadas en la presente investigación señala que la incorporación en el eje de prevención de las masculinidades, como otro componente del sistema patriarcal, contribuirá en la reformulación de programas y estrategias de prevención de la violencia de género y contra las mujeres, es que se requiere tener presentes las distintas corrientes que configuran la teoría y agenda política de las masculinidades, mismas que se profundizan a continuación.

Masculinidades

Los estudios de las masculinidades han tenido un desarrollo en las últimas décadas que no se pueden obviar cuando se trata de ahondar en este enfoque para el trabajo con hombres en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia. Olivia Tena Guerrero (2010), académica del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, hace una distinción de los senderos ante los cuales han transitado los estudios de las masculinidades, los cuales difieren en sus objetivos, primero “los movimientos de varones, otro a los grupos de varones y dentro de éstos, a los estudios sobre varones y masculinidades” (p.273).

De acuerdo con esta autora los movimientos de varones se caracterizan por ser conservadores y ser una respuesta ante el movimiento feminista, pues pugnan por recuperar los privilegios de su masculinidad perdidos ante el avance de las mujeres. Se agrupan en torno a los derechos del hombre y, a partir de reafirmar estereotipos de una masculinidad tradicional y arquetipos masculinos, “enfocan su discurso, sobre todo, hacia la defensa de los hombres contra algunas disposiciones legales que consideran desventajosas para ellos, relacionadas con la custodia de los hijos, divorcio, violencia, etcétera” (Tena Guerrero, 2010, p. 274).

Connell denomina grupo de varones a otro movimiento que tiene como objetivo primordial dismantlar los supuestos patriarcales que oprimen a las mujeres. Incluso estos grupos pretenden dismantlar el modelo de masculinidad hegemónica, para lograr la igualdad de trato entre mujeres y hombres, ellos son autocríticos de su propio ejercicio del poder. Estos grupos surgen desde los años setenta en países escandinavos y en Estados Unidos, en los noventa se comienzan a llamar profeministas y más recientemente en España se hacen llamar hombres por la igualdad (Tena Guerrero, 2010).

En México es en la década de los noventa que se van concretizando reflexiones en torno a las masculinidades. En 1990 se funda el Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C. (CORIAC) con el objetivo de contribuir en la erradicación de la violencia de género y construir relaciones más equitativas y respetuosas entre mujeres y hombre, y en 1993, el Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM inició el Proyecto de estudios de la masculinidad y sus implicaciones sociales, con el antropólogo Daniel Cazés.

A partir de esos años se han proliferado diversos grupos y académicos que han escrito sendos libros y artículos al respecto de la masculinidad. Para una aproximación al concepto, Careaga y Cruz (2006), refieren que la masculinidad no es exactamente aquello asociado con el hombre en sentido biológico, si bien se materializa en el colectivo de hombres, va más allá pues describe “las formas en que ellos ejercen el poder y como este se incorpora en las estructuras e instituciones sociales, así como de las formas en que las mujeres llegan a reproducir dicho poder o a constituir un contrapoder de estas prácticas de dominación” (p. 9).

Las masculinidades pueden analizarse como parte de un sistema relacional de dominación que violenta, y que varía según el contexto en el que se desarrolle: social, geográfico, histórico, etc.; sin embargo, “existe una constante, si no universal, si al menos mayoritaria, que posiciona a los hombres con mayores privilegios y recursos materiales y simbólicos que les permite ejercer control sobre las mujeres y otros hombres” (Careaga & Cruz, 2006, p.11).

Tena ha expresado la preocupación de no ser muy claros con el concepto pues puede tomarse de una manera esencialista y no relacional:

Hablar de masculinidades conlleva el riesgo de suponer la existencia ostensible de una entidad ontológica y universal o el pretender resolver el reconocimiento de su falta de asequibilidad a través de una diversificación explícita en la que toda forma de expresión quede incluida, construyéndose en ocasiones dicha categoría a través de una lista de cualidades organizadas en tipologías inconexas que dificultan su abordaje teórico (Tena, 2010, 271).

Ramírez Rodríguez (2006) analiza dos perspectivas teóricas para entender cómo se construyen la masculinidad, la primera, atribuida a Raewyn Connell, es que ésta “es un proceso de relación entre estructuras sociales y las prácticas que tales estructuras posibilitan” (p. 46) y la segunda, refiere la masculinidad como un proceso de dominación que tiene como máximo exponente a Bourdieu (p.50).

En relación con las estructuras que ordenan la relación de los géneros se identifican tres: las productivas, las de poder y las de cathexias; según Ramírez Rodríguez, éstas se intersecan, se influyen y se modifican entre ellas. En las estructuras reproductivas se encuentra la división sexual del trabajo, la exclusión de las mujeres de trabajos prestigiosos, las diferencias salariales, entre otras dimensiones. En cuanto a las relaciones de poder, éstas afirman la masculinidad que se sitúa entre los géneros, es decir en las relaciones con las mujeres, pero también entre los grupos de hombres. A partir de estas reflexiones teóricas se construye el concepto de masculinidad hegemónica, la cual “está caracterizada por una moral definida, o sea un código ético particular” (p. 47), y que se hace evidente en la existencia de otros que no cumplen con el patrón en un contexto determinado, para este autor, “la exigencia de la comprobación permanente de la heterosexualidad sería uno de los ejemplos más claros” (p. 49). Finalmente, las relaciones de cathexias son las emocionales, eróticas, sexuales, relaciones afectivas, pero también hostiles, estructuradas socialmente. Esta dimensión va conformando la identidad masculina a partir de un rechazo a lo femenino que implica restricciones emocionales y se encuentra en las relaciones de pareja, familiares, en las más cercanas. Kaufman (1997, p.70) citado por Ramírez Rodríguez (2006, p.49) señala que:

La adquisición de la masculinidad hegemónica (y la mayor parte de las subordinadas) es un proceso a través del cual los hombres llegan a suprimir toda una gama de emociones, necesidades y posibilidades, tales como el placer de cuidar de otros, la receptividad, la empatía y la compasión, experimentadas como inconsistentes con el poder masculino.

Por otro lado, para comprender la masculinidad como un proceso de dominación, Bourdieu la define como:

La preeminencia universalmente reconocida a los hombres se afirma en la objetividad de las estructuras sociales y de las actividades productivas y reproductivas, y se basa en una división sexual del trabajo de producción y de reproducción biológico y social que confiere al hombre la mejor parte, así como en los esquemas inmanentes a todos los hábitos. Dichos esquemas, contruidos por unas condiciones semejantes, y por tanto objetivamente acordados, funcionan como matrices de las percepciones -de los pensamientos y de las acciones de todos los miembros de la sociedad—, trascendentales históricas que, al ser universalmente compartidas, se imponen a cualquier agente como trascendentes. En consecuencia, la representación androcéntrica de la reproducción biológica y de la reproducción social se ve investida por la objetividad de un sentido común, entendido como consenso práctico y dóxico, sobre el sentido de las prácticas. Y las mismas mujeres aplican a cualquier realidad y, en especial, a las relaciones de poder en las que están atrapadas, unos esquemas mentales que son el producto de la asimilación de estas relaciones de poder y que se explican en las oposiciones fundadoras del orden simbólico. (Bourdieu, 2000, p. 27-28)

Ramírez Rodríguez (2006) hace un análisis de la propuesta de Bourdieu e identifica varios elementos para la construcción de la dominación masculina, es decir de la masculinidad: 1) existen varios tipos de dominación, además de la masculina, la de raza, etnia, edad, clase social, etc., 2) el sistema de dominación permite, en un momento dado, adquirir una posición dominante, 3) la dominación es producto de trabajo arduo para quien como mandato social debe ocupar esa posición; 4) se requiere el consentimiento o colaboración de la persona dominada, que puede ser consciente o inconsciente de ello, 5) la existencia de espacios exclusivos para que los hombres muestren sus destrezas y habilidades en los ámbitos económico, político, social, sexual, familiar , etc., y 6) la construcción de sistemas simbólicos y de prestigio que afirman la asimetría entre los géneros.

Los mandatos de masculinidad poseen como su impronta incuestionable, la legitimación a través del dolor y la crueldad; la afirmación y constante reafirmación que se exige a los varones que inserta en el cuerpo y la mente una violencia que se vive como poder hacia las demás personas, el entorno y autodomínio. Bourdieu expresa cómo el poder simbólico contribuye a que las personas se sometan a la opinión dominante.

Los actos de conocimiento y de reconocimiento prácticos de la frontera mágica entre los dominadores y los dominados que la magia del poder simbólico desencadena, y gracias a las cuales los dominados contribuyen, unas veces sin saberlo y otras a pesar suyo, a su propia dominación al aceptar tácitamente los límites impuestos, adoptan a menudo la forma de emociones corporales -vergüenza, humillación, timidez, ansiedad, culpabilidad- o de pasiones y de sentimientos -amor, admiración, respeto-; emociones a veces aún más dolorosas cuando se traducen en unas manifestaciones visibles, como el rubor, la confusión verbal, la torpeza, el temblor, la ira o la rabia impotente, maneras todas ellas de someterse, aunque sea a pesar de uno mismo y como de mala gana, a la opinión dominante, y manera también de experimentar, a veces en el conflicto interior y el desacuerdo con uno mismo, la complicidad subterránea que un cuerpo que rehúye las directrices de la conciencia y de la voluntad mantiene con las censuras inherentes a las estructuras sociales. (Bourdieu, 2000, p. 31)

De acuerdo con Joan Vendrell (2013, p.12) citado por Fernández Chagoya (2018) el género supone violencia, y lo expresa de esta manera:

(...) que se ha venido perpetuando desde entonces enquistada en una estructura, en un orden determinado (...) no hay, ni hubo nunca una armonía alguna en el género, como no hay ni hubo nunca simetría entre las posiciones entre las personas definidas por el orden de género. El género, contemplado como acontecimiento singular, y por lo tanto histórico, es desde el principio y por definición asimétrico, es la imposición de una asimetría fundamental en los grupos humanos por medio de la violencia". (citado por Fernández Chagoya, p.24)

La violencia contra las mujeres y de género es el tema central de la presente investigación y hasta el momento, según los planteamientos expuestos anteriormente, se puede sintetizar que existe una masculinidad diversa, histórica, que es relacional construida a partir del género que es dominante pero que no puede serlo sin la aceptación de las personas dominadas, quienes lo hacen de manera consciente o inconsciente. Además, la construcción de la masculinidad presupone una relación de poder que conlleva algún tipo de violencia, tanto para quien es subordinado como para quien debe aceptar el mandato social de dominar.

Entonces se puede decir que es en el sistema sexo-género donde se construyen las masculinidades y las feminidades que supone construcción de identidades, pero también relaciones de poder, y violencia desde alguna perspectiva, por lo que abordar cambios en las masculinidades implica incidir en la modificación de dicho sistema. Por ello algunos autores de

las masculinidades y algunas feministas se han pronunciado porque los estudios y propuestas sobre las masculinidades, no se enfoquen solo en entender las identidades o en mejorar algunos aspectos de salud, expresión de emociones, relaciones de pareja y parentales, sino en quebrantar los mandatos de género, hacer a un lado privilegios, y sobre todo atender y parar la violencia que generan.

Melissa Fernández Chagoya (2018) considera que se debe considerar el trabajo con los hombres desde una perspectiva política y ética en busca de la igualdad, la emancipación, la libertad y autonomía de las mujeres, para lograr relaciones entre ellas y con los hombres, donde la lucha de estos hombres se encamine a la decisión de no ejercer la violencia desmontando así el ejercicio de poder, la no reproducción de la relación asimétrica de género cuidándose de no ser solo “nuevos hombres” que lloran, que sienten, que intercambian roles tradicionales, pero que en el fondo siguen siendo quienes controlan, deciden, esperan servicios y beneficios y, aún más, creyéndose merecedores porque cree que ya cambiaron. Esta investigadora cita a Bonino (2002, p.23) quien enlista una serie de acciones a seguir para que los hombres puedan cambiar, éstas son:

Permitirse ser disidentes de la masculinidad hegemónica; no temerle al cambio y practicarlo; deslegitimar el uso monopólico de los derechos "masculinos" que los varones se resisten a ceder; crear y desarrollar deseos de cambio para la igualdad, nuevos ideales, nuevas identidades no rígidas –inclusivas y no excluyentes–, nuevos intereses no patriarcales que tengan en cuenta el bienestar y el desarrollo compartido; saber que los cambios no se hacen "por decreto", sino que requieren un proceso al cual muchos varones no son afectos; saber que el cambio no puede ser de comportamiento, sino de posición existencial que supone nuevos modos de situarse ante la realidad de la relación entre géneros; y finalmente, tener conciencia que el comienzo del cambio no garantiza su continuidad. Que aún queda mucho por hacer, y que en lo personal se requiere siempre una continua vigilancia para tomar distancia de la masculinidad tradicional, no repetir hábitos desigualitarios y para que el discurso no se disocie de la práctica. (Bonino, citado por Fernández Chagoya, 2018, p.64)

Sin embargo, aunque son cambios deseables, Fernández Chagoya avizora que no es suficiente con realizar modificaciones en el ejercicio de la masculinidad, sino que se debe renunciar a los privilegios que ésta tiene. No es cuestión sencilla ni es automática, debe ser un proceso.

En ese sentido, desde los organismos internacionales, los gobiernos y la sociedad civil han pugnado por la implementación de políticas públicas para la atención de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género, con la inclusión de los hombres en las intervenciones. Roberto Garda Salas (2018) documenta lo que se ha realizado en el tema y expresa que desde los años noventa se comenzó a trabajar en la reeducación de hombres que ejercían violencia en América Latina, aunque en otros países estos programas datan de los setenta. En México, se mandató el trabajo con hombres agresores en 1996 con la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal, ahora Ciudad de México; enseguida, con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2007; también se estipuló en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Estas normativas legales como programáticas se centraron específicamente en la reeducación de los hombres que ejercían violencia.

Garda Salas analiza algunos programas relevantes, tanto de la sociedad civil como del gobierno, a partir de sus elementos: Marco teórico; la problemática que atienden; los objetivos de los programas; los temas que abordan los programas; el número de sesiones y agenda; el perfil del usuario y criterio de ingreso, las características del grupo, y la propuesta de evaluación. Los programas revisados fueron los siguientes:

Instituciones gubernamentales:

- Programa de reeducación para víctimas y agresores de violencia de pareja del Centro Nacional de Equidad de Género de la Secretaría de Salud del Gobierno de México (...)
- Modelo conceptual y operativo para centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres (...)
- Programa de Intervención Psicoterapéutico y Educativo para Hombres Agresores de Pareja de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) (...)

Instituciones no gubernamentales

- El Programa de Atención en Grupos Terapéuticos de CAVIDA del Instituto Latinoamericano de la Familia (ILEF) (...)
- Programa de hombres renunciando a su violencia del Colectivo de hombres por Relaciones Igualitarias, AC (Coriac) (...)
- Caminando hacia la equidad. Programa multidimensional y multicomponente para detener la violencia de género de los hombres en las familias de Hombres por la Equidad, AC (...) (Garda Salas, 2018, p.85)

De acuerdo con Garda Salas, estos programas están fundamentados con perspectiva de género complementados con estudios de masculinidades y perspectivas terapéuticas en el proceso de atención; están dirigidos a detener las prácticas de violencia de los hombres hacia sus parejas, mediante la reeducación de los hombres a partir de la exposición de temas, técnicas, y procesos de trabajo grupal. Para este autor estos programas están en una constante adaptación y atienden de manera directa el problema de la violencia contra las mujeres al trabajar con la violencia de los hombres que agreden. Sin embargo, aún tienen muchas áreas de oportunidad que pueden irse mejorando como por ejemplo la consideración de la diversidad de los distintos sujetos que atienden.

En los últimos años se han implementados varias iniciativas para incorporar a los hombres en diversas políticas públicas, especialmente en las relacionadas con la salud sexual y reproductiva, paternidades, cuidados, trabajo del hogar entre otros. Esto se debe a las demandas de los grupos feministas por la igualdad de género. Garda Salas cita a Connell (2003) para expresar su preocupación sobre las tendencias actuales donde los estudios y el trabajo con hombres desde las masculinidades han tomado mayor relevancia.

La tarea de la política de igualdad de género es encontrar formas en que se de reconocimiento a los legítimos intereses y necesidades de los hombres y los niños dentro de la política de igualdad de género. Sin perjuicio de la eficacia de la política en la promoción de los intereses de las mujeres y las niñas. Esto es difícil, y requiere una cuidadosa e inmediata consideración. (Garda Salas, 2008, p.129)

Garda Salas, en la entrevista realizada para esta investigación, expresó su inquietud porque la incorporación de esta perspectiva en las políticas públicas deje al margen las demandas feministas de igualdad y refuerce posturas hegemónicas de la masculinidad que en teoría pretende erradicar. Por lo cual considera que se debe ser cuidadoso al proponer y aceptar este tipo de propuestas. Incluso propone que no debería utilizarse el término masculinidades por encima o a la par de perspectiva de género.

Por otro lado, Javier Alatorre Rico (2006) afirma que existe una paradoja para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque crítico en la masculinidad ya que las personas tomadoras de decisiones son quienes se ubican en posiciones masculinas de privilegio por lo que es difícil que puedan ser apoyadas porque no comparten el rechazo por los mandatos de género.

Aun así, se requiere fomentar mecanismos de visibilización que ayuden a desnaturalizar el orden de las cosas. La dominación en su dimensión social, cultural y subjetiva debe transparentarse a los ojos de todos. Mostrando que no es natural ni dada por lo biológico. De esta

manera se pueden emprender políticas públicas que contribuyan a esta desnaturalización del statu quo. En el aspecto social se requiere, según Alatorre “la transformación de leyes, códigos, reglas de distribución y tránsito por los espacios sociales que impiden a los hombres y mujeres desarrollar sus potencialidades y ejercer sus derechos” En el ámbito cultural se requiere “transformar las producciones culturales que ofrecen los marcos de interpretación de la realidad”. Y en el plano subjetivo “los individuos deberán revisar y transformar sus patrones de interacción con sus compañeras, sus hijas e hijos y con otros hombres, para establecer relaciones más equitativas y respetuosas de los derechos de los demás” (Alatorre Rico, 2006:307). Entonces, se entiende que el objetivo de estas políticas públicas no es reformar la masculinidad, mejorarla, hacerla más asequible o justa sino “hacerla irrelevante el sexo para la organización de las relaciones sociales” (Alatorre Rico, 2006:308).

No obstante, las dificultades que estas tareas conllevan, este autor realiza una serie de recomendaciones sobre los elementos que debe tener una política con estas características, a saber:

Las políticas públicas deben estimular estrategias que

- Sensibilicen a los tomadores de decisiones en cuanto a la importancia de favorecer la participación de los hombres en el cuidado y crianza infantiles, en el cuidado de la salud, en el trato respetuoso y democrático en las relaciones de parentesco. En la importancia de la participación de los hombres para la digna inclusión de los niños y las niñas en la sociedad.
- Revisen el papel de la educación y los medios masivos en la reproducción de los estereotipos y representaciones colectivas que propicien y legitimen la violencia, la autoridad y los privilegios masculinos.
- Promuevan en las instituciones públicas y entre empresarios y organizaciones civiles, el diseño de políticas que desarticulen los mecanismos que favorecen la dominación y el control masculinos.
- Revisen y transformen las leyes y códigos que favorezcan y permitan los privilegios masculinos.
- Supervisen la implantación de políticas que socaven el control masculino, y que evalúen su impacto en el desarrollo y bienestar social. (Alatorre Rico, 2006, p. 312)

Finalmente, proponer acciones, programas y políticas que incorporen a hombres que tengan como finalidad la erradicación de la violencia contra las mujeres deben forzosamente tener perspectiva de género, pero sobre todo los ideales de igualdad de género del feminismo. Jokin

Azpiazu Carballo en su libro “Masculinidades y feminismo” (2017) expone cómo los hombres académicos y, cabe decirlo, también aplicaría para quienes hacen las políticas públicas, deben mantener esa estrecha relación para lograr el objetivo de desestabilizar el sistema de privilegios del ejercicio de las diversas masculinidades:

En aras de promover este descentramiento de la mirada, considero importante mantener el contacto con las teorías feministas, seguir prestando atención a los principales debates en el seno de los movimientos feministas, realizar una tarea de escucha activa respecto a las reflexiones y reivindicaciones de este movimiento y de otros que pueden ayudarnos a pensar en esta cuestión, como son el movimiento lgtb+, los movimientos por los derechos de ciudadanía, de migrantes, de diversidad funcional... (Azpiazu Carballo, 2017, p. 32)

Las Violencias Contra las Mujeres y de Género

El análisis de la violencia contra las mujeres y de género implica la disección de cada uno de sus componentes desde un abordaje multidisciplinario. Entenderla, definirla, y analizarla nos acerca a comprender el fenómeno creciente que flagela a la sociedad mexicana.

La violencia de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud implica

El uso deliberado de la fuerza física o el poder ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (1996, citado en OPS, 2002, p. 5):

A lo anterior habrá que agregar que la violencia incluye las amenazas e intimidaciones. Y que su impacto compromete el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades. (OPS, 2002, p. 5), así como que también puede haber daños en el patrimonio de quien la sufre.

Así como la violencia puede ser ejercida por cualquier sexo, también es cierto que, bajo el sistema patriarcal, las causas y consecuencias de la violencia ejercida o recibida por mujeres u hombres en su ciclo de vida son muy distintas y deben ser analizadas siempre desde una perspectiva de género.

De conformidad a la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 48/104 el 20 de diciembre de dicho año, la violencia contra la mujer “...constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades...” además establece en sus artículos 1 y 2 que

...es todo acto 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; y establece los actos que constituyen violencia contra las mujeres. (Artículo 1)

Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos: a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educativas y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. (Artículo 2)

A su vez, la Organización para los Estados Americanos (OEA, 1994) en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, la precisa como “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 1º).

A partir de este marco jurídico internacional, es que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007) define a la violencia contra las mujeres como: “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” (Artículo 5, Fracción IV), e incluye como tipos de violencia la física, la psicológica, la económica, la patrimonial, la sexual y cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres (Artículo 6); y las modalidades, es decir las formas, manifestaciones o ámbitos en que se presentan las violencias contra las mujeres, siendo: la familiar, laboral, docente, institucional, comunitaria, feminicida y política. (Artículos 7 al 26). Cada tipo y modalidad están definidas en la citada Ley.

Como se advierte de todas las definiciones prevén una noción de violencia que se centra en las acciones u omisiones basadas en el género relativas a los comportamientos; es decir se centran en los actos particulares que buscan causar daño, lastimar, controlar o privar de la vida a las mujeres a partir de las de su condición de género.

En todas las definiciones se reconoce que la violencia contra las mujeres se basa en las relaciones genéricas de poder, las cuales históricamente han sido desiguales frente a los hombres.

Se está reconociendo entonces que se ha colocado a las mujeres en una condición de subordinación, opresión y subvaloración; en una posición de inferioridad y dependencia vital estructural hacia los hombres, quienes son vistos como los proveedores del hogar, los jefes de familia, los tomadores de decisiones, o los controladores de los recursos económicos y de las vidas, de los cuerpos y decisiones de las mujeres, lo que está íntimamente ligado con el poder, al cual remite simbólicamente a la fuerza física, emocional e intelectual de ellos, tanto en lo público como en lo privado.

En contraparte, las mujeres se les ubica como seres que existen para los otros tanto en el espacio doméstico, para la procreación, los goces y placeres sexuales, los quehaceres y cuidados como función principal, como en otros roles del espacio público asociado a esa jerarquización y valoración, identificándola con el símbolo cultural de la debilidad física, emocional e intelectual.

Bajo este orden social patriarcal, han pasado siglos basados en relaciones de pareja formada por un hombre que trabaja, gana dinero, disfruta del esparcimiento, socializa, y tiene una vida pública, junto a una mujer encargada de la casa, los hijos, los cuidados del marido, sin ser propietaria, una mujer que trabaja de sol a sombra, sin tiempo para el ocio y la recreación o la socialización, y con pocos espacios de acceso al mundo público.

Tantos siglos encerradas, despreciadas, minusvaloradas son como un ancla que nos impide vivir en libertad aun y cuando las mujeres participemos desde hace décadas en el trabajo retributivo, no tengamos hijos, disfrutemos del ocio y comencemos a abrirnos espacios en la vida pública. La autoridad masculina y el reparto del poder están enraizados y apenas son cuestionados. La incorporación de las mujeres a los puestos de responsabilidad se está realizando con las mismas reglas del juego. Las estructuras permanecen inalterables.

Miles, millones de mujeres tenían, tienen, destruida su autoestima por parejas que les recuerdan todos los días cuál es su sitio: <<tú qué sabrás>>. Millones de mujeres tenemos maltrecha la autoestima como colectivo, por una sociedad que cuestiona lo incuestionable: los derechos humanos de todos los seres humanos, hombres y mujeres. (Varela, 2008, p. 22)

Reforzando lo esbozado tenemos a Lagarde (1993) que explica con puntualidad por qué se mantiene inalterado este orden a que refiere Varela:

Las prohibiciones ideológicas y jurídicas no impiden que la violencia sea característica de las relaciones entre hombres y mujeres, y de las instituciones en que éstas ocurren: la conyugalidad, la paternidad y la familia, pero también de las relaciones regidas por el contrato, de las organizaciones sociales y políticas. Más todavía, la violencia de las mujeres ocurre sin que medie ninguna relación social previa, salvo la pertenencia genérica. De esta manera, la violencia a las mujeres es un supuesto de la relación genérica patriarcal previa a las relaciones que establecen los particulares; las formas que adquiere son relativas al ámbito en que la violencia acontece. (Lagarde, 1993, p.258-259)

Pese a que se ha normado como indebida e incluso delito la violencia contra las mujeres, la preexistente creencia que contiene el "... principio dogmático de la debilidad intrínseca de las mujeres, y del correspondiente papel de protección y tutela de quienes poseen como atributos naturales de su poder, la fuerza y la agresividad." (Lagarde, 1993, p. 258) mantiene la violencia de género, la idea de propiedad y poder del hombre sobre la mujer y su expresión mediante la violencia simbólica.

La violencia simbólica que trata Bourdieu, y que dice que se representa principalmente en que los dominados asimilen como suyo su condición de dominados y esas situaciones hacerlas parecer de manera natural. "Los dominados aplican a las relaciones de dominación unas categorías construidas desde el punto de vista de los dominadores, haciéndolas aparecer de ese modo como naturales" (2000, p.50).

La violencia simbólica se instituye a través de la adhesión en el que el dominado se siente obligado a conceder al dominador (por consiguiente, a la dominación) cuando no dispone, para imaginarla o para imaginarse a sí mismo o, mejor dicho, para imaginar la relación que tiene con él, de otro instrumento de conocimiento que aquel que comparte con el dominador y que, al no ser más que la forma asimilada de la relación de dominación, hacen que esa relación parezca natural; o, en otras palabras, cuando los esquemas que pone en práctica para percibirse y apreciarse, o para percibir y apreciar a los dominadores (alto/bajo, masculino/femenino, blanco/negro, etc.), son el producto de la asimilación de las clasificaciones, de ese modo naturalizadas, de las que su ser social es el producto (2000, p.51).

Para reforzar el significado y fuerza que tiene la violencia simbólica y la construcción de las representaciones simbólicas de la sociedad androcéntrica, que se reproducen desde la propiedad y control sobre la vida y los cuerpos de las mujeres retomemos una vez más a Lagarde: El poder económico, social, cultural, es decir el poder político de los hombres es convertido, mediante operaciones ideológicas, en poder físico. La simbolización del poder patriarcal de los hombres se concreta en los siguientes principios:

- i. La fuerza es un atributo exclusivo, natural, inherente a los hombres, es parte de su masculinidad.
- ii. Todos los hombres son más fuertes que las mujeres o lo que es lo mismo: hasta el más débil de los hombres es más fuerte que la más fuerte de las mujeres.
- iii. La fuerza es una ventaja genérica inaccesible, por naturaleza, a las mujeres.
- iv. Y la fuerza masculina se expresa genéricamente: tiene una vertiente erótica intrínseca frente a las mujeres, que va de la potencia erótica (positiva) a la violación. Es decir, que todos los hombres realizan su fuerza erótica con las mujeres, así como deben realizar su fuerza física —con menos alguna vez en la vida—, con otros hombres, a golpes.

De hecho, la tesis de la fuerza masculina y la debilidad de la mujer, para explicar hechos como éste y muchos otros, son elementos de coerción sofisticados, que se aplica en la obtención del consenso de las mujeres, pero también de los hombres, al patriarcalismo. (1993, p.268-269)

Como muestra de esta fuerza que tiene el orden simbólico CEIDAS & SEP (2015), encontraron en el Reporte sobre la situación que guarda la discriminación y violencia de género en educación básica y media superior, en relación con los estereotipos de género, que 84 por ciento de los estudiantes mostró algún grado de acuerdo con la frase “las niñas y las mujeres deben darse a respetar”, lo que se interpreta como que niñas y mujeres deben ganarse el respeto de los hombres, y no se asume como un derecho inherente que ellas tienen a una vida sin violencia por el hecho de existir (p. 199).

En el mismo sentido, el 45 por ciento de las y los entrevistados mostró acuerdo con la pregunta “es mejor que las niñas aprendan a comportarse desde pequeñas, así sus maridos no tienen que corregirlas cuándo sean grandes”, 43.5 por ciento de las niñas y 46.8 por ciento de los niños. Alrededor de una tercera parte opina que “es mejor que las mujeres no vistan provocativamente”. Y sobre la frase “a las mujeres o a las niñas a quienes les dicen o les hacen

algo, es porque ellas lo provocan”, 13 por ciento de las niñas, y 23 por ciento de los niños estuvo de acuerdo (p.200).

Es importante llamar la atención que en las afirmaciones del párrafo anterior persiste en las infancias mexicanas, la idea patriarcal de que las mujeres son propiedad del hombre y él tiene poder sobre de ellas y por tanto subyace la justificación de la violencia contra las mujeres y su responsabilidad de que ello suceda.

Esto es necesario tenerlo en cuenta para las decisiones que se toman respecto a las políticas públicas alrededor de las masculinidades pues como lo afirma Lagarde (1993), al citar una pieza musical, del grupo de Rock mexicano llamando Maldita Vecindad que dice que su padre se emborrachaba y le pegaba a su mujer, y que él ahora lava los platos y le pega a su mujer”, señala

Muchas cosas pueden cambiar en las relaciones entre las mujeres y los hombres. Y para muchas y muchos han cambiado significativamente; incluso aspectos definitorios del género, tales como quién se ocupa de algunos quehaceres, sobre todo de los que tiene menos carga afectiva como femeninos. Pero las relaciones de propiedad y de poder expresadas por la Maldita Vecindad en las voces “mi mujer”, y “le pego”, se mantienen. (p. 257)

Si bien la violencia que aborda la LGAMVLV es la violencia contra las mujeres basada en el género, descrita hasta aquí, en la presente investigación se trae la aproximación conceptual que refiere la expresión de la violencia basada en el género (VBG) hacia otras personas, la cual es definida como:

Cualquier tipo de violencia que se dirige a un individuo basándose en su identidad de género o en el nivel percibido de su adhesión a las normas socialmente definidas de masculinidad y feminidad. La VBG tiene su origen en las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres y se caracteriza por el abuso físico, sexual y psicológico, las amenazas, la coacción, la privación arbitraria de la libertad, y la privación económica, tanto en la vida pública como privada. Las mujeres y las niñas son las más expuestas y afectadas por la VBG, por lo que el término violencia contra las mujeres (VCM) es a menudo (y erróneamente) utilizado de forma indistinta con el de VBG. Sin embargo, los niños y los hombres también pueden experimentar la VBG, al igual que las minorías sexuales y de género, incluyendo la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer (LGBTIQ). (Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), 2016. P. 2)

Con esta definición la violencia basada en género se amplía a los sujetos hombres que son dominados y discriminados por no corresponder al orden jerárquico, valorativo y patrones de masculinidad o feminidad establecidos por el sistema patriarcal imperante. Isabel Soto (2012) plantea que

La noción de VBG emerge como una categoría de análisis que aporta un marco interpretativo para un conjunto de formas de violencia —evitables—, basadas en un orden de género determinado por jerarquías de poder, una estructura de desigualdad, discriminación e inequidad social (citada por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) et al, 2014, p. 18.).

Se trae esta definición porque es tanto en la violencia contra las mujeres como en hombres que asumen roles o comportamientos asimilados a lo femenino o a las mujeres y disidencias de género, se expresa de manera fehaciente la interrelación que se encuentra entre el patriarcado y la violencia; se trata de una violencia estructural como parte del orden originario que organiza los elementos y los términos de relación de las subjetividades. Así que tenemos que construir una noción amplia que indique la fuente como origen y causa; por ello, la violencia contra las mujeres es además de violencia directa, simbólica y por tanto estructural.

Cuando nos preguntamos por qué el entramado jurídico, institucional y las políticas públicas no han logrado erradicar el problema ni en México ni en el mundo, Rita Segato (2020, min. 10:34) nos dice que no es en la fe en el Estado en donde encontraremos la solución. Los movimientos feministas han logrado grandes victorias en el terreno de los discursos, pero hay una derrota que viven cada día en el no ejercicio de los derechos y de una vida libre de violencia cuando se exige al Estado resolver un problema que es mucho más complejo.

Indagar nuevas formas, implicará pasar necesariamente por un enfoque de derechos humanos, en donde la descolonización del cuerpo de las mujeres que el patriarcado ha erigido como su primera conquista, es imprescindible; pues pone en el centro y como núcleo duro la dignidad de todas las personas: mujeres, hombres, disidencias de género.

En este sentido trabajar en pro de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, pasa también por trabajar con los hombres sobre la violencia masculina con perspectiva de género, que generan y perpetran bajo el mandato patriarcal de las violencias contra las mujeres, lo femenino y de todas las personas.

Al analizar la transformación de las formas de violencia contra las mujeres y de género, Rita Segato (2016), nos dice que hemos llegado a una mayor destrucción, a un exceso de crueldad a una tortura que llega hasta la muerte. Esta sofisticación en extremo de la violencia contra las mujeres nos deja en no pocos momentos sin categorías y sin herramientas de comprensión de la realidad, misma que se nos aparece tan cruda pero tan cotidiana que corremos el riesgo de regresarla al ámbito de lo invisible para continuar con nuestras vidas.

La rapiña que se desata sobre lo femenino se manifiesta tanto en formas de destrucción corporal, sin precedentes, como en las formas de trata y comercialización de lo que estos cuerpos puedan ofrecer, hasta el último límite. A pesar de todas las victorias en el campo del Estado y de la multiplicación de leyes y políticas públicas de protección para las mujeres, su vulnerabilidad frente a la violencia ha aumentado, especialmente la ocupación depredadora de los cuerpos femeninos o feminizados en el contexto de las nuevas guerras. (Segato, 2016, p. 58).

En México, de acuerdo con ONU MUJERES et al (2020, p. 35), en su informe *Violencia feminicida en México: aproximaciones y tendencias* “los asesinatos de mujeres suelen cometerse con crueldad, utilizando medios que pueden prolongar el dolor, producir sufrimiento y lesiones vejatorias y degradantes mediante el sometimiento y el uso de la fuerza”. Según el mismo informe, en 2019 “29.3% de las mujeres fue estrangulada, ahorcada o sofocada, ahogada, quemada o golpeada con algún objeto, o agredida con un arma punzocortante. Esa misma cifra en los hombres, está 12.6 puntos por debajo”. No solo la forma de asesinar se ha agravado, sino también la cantidad de homicidios se ha incrementado de manera alarmante en los últimos 10 años, el mismo informe afirma que la cifra pasó de mil 943 muertes en 2009 a más de tres mil 700 en 2018 y 2019.

De acuerdo con la LGAMVLV (2007, Artículo 21) la violencia feminicida “es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Los criterios para determinar si un homicidio doloso contra una mujer es un feminicidio varía en cada entidad federativa, pero el Código Penal Federal considera los siguientes:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; III. Existan antecedentes o datos de cualquier

tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima; IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público (citado en ONU Mujeres et al, 2020, p. 15).

Según los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en 2019 se reportaron 3,833 mujeres víctimas de homicidio, resultado de la suma de 971 feminicidios y 2,862 homicidios dolosos en mujeres que representan alrededor de 10 mujeres asesinadas por día (ONU MUJERES et al, 2020). Como se podrá observar, del total de homicidios dolosos contra mujeres solo 25 por ciento se acreditaron como feminicidios.

Si bien el feminicidio es el grado más extremo y grave de la violencia contra las mujeres, no es la única forma de violencia, como se mencionó la LGAMVLV (2020) define varios tipos de violencias: la psicológica, física, patrimonial, económica, sexual y cualquier forma análoga lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres; así como sus modalidades: familiar, laboral, docente, institucional, comunitario, feminicida y política.

Las cifras reportadas a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares en 2016 (ENDIREH) indican que en nuestro país alrededor del 66% de las mujeres de 15 años y más, es decir seis de cada diez han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida. Tal violencia pudo ocurrir en alguno de los ámbitos dónde se desenvuelven: escolar, laboral, comunitario, familiar, o de pareja; y en alguno de sus tipos: emocional, física, económica, patrimonial o sexual, según lo delimita dicha Encuesta. Del total de mujeres que han vivido algún episodio de violencia, en cuatro de cada diez casos, el agresor ha sido su pareja, aunque dicha cifra varía según el tipo de violencia de que se trate, cediendo importancia a otros agresores. Cabe mencionar que, la violencia sexual es sufrida por cuatro mujeres de cada diez, en esta el principal agresor no es la pareja, sino otro que puede ser familiar o desconocido (INEGI, 2017a).

Cabe destacar que alrededor de estas cifras está presente la violencia simbólica en la totalidad de las mujeres del territorio nacional, es decir las mujeres "...viven y son educadas en el temor a los hombres, y en la creencia de que todos son físicamente más fuertes que cualquiera de ellas. Esta creencia es independiente de la permanente evidencia contraria (...) De hecho, la fuerza —simbólica— es uno de los principios constitutivos y de realización de la masculinidad. (Lagarde, 1993, p.268)

Esta realidad que se construye desde lo cotidiano desde la niñez y la adolescencia se ve reflejada en las cifras que recoge la ENDIREH 2016, al informar que casi cuatro de cada diez mujeres sufrieron algún tipo de violencia (emocional, física y/o sexual) antes de cumplir 15 años. La violencia que más padecieron fue física (32%), seguida de la emocional (18%). Cabe mencionar que cerca de una cada 10 mujeres experimentaron violencia sexual en su infancia. Entre los agresores se encuentra que 60 por ciento fue un familiar cercano (20% un tío, 16% un primo, 8.4% un hermano, 6.3% el padrastro/madrastra, 5.8% el padre, y 3.7% un abuelo), 16 por ciento fue un vecino o conocido, 11.5 por ciento, un desconocido, y el resto, otra persona no identificada (INEGI, 2017, Cuadros 11.1 y 11.4).

Por lo tanto resulta impostergable reconocer en la sociedad mexicana, quiénes y en dónde se localizan las personas que violan a las niñas y adolescentes, y cuáles son las configuraciones simbólicas que viabilizan ello, desde las relaciones de poder de género y de edad, pues subsiste una idea respecto la seducción femenina que sigue atrapando las mentes de cientos de personas, afectando la dignidad de niñas y adolescentes y dejándolas en estado de indefensión, Lagarde (1993) señala al respecto,

...El temor de que los padres le crean al pariente que la mujer muy joven o niña aún, ha transgredido el tabú de la castidad o el de la monogamia es muy grande. Al violador le creen por su autoridad frente a la mujer y en la familia, por su edad, por la proximidad afectiva, por su poder económico, su autoridad, o su amistad. Le creen, sobre todo, por su mayor calidad política: por su género. Le creen porque es hombre y la palabra del hombre, contrastaba con la de la mujer, tiene el peso de verdad. Muchos de estos individuos pertenecen a la categoría social de “allegados”, son como de la familia...

...Si no existe cercanía doméstica del violador, puede tratarse también de hombres con autoridad frente a la víctima: maestros, jefes, policías, etcétera. Se trata de los inmunes, protegidos por su posición jerárquica basada en el rango y el prestigio sociales, por su derecho a ejercer la coerción, y por su relación de proximidad o de autoridad sobre la víctima...

Los supuestos ideológicos de confianza sobre las relaciones entre hombres y mujeres dejan desarmadas a muchas de ellas, especialmente a jóvenes y niñas frente a sus parientes cercanos —padres, tíos, hermanos, esposo, cónyuge de la madre—, y frente a los allegados, por ejemplo, los compadres, los amigos de la casa y los vecinos. También quedan desprotegidas ante quienes tienen reconocimiento social de autoridad, ya que les han enseñado que quienes detentan poder son por principios protectores, entes tutelares benignos.

Es así que el principio de proximidad-confianza que genera el interdicto se desplaza de las personas (parientes, regidos por la exogamia), a los lugares. Así, por oposición se considera que la violación ocurre en los sitios no domésticos, exteriores, a los cuales no pertenece la mujer: no ocurre en la casa, no en el pueblo, o en el barrio, no en el espacio vital de la víctima. (p. 274-275)

En tal virtud, la violencia sexual en niñas y adolescentes puede tener consecuencias que les afecta su vida y futuro en su desarrollo integral como un embarazo no deseado y además de alto riesgo, una infección de transmisión sexual, un aborto en condiciones inseguras, entre otros problemas de salud sexual y reproductiva. Las uniones en edades tempranas y los embarazos son la cadena de reproducción de la estructura patriarcal, ya que la condición biológica y física del alumbramiento a menudo,

Obliga a las niñas a abandonar los estudios para hacerse cargo de las responsabilidades de su maternidad, cancelando así su derecho a la educación, juego, recreación y socialización. Con ello se compromete su futuro al no adquirir los conocimientos y capacidades que les garanticen su pleno desarrollo, confinándolas a dedicarse en los hogares de procedencia o mayoritariamente de las familias de sus parejas en los trabajos domésticos y cuidados no solo de sus hijas o hijos sino de otros integrantes de la familia, y al estar en vida de pareja (marital o unión libre), aumentan las probabilidades de sufrir subsecuentes embarazos y violencias de parte de su pareja y de otros integrantes de la familia, así como a acceder de manera precaria al mercado laboral, en el caso de que eso ocurra (Frías, 2014, citada por Menesses et al, 2017).

Por otro lado, Rita Segato afirma que “lo que une a las mujeres del planeta no son sus proyectos, sus metas históricas, sino su vulnerabilidad hacia la violencia patriarcal” (Segato, 2020, min. 1:05:25) y que éste debe combatirse porque ahí “se comienza a construir lo que entendemos por lo femenino y lo viril” (min. 20:11).

Como hemos indicado, el sistema patriarcal se organiza en posiciones, jerarquías y valoraciones entre hombres y mujeres, este orden social es la base de los roles y estereotipos de género, de la discriminación y las violencias contra las mujeres y de género.

A través de la ENDIREH 2016, se indaga respecto a la opinión que tienen las mujeres de 15 años y más, sobre los roles masculinos y femeninos. De manera específica, sobre las responsabilidades parentales y el cuidado de personas enfermas y ancianas, de tal manera que quedan al descubierto los roles de género, aprendidos y apropiados. Entre los principales resultados se tiene que:

- 47.6% de ellas opina que las mujeres que trabajan descuidan a sus hijas e hijos.
- 69.6% opina que las mujeres deben ser igual de responsables que los hombres en llevar dinero a la casa.
- 37.3% está de acuerdo en que las mujeres deben ser las responsables del cuidado de las hijas(os) y de las personas enfermas y ancianas.
- 87.3% está de acuerdo en que los hombres deben encargarse, al igual que las mujeres, de las tareas de la casa, de cuidar a las niñas y niños, y a las personas enfermas y ancianas (INEGI, 2017 a, Cuadro 15.1).

Si bien los datos muestran que los roles de género van cambiando, aún persisten ideas arraigadas sobre lo que las mujeres y los hombres deben ser y hacer. En muchas ocasiones la violencia se desata cuando no se cumple con el rol o el estereotipo de género asignado.

Otro aspecto que muestra la desigualdad entre mujeres y hombres, y la subordinación de las mujeres al dominio de los hombres en las relaciones de pareja, es la toma de las decisiones de las mujeres sobre la realización de algunas actividades de su vida personal. Al respecto, de acuerdo con la ENDIREH, si bien predomina que son ellas las que tienen la libertad de tomar sus decisiones y el que sea de común acuerdo, existen temas en los que sobresale la participación del esposo o pareja: que ella trabaje o estudie, salga de casa, cómo se gasta o economiza el dinero, el permiso de los hijos o hijas, cambiarse o mudarse de casa o ciudad y cuándo tener relaciones sexuales (INEGI, 2017 a, Cuadro 14.1).

Las ideas estereotipadas de los roles de género que se describen en párrafos anteriores, son construidas desde los hogares de origen y los espacios escolares, ya sean inculcadas o aprendidas desde la niñez, y reforzadas por las comunicaciones que se transmiten socialmente por todos los medios y espacios relacionales de la estructura social patriarcal, esto se aprecia en el Reporte sobre la situación que guarda la discriminación y violencia de género en educación básica y media superior de CEIDAS & SEP (2015): Existe una alta proporción de niñas y niños que están de acuerdo en que las mujeres tienen la mayor responsabilidad de las actividades domésticas “47 por ciento de las niñas y 43 por ciento de los niños que fueron consultados dijo estar de acuerdo en algún grado con esa idea” (p. 134). El mayor porcentaje en las niñas no es más que el reflejo de que a ellas se les sigue inculcando un conjunto de roles y estereotipos asignados a su sexo, y entre ellos el que les corresponde asumir las tareas domésticas.

Otra idea que refuerza lo anterior es la relativa a “quién debe lavar los trastes y hacer la comida”, 44 por ciento de las respuestas señalaron que es una tarea exclusiva de las mujeres, 43 por ciento opinó que, a ambos, y solo 3 por ciento dijo que compete a los hombres (p. 135). En el cuidado de los hijos, si bien 56 de cada cien de los estudiantes asume que debe darse por

igual entre hombres y mujeres, todavía 29 por ciento de los estudiantes declaró que es un deber de las mujeres (p.136). En lo que se refiere a “quién le corresponde ser el jefe del hogar”, 45 por ciento de las niñas y los niños opinaron que les compete por igual a hombres y mujeres, 32 por ciento dijo que a los hombres y solo el 11 por ciento acepta que sea la mujer (p. 137).

El citado reporte afirma que los resultados de este “confirman que los estereotipos y las prácticas discriminatorias se traducen constantemente en actos de violencia física que pueden ir desde no graves, hasta otros que pueden poner en riesgo la vida de sus compañeras y compañeros” (p. 163). Al respecto, en la escuela los niños informan un alto grado de conflicto y violencia:” 44 de cada 100 afirman que al menos alguna vez los han retado a pelear a golpes” (164).

La participación de la familia es definitiva en la educación de sus hijas e hijos, en su reporte, CEIDAS & SEP (2015), informaron

Que algunas madres y padres de familia expresaron la idea de que ellas y ellos “no enseñan a pegar, pero que les exigen a sus hijas e hijos que, si les pegan, se defiendan” ... Esta encuesta arroja que al menos a uno de cada cinco niños en las escuelas primarias le han dicho que son “maricas o viejas”; expresión que se utiliza como sinónimo de “cobardes”, “poco hombres” o “poco diestros o capaces en la práctica de algún deporte o actividad física”. (p.164)

Esta pregunta permite revelar uno de los estereotipos más arraigados en la mentalidad machista y sexista mexicana, en la cual se asume que las mujeres son por definición inferiores, y que por ello entre los hombres puede resultar una ofensa decirle a otro hombre “vieja”; así como altos grados de intolerancia ante las preferencias no heterosexuales, pues llamarle “marica” a otro hombre es sinónimo igualmente de “poca hombría”; es decir, en un amplio espectro del alumnado las preferencias sexuales siguen asociándose a estereotipos e ideas que se asumen como características esenciales o hasta naturales de las personas. De esta forma, “marica” se entiende como “afeminado”, “poco hombre”, “poco hábil o astuto”; o bien se le asocia a prácticas atribuidas a las mujeres: “chismoso”, “rajón”, “traidor”, etcétera. (p. 164 y165)

Retomando de nuevo a Rita Segato, para ella los hombres son las primeras víctimas del orden patriarcal, aunque no las principales: “al ser víctimas los hombres de toda una serie de normatividades que oprimen, los convierte posteriormente en victimarios y reproductores del sistema patriarcal que posteriormente oprime a las mujeres” (2020, min. 28:36).

Finalmente, el reporte de CEIDAS &SEP, realizado en el ámbito escolar, es de suma importancia para indagar sobre la violencia basada en género desde temprana edad, sobre todo cómo esta se va reforzando cuando el ambiente es hostil. De acuerdo, con estas instituciones, uno de los principales hallazgos es la relación entre la prevalencia de los estereotipos de género y la asignación de roles con la generación de prácticas discriminatorias y la violencia de género.

Con lo anterior expuesto y dada la conformación sistémica del problema de la violencia, y de la estructura patriarcal del Estado, vale la pena reflexionar sobre el hecho de que quizá no sea suficiente que, para el Sistema Nacional de Prevención Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (SNPSEVM), las mujeres sean los únicos sujetos del derecho a una vida libre de violencia en la tarea de erradica la violencia contra las mujeres basada en el género.

Capítulo 2. Sistema Nacional de Prevención Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVCM)

México ha avanzado a lo largo de 13 años en la construcción de un marco jurídico que ha buscado colocar en la agenda nacional la erradicación de la violencia de género y contra las mujeres en México; sin embargo, en tanto que las estadísticas como ya lo vimos, nos muestran una realidad en la que la discriminación y las violencias contra niñas y mujeres persiste e inclusive en algunos ámbitos y tipos aumenta, es obligado insistir que sea colocada como prioridad nacional.

La presente investigación sostiene que el Sistema Nacional de Prevención, Atención Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante SNPASEVM), aún no logra institucionalizarse de modo sistémico, y por tanto tiene la hipótesis de que existen aspectos legales, administrativos, programáticos y procedimentales que han impedido el adecuado desenvolvimiento del SNPASEVM, lo que se ha traducido en una limitada efectividad en los programas de prevención de la violencia a lo largo del país.

Asimismo, otra de las hipótesis planteadas es que uno de los problemas específicos en las diferentes acciones de prevención es el enfoque sobre quiénes deberían de ser los “sujetos” de la intervención del Estado, debido a que, al ponderar solamente a las mujeres como sujeto base de la prevención-atención dentro de los programas y acciones, se deja de lado un enfoque integral en la solución de la violencia, como es el reconocer a los hombres dentro de los “sujetos” de intervención no sólo como agresores activos, sino como a quienes se les educa para constituirse en opresores, controladores, poseedores y violentos desde la niñez y la adolescencia.

Para poder rechazar o aceptar dichas hipótesis indagamos, desde los enfoques teóricos de la teoría de sistemas y de la igualdad de género, los principales obstáculos que se pueden tener en el entramado jurídico y normativo administrativo, que le dan origen, funcionalidad y estructura operacional al SNPASEVM y que afectan su integración interdependiente para “...la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres” (LGAMVLV, 2020, Artículo 35).

La revisión está dada a partir de tres procesos:

1. La comparación de los distintos elementos que contiene la LGAMVLV y como se interpretan y desarrollan en los instrumentos que de ella derivan.

2. El análisis de los elementos, estructuras unidades y procesos que diferencian al Sistema de su entorno, y el conjunto de relaciones que mantiene entre los elementos que lo componen y las relaciones del sistema con su entorno.

3. El análisis desde la perspectiva de género, en el análisis del punto anterior, enfocándose en cómo se identifica y nombra la violencia en sus tipos y modalidades, la persona sujeta de la intervención, las personas generadoras de la violencia.

Los instrumentos jurídicos revisados son la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV), el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RFSNPASEVM), y los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del SNPASEVCM.

De igual modo se revisan de manera comparativa la LGAMVLV y la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombre (LGIMH) en cuanto a los alcances de la segunda con respecto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y con ello sumar al análisis que se hace sobre los principales obstáculos que afectan la integración y funcionamiento del SNPASEVM.

Este análisis se presenta organizado en cuatro apartados: 1. El marco jurídico, 2. Componentes del Sistema: órgano articulador; atribuciones; política nacional integral y programa; tipos y modalidades de violencia; modelos o ejes de acción; y presupuestos, 3. Componentes en órdenes y poderes de gobierno, y 4. Monitoreo, seguimiento y evaluación.

Por lo tanto, este capítulo espera aportar conocimiento para la toma de decisiones en el sector público sobre lo que requiere el SNPASEVM para funcionar como tal y, en su caso, llevar a cabo las modificaciones jurídicas pertinentes.

Marco Jurídico del SNPASEVCM

Producto de un largo proceso político y social mundial, impulsado desde el movimiento feminista y amplio de mujeres y retomado por los organismos internacionales y gobiernos nacionales, hoy en día, se cuenta con un marco jurídico internacional para procurar y garantizar los derechos humanos de las mujeres, en particular su derecho a vivir una vida libre de violencia.

Desde mediados del siglo XX se han desarrollado diversos mecanismos e instrumentos como Conferencias internacionales, Declaraciones, Plataformas de acción, Convenciones, entre otros, para el adelanto de las mujeres (Ver Figura 6). Todos y cada uno de ellos aportan elementos de cómo se ha ido conquistando derechos.

Para el tema de la violencia contra las mujeres, es de suma relevancia la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (por sus siglas en inglés, CEDAW), de 1979, ratificada por México en 1981, que recoge los acuerdos de las distintas sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y de las Declaraciones y Conferencias de la mujer, para hacer vinculante su contenido a los estados parte que la ratificaron (Bonnafé y Corral, 2015). La CEDAW cuenta con un Comité para el seguimiento al que los países firmantes rinden informes cada cuatro años.

En 2018, este Comité emitió recomendaciones a México, a pesar de que el Comité acoge con beneplácito los avances realizados desde el 2012, pues considera que aún hay pendientes por resolver, para lograr crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan ejercer y gozar de todos sus derechos humanos (civiles, económicos, políticos, etc.) y en particular tener una vida libre de violencia. Sobresalen las recomendaciones para lograr armonizar por completo la legislación mexicana en todos los niveles (federal, estatal y municipal), las que aluden a mejorar los recursos humanos, técnicos y financieros, así como los estructurales; y que con ello se propicien las condiciones que permitan lograr avances significativos para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y la erradicación de la discriminación y violencia hacia las mujeres, entre otras.¹²

Desde el sistema interamericano tenemos la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de 1994, conocida como Convención de Belém do Pará, la cual establece la concepción de violencia contra las mujeres, así como el derecho a vivir una vida libre de violencia y establece un mecanismo de seguimiento y evaluación para su cumplimiento a los estados parte de la región de América. Esta Convención fue ratificada por México en 1999, por lo que está obligado a seguir sus recomendaciones.

Cabe precisar que el marco normativo internacional, se debe complementar con las diferentes sentencias internacionales de la jurisprudencia, que tienen un rango constitucional en México. Destacando en materia de derechos humanos de las mujeres las de la Corte

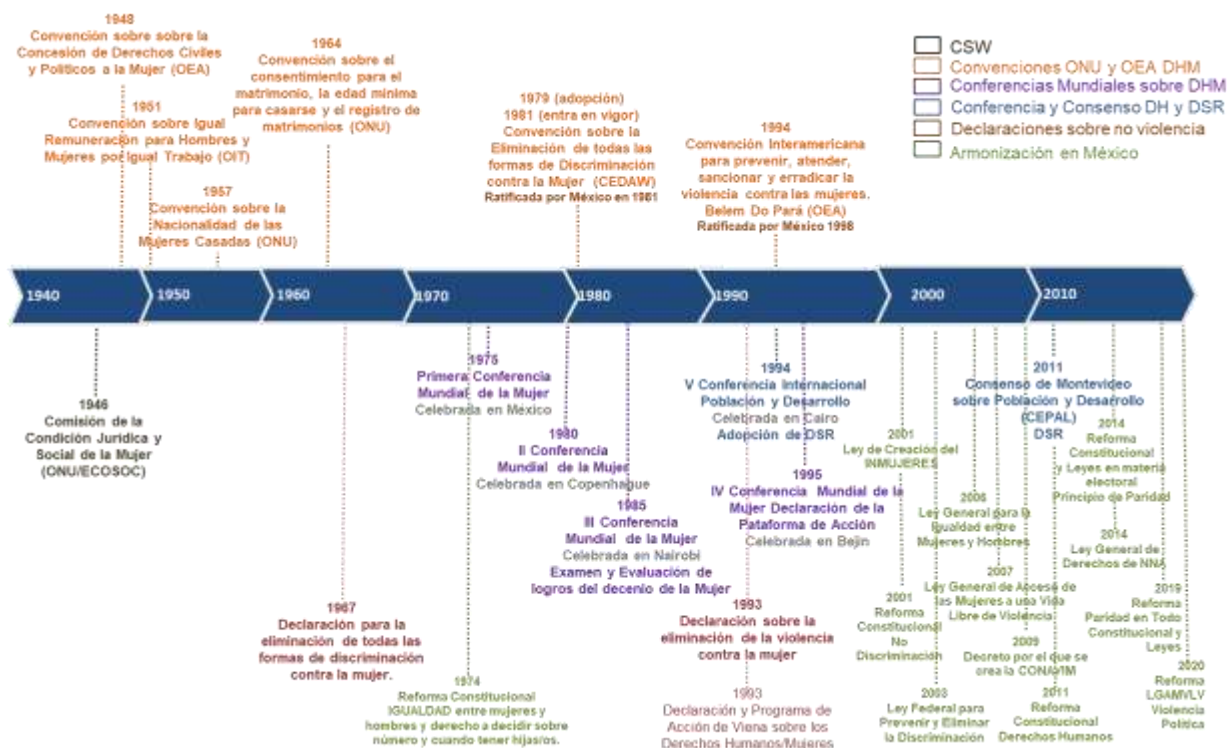
¹² Además, solicita poner énfasis en el seguimiento y evaluación de las medidas implementadas, para lo que recomienda diseñar o mejorar la integración de la información. Solicita al gobierno mexicano mejorar la coordinación entre los diversos actores, incluidas las organizaciones de la sociedad civil para procurar el acceso a la justicia de las mujeres; lo conmina, además, a fortalecer la esfera de la cultura de la igualdad y la no discriminación, desde la perspectiva de género, a nivel general, pero especialmente hacia las y los funcionarios gubernamentales encargados de atender y procurar la justicia para las mujeres víctimas de discriminación y/o violencia de género. Recomienda implementar medidas específicas para la atención de mujeres rurales o indígenas, migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, así como a mujeres reclusas. Es decir, la lista de acciones y medidas que el gobierno mexicano debe implementar es basta.

Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) que emitió sobre el caso González y otras (“Campo Algodonero” en 2009), el Caso Inés Fernández Ortega (2010) y el Caso Valentina Rosendo Cantú (2010).

Con la entrada de un nuevo milenio, comenzó un proceso dentro del Poder Legislativo en el que se incluyeron temas como la igualdad principalmente bajo la connotación de una vida libre de violencia (Figura 6). Destacan, las reformas al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la del año 2001 donde se incorpora el principio de no discriminación por diversas causas, entre ellas la de género, así como la de 2011 que eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales (tanto los citados como otros que aplican universalmente) de los que México forma parte.

Figura 6

Marco Jurídico Internacional: Conferencias, Declaraciones, Convenciones y Consensos y Marco Jurídico Nacional: Constitucional y Leyes sobre los derechos humanos de las mujeres.



Nota: La Línea del tiempo contiene los instrumentos internacionales y nacionales marco, que son obligatorios en su aplicación y cumplimiento para garantizar a las mujeres y niñas, la igualdad sustantiva y el derecho a vivir libres de violencias.

En esta oleada de reformas y dado los compromisos internacionales pendiente de cumplir con la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la no discriminación y la erradicación de la violencia hacia las mujeres y de género, se concretaron las Leyes de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (LINMUJERES) en 2001, Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación en 2003, la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) en 2006, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en 2007 y el Decreto de creación de la Comisión Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) en 2009.

Con el surgimiento del INMUJERES y de su ley, y dada la Agenda de acción de la IV Conferencia Internacional de las Mujeres en Beijín y el seguimiento que el movimiento nacional de mujeres hacía al respecto, fueron creados las instituciones estatales encargadas de velar por los derechos humanos de la mujer, los denominados Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM).

Adicionalmente, al haberse emitido la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombre y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Tabla 2), la transversalidad de la perspectiva de género formó parte de la institucionalización de la política de igualdad de género y para la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas en nuestro país.

A partir de entonces se ha desarrollado una progresiva armonización legislativa nacional y local, tanto en constituciones como en leyes, entre estas, se destacan las reformas más recientes alrededor del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres, que incorpora el principio de paridad en todos los cargos de elección y designación de los poderes y órdenes de gobierno y órganos constitucionales autónomos del estado mexicano. Asimismo, el concepto de violencia política contra las mujeres en razón de género que se agrega que se agrega a las leyes antes citadas.

Tabla 2

Objeto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombre y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<p>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombre (Publicada en el DOF el 2 de agosto de 2006)</p>	<p>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Publicada en el DOF el 24 de abril de 2007)</p>
--	---

<p>Regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.</p>	<p>Establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
---	--

Nota: En este cuadro se muestra el objetivo que tiene los dos marcos normativos con base en la última actualización de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombre y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (**LGIMH**) representa, en muchos sentidos, la formalización de los logros alcanzados en la lucha contra la discriminación y a favor de la igualdad entre las mujeres y los hombres mexicanos. En las Disposiciones Generales, se establece en su artículo 6 que: La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo (LGIMH, 2018).

La importancia de la LGIMH reside, principalmente, en que por primera vez se sientan las bases jurídicas para la coordinación, colaboración y concertación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la igualdad sustantiva, eliminando toda forma de discriminación basada en las diferencias sexuales conforme lo refiere el primer artículo de esta ley. Para ello, la Federación, los Estados, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los Municipios establecerán las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Para lograrlo, estipula puntualmente la creación de tres instrumentos: el Sistema Nacional para la Igualdad, el Programa Nacional para la Igualdad y la observancia al cumplimiento de estos

(LGIMH, 2018, Artículo 18). Dentro de este Sistema, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) coordina las acciones de los tres ámbitos de gobierno, en tanto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos actúa como entidad de seguimiento, evaluación y monitoreo de política nacional, que se concreta en las acciones que lleven a cabo las demás entidades de la administración pública. La ley establece, además, las bases generales para que se integren a la legislación y a las prácticas administrativas y sociales, las herramientas y mecanismos señalados en los instrumentos internacionales convencionales en materia de derechos humanos de las mujeres y de la eliminación de la discriminación y la violencia¹³.

El artículo 23 plantea que el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

En el Título III, Capítulo Primero, “De la Política Nacional en Materia de Igualdad”, en el artículo 17, establece que: “La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural; y entre las medidas que se consideran adoptar en su fracción VII están las necesarias para erradicar la violencia contra las mujeres”. (LGIMH, 2018, p. 5)

Asimismo, se establece que el Ejecutivo Federal es el encargado de la aplicación del Sistema y el Programa, a través de los órganos correspondientes (artículo 20). El Instituto

¹³ La Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres en sus 49 artículos están dispuestos en cinco títulos y el apartado de transitorios:

El título primero establece las disposiciones generales, es decir, el objeto de la ley, los principios rectores y los sujetos de la ley.

El título II aborda la distribución de competencias; la coordinación interinstitucional para la aplicación de la ley, en los distintos niveles de actuación e intervención del Estado.

En el título III establece las disposiciones sobre la política nacional en materia de igualdad; los instrumentos de política en materia de igualdad entre hombres y mujeres; las reglas y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y el Programa para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

En el capítulo IV se abordan los objetivos y acciones de la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres; las disposiciones específicas dirigidas a lograr la igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica nacional; en la participación y representación política equilibrada de las mujeres y los hombres; de la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres; de la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil; de la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo; del derecho a la información, y de la participación social en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

El título V, finalmente, señala las disposiciones relativas a la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Nacional de las Mujeres, a través de su Junta de Gobierno, sin menoscabo de las atribuciones que le confiere la ley específica que lo rige,¹⁴ tendrá a su cargo la coordinación del Sistema, expedirá las reglas para la organización y el funcionamiento del mismo, así como las medidas para vincularlo con otros de carácter nacional o local, así también tendrá a cargo la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas públicas en materia de igualdad, y las demás que sean necesarias para cumplir con los objetivos de la LGIMH (artículo 21).

Adicionalmente, dicha ley refiere en su artículo 29 expone que: El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres será propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres y tomará en cuenta las necesidades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región. Este Programa deberá integrarse al Plan Nacional de Desarrollo, así como a los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación.

A su vez las entidades federativas habrán de emitir sus leyes respectivas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, conformar sus sistemas de igualdad y favorecer que en los municipios se proceda a la apertura de las instancias para el Adelanto de las Mujeres y de su programa, a efecto de construir la armonización legal y la debida institucionalidad para que opere este Sistema de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Con lo anterior revisado podemos concluir en torno a la política para la igualdad entre mujeres y hombres en México y su relación con la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas que:

- la política de igualdad y su programa conlleva forzosamente medidas para la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas.
- que el INMUJERES tiene entre sus objetivos específicos promover una cultura de la no violencia y la no discriminación contra las mujeres y las niñas.
- Que hay un sistema nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), constituido por el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, y que se coordina con las entidades federativas y los municipios.
- que es el INMUJERES la instancia responsable de la coordinación del Sistema, de la expedición de las reglas para su organización y funcionamiento, de las medidas para

¹⁴ Cabe hacer mención que el Instituto Nacional de las Mujeres, fue creado el 8 de marzo de 2001, y que en el artículo 6 que establece sus objetivos específicos en la fracción III, se señala "La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia." (LINM, 2018, p. 3)

vincularlo con otros Sistemas de carácter nacional o local, y para la determinación de los lineamientos para establecer políticas públicas de igualdad y demás que cumplan los objetivos de la LGIMH.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)

Resulta necesario conocer las iniciativas de leyes en torno a la garantía y protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como la exposición de motivos de la LGAMVLV, a efecto de ir construyendo los elementos que permitan confirmar o no las dos hipótesis planteadas anteriormente.

INICIATIVA con Proyecto de Decreto que Expide la Ley General que Crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (2004). El 18 de noviembre de 2004 se publicó en la Gaceta Parlamentaria la iniciativa con proyecto de decreto que expedía la Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, elaborada por la Senadora Aracely Escalante Jasso y el Senador Enrique Jackson Ramírez; luego de su estudio en comisiones fue aprobada por la cámara de origen y remitida a la Cámara de Diputados hasta el 28 de abril de 2005. Asimismo, se mantuvo pendiente en las comisiones de la cámara revisora hasta abril del 2006 (Decreto, 2007).

En su exposición de motivos se puede apreciar que se establece una propuesta ante la urgente necesidad de crear un marco normativo referente a nivel nacional, que este encargado de velar por los derechos humanos más fundamentales de las mujeres y las niñas. En ella se firma que un elemento cultural que abunda en muchas sociedades es el patriarcado, el cual es señalado como una organización social en la que los hombres detentan el poder, el cual está relacionado con el sometimiento en el que se encuentran las mujeres.

Asimismo, apuntaban que las encuestas y levantamientos de opinión únicamente se enfocaban en esquemas de posibles casos de violencia dentro del hogar. No obstante, aún resultaba necesario velar por otros espacios o ámbitos como lo son el público y el privado.

La iniciativa recoge la definición de violencia contra las mujeres que se establece en los instrumentos internacionales, así como los tipos de violencia (física, sexual, psicoemocional, económica y patrimonial); además habla de las “situaciones de violencia” en que las mujeres viven las violencias (familiar, institucional, laboral y docente, y social), lo que equivale a las modalidades en la Ley vigente.

La propuesta presentada por la senadora y el senador se componía de seis capítulos, y ya desde el nombre mismo de la iniciativa se advierte que concebía la creación de un sistema

nacional, al nombrarla *Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas*. Definiendo como objeto del Sistema, "...la conjunción de esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la atención eficiente y concertada de la población femenina víctimas de violencia..." (Decreto, 2007, p. 8) y considera que para el logro de ese objeto del Sistema se habrán de coordinar los órdenes de gobierno a través de convenio de coordinación, aspectos que quedaron en la Ley aprobada. Se previó que fuera la Secretaría de Seguridad Pública la cabeza del Sistema Nacional y como integrantes a la Procuraduría General de la República; a la Secretaría de Educación Pública; a la Secretaría de Salud; al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y al Instituto Nacional de las Mujeres quien desde un principio se percibía como Secretaria Ejecutiva del Sistema. El objeto de la Ley era:

...establecer las bases para la prevención, protección, asistencia y erradicación de la violencia en contra de las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos ya sean públicos o privados, así como, establecer las medidas necesarias para la reeducación y reinserción social de los agresores de mujeres y niñas. Sus preceptos son de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional. (Decreto, 2007, p.8)

Otro elemento destacado es que se proponía la conformación de un programa integral de asistencia, protección y erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas, cuyo objetivo era colocar acciones y estrategias encaminadas a transformar los patrones de conducta de hombres y mujeres, con la finalidad de prevenir y erradicar las conductas estereotipadas por medio de las cuales se permiten o toleran las situaciones de violencia contra las mujeres. Además, se ponderaba las acciones de capacitación a procuradores de justicia, a servidores públicos en general y de manera particular a impartidores de justicia federales y de los estados.

INICIATIVA de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2006). En diciembre de 2005 fue presentada otra iniciativa que contenía una propuesta para crear la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no obstante, fue hasta el 2 de febrero de 2006 cuando fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Esta iniciativa fue presentada por las diputadas, Diva Hadamira Gastélum Bajo; Marcela Lagarde y de los Ríos; y Angélica de la Peña Gómez, quienes respectivamente durante la LIX Legislatura presidian las comisiones de Equidad y Género; Especial de Femicidios en la República Mexicana; y Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias.

Esta iniciativa en su nombre mismo está reconociendo el derecho de las mujeres a vivir sin violencia, nombre que recoge el enfoque de derechos, de un estado garante. De acuerdo con el

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, esta iniciativa tenía como objetivo:

[...] otorga mayor certeza jurídica de género a favor de las mujeres mediante el reconocimiento de su derecho a una vida libre de violencia, independientemente de su edad, estado civil, profesión, religión, origen étnico o condición social. Señala que se les brindará a las mujeres la protección jurídica para salvaguardar el acceso a una vida libre de violencia e incorporará el concepto del estado de riesgo y de indefensión. (SIL, 2005)

En esta propuesta afirma que es necesario que "...la categoría de género se incorpore al análisis, explicación y definición de los fenómenos sociales que de diversas formas afecten a las mujeres, especialmente aquellos que implican la violación a su derecho a la vida y la seguridad de su integridad física y psicoemocional". (Decreto, 2007, p 23)

Tanto la exposición de motivos como el contenido del articulado incorporan conceptualizaciones bastas sobre lo que implican las sociedades patriarcales, en las vidas de las mujeres. Refieren a las relaciones desiguales de poder entre los géneros, así como la desventaja e, incluso, la misoginia por la que tienen que atravesar a partir de su condición de ser mujer.

En ambas iniciativas, hace alusión al patriarcado o a las sociedades patriarcales como el elemento que ha generado el dominio, la opresión y la violencia en contra de las mujeres. En las fracciones I y II del artículo 9 de la iniciativa presentada por las diputadas implican al orden patriarcal y hacen referencia a la relación de poder al señalar:

Artículo 9. Son fines fundamentales que garantizan el acceso a una vida libre de violencia los siguientes:

- I. Eliminar los resultados de las estructuras de poder que favorecen la dominación y privilegios sobre las mujeres;
- II. Buscar la eliminación de la discriminación y sujeción que es fortalecida y mantenida por las instituciones y la ideología de control que se ejerce sobre las mujeres; (Decreto, 2007, p.33)

Las diputadas, en su iniciativa, hacen un llamado a establecer el estado de derecho en el que no se debe de ignorar la violencia contra las mujeres ya que es una falta de civilidad y de desarrollo en nuestro país, que limita su ciudadanía.

Al igual que la iniciativa del senado, incluyeron definiciones de tipos de violencias y modalidades, aunque ellas incorporaron el agravio comparado, que ayuda en la interpretación y tratamiento de la legislación desde el enfoque de derechos humanos y perspectiva de género; y

un capítulo sobre violencia feminicida que incluía el mecanismo de la Alerta de Violencia de Género que no contenía la iniciativa del Senado, y que de conformidad al testimonio de la entonces diputada Angélica de la Peña, mediante una entrevista realizada, fue uno de los puntos que tuvo la mayor resistencia por parte de algunos senadores.

La exlegisladora señaló que un tema de discusión fue el señalamiento de que el dictamen transgredía el artículo 29 constitucional ya que los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional pensaban que la figura de la Alerta de Violencia de Género generaba un estado de excepción. La respuesta, de acuerdo con su testimonio, fue que en la exposición de motivos se configuraba el mecanismo de la alerta de violencia de género como una manera en que el Estado determinaría las acciones para evitar el incremento de feminicidios.

Ambas iniciativas contienen las órdenes de protección y la figura de espacios para la atención integral (médica, psicoemocional y jurídica) que equivalen a los refugios.

Cabe recordar que estas dos iniciativas tienen lugar en un momento previo a la reforma constitucional de derechos humanos, por lo que resulta muy importante en el análisis de estas propuestas, la reafirmación que se hace acerca de asumir y cumplir los tratados internacionales que México había ratificado hasta ese momento y que tenían entre muchos otros objetivos la protección de las mujeres.

La iniciativa de las Diputadas, además de lo ya expuesto, y a manera de síntesis, identifica elementos muy importantes que nutrieron y fueron retomadas para el dictamen final:

- Señala las relaciones de desigualdad de poderes entre los géneros y las desventajas para las mujeres.
- Incluye elementos que buscan permitan sancionar a quienes transgredan, aun tratándose de la propia autoridad o del Estado mismo.
- Incluye conceptualmente la violencia del estado (que equivale a violencia institucional) e incorpora en la violencia feminicida la figura de la Alerta de Violencia de Género.
- Identifican que hay prácticas jurídicas y consuetudinarias que permiten y alientan la violencia contra las mujeres.
- Finalmente, uno de los más importantes elementos es que esta iniciativa fue construida con perspectiva de género ya que en ella se aprecia la intención de construir un instrumento jurídico que brinde seguridad a todas las mujeres de nuestro país.

Otras especificidades que tenía esta iniciativa, que son de interés para el presente estudio, y que no fueron retomadas son:

- La figura que plantea, para coordinar operativamente lo que plantea la ley, no es un Sistema sino un Consejo Asesor integrado por 36 representantes de instituciones, en el cual integraba a los poderes legislativo y judicial, además del ejecutivo y los estados y distrito federal; incluye grupos de trabajo temáticos a partir de las modalidades de la violencia o problemáticas específicas que se presenten.
- La modalidad de Violencia de Estado en el Capítulo VI (Decreto, 2007), se elimina su denominación como tal.
- Adicionalmente en este mismo capítulo de Violencia de Estado, se incorporó el concepto de violencia de género y violencia masculina que ya se mencionaba en la exposición de motivos como "...violencia masculina que es parte de la dicotomía presente en la violencia de género" (Decreto, 2007, p. 26). Se incorpora en este capítulo en el artículo 49, fracción I, al señalar como acción contra la tolerancia en sus distintos niveles, la implementación de la "Política social específica para eliminar la violencia contra las mujeres, específicamente la masculina, mediante..." (p.45) y en el artículo 53, fracciones I-V, (p. 47) el cual señala, entre otras:
 - El Estado Mexicano, está obligado respecto a las expresiones de la masculinidad que se basen en patrones estereotipados de supremacía y violencia y que producen miedo e intimidación a: Realizar estudios de política criminal que permitan establecer la etiología y construcción social de la violencia masculina en generadores o probables responsables de delitos de violencia familiar, sexuales, corrupción de personas menores de edad, lenocinio, delitos violentos, feminicidio, entre otros; Establecer políticas públicas que difundan nuevas formas de masculinidad que no incluyan la violencia como forma de interacción entre los géneros; Fomentar modelos de masculinidad alternativos a los existentes que privilegien la resolución de conflictos por mecanismos no violentos, así como la paternidad responsable y el respeto a los derechos de la mujer; Diseñar mecanismos de detección de niños, adolescentes del género masculino, además de hombres adultos, que estén en riesgo de ser violentos o que hayan iniciado con dinámicas de este tipo. Esto resulta importante pues al referirse a violencia masculina amplía el espectro sobre quiénes eran los sujetos de la intervención del estado, dando posibilidades para el trabajo con los hombres de todas las edades.
- La atención que buscaba brindar a personas mayores de 12 años, a quienes se les daba el derecho de solicitar agentes del ministerio público que fuera representantes en sus solicitudes y acciones, y a la niñez (menores de 12 años) a través de sus

representantes legales pudieran de manera oficiosa solicitar el otorgamiento de las órdenes de protección (Decreto, 2007, p 41).

A manera de conclusión de las iniciativas que se plantearon se exponen los elementos relevantes para la presente investigación que quedaron en la LGAMVLV publicada en febrero del año 2007:

- a. El nombre de la Ley:
 - o Dado que ambas iniciativas coinciden en el “objeto de dotar a las mujeres de un marco jurídico que les brinde el apoyo por parte de los tres niveles de gobierno a fin de que puedan gozar de una vida libre de violencia” (Decreto, 2007, p 190) se determinó denominarla Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia.
- b. La Figura que es responsable de la organización y funcionamiento para la ejecución de la ley:
 - o Queda de la iniciativa del Senado “el Sistema”, con la integración de este con la presencia de instituciones federales y las entidades federativas a través de los mecanismos para el adelanto de las mujeres.
 - o No se retomó de la iniciativa de las diputadas: la integración del poder legislativo y del judicial, la figura del comité técnico, ni los grupos de trabajo temáticos a partir de las modalidades de violencias o problemáticas específicas.
- c. Atribuciones y competencias:
 - o En la figura del Sistema se establecen las atribuciones y competencias a la federación y a cada una de las instituciones federales y se delimita lo que compete a los estados y los municipios. Esto se construye complementariamente de ambas iniciativas.
- d. Caracterización y explicación del fenómeno de la violencia contra las mujeres y las niñas:
 - o Se parte de un enfoque de género, retoman complementariamente los tipos y modalidades de violencias, resaltando lo relacionado a la violencia feminicida y al mecanismo de las Alertas de violencia de género. Sin embargo, aún y cuando no se plantearon como tipos o modalidades de violencia la trata y la prostitución sí se mencionaban en la iniciativa de las diputadas, ya en el dictamen aprobado no aparece.
 - o Las mujeres y las niñas son las sujetas de la intervención del estado.

- Se elimina del dictamen lo que refiere a las políticas a desarrollar respecto a las expresiones de la violencia masculina y la masculinidad que se basen en patrones estereotipados de supremacía y violencia y que producen miedo e intimidación desarrollado en los artículos 9, el artículo 53 de la iniciativa de las diputadas.
 - Se elimina el concepto de violencia de Estado y se incluye la violencia institucional.
- e. Respecto al Programa y medidas de protección ambas iniciativas lo consideraron y se mantuvieron, así como la atención especializada a víctimas y agresores y los refugios.

Finalmente, la LGAMVLV (2007) establece tanto la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y los municipios, como los principios y modalidades para garantizar el acceso a una vida libre de violencia de las mujeres y las niñas que favorezcan su desarrollo y bienestar, así como la democracia. (Artículo 1)

Las disposiciones de esta ley, se agrupan en cuatro títulos los 60 artículos que conforman la columna vertebral para la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, mediante la integración y funcionamiento de un Sistema, a efecto de llevar a cabo la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales de prevención, atención y sanción de los tipos de violencias (psicológica, física, patrimonial, económica y sexual) y modalidades (familiar, laboral, docente, institucional, comunitario y feminicida)¹⁵ según sus competencias y las que la ley les otorga, así mediante los instrumentos que la misma establece; además para que expidan las normas legales necesarias, tomen medidas presupuestales y administrativas atendiendo las estipulaciones internacionales en la materia.

Construida la LGAMVLV, con perspectiva de género, recogió de tratados internacionales y de la teoría de género conceptos que le hacen propia: la violencia contra las mujeres como 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; el empoderamiento de las mujeres como un proceso por el cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder

¹⁵ Destaca que la tipificación de la violencia y sus modalidades se ha ido ampliando y perfeccionando progresivamente, la última reforma integrada el 13 de abril de 2020 se incorpora la violencia política en razón de género y se visibiliza, así, un tipo de violencia que no había sido considerado, pero que ha minado, desde siempre, el camino de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales. Así también, al momento de realizar esta investigación la llamada “Ley Olimpia” transita por el camino legislativo para incorporar una serie de reformas a la LGAMVLV y al Código Penal Federal, para reconocer la violencia digital que sufren mayormente las mujeres. La Cámara de Diputados aprobó el dictamen el 26 de noviembre de 2019 en el que se adiciona una fracción VI al artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y pasó al Senado para su aprobación el pasado 28 de octubre de 2020.

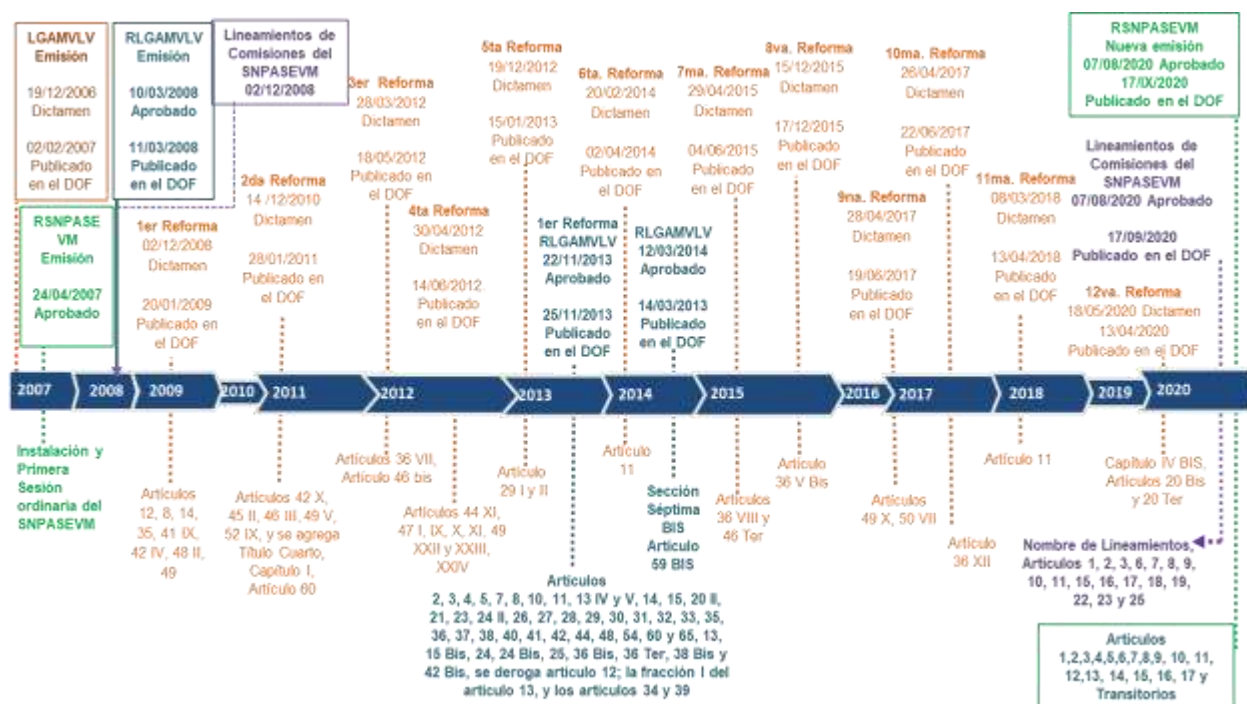
democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades; la misoginia, como las conductas de odio hacia la mujer que se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por el hecho de ser mujer, y del mismo modo, que, en la LGIMH, se reconoce la perspectiva de género como una visión científica, analítica y política desarrollada con el propósito de eliminar la desigualdad, la injusticia y la jerarquización basada en el género.

Reformas de 2007 a 2020: LGAMVLV, el Reglamento de la Ley, el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema y los Lineamientos para la Conformación y funcionamiento de las Comisiones. Una vez emitida la LGAMVLV, se construyeron los reglamentos que la ordena. En el transcurso de trece años de la aplicación, se han dado modificaciones tanto a la ley como a sus reglamentos (Figura 7).

Para el objetivo de esta investigación, resulta importante identificar las modificaciones que ha tenido la ley y sus reglamentos, y analizar los elementos, estructuras y funcionamiento que componen tanto de la ley como de su Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM)

Figura 7

Concentrado de Reformas 2007 a 2020 a: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV), Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RSNPASEVCM) y Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del SNPASEVM.



Nota: La línea del tiempo contienen las fechas en que fueron aprobadas por la autoridad competente, y la que fue publicada en el DOF según corresponda, de las Emisiones o reformas de la LGDAMVLV, RGAMVLV, RSPASEVM y LCOFCPASESNPASEV

A partir de esta especificación se reconocen doce reformas en la **LGAMVLV** del año 2007 al año 2020 (Tabla 1. del Apéndice 2). Algunas han buscado ampliar la presencia de instituciones que participan en el Sistema en calidad de integrantes, y con su inclusión se advierte que se amplía la visión de la naturaleza multicausal, multifactorial, compleja, sistémica de la violencia contra las mujeres, pues les da atribuciones para que desde su competencia, coordinen los trabajos y diseñen y desarrollen las medidas o actividades de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres ya sea de una de las modalidades que señala la ley, o bien de algún grupo o población de mujeres que desde sus atribuciones les corresponde atender.

Otras reformas amplían las obligaciones para hacer más efectivo el control de los mensajes que se presenta en los medios de comunicación, y amplían la obligación para formar y capacitar a servidoras y servidores públicos de manera especializada en perspectiva de género; prevé la incorporación de contenidos en planes y programas de estudio para que la niñez y la adolescencia construya nuevas formas de comprensión y ejercicio de una maternidad y

paternidad libre e informada así como del cuidado y desarrollo compartido de hijas e hijos; la ampliación de infraestructura para la atención y búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas, de la generación de registros y bancos de información genéticos para la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas, así como establecer en el orden estatal y municipal la obligación de fortalecer y ampliar la generación de refugios, entre otras.

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV). Este fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo del año 2008, ha sufrido dos modificaciones, la primera publicada el 25 de noviembre 2013 y la segunda publicada el 14 de marzo de 2014. (Tabla 2 del Apéndice 2)

La primera reforma es sustantiva e impactó en la modificación de 40 artículos y la derogación de tres, mientras que la del año 2014 sólo implicó reformar un artículo para incluir a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como integrante del sistema.

Respecto a las reformas realizadas en 2013, están relacionadas con la interpretación que se da a la Federación y del nivel de responsabilidades que se le habían dado tanto la Federación como a los tres órdenes de gobierno. En primer lugar, en vez de enunciar a la Federación dirige las acciones a la Secretaría de Gobernación o al poder ejecutivo de la federación,¹⁶ y, en segundo lugar, sobre las responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el caso de la aplicación de los ejes de acción o modelos o de la articulación y cumplimiento de la Política Nacional Integral, para la aplicación de los modelos. Lo anterior está correlacionado con la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, pues se le dan atribuciones como representante de la Federación a la Secretaría de Gobernación, quien a su vez será la cabeza del SNPASEVM.

En consecuencia, se le da mayor peso a la Secretaría de Gobernación y se le confieren más atribuciones, algunas que debe realizar por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). Esto se puede observar en que el anterior Reglamento le daba más facultades a la Secretaría Ejecutiva del Sistema, el Instituto Nacional de las Mujeres, las que ahora tiene que hacer de manera coordinada con la CONAVIM, por ejemplo, diseñar los programas de medidas reeducativas dirigidas a los agresores y formar parte de la operación del sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la

¹⁶ En el RLGAMVLV (2014) en su artículo 1, “Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, y las bases de coordinación entre éste, las entidades federativas y los municipios, necesarias para su ejecución”.

sociedad contra las mujeres. Lo mismo sucede en las acciones relativas a los Modelos, las declaraciones de alerta de violencia de género, entre otras.

Asimismo, las reformas al RLGAMVLV establecen definiciones sobre cada eje (prevención, atención, sanción y erradicación), se establece que se tendrá un modelo por eje, y queda confusa la idea, que contenía el reglamento original, acerca de que los ejes se implementarán alrededor de los Modelos y que estos habrán de considerar los tipos y modalidades (Ver artículos 4, 10 y 11, frente al artículo 27 fracción IV, a manera de ejemplo en Tabla 3 del Apéndice 2). Es más puntal al definir a los actores participantes y en ocasiones amplía el grado de participación del funcionariado público y de algunas organizaciones civiles y académicas en tareas específicas. Lo mismo pasa con la alerta de violencia de género que le da mayor contenido, y precisa de mejor manera los alcances y rutas a seguir, así como las personas participantes del Grupo de trabajo.

Finalmente, es interesante que en el Reglamento vigente se agrega el concepto de reeducación de los hombres agresores para la eliminación de estereotipos y de rasgos violentos, pues en el Reglamento de 2008 se refiere solo la rehabilitación de ellos.

El Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RSNPASEVCM). Elaborado por la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM y puesto a consideración para su revisión, análisis y aprobación del SNPASEVM, con base en lo establecido en el artículo 37 de la LGAMVLV, fue aprobado el 24 de abril de 2007, pero no fue publicado, aún y cuando en el artículo segundo transitorio se estableció que el SNPASEVM proveería lo necesario para ello. Este Reglamento ha sufrido sólo una modificación que impactó en 17 artículos más el nombre del mismo Reglamento (Tabla 4 del Apéndice 2), esta reforma se aprobó el 7 de agosto de 2020, y fue publicada el 17 de septiembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación (DOF)

Los cambios que tuvo este reglamento los podemos enmarcar en cuatro aspectos: 1. Establece las instituciones que se invitarán, ampliando el espectro de representantes de instituciones invitadas de la federación incorporando a otros poderes del Estado y a los Órganos Constitucionales Autónomos, y de organismos internacionales, aspecto que ya se venía haciendo como práctica y que se revisa en el Capítulo 3 de la presente investigación; 2. Sobre las sesiones, clarificando qué son las sesiones ordinarias, acortando los tiempos de convocatoria a estas, y planteando la obligación de acompañar la convocatoria con la documentación soporte de los asuntos que se lista en el orden del día; al quórum para llevar a cabo las sesiones incorporándose que debe haber la cantidad equivalente de integrantes que forman parte del orden federal, a la de integrantes que forman parte del orden estatal. Aunado a esto el contenido de las sesiones se

nutre al haber señalado como parte de lo que se debe trabajar y dar seguimiento al programa integral y los ejes de acción a través de los modelos. 3. Refieren la ampliación de funciones de la presidencia: determinación de las instituciones invitadas, aprobación el orden del día de las sesiones, seguimiento al programa integral, a los acuerdos del SNPASEVM y Comisiones; la difusión de los resultados por diversos medios y rendir el informe al titular del ejecutivo no sólo de los avances de Sistema sino del programa integral. Estos cambios se relacionan e impactan en la Secretaría Ejecutiva pues para el desarrollo de buena parte de sus funciones requieren solicitar, informar o la aprobación de la Presidencia, por ejemplo, para emitir convocatoria a sesiones y definir el orden del día. 4. Las Comisiones, en cuanto a su conformación, se acota sólo a integrantes del SNPASEVM, su agenda y su funcionamiento. La presencia de la presidencia del Sistema, sin duda es un cambio fundamental, así como que se incorpore que la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM elaboraran los lineamientos del funcionamiento de las Comisiones para presentar a integrantes, y que la constitución de los Grupos de Apoyo técnico requiere de la aprobación del SNPASEVM.

Los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación, de la Violencia contra las Mujeres, del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Lineamientos de las Comisiones del SNPASEVM). Tienen su fundamento en los artículos 43 y 44 del Reglamento de la LGAMVLV y los artículos, 16, 17, 18 del Reglamento para el Funcionamiento del SNPASEVM; fueron emitidos el 2 de diciembre de 2008 por el SNPASEVM, sin ser publicados en el DOF en su momento. Este instrumento ha sido modificado y aprobado por el mismo Sistema el 7 de agosto de 2020, y publicado en el DOF el 17 de septiembre de 2020. (Lineamientos, 2020).

Las modificaciones implicaron a 27 artículos (Tabla 4 del Apéndice 2). Estas reformas en congruencia con el RPF SNPASEVM se asocian a la mayor presencia y atribuciones que se le dan a la Presidencia del SNPASEVM, que ahora también es integrante de las Comisiones y junto con la Secretaría Ejecutiva dan el visto bueno de quienes ocupen las presidencias de las Comisiones, el orden del día de las sesiones y recibe el informe trimestral del cumplimiento de acuerdos de parte de la presidencia de cada Comisión.

Asimismo, determinan que los acuerdos de las Comisiones aplican a todas ellas, y por tanto se someten a la aprobación del SNPASEVM; el fortalecimiento del trabajo conjunto entre las Comisiones, al contar ahora con la posibilidad de que se reúnan sus presidencias a convocatoria de la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM.

Además, las reformas buscan darle más corresponsabilidad a sus integrantes y formalidad al desarrollo de los trabajos de las Comisiones: delimita los tiempos en la ocupación de los cargos (antes era indefinido); que su integración responda a sus atribuciones: que se formalice por escrito quien representa a la institución y que su nivel jerárquico implique capacidad de decisión; y que se valore el trabajo que se realiza para poder ser parte de más de dos Comisiones. También norma la periodicidad de las sesiones y los criterios para lograr representatividad en las sesiones mediante criterios para el quórum de las sesiones, así como que el programa de Trabajo esté vinculado al Programa Integral y a los Modelos.

Es importante tener en cuenta que el SNPASEVCM operó sin las modificaciones analizadas desde el año 2007 a 2013 respecto al Reglamento de la Ley y de 2007 a septiembre de 2020 en cuanto al funcionamiento del Sistema. Y que la Ley de 2007 a 2020 tuvo doce modificaciones que no se reflejaron necesariamente en el Reglamento de la Ley ni en el del funcionamiento del SNPASEVM.

La Estructura y Componentes del Marco Jurídico Vigente que Definen al SNPASEVM

Este marco jurídico, en su proceso histórico de creación y reformas, es el que contiene la estructura y los componentes o elementos con sus unidades que han definido y definen al SNPASEVCM y su funcionamiento. La estructura de la LGDMVLV delimita los tipos y modalidades de las violencias contra las mujeres, y los procesos institucionales innovadores que les garantizan protección y seguridad a las mujeres y niñas para su acceso una vida libre de violencia. Por eso se puede observar en algunos de los artículos del título I que refiere a las violencias y todo el título II a las modalidades de las violencias, que además de definir las refiere la obligación de desarrollar medidas, acciones o políticas de prevención, de atención, de sanción y siempre plantea la erradicación como fin, y también en algunos casos señala el desarrollo de modelos o modelos integrales de prevención, atención, sanción o erradicación para cada modalidad (por ejemplo el familiar o laboral).

En el desarrollo del capítulo III de las Competencias también se advierte que la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de las violencias contra las mujeres se desarrolla en modelos integrales específicos por modalidad o tipo de la violencia y/o por tipo de poblaciones o comunidades donde viven las mujeres y niñas a las que se les debe garantizar una vida libre de violencia (Figura 8).

Figura 8

Estructura de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)



Nota: El gráfico representa la configuración orgánica y funcional del SNPASEVM, a partir de los tipos y modalidades de violencias a partir de la estructura que formalmente tiene la LGAMVLV

En cambio, la estructura, organización funcionamiento que delimita el RLGAMVLV y el RSNPASEVM están alrededor de los Ejes de Acción, Modelos y Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres, a partir de lo que ambos mecanismos nombraron Ejes de Acción, pues en la LGAMVLV no se identifica dicho concepto (Figura 9).

Figura 9

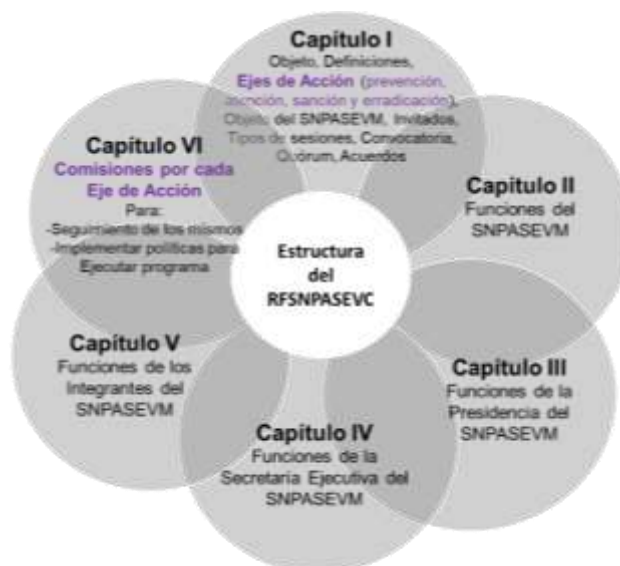
Estructura del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV) vigente.



Nota: El gráfico representa la configuración orgánica y funcional del SNPASEVM, a partir de los Ejes de Acción, de los Modelos y de las Comisiones de prevención, atención y erradicación, a partir de la estructura que formalmente tiene el RLGAMVLV

Figura 10

Estructura del Reglamento para el Funcionamiento del Sistema nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RFSNPASEVM) vigente



Nota: El gráfico representa la configuración orgánica y funcional del SNPASEVM, a partir de los Ejes de Acción y de las Comisiones de prevención, atención y erradicación, que formalmente tiene el RFSNPASEVM

Es a partir de los reglamentos,¹⁷ que al paso de 13 años el SNPASEVM se ha organizado y funcionado. Los “Ejes de Acción” se perfilaron como “...el conjunto de estrategias transversales... que se llevan a cabo para aplicar las políticas públicas tendientes a prevenir, atender, sancionar y erradicar los tipos y Modalidades de la Violencia” (RLGAMVLV, 2014, Artículo 2, fracción V). La redacción circular no es clara pues estas estrategias diferenciadas por eje a la vez deben ser transversales y aplicadas a políticas públicas, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia.

Cabe mencionar que “para la ejecución de la ley y la articulación de la Política Nacional Integral, se establecieron los Ejes de Acción” (RLGAMVLV, 2014, Artículo 4), de prevención, atención, sanción y erradicación. A lo anterior ha de sumarse que la tarea de las Comisiones está alrededor del desarrollo del Modelo que le corresponde, y que el PIPASEVM también se define a partir de estos Ejes de Acción.

Desde el análisis realizado, se encuentra otro desvío interpretativo de la LGAMVLV, pues pensar las acciones y medidas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres desde y para las modalidades en que se viven las violencias y en su caso por tipo de violencias, así como por edades, o por grupos poblacionales o de condición social, étnica, cultural en que se encuentran las mujeres y las niñas, obligadamente lleva al diseño de medidas y acciones o modelos interdependientes; es decir no se pueden pensar aisladamente entre sí; sino concretadas a partir de la modalidad o características y contextos de la población donde se suceden los tipos de violencias y de las mujeres y niñas que la viven.

Bajo esta lógica la organización y funcionamiento del SNPASEVM, la estructura, desarrollo e implementación del Programa Integral y la articulación de la Política Nacional debería organizarse en las modalidades de las violencias y por poblaciones.

Al respecto es importante conocer las causas de esta forma de interpretación desde los Reglamentos, mediante la opinión de Pablo Navarrete, exfuncionario de INMUJERES por 13 años, entrevistado para esta investigación, quien dice:

El reglamento se dio en un contexto muy complicado, tanto el primero como el segundo reglamento. El primero tuvo un desfase de más de dos años porque incluso hacia el interior del Estado había resistencias, eh, resistencias y visiones encontradas respecto del

¹⁷ No perdamos de vista que el RFSNPASEVM, se emitió el 24 abril de 2007, mientras que el RLGAMVLV se emite y publica el 11 de marzo de 2008. Por lo que es el RFSNPASEVM que dio paso de manera primigenia a las Comisiones para “conocer de la prevención, atención, sanción y erradicación”, (RFSNPASEVM, 2020, Artículos 2 II a, y 16) y de ahí lo retoma y amplía el RLGAMVLV a Ejes de Acción de prevención, atención, sanción y erradicación, primero y luego.

tema. Y lo que se hizo fue un esfuerzo extraordinario de construir un reglamento que pudiera aclarar los alcances de lo que no decía la ley. Es decir, incluso en cierta forma, un reglamento que iba más allá de sus propias facultades y atribuciones. Entonces, como el reglamento tenía que ser validado por las dependencias que conforman el sistema, ellas impusieron este esquema de interpretación. Porque la propuesta inicial era que se recogieran, que se recogiera tal cual lo que plantea la ley, los tipos y las modalidades de violencia, para que entonces, a la hora de ejecutar una política pública, tú tuvieras muy claro a que le estabas pegando a qué tipo y a qué modalidad de violencia. Y entonces lo que se generó fue un esquema que a mí me parece que generara confusión.

Otros componentes del SNPASEVM, que también le autodefinen y diferencian de su entorno y otros subsistemas, logran una estructura y funcionamiento específico y cerrado, entre ellos: las órdenes de protección; los refugios; las alertas de violencia de género; los instrumentos que favorecen el conocimiento y análisis del fenómeno de la violencia contra las mujeres y las niñas, para definir medidas y acciones como los registros y bancos de información de hechos y casos de violencias; la medidas para la búsqueda inmediata de niñas y mujeres desaparecidas, y el diagnóstico, no fueron inscritas en la lógica de los Ejes de Acción. A continuación, se revisará el comportamiento de SNPASEVM a partir de cada uno de sus componentes.

Componentes del SNPASEVM: órgano articulador; atribuciones; políticas; modalidades de las violencias; modelos y ejes de acción; y presupuestos

Los componentes o estructuras del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) Figura 11, son: el órgano articulador, que se conforma con el conjunto de instituciones que integran al SNPASEV y las que son invitadas, y que es mediante las decisiones y comunicaciones que sus titulares o suplentes toman, sobre lo que les ordena la LGAMVLV y sus reglamentos.

Un segundo componente es el apartado de las atribuciones en donde se establecen las obligaciones a su interior y los límites con su entorno. Contiene la especialización del SNPASEVM con lo que construye su diferenciación funcional, junto con otros tres componentes, la Política Integral Nacional y el PIPASEVM; las Modalidades y Tipos de violencia y los Modelos y Ejes de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación. Juntos constituyen las estructuras que posibilitan el ordenamiento y direccionalidad de las actividades y metas a lograr, junto con lo que establece la norma alrededor del cuarto componente el presupuesto.

Figura 11

Componentes o estructuras del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM)



Nota: El diagrama representa los componentes que conforman al SNPASEVM y la interdependencia que guardan entre sí en su funcionamiento.

La relación e interdependencia entre cada uno de los componentes se logra mediante sus operaciones comunicativas y relaciones a su interior, alrededor del funcionamiento autorreferencial del SNPASEVM, como un sistema cerrado. Sistema que se diferencia de otros y de sus subsistemas pero que a la vez es interdependiente a los subsistemas que le contienen y a su entorno.

Órgano articulador

Estamos nombrando órgano articulador al grupo de instituciones que de acuerdo con la LGAMVLV participan de la responsabilidad de garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a vivir libres de violencias, mediante la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias en todos sus tipos y modalidades.

Es el órgano que da vida al SNPASEVM a través de las decisiones y comunicaciones que sus titulares o suplentes toman sobre lo que les ordena la LGAMVLV y sus reglamentos.

Decisiones que van construyendo las operaciones estructura y funcionamiento del SNPASEVM, que delimitan la forma real de la organización y actuación, *per se* de lo que la ley y los reglamentos determinan. Decisiones que implican al SNPASEVM un conjunto de selecciones: la de los contenidos que quiere comunicar, la del hecho mismo de informar y la de lo que significa aceptarlo.

Decisiones que emanan del poder a través de reuniones formales (a las que se nombran sesiones) donde confluyen sus integrantes para protocolizar el ejercicio público alrededor de este grave flagelo que es la violencia de género y contra las mujeres, y que permiten el escrutinio y participación social. Decisiones que harán realidad o no el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Este órgano articulador entonces se constituye y funciona con: instituciones que lo integran; con instituciones que como invitadas le ayudan a cumplir su objeto; con sesiones que se deben celebrar bajo diversas formalidades; con obligaciones y responsabilidades para erradicar las violencias contra las mujeres y niñas; y con una estructura que ponen en juego sus decisiones.

Integrantes. Con base a la LGAMVLV en su artículo 36, está integrado en el año 2020 por un total de 46 instituciones representadas a través de funcionarias o funcionarios públicos titulares o sus suplentes legales (con un nivel inmediato inferior conforme al artículo 5) de:

- a. 12 dependencias y entidades del poder ejecutivo del orden de gobierno federal, de las cuales: ocho son dependencias (gobernación; desarrollo social hoy bienestar; seguridad pública; educación; cultura; salud; trabajo y previsión social; desarrollo agrario, territorial y urbano) y cuatro entidades del sector paraestatal (Instituto nacional de las mujeres, Consejo nacional para prevenir la discriminación, Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia, Comisión ahora Instituto nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas);
- b. dos organismos autónomos del orden de gobierno federal (la Procuraduría General de la República, PGR), hoy Fiscalía General de la República FGR y el Instituto Nacional Electoral, INE); y
- c. 32 mecanismos para el adelanto de las mujeres de cada una de las entidades federativas.

El RFSNPASEVM señala en su artículo 15, que las personas integrantes del SNAPASEVCM tendrán las funciones siguientes: Asistir y participar con voz y voto en las sesiones del Sistema; Conocer y opinar respecto a los asuntos que se presenten en las sesiones

del Sistema y proponer vías de solución; Informar a la Secretaría Ejecutiva acerca del cumplimiento de los Acuerdos del Sistema, en lo relativo al ámbito de las atribuciones que les correspondan; Verificar que las acciones realizadas en representación de la institución correspondiente sean las dirigidas a establecer una adecuada coordinación para el cumplimiento de los objetivos del Sistema. (RSNPASEVCM, 2020)

De estas instituciones integrantes la Secretaría de Gobernación es la instancia responsable de presidir el SNPASEVCM y el Instituto Nacional de las Mujeres ocupa la Secretaría Ejecutiva del mismo. Dos cargos que se constituyen en elementos de la estructura sistémica¹⁸ por medio de los cuales se logran las comunicaciones necesarias para el funcionamiento de éste; comunicaciones determinantes para la toma de decisiones coordinadas que se dan alrededor de las definiciones sobre a quienes invitan para sumar voluntades, del desarrollo de las sesiones y su contenido, de la vida de las Comisiones y grupos técnicos de trabajo, entre otros elementos de otros componentes como se verá más adelante. Dos cargos que, si no cumplen su función, inhabilitan a otros elementos y componentes de la estructura sistémica.

Otro elemento sistémico del Órgano articulador es el nivel jerárquico de quienes deciden a través de los acuerdos que toma el SNPASEVCM, tiene que ver con la capacidad o cantidad de poder que se tiene para incidir en las decisiones que se toman en el SNPASEVM y a la vez en hacer realidad dichas decisiones.

En el caso del poder ejecutivo federal, el que asista la persona titular o un nivel inmediato inferior a éste, del ramo al que pertenece ese integrante (RFSNPASEVM, Artículo 5), determina cómo se da y recibe la comunicación de esas decisiones y los mecanismos (acciones, recursos, tiempos) que se ponen en marcha para su cumplimiento. Esta representación de las instituciones al más alto nivel del poder ejecutivo (sólo arriba del titular del ramo está la figura del Presidente de la República, titular del poder ejecutivo) tiene un impacto político y a la vez una representación simbólica desde el poder y hacia el poder. Lo mismo sucede con las personas titulares integrantes de los dos organismos autónomos.

Importa mucho para el funcionamiento sistémico del SNPASEVM, cómo cada integrante, titular de las instituciones del poder ejecutivo y de los órganos autónomos, acoge el acuerdo, cómo lo comunica, en qué tiempos, por qué vía y el nivel de relevancia que le da para incluirlo como prioridades en la agenda de su sector, y que en algunos sectores incluso, ello repercute al

¹⁸ Al usar el término sistémica o sistémico, se está refiriendo al funcionamiento autorreferencial del SNPASEVCM, como un sistema cerrado para lograr su aotopoiesis; sistema que se diferencia de otros y de sus subsistemas pero que a la vez es interdependiente a los subsistemas que le contienen y a su entorno que le autodefine. Aspectos que se explica en el capítulo 1 de la presente investigación.

nivel de los estados y los municipios, en el ámbito de competencias que sus propios marcos jurídicos y normativo administrativos señalen.

Es relevante que sea la persona titular quien asista porque es más fácil que permeen las decisiones en toda la estructura de esa institución y sector dado su nivel jerárquico porque se gana el tiempo para la ejecución inmediata de los acuerdos al decidir e instruir, a diferencia de cuando acude la persona suplente, pues se interpone a la ejecución de acuerdos, la tarea de informar a la persona titular y acordar la forma, medios, recursos y tiempo para su ejecución.

Importa que el nivel jerárquico sea el más alto, porque la persona titular representa a un sector que es un subsistema dentro de la organización que hace al Sistema Gubernamental, y en la medida que asume que esas decisiones del SNPASEVM, son propias, es que el problema de la violencia contra las mujeres y niñas se coloca en el centro de sus decisiones; y al reproducirse esto por cada sector se logra la autorreferenciación del SNPASEVM al interior de otros sectores (o subsistemas) al abordar colocar el problema de la violencia para que sea considerado, estudiado, analizado y entonces sí, podrán ejecutarse las acciones definidas de manera expandida y transformar las estructuras de poder patriarcal que se reproducen.

Por todo ello, es determinante que la persona titular (o su suplencia) de la institución que integra el SNPASEVM, tenga perspectiva de género como lo define la misma LGAMVLV (que dicho sea de paso es una obligación para todo servidor y servidora público/a), para que cumpla sus funciones señaladas en el artículo 15 del RFSNPASEVM con un verdadero conocimiento sobre las relaciones de poder basadas en el género, y actuando en su institución y sector, bajo la premisa de que se deben desnormalizar dichas relaciones de poder, informando que la violencia contra las mujeres y las niñas se estructura a partir de relaciones de poder desiguales, que han colocado a las mujeres en una situación de subordinación, de opresión, de menor valía frente a los hombres y lo masculino, y que esa estructura organiza a las sociedades y a los subsistemas sociales, como la economía, la política, la cultura, la educación, la religión, la ciencia, y por tanto al (subsistema) sistema gubernamental, en toda su normatividad, estructura, funcionamiento, valores y decisiones.

Frente a lo dicho, la participación de las Entidades Federativas por conducto de las personas titulares de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), si bien es la máxima autoridad en su entidad federativa encargada de impulsar tanto la política de Igualdad de Género como las de erradicar la violencia contra las mujeres, su capacidad de poder que acumula para influir al interior de las decisiones del SNPASEVM, está altamente determinado por el poder que acumula en su entidad federativa, tanto por el nivel de desarrollo institucional que ha logrado la agenda de igualdad dentro de la estructura de gobierno local, del presupuesto

asignado del trabajo desarrollado al interior del estado en todos los municipios y también al liderazgo, respeto y legitimidad con que cuenta, pero sobre todo por la cercanía e influencia hacia el titular del poder ejecutivo de la entidad federativa, que en algunos casos las titulares de los MAM acuerdan con las personas titulares de las Secretarías de estado de Gobierno o de Desarrollo o Bienestar Social impactando entonces en cómo lo comunica, en qué tiempos, por qué vía y el nivel de relevancia que le da para incluirlo como prioridades en la agenda del gobierno del estado y luego en cada una de las instituciones o sectores. Ante esta situación incluso hay perspectivas como la de Anabel López Sánchez, servidora pública del INMUJERES, quien aceptó ser entrevistada para esta investigación, que ha pensado si deben ser los Institutos estatales de las Mujeres o equivalentes los integrantes del SNPASEVM o si debería ser el Gobernador de la entidad el integrante.

Instituciones invitadas. La LGAMVLV no plantea la posibilidad de incorporar a invitados, es el RFSNPASEVM original y vigente en su artículo 4, que plantea la posibilidad de invitar a las sesiones del SNPASEVM a integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a Organismos Autónomos e Internacionales, que consideren la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Sistema y de la Política Integral, mismos, que tendrán derecho a voz, pero no a voto. De 2007 a septiembre de 2020, sólo estaba normada la posibilidad de invitar a integrantes de la Administración Pública Federal y la razón de invitarles era para el cumplimiento de la agenda de la sesión que se celebraba, es decir era esporádico y casuístico, en cambio ahora el propósito de la invitación es para el logro de los objetivos del Sistema Nacional y la ejecución de la política.

Sin duda este cambio que sufrió el artículo 4 del referido reglamento, es sustantivo porque amplía la interpretación que la propia LGAMVLV de origen le dio a la Federación que la reducía a instituciones del poder ejecutivo; y que la misma LGAMVLV supera con la reforma del año 2020 al incorporar como integrante del SNPASEVM al Instituto Nacional Electoral, quien tiene una naturaleza jurídica de órgano constitucional autónomo, y que se suma a esta figura la Procuraduría General de la República dada la reforma Constitucional del año 2019 que la transformarse de dependencia del poder ejecutivo a órgano constitucional autónomo.

Al revisar las actas de las sesiones ordinarias hasta el 2019, como se presentará en el Capítulo 3, se identificó que quienes asisten como invitados en la sesiones del SNPASEVM, han crecido en número de manera constante, y representan a los siguientes entes públicos e internacionales: dos dependencias (Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y seis entidades de la administración pública federal (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAC), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Consejo

Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad [CONADIS], Instituto Mexicano de la Juventud [IMJUVE], Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes [SE del SIPINNA]); un representante del poder judicial (Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]); dos representantes del poder legislativo (Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión), un órgano constitucional autónomo (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]); 36 Centros de Justicia para las Mujeres de las entidades federativas; y dos órganos internacionales (ONU Mujeres y Comisión Interamericana de Mujeres).

En consecuencia, y de acuerdo con algunas entrevistas realizadas a algunas funcionarias/os y exfuncionarios/as cercanos al Sistema, se advierte que hay instancias participantes como invitadas que deberían ser integrantes, pues existe diferencia para el fortalecimiento en la selección de decisiones pues la implicación de responsabilidad de la decisión es diferente cuando se tiene voto a cuando no. Se identifica por ejemplo desde el poder ejecutivo, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público porque la propia LGAMVLV señala la necesidad de garantizar presupuesto para diversas acciones y porque al ser la encargada del proceso de Planeación Nacional del Desarrollo, la Política Nacional Integral y el Programa Integral del que se habla en la ley no puede estar ausente en los Planes de Desarrollo y en la transversalidad de los programas sectoriales. Otra más como la Secretaría de Relaciones Exteriores, dado los informes que se tiene que rendir ante organismos internacionales en el marco de tratados y convenciones vinculantes que implican erradicar la violencia contra las mujeres. Por otro lado, entre los organismos descentralizados y desconcentrados la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ya que tiene la atribución de representación jurídica de las víctimas además de tener también obligaciones de atender y diseñar un modelo integral de atención a víctimas en la ley que le da origen. Entre los Órganos Autónomos sin duda que el INEGI debiese ser integrante en virtud de que es quien colabora para cumplir las atribuciones relacionadas con la medición y construcción de la información y estadísticas en torno la violencia contra las mujeres a partir de registros administrativos de diferentes instituciones y de encuestas como la ENDIREH. Por el poder legislativo ambas cámaras dada la responsabilidad en el presupuesto y su ejercicio y gasto, así como en las necesidades de armonización o modificaciones legislativas, como ejemplo se tiene en la LGAMVLV que ordena en el artículo 9 la intervención de los poderes legislativos de los tres órdenes de gobierno para legislar algunos aspectos de la violencia familiar; y el poder judicial por ser la instancia que administra e imparte la justicia, por lo que la sanción de las violencias está en sus manos.

En tanto el órgano articulador representa la estructura en la que confluyen los elementos y las operaciones del sistema, entre ello sus integrantes con los contenidos de las agendas de trabajo y la necesidad de atender desde sus atribuciones la demanda social, resulta necesario para el fortalecimiento del funcionamiento sistémico que se coloque en el centro la especialización funcional para la que fue creado el SNPASEVM, para ello conjuntamente conocer la causalidad multifactorial de la violencia contra las mujeres y las niñas, así como de la capacidad institucional creada por el sistema gubernamental mexicano, que se ha ido especializando conforme al enfoque de derechos humanos, para que pueda cumplir con su función de coordinar y conjuntar lo que se tiene para atender la problemática, y establecer un límite operacional del sistema, en cuanto quien debe o no participar, a efecto de que estén quienes deban estar y no masificar el colegiado al grado de que se complejice más la gestión de las relaciones y comunicaciones.

Con ello se requiere tomar la decisión de llevar las reformas pertinentes a la LGAMVLV para incorporar a quienes deben estar como integrantes, y dejar en la misma LGAMVLV la figura de instituciones invitadas bajo dos tipos, las permanentes que no pueden ser integrantes por su naturaleza jurídica por ejemplo organismos internacionales, y otras invitadas conforme a las necesidades del Programa Integral u otros asuntos. No obstante, Pablo Navarrete comentó que debía tenerse cuidado con mecanismos demasiado grandes que se vuelven inoperables “un mecanismo con cerca de 60 dependencias y entidades de la administración pública federal, que están todos menos los que tienen que estar, deberían de estar, ejecutivo, legislativo y judicial con un grupo ejecutivo... Se requiere de alguien que tome decisiones, que las haga valer, que supervise que se implementen y, pero también necesitamos evaluar”.

Estructura, elementos y funcionamiento. La estructura para funcionar y cumplir su propósito se estableció en el RLGAMVLV, en el RFSNPASEVM y en los LFSNPASEVCM, es así como este órgano articulador se construye y funciona es a través de:

- a. Sesiones (reuniones plenarias) de quienes integran el Sistema y las instancias invitadas.
- b. Cuatro Comisiones: la de prevención, la de atención, la de sanción y la de erradicación
- c. Grupos de apoyo técnico para temas que decidan las Comisiones.
- d. Consejo que conozca y actualice el Programa, integrado por las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas

a. Sesiones ordinarias y extraordinarias

El SNPASEVM se acoge a funcionar alrededor de sesiones ordinarias y extraordinarias porque mantiene relación con su entorno, este es el Sistema Político y el Sistema Gubernamental, y

retoma de éstos la práctica democrática con la cual se toman decisiones políticas e institucionales mediante acuerdos colectivos, cuando la instancia cuenta con órganos que deciden integrados por más de una persona, y que implican a grupos políticos diferentes, a colegiados plurales y a juntas directivas o de gobierno con participación interinstitucional o intersectorial, la práctica para funcionar son reuniones a las que se les ha nombrado sesiones.

Las sesiones cuentan con una regulación que les caracteriza en cuanto a: tipo de sesiones, la cantidad de éstas, su periodicidad que se traduce en el calendario de sesiones, quién presiden y quién funge como secretaría; el contenido del orden del día y la documentación de los asuntos que se revisarán; los tiempos y canales para emitir la convocatoria; la acreditación del nivel de quienes asisten para poder votar; el quórum para poder sesionar; la metodología para gestionar cada uno de los asuntos de la agenda (duración de la sesión, cantidad de participaciones y tiempos de estas, presentación de cada punto del orden del días, etcétera) para lograr el ejercicio democrático de informar, dialogar, argumentar; así como dar el seguimiento de los acuerdos que se toman por sesión con suficiencia, claridad, objetividad y transparencia.

Cada uno de estos elementos que estructuran las sesiones, se constituyen en unidades internas que posibilitan que cada sesión logre las comunicaciones y toma de decisiones que se esperan, además la interdependencia que hay entre estos elementos permite al SNPASEVM construir sus contenidos, su especialización. El funcionamiento de este componente (el órgano articulador que funciona amañera de colegiado) depende del poder que acumula cada sesión a través la unidad que logran guardar el conjunto de los elementos que conforman a cada sesión.

Cabe precisar que los referentes normativos respecto a estos elementos que hacen a las sesiones se localizan en el RFSNPASEVM y en los LOFSNPASEVM, ya que ni en la LGAMVLV o en el RLGAMVLV perfilan algún precepto relativo a las sesiones de los integrantes del SNPASEVM, salvo en el artículo 35 de la LGAMVLV que establece como presidenta del mismo a la SEGOB y como Secretaría Ejecutiva al INMUJERES.

En el caso de las sesiones ordinarias, éstas se celebraban hasta tres veces al año. Las sesiones extraordinarias se convocan a solicitud de alguna persona que integra el SNPASEVM, previa aprobación de la presidencia y que por su urgencia o relevancia para el cumplimiento de los objetivos del SNPASEVM no puedan esperar para ser desahogados en la siguiente sesión ordinaria. (RFSNPASEVM, 2020, artículo 6, fracciones I, II)

La secretaría ejecutiva del SNPASEVM también tiene la atribución de integrar las propuestas de puntos a tratar del orden del día y remitir a la Presidencia para su autorización (adición al artículo 14 del RSNPASEVM del año 2020). Si se logra involucramiento desde ambas instancias SEGOB-INMUJERES, puede fortalecer al mismo Sistema. Sin embargo, se advierte

que, en la reforma, se quitó el procedimiento que permitía a quienes integran el SNPASECM solicitar por conducto de la Secretaría Ejecutiva la inclusión de asuntos en el orden del día, sin dársela a la presidencia; aspecto que puede crear confusión en el funcionamiento.

Los contenidos que se abordan en cada sesión tiene que estar relacionados a las estructuras y elementos que constituyen al SNPASEVM: diagnóstico nacional, política integral y PIPASEVM, y dentro de este las medidas y acciones de prevención, atención, sanción, erradicación de la violencia contra las mujeres a implementar por cada tipo y modalidad de violencia, presupuesto, instrumentos y mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación que dispone la LGAMVLV y sus reglamentos, funcionamiento y programas de trabajo de las Comisiones, grupos técnicos de trabajo, alertas de violencia de género, órdenes de protección, refugios. Además, es necesario que el SNPASEVM, incluya en su agenda la revisión de los avances del trabajo de los MAM para tomar decisiones de apoyo y coadyuvancia.

En el artículo 15 se advierte que se preservó como función de quienes integran el SNPASEVM, el informar a la secretaría ejecutiva del SNPASEVM en lo relativo al ámbito de las atribuciones que les correspondan, lo que significa que no se armonizó con las modificaciones que se incluyeron en los artículos 13 y 14 respecto a quien da seguimiento a los acuerdos del Sistema; así tampoco se armoniza con la eliminación que se hizo en cuanto la integración del informe que se rinda al titular del Ejecutivo, pues debe ser sólo del Programa Integral. Esta fracción como se deja refleja la idea primigenia de rendir informe al SNPASEVM respecto a las atribuciones que la misma ley da a cada integrante, lo que tiene lógica, pero si la reforma a este reglamento está buscando alinear todo al Programa Integral, para fortalecer las capacidades del mismo sistema, habrá que revisarse.

Respecto a la notificación de las convocatorias conforme al artículo 14 RFSNPASEVM vigente, corresponde a la Secretaría Ejecutiva elaborar, suscribir y notificar las convocatorias a las sesiones, agregándose en la reforma del año 2020 al multicitado reglamento de referencia, “previa solicitud de la Presidencia”, aspecto que marca una nueva etapa en el papel que tiene la SEGOB, como ya se ha mencionado.

Las sesiones ordinarias se deben notificar, por lo menos, con diez días hábiles de anticipación (antes de la multicitada reforma eran 15 días), mediante escrito de la que deberá especificar la sede, fecha y hora de la sesión, anexando el orden del día y adjuntar cuando corresponda la documentación correspondiente (este último aspecto forma parte de lo reformado, pues hasta septiembre de 2020 no era obligatorio que se incluyeran los documentos y anexos del orden de día). Hay que precisar que este cambio si bien aporta en que se conozcan los temas a abordar, también es cierto que se acorta el tiempo para la preparación, estudio y análisis de los

asuntos a tratar en las sesiones. La notificación de las sesiones extraordinarias es igual sólo que con al menos cinco días hábiles de anticipación a la fecha de celebración (RFSNPASEM, 2020, Artículo 7).

La acreditación del nivel jerárquico de quienes asisten para poder votar, en caso de que la persona titular de la institución que participa no acuda, se obtiene a partir de haber recibido, la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM, por escrito las designaciones de la suplencia, con por lo menos cinco días hábiles antes de la sesión ordinaria a celebrarse y tres días hábiles para las sesiones extraordinarias. Como ya se dijo, el nivel de quien puede votar es la persona titular de la institución integrante o el nivel inmediato inferior (RFSNPASEVM, 2020, Artículo 5)

En relación al quórum para sesionar tanto en ordinarias como en extraordinarias a partir de la reforma del año 2020 al RSNPASEVM conforme al Artículo 8, en las sesiones ordinarias se formará con al menos la mitad más uno de personas integrantes de la APF y la mitad más uno de los MAM; y para las extraordinarias debe haber la cuarta parte más uno de quienes integran la APF, y la cuarta parte más uno de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (RFSNPASEVM, 2020, Artículo 8) antes de la reforma el criterio era la mitad más uno del total de sus integrantes.

La reforma garantiza que las decisiones que se tomen comprometan a todos sus integrantes por igual. Sin embargo, se advierten dos cosas, la primera que este criterio para garantizar el quórum se vuelve laxo en el artículo 9 al permitir, que en segunda convocatoria a una sesión por no cumplir el quórum en la primera, se celebre la sesión con cualquier número de integrantes, siempre y cuando estén presentes la presidencia y la secretaria ejecutiva del SNPASEVM, y segunda no dejamos de observar que la interpretación de asimilar a la federación como administración pública federal es reduccionista.

Las actas de cada sesión, es el documento del SNPASEVM en que quedan los acuerdos, el proceso de seleccionar para elegir, decidir. Las actas contienen las comunicaciones. En estas se advierte el funcionamiento del Órgano articulador (o no) y la forma en que sus integrantes asumen las atribuciones, la responsabilidad. Las actas y el seguimiento de acuerdos son estructuras del sistema porque ordenan y posibilitan la continuidad de la operatividad para la funcionalidad especializada, y para construir la dirección interna del sistema y su autorreferencia, al identificar que sí hace y le toca y que no hace que si le toca.

Es preciso dejar anotado que el hecho de que el seguimiento de los acuerdos lo lleve la presidencia del SNPASEVM (antes lo llevaba la secretaria ejecutiva) conforme el artículo 13 del RFSNPASEVM, debe revisarse con detenimiento y valorar el impacto que pueda tener en el funcionamiento del Sistema. El haberle dotado a la presidencia de dicha función es inusual en el

derecho administrativo, no está en su naturaleza; no corresponde a la tradición del para qué son las secretarías ejecutivas de los órganos o cuerpos colegiados; es decir, puede haber una secretaría ejecutiva que ve todo lo que implica el funcionamiento del sistema, y otra que dé seguimiento específicamente a los acuerdos, pero no puede ser la presidencia del sistema quien dé seguimiento a los acuerdos.

La difusión y comunicación de los acuerdos y del cumplimiento de los avances del SNAPASEVM, son elementos importantes. El Artículo 13 se modifica para que sea la presidencia del SNPASEVM y no la Secretaría Ejecutiva quien difunda ante diversos medios los resultados del Sistema y del Programa Integral, dicha reforma resulta virtuosa para el fortalecimiento del Sistema (antes la tenía la secretaría ejecutiva, pero aludía solo a resultados del Sistema), presentándose en el horizonte el fortalecimiento de la coordinación de quienes integran la federación y participan tanto en el SNPASEVM y el SNIMH, que se tendrá que generar necesariamente es la plena coordinación entre la instancia de la política de igualdad de género y la SEGOB por conducto de la CONAVIM como la instancia responsable de diseñar la política integral para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres y niñas, junto con quienes integran el SNPASEVCM.

Por último, otro elemento del SNPASEVM es el informe anual de los resultados del Programa Integral que la Presidencia debe rendir al Ejecutivo Federa conforme al mismo artículo 13 del RFSNPASEVM. Antes se rendía informe respecto al Sistema, ahora en torno al PIPASEVM, modificación, que se está circunscribiendo al Programa, en congruencia a que se está buscando que este instrumento de la Política Nacional Integral conduzca y recoja todas las acciones del SNPASEVM. Aspecto que además se advierte positivo al no desgastar al Sistema y sus integrantes en tener que elaborar dos informes o tres (uno del Programa, otro del sistema que incluía a la vez los informes de las Comisiones), sin embargo, esto constituye un reto para la ejecución coordinada y conjunta del mismo; y a la vez en el diseño del PIPASEVM, para que contenga a cabalidad todos los elementos que se definen en la LGAMVLV y reglamentos. Habrá que ver si otros asuntos que saliesen dentro de las prioridades del sistema que no hubieran quedado contenidas en el PIPASEVM, ante la realidad cambiante, no queden fuera de este informe anual. Por ello habría que valorar si se agrega una frase como "...resultados del programa y en su caso de otros asuntos que se hayan revisado en el Sistema que no correspondan al programa."

- b. ***Comisiones: la de prevención, la de atención, la de sanción y la de erradicación***

La LGAMVLV no refiere en ningún artículo la organización o funcionamiento del SNPASEVM mediante Comisiones, es en el RFSNPASEVM desde su primera emisión (año 2007), que se estableció que el SNPASEVM contará con Comisiones por cada uno de los Ejes de Acción: Prevención, Atención, Sanción y Erradicación, aspecto que se consolida en el año 2008 cuando se emite el RLGAMVLV. Funcionan a partir de los lineamientos que emiten la presidencia y secretaría ejecutiva de SNAPASEVM y son aprobados por el SNPASEVM (RFSNPASEVM, 2000, Artículo 16).

Las Comisiones funcionan con el objeto de llevar un puntual seguimiento de los Ejes de Acción, (prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres) e implementar las políticas públicas conducentes y favorecer la ejecución del Programa Integral. (RFSNPASEVM, 2020, Artículo 16; RLGAMVLV, 2014, Artículo 43 y LCOFCSNPASEVM, 2020, Artículo 3)

Al igual que el órgano articulador, las Comisiones constituyen una estructura de SNPASEVM, y a la vez contiene diversas estructuras y elementos con los que funciona a su interior y construye su unidad; cada Comisión construye su dirección interna, y a la vez los límites en su relación e interdependencia con las otras Comisiones. Cada Comisión tiene una especialidad que en su conjunto marcan la orientación de las operaciones y comunicaciones del Sistema: la prevención la atención, la sanción y la erradicación. Su función está predeterminada por cada Eje de Acción y sus contenidos también alrededor de estos Ejes y de los modelos que deben construir para implementar la Política Nacional y el PIPASEVM. En tal virtud el programa de trabajo que deben elaborar recoge y marca la dirección interna para lograr su autorreferencia y ordena las acciones del SNPASEVM. Sus acuerdos son obligatorios para instituciones integrantes e invitadas. Su funcionamiento por tanto es relevante.

Las Comisiones se integran por: Presidencia del Sistema; Presidencia de cada Comisión; Secretaría Técnica; Integrantes del Sistema; Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres que integran el Sistema y las Instituciones invitadas. (LCOFCSNPASEVM, 2020, Artículo 6).

Las Comisiones al igual que el órgano articulador se reúnen para decidir y poner en la mesa del debate la selección de decisiones. Lo hace alrededor de sesiones ordinarias y extraordinarias, a celebrarse las primeras bajo un calendario cuatrimestral (3 sesiones ordinarias al año por lo menos) y las segundas cuando se requieran a petición de cualquiera de sus integrantes previa aprobación de la Presidencia del SNPASEVM y de la Comisión; las convocatorias están a cargo de la Secretaría Técnica de cada Comisión que siempre es la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM. El quórum se integra, al menos, con la mitad más uno de sus integrantes, entre los cuales deberán estar las Presidencias del Sistema y de la Comisión

respectiva, así como la Secretaría Técnica que está a cargo de la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM. Los acuerdos se toman a partir de una mayoría simple de sus integrantes (RFSNPASEVM, 2020, Artículos 14, 18, 21)

Las instituciones que conformen las Comisiones serán integrantes del SNPASEVM (RFSNPASEVM, 2020, Artículo 17) y deberán participar de acuerdo con las atribuciones conferidas por la LGAMVLV y el RLGAMVLV (RLGAMVLV, 2014, Artículo 43). Las Comisiones podrán tener instituciones invitadas¹⁹ y conformar Grupos de Apoyo Técnico, previa aprobación del SNPASEVM (Art. 16 RFSNPASEVM).

Las personas integrantes de las Comisiones tendrán derecho a voz y voto, a excepción de las invitadas o invitados que sólo tendrán derecho a voz. Cada integrante tendrá su suplente designado, que deberá tener un nivel jerárquico inmediato inferior al titular,²⁰ mediante escrito dirigido a la Presidencia del SNPASEVM y copia a Secretaría Ejecutiva (LCOFCSNPASEVM, 2020, Artículo 7). Podrán participar en no más de dos Comisiones los MAM, salvo que se valore su avance (Artículo 7) y el número máximo de MAM en cada Comisión será de ocho. Esto con el propósito de mantener el equilibrio de la organización y funcionamiento (Artículo 8)

La Presidencia del SNPASEVM determina la agenda que da seguimiento a la operación y seguimiento de las Comisiones (LFSNPASEVM, 2020, Artículo 13 fracción III)

La Secretaría Ejecutiva convoca a las sesiones previa solicitud de la presidencia (RFSNPASEVM, 2020, Artículo 14, fracción V); solicita a las personas integrantes de las Comisiones, la información necesaria para la integración del informe, que debe rendir la presidencia ante el titular del poder ejecutivo.

Cada Comisión es presidida por la persona titular de alguna dependencia integrante, este cargo es rotativo con duración de dos años, a partir de la reforma del año 2020 al RFSNPASEVM y LCOFCSNPASEVM (artículos 9 y 10) que estableció que para este primer periodo las presidencias de las Comisiones estarán a cargo de las personas titulares de la Secretaría de Educación Pública, para la Comisión de Prevención de la Violencia contra las Mujeres, la Secretaría de Salud, para la Comisión de Atención de la Violencia contra las Mujeres; la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para la Comisión de Sanción de la Violencia

¹⁹ Instituciones invitadas: Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que no pertenezcan al Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, organismos autónomos e internacionales, así como aquellos que conforman los grupos técnicos (Artículo 2, fracción II de los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

²⁰ Conforme con el artículo 5 del RFSNPASEVM.

contra las Mujeres; y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Comisión de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Las Comisiones tiene entonces como propósito dar seguimiento a los objetivos de las acciones establecidas en el respectivo Eje de Acción, en concordancia con el Título Segundo del RLGAMVLV con la finalidad de promover la implementación de las políticas públicas conducentes y favorecer la ejecución del Programa Integral. Las Comisiones por tanto son la estructura del Sistema mediante las cuales se ejecuta y articula la Política Nacional Integral (RLGAMVLV, 2020, Artículo 4) y el PIPASEVM. De ahí su relevancia conforme al marco jurídico vigente.

Vale la pena incorporar en este análisis que el SNPASEVM cuenta además con la Comisión de Vinculación que fue aprobada por éste en su sesión ordinaria del 17 de septiembre de 2018. Comisión que tiene por objetivo vincular, articular las SNPASEVM con el Sistema nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), quien a su vez también aprobó a conformación de la misma Comisión en el seno de su Sistema. Esto deja ver la dificultad para construir los elementos específicos del SNPASEVM dada la naturaleza de la causa de la violencia que también es motivo del SNIMH

c. Grupos de Apoyo Técnico.

Las Comisiones del SNPASEVM, cuentan para su funcionamiento con la posibilidad de crear Grupos de Apoyo Técnico en materia de violencia en contra de las mujeres, previa aprobación del SNPASEVM (RFSNPASEVM, 2020, Artículos 12 fracción IX y 20). Son las Presidencias de las Comisiones las que hacen la solicitud al SNPASEVM, motivada por circunstancias y necesidades especiales en materia de violencia en contra de las mujeres, por conducto de la Secretaría Técnica del SNPASEVM, estarán vinculadas a alguna Comisión con base al eje de acción (LCOFCSNPASEVM, 2020, Artículos 16 y 23).

Estos Grupos de Apoyo Técnico establecerán lineamientos para su organización y operación, alineados al RFSNPASEVM y los LCOFCSNPASEVM, y esto es así porque estos grupos, representan otra unidad de elementos que permiten la especialización de cada Comisión y la autorreferencia del SNPASEVM.

Adicionalmente, el SNPASEVM, cuenta con el Grupo y Subgrupos en materia de Estadística, acordada su creación en la sesión ordinaria del 11 de abril de 2018.

d. Consejo que conozca y actualice el Programa, integrado por las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas

El SNPASEVM, por medio de la Secretaría Ejecutiva, podrá invitar a las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, a integrar un Consejo, que conozca y actualice

el Programa, sin perjuicio de los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas. Las opiniones que vierta este Consejo serán incorporadas en la elaboración del PIPASEVM (RLGAMVLV, 2014, Artículo 45 y 50)

Este Consejo representa otra estructura más para el funcionamiento entre los órdenes de gobierno y los poderes, como se revisa más adelante, representa la posibilidad de que la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM favorezca el trabajo de los MAM como otra estructura del SNPASEVM, y a la vez como estructura funcional de los Sistemas Estatales de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, construyendo con los titulares del poder ejecutivo de las entidades federativas, un proceso de trabajo que logre transversalizar la política nacional y nutrir de las realidades locales a la política nacional.

Este Consejo no se ha instalado, como se confirma en la entrevista realizada para la presente investigación a Irma Jiménez Lugo, servidora pública del CONAVIM, quien señala:

No, no existe ningún registro de que se haya integrado este Consejo, en la pasada administración, se acordó acudir a la CONAGO para presentar diversas propuestas, sin embargo, esta responsabilidad se le dio al INMUJERES y surgió la comisión de igualdad en este órgano de coordinación de gobernadores, a la fecha no se han presentado en el marco del SNPASEVM los resultados de este acuerdo en cuanto el problema de la violencia contra las mujeres es lo único de lo que se tiene registro.

Derivado de lo anterior, resulta importante recuperar los antecedentes del acercamiento y acuerdos con la Conferencia Nacional de Gobernadores/as (CONAGO), pues este Consejo integrado por las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, además de conocer y revidar el PIPASEVM, puede permitir que la evaluación que compete al INMUJERES se desarrolle desde este núcleo, que acumula el poder nacional.

Atribuciones

Las atribuciones son otro componente del SNPASEVM, en donde se establecen las obligaciones y los límites con su entorno. Contiene la especialización del SNPASEVM con lo que construye su autorreferencia junto con los componentes de Política Integral Nacional y PIPASEVM y Modalidades y Tipos de violencia. Previo a describir las atribuciones de cada integrante del SNPASEVM, es importante mencionar que el objeto de la LGAMVLV conforme al artículo 1, es

...la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, atender, 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.

Y que de acuerdo con el artículo 35 de la misma ley, “La Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, 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”. De ahí que la coordinación entre sus integrantes e invitados, y otros en su caso, y la conjunción de esfuerzos e instrumento de política para garantizar una vida libre de violencia a mujeres y niñas, son dos estructuras sistémicas, que conllevan múltiples relaciones entre sus integrantes y las capacidades institucionales con que se cuenta. Poner énfasis en esto, favorece la operación de las estructuras y elementos que hacen al SNPASEVM

Las atribuciones que el RFSNPASEVM le otorga al SNPASEVM, para atender su objeto, son: Garantizar una adecuada coordinación entre federación, estados y municipios para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres; Impulsar programas integrales y la política nacional, buscando que los programas locales se armonicen con el nacional y los municipales con el estatal, y que las políticas públicas que se promuevan para garantizar una vida libre de violencia en los estados y municipios sean acordes al Programa Integral y a la Política Nacional; que se dé seguimiento a su implementación, para ello promover que los MAM se coordinen con los poderes de su estado y con los municipios para definir las bases para el seguimiento y evaluación; La promoción para la armonización del marco jurídico sobre violencia en razón de género en los tres órdenes de gobierno; Investigación, sistematización e intercambio sobre los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres; La aprobación de grupos de apoyo técnico a propuesta de las Comisiones. (2020, Artículo 12, Fracciones XII)

Con este marco podemos afirmar que la ejecución y seguimiento de estas atribuciones de coordinación constituyen una parte fundamental para la construcción de las estructuras y relaciones entre quienes integran el SNPASEVM y su entorno, y lograr enfocar la especialización que el sistema requiere.

La Secretaría de Gobernación (SEGOB), encabeza el SNPASEVM, y representa a la Federación,²¹ por tanto entre sus múltiples atribuciones, están aquellas relacionadas a la coordinación lo que le representa una gran responsabilidad para que el SNPASEVM cumpla su

²¹ Las atribuciones de la Federación que se describen en el apartado *Componente de órdenes y poderes de gobierno*

objeto, entre las que se consideran que destacan están: formular las bases para la coordinación entre las autoridades federales, locales, de la Ciudad de México y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; coordinar y dar seguimiento a las acciones de los tres órdenes de gobierno en materia de protección, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; coordinar y dar seguimiento a los trabajos de promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia. También la LGAMVLV otorga a sus integrantes obligaciones en materia de coordinación, algunas de ellas son comunes como: establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa; celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia; tomar medidas y realizar las acciones necesarias, en coordinación con las demás autoridades, para alcanzar los objetivos previstos en la presente ley. (LGAMVLV, 2020, Artículos 42, 43, 44, 45, 46, 46 Bis., 46 Ter., 47 y 48)

Respecto a las atribuciones específicas que la LGAMVLV y el RLGAMVLV otorga a cada integrante del SNPASEVM para el cumplimiento de la LGAMVLV y su objeto tenemos lo siguiente.

Son obligaciones de la Secretaría de Gobernación: presidir el SNPASEVM y declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres; diseñar la Política Integral Nacional con una visión transversal; elaborar el Programa; formular las bases para la coordinación entre las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno; vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres, y sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado; realizar un Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios de manera periódica y difundir los resultados del Sistema y del Programa; entre otros. (LGAMVLV, Artículo 42 y RLGAMVLV, Artículo 54)²²

Si bien la LGAMVLV no da atribuciones a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el RLGAMVLV sí. Además, es fundamental atraer su ley de creación publicado en el DOF el 01 de junio de 2009, en el Artículo 3, se establece que:

²² Otras atribuciones de la Secretaría de Gobernación están en el RLGAMVLV en armonía con lo preceptuado en la LGAMVLV, estas se han incluido en otros apartados del presente Capítulo en *Componentes del SNPASEVM, en Órgano Articulador, Política Nacional Integral y PIPASEVM y Modelos y Ejes de Acción, en Componentes del SNPASEVM: Órdenes y Poderes de Gobierno, y en Monitoreo, Seguimiento y Evaluación.*

La Comisión tiene por objeto ejercer las atribuciones previstas en este Decreto y que la Ley y el Reglamento le confieren a la Secretaría de Gobernación, en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos (Decreto, 2009, Art. 3).

En consecuencia, las atribuciones que le da su ley de creación en el artículo 4 están relacionadas con todo aquello que compete a la Secretaría de Gobernación así también algunas del RLGAMVLV, que le amplían como: brindar el apoyo a las instituciones de la APF para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, tarea que la comparte con el INMUJERES en el ámbito de competencia de cada institución; diseñar e implementar programas de medidas reeducativas dirigidas a agresores tarea que comparte con lo que actualmente es la Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana (SSPyPC); operar el sistema de monitoreo del comportamiento violento, tarea que comparte con la Secretaria Ejecutiva, con los MAM y la SSPPC; llevar todo el procedimiento para determinar o no la procedencia de la Alerta de Violencia de Género entre otras. (RLGAMVLV 2020, Artículos 25, 28,32,35,36 Bis, 36 TER, 38, 60)

La Secretaría de Desarrollo Social (ahora Bienestar)²³ tiene entre sus principales atribuciones: fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las mujeres, con perspectiva de género, para garantizar una vida libre de violencia; Coadyuvar en la promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres; formular la política de desarrollo social del estado considerando el adelanto de las mujeres y su plena participación en todos los ámbitos de la vida; realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza; promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres; promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género; celebrar convenios, acuerdos y bases de colaboración con dependencias u organismos de la Administración Pública Federal, así como con las entidades federativas, para la promoción de acciones concurrentes de desarrollo social y; difundir las acciones realizadas por los programas del sector desarrollo social, que promuevan el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; entre otros. (LGAMVLV, 2014, Artículo 43 Fracciones I-XIII y RLGAMVLV Artículo 55 Fracciones I-VII)

²³ La Secretaría de Desarrollo Social, cambia de nombre a Bienestar el 30 de noviembre del año 2018, cuando se realizan modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A la fecha no se ha realizado modificación en la LGAMVLV ni del nombre ni armonizado atribuciones.

La Secretaría de Seguridad Pública²⁴ (hoy Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana [SSPSC]) es responsable de capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres; integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre los casos de violencia contra las mujeres; diseñar la política integral para la prevención de delitos violentos contra las mujeres en los ámbitos público y privado; establecer las acciones y medidas que se deberán tomar para la reeducación y reinserción social del agresor, entre otros. (LGAMVLV, Artículo 44)

A la Secretaría de Educación Pública (SEP) le corresponde definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos; desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad, así como la comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable e informada, como función social y el reconocimiento de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos; desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos; desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia; desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos; eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia contra las mujeres o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad entre mujeres y hombres; diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres; impulsar las actualizaciones de los libros de texto gratuitos, y promover la actualización sistemática de los contenidos relacionados con la equidad de género dentro de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás para la formación de maestros; entre otros. (LGAMVLV, 2020, Art. 45 Fracciones. I-XI y RLGAMVLV, 2014, Artículo 58, Fracciones. I-IV)

La Secretaría de Salud (SS) es responsable de, en el marco de la política de salud integral de las mujeres, diseñar con perspectiva de género la política de prevención, atención y erradicación de la violencia en contra de la mujer; brindar por medio de las instituciones del sector

²⁴ Cabe hacer mención que en enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que desaparece la Secretaría de Seguridad Pública Federal y desde esa fecha a la actualidad no ha sido modificado el artículo de la LGAMVLV respectivo, por lo que las atribuciones a esta dependencia aún continúan presentes. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el RLGAMVLV donde fue abrogado el artículo que contenía las atribuciones de esta dependencia en la reforma de 2013.

salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas; crear programas de capacitación para el personal del sector salud para garantizar la atención a las víctimas y la aplicación de las normas oficiales; establecer programas y servicios profesionales y eficaces para la atención de las mujeres; brindar servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores; canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres, entre otras. Así como las atribuciones extras incluidas en el reglamento como emitir normas, lineamientos e instrumentos de rectoría que garanticen la prestación de servicios de atención médica y psicológica para las mujeres víctimas de violencia; entre otros (LGAMVLV, Artículo 46° Fracciones I-XII y RLGAMVLV, Artículo 59 Fracción II)

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la cual fue adherida en la reforma a la LGAMVLV de mayo de 2012, le corresponde: impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y hombres en materia de trabajo y previsión social; diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia laboral contra las mujeres; diseñar y difundir materiales que promuevan la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en los centros de trabajo; promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral; orientar a las víctimas de violencia laboral sobre las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres; informar a la autoridad competente sobre el conocimiento de algún hecho a través del cual se practiquen o se hayan realizado conductas de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo; informar periódicamente a la Secretaría Ejecutiva los casos que tenga conocimiento de violencia laboral contra las mujeres; realizar, campañas de difusión en medios de comunicación para informar a la población sobre los supuestos que se consideran violencia laboral, así como para su prevención, atención y erradicación; propiciar que las Víctimas de violencia laboral reciban asesoría jurídica, a través de las áreas competentes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; capacitar y actualizar al personal que labore en el sector de trabajo y previsión social y que participe en la atención de las Víctimas de violencia laboral; entre otros (LGAMVLV, Artículo 46 Bis, Fracciones. I-IX y RLGAMVLV Artículo 59 Bis Fracciones. I-VIII)

A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que se incluyó en la reforma a la LGAMVLV en junio de 2015 como institución integrante del SNPASEVM le corresponde: coordinar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia agraria; delinear, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en las comunidades agrarias y ejidos, incluyendo

a las de origen étnico; fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres que habitan en zonas rurales, incluyendo a las de origen étnico; constituir un padrón sobre las unidades destinadas para las mujeres con base en la información contenida en el Registro Agrario Nacional; entre otras (LGAMVLV, Artículo 46 Ter). Cabe decir que esta dependencia carece de atribuciones en el RLGAMVLV.

La Procuraduría General de la República²⁵ (ahora Fiscalía General de la República [FGR]), es responsable de especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes sobre derechos humanos y género, perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas; dictar las medidas necesarias para que la víctima reciba atención médica de emergencia; proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección de conformidad con la normativa establecida; dictar medidas para que las víctimas reciban atención médica de emergencia; proporcionar a las instancias encargadas de la estadística, la información y referencias necesarias; crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento; crear una base nacional de información genética que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional, entre otras. Adhiriendo, además, de acuerdo a su reglamento las funciones de: proporcionar a las víctimas información objetiva que les permita reconocer su situación; promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian, y celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia (LGAMVLV Artículo 47 Fracciones I- XII y RLGAMVLV, Artículo 57 Fracciones VI-VIII)

Al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), quien funge como Secretaría Ejecutiva del SNPASEVCM, le corresponde integrar las investigaciones promovidas por las dependencias de la APF sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas, la Ciudad de México o municipios; proponer los programas, las medidas y las acciones que considere pertinentes para erradicar la violencia contra las mujeres; colaborar con las instituciones del SNPASEVCM en el diseño y evaluación

²⁵ La Procuraduría General de la República desaparece el 22 de enero de 2019 cuando el Senado de la República aprobó la reforma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se crea un nuevo ente de justicia autónomo, la actual Fiscalía General de la República. Sin embargo, hasta la fecha no se ha planteado alguna propuesta o iniciativa que plantee modificar la LGAMVLV y su Reglamento para armonizarla con las nuevas bases que cuenta la actual Fiscalía General de la República.

del modelo de atención a víctimas en los refugios; realizar un inventario de los Modelos que prevé el presente Reglamento; promover la atención especializada y profesional de las diversas Modalidades de Violencia, con base en los principios y lineamientos que la Ley y el presente Reglamento determinen, y coadyuvar con las instancias respectivas a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y difundir los Derechos Humanos de las Mujeres entre otras. (LGAMVLV, 2020, Artículo 48 Fracciones I- X y RLGAMVLV, Artículo 60 Fracciones I-VIII)

Al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los Organismo Públicos Locales Electorales (OPLES) corresponde promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres; incorporar la perspectiva de género a los monitores de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales; sancionar, de acuerdo con la normatividad aplicable, las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género.

Es importante hacer notar que a pesar de que la LGAMVLV contempla como integrantes del SNPASEVM al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) desde que se emite la LGAMVLV, no les asigna ningún apartado ni atribución específica a realizar; sino que estas se ven reflejadas exclusivamente en el Reglamento de la Ley en sus artículos 61 y 62 respectivamente. Indicando que al CONAPRED corresponde: participar coordinadamente en la elaboración del Programa; participar coordinadamente en la elaboración del Programa y participar coordinadamente en la elaboración del Programa (RLGAMVLV, 2014, Artículo 61 Fracciones I-IV) y al SNDIF le corresponde coordinar las acciones de asistencia social encaminadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, de conformidad con los Modelos que se emitan; establecer prioridades en materia de asistencia social, para hacer eficiente la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; promover y prestar a las mujeres víctimas de violencia los servicios de asistencia social a los que se refiere la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social; promover el desarrollo de la familia y de la comunidad con perspectiva de género en un ambiente libre de violencia entre otros (RGLAMVLV Artículo 62 Fracciones. I-IX).

En el caso de la Secretaría de Cultura (SC) que es integrante del SNPASEVM a partir de la reforma a la LGAMVLV del 12 de diciembre del año 2015 no le asigna ningún apartado ni en el RLGAMVLV, sin embargo, en la LGAMVLV artículo 45 fracción VII, le da la atribución de opinar sobre los programas educativos. A la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (hoy Instituto nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (INPI) que se integró

al SNPASEVM a partir de la reforma de junio del año 2017, no les asigna ningún apartado ni atribución específica a realizar ni en la LGAMVLV, ni en el RLGAMVLV.

Derivado de la revisión hecha, destaca que las atribuciones asignadas a las instituciones de la APF que son integrantes del SNPASEVM implican una labor tanto de manera conjunta en aquellas atribuciones que exigen coordinación, como de manera particular en aquellas atribuciones exclusivas de su competencia, pero habiendo incorporado la perspectiva de género o alrededor de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Esto implica que estas instituciones realizarán, crearán y aplicarán diferentes medidas que establecen la LGAMVLV, y sus reglamentos, las cuales podrán ser emprendidas en colaboración con otras instituciones. No obligatoriamente en algunos casos, tales como vigilar que los usos y costumbres de toda la sociedad no atenten contra los derechos humanos de las mujeres; celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia; ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa que le correspondan y diseñar y difundir materiales que promuevan la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en sus instituciones o en aquellas facultades de atención como lo son el campo, el trabajo, las instituciones de la salud, etc. (LGAMVLV, 2020).

En este mismo orden de ideas están las atribuciones que el artículo 51 de la LGAMVLV otorga a todas las autoridades en el marco de sus respectivas competencias sobre la atención a víctimas, como: fomentar la adopción y aplicación de acciones y programas, por medio de los cuales se les brinde protección; promover la atención a víctimas por parte de las diversas instituciones del sector salud, así como de atención y de servicio, tanto públicas como privadas; proporcionar a las víctimas, la atención médica, psicológica y jurídica, de manera integral, gratuita y expedita; proporcionar un refugio seguro a las víctimas; e Informar a la autoridad competente de los casos de violencia que ocurran en los centros educativos.

Por otro lado, encontramos que existen atribuciones comunes a todos los entes públicos que deben ser realizadas de forma conjunta adicionales a las de coordinación mencionada anteriormente: difundir y promover los derechos humanos de las mujeres; supervisar la operación del Sistema a efecto de informar anualmente al Congreso de la Unión de los avances del Programa, y colaborar en el fortalecimiento y ampliación de acciones de las instancias y programas del sector desarrollo social, encaminadas a prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres.

Respecto a las modalidades de violencia, el RLGAMVLV únicamente faculta al INMUJERES a ser la encargada de promover la atención especializada y profesional de las diversas modalidades de violencia, con base en los principios y lineamientos que la ley y el

reglamento determinen (RLGAMVLV, 2014). Sin embargo, otras tienen atribuciones asociadas a alguna modalidad, por ejemplo, la SEP a la violencia docente, STPS a la modalidad de violencia laboral, Bienestar y SEDATU a la violencia en la comunidad, el INE a la violencia política, SS, DIF, FGR, SSPPC, SEGOB, CONAVIM, INMUJERES en la violencia familiar. Otras tienen atribuciones específicas de un proceso que implica a todas las modalidades y tipos, por ejemplo, el Banco de información sobre violencias o estadísticas, protocolos de mujeres y niñas desaparecidas, o declaratorias de alertas de violencia de género.

También se puede concluir que la mayoría de las atribuciones tienen una orientación principalmente enfocada a la prevención de la violencia contra las mujeres, que están dirigidas a las mujeres como sujetos de derechos y de la garantía integral de sus derechos humanos, sin considerar para algunas situaciones la especificidad de las edades o condiciones socioculturales y de capacidades de las mismas mujeres que ello implicaría.

Las acciones reeducativas dirigidas a los agresores, se infiere que en su mayoría que los sujetos de intervención son hombres, por ejemplo de la LGAMVLV podemos citar: “Brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia” (2020, Artículo 8 fracción II) y del RLGAMVLV “Las medidas de atención y rehabilitación para los Agresores, mismas que serán reeducativas, ausentes de cualquier estereotipo y tendrán como propósito la eliminación de rasgos violentos de los agresores, así como la construcción de conductas no violentas y equitativas de los hombres mediante el otorgamiento de servicios integrales y especializados” (2014, Artículo 24, fracción II). Hay dos atribuciones que están protegiendo derechos a los hombres, en materia laboral (Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia de trabajo y previsión social (LGAMVLV, 2020, Artículo 46 Bis fracción I) y en materia agraria (Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia agraria (LGAMVLV, 2020, Artículo 46 Ter fracción I) que se recomienda revisar el alcance de la redacción.

Sólo hay una atribución de manera específica que refiere a lo que se ha nombrado nuevas masculinidades asignada la SEP:

Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad; así como la comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable e informada, como función social y el reconocimiento de la

responsabilidad compartida de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos. (LGAMVLV, Artículo 45, fracción II)

Al observar con detenimiento, las dependencias como SEP, STPS, SEDATU y Bienestar tienen una función dentro del sistema de inhibir la violencia contra las mujeres a través de estrategias preventivas más que de acciones punitivas o de investigación y sanción de acuerdo con sus respectivas atribuciones en la materia que atienden. Por otra parte, la SS y la FGR tienen funciones más orientadas a la Atención, dando apoyo a víctimas y agresores una vez que el acto de violencia se ha efectuado.

Con ello, se puede observar que esta ley al poner mayor énfasis en la prevención y atención de la violencia de género descuida el equilibrio que hay dentro del ciclo prevención-atención-sanción-erradicación dejando mayormente desatendidos los componentes de sanción y erradicación ya que dota con atribuciones limitadas a un número reducido de dependencias encargadas para este tema como SEGOB, SSP e INMUJERES.

Por lo que se puede deducir, que una recomendación al SNPASEVM sería el fortalecimiento a los mecanismos de sanción y erradicación, de tal forma que en la distribución de facultades de cada dependencia se logre un equilibrio entre los cuatro componentes que busca atender la ley para dotarla de un enfoque integral.

Aunado a ello, el hecho de poner poca atención a los rubros de sanción y erradicación genera un desentendimiento entre las dependencias del poder ejecutivo Federal con los Tribunales de Justicia facultados para imponer las sanciones. Por lo que es urgente replantear la relación entre dependencias del Ejecutivo y los Tribunales Judiciales al Sistema para una mayor integralidad del problema público y ofrecer también castigo a los actores que ejerzan cualquier tipo de violencia sobre las mujeres.

Política Nacional Integral y Programa Integral para Prevenir, atender, Sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM)

Política Nacional Integral. La LGAMVLV no presenta una definición acerca de lo que es la Política Nacional Integral, sin embargo, en el RLGAMVLV quedó definida como “las acciones y estrategias con Perspectiva de Género, Derechos Humanos de las Mujeres y mecanismos de coordinación que deberán observar la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres” (Artículo 2, fracción IX), y para su ejecución y articulación se establecen cuatro Ejes de Acción:

prevención, atención, sanción y erradicación, los cuales se implementarán a través de los Modelos (Artículo 4).

La conducción de la Política Nacional Integral deberá regir el programa a que se refiere la ley incluyendo la evaluación periódica que corresponda; favorecer la coordinación de la Federación con las entidades federativas y los municipios para la aplicación de los ejes de acción del mismo reglamento; impulsar la aplicación de la ley, de las normas internacionales y de la legislación interna, vinculada con la violencia de género, y difundir los alcances de la ley y los avances del Programa. (RLGAMVLV, 2020, Artículo 52).

La LGAMVLV faculta a la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la fracción II del artículo 41; fracción I del artículo 49 y fracción I del artículo 50, respectivamente, para formular y conducir la política nacional, estatal o municipal, desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. (LGAMVLV, 2020). Además, la Federación habrá de vigilar el cumplimiento de ésta, para ello suscribirá los instrumentos de coordinación con estados y municipios en el ámbito de sus competencias (RLGAMVLV, 2014, Artículo 3), facultad que se ejecuta por conducto de la Secretaría de Gobernación. A su vez las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios les corresponden instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la Política Nacional Integral.

Será la Secretaría de Gobernación la encargada de difundir los resultados de la Política Nacional Integral (RLGAMVLV, 2014, Artículo 54).

Con el propósito de articular la Política Nacional Integral también el RLGAMVLV faculta al Instituto Nacional de las Mujeres en su calidad de Secretaría Ejecutiva, a que, en coordinación con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) se lleve a cabo la armonización de los programas nacionales e integrales sobre violencia de género, igualdad entre mujeres y hombres y el del propio Instituto (Artículo 60 fracción VII), y bajo esta misma perspectiva el mismo reglamento señala que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación debe colaborar en la armonización del PIPASEVM por medio de su participación activa en el Sistema, y con las opiniones jurídicas o de políticas públicas en materia de no discriminación (Artículo 61).

Programa Integral para Prevenir, atender, Sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM). La LGAMVLV define como Programa, al Programa Integral para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (artículo 2,

fracción V), y de manera amplia en el artículo 38 desarrolla en trece fracciones las actividades que deberá contener éste.

Algunas de estas acciones se asocian al cambio sociocultural que debe darse para la transformación de las relaciones de género, se desnormalicen las conductas estereotipadas que atraviesan toda la estructura social. Se visibilice y transversalice los derechos humanos de las mujeres y las causas y consecuencias de la violencia que viven. Se fomente la denuncia acompañada con resultados de las instituciones para no generar el efecto contrario. De manera especial se ubican tres espacios del sistema social que contiene y reproduce el sistema patriarcal desde dónde se busca trabajar para transformarlo: la escuela, las instituciones y los medios de comunicación, así como con servidoras/es públicas/os de todas las instituciones, pero de manera específica a quienes tiene la tarea de salvaguardar la seguridad pública, la procuración, la administración e impartición de justicia. Las fracciones que se identifican en torno lo aquí dicho son:

- I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres;
- III. Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres;
- IV. Educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a fin de dotarles de instrumentos que les permita juzgar con perspectiva de género;
- VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;
- VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres;
- XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad. (LGAMVLV, 2020, Art. 38)

Otras acciones se asocian a la atención de víctimas a través de servicios especializados, con ello también se incide en el cambio sociocultural, pues las instituciones que se involucren en

estos servicios forzosamente requieren educación y capacitación del recurso humanos y transformar o generar el marco normativo administrativo que permitan la existencia de estos servicios.

V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; VII. Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permita participar plenamente en todos los ámbitos de la vida; XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas. (LGAMVLV, 2020, Art. 38)

Otras asociadas a la gestión del conocimiento sobre el fenómeno de la violencia y contar con por un lado con información para la sociedad y para la toma de decisiones. Tener herramientas para el diseño o reorientación de las políticas públicas para prevenir, atender y sancionar los tipos de violencias e ir transitando a la erradicación de esta pandemia silenciosa que es la violencia contra mujeres y niñas.

IX. Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia; X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. (LGAMVLV, 2020, Art. 38)

Una vinculada a la Planeación Nacional, para entrar al corazón del proceso de planeación, programación, presupuestación, evaluación y rendición de cuentas.

XI. Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres. (LGAMVLV, 2020, Art. 38)

No obstante que el articulado sobre lo que debe contener el PIPASEVM tiene perspectiva de género, debe decirse que no incluye acciones asociadas a las modalidades o tipos de violencias, como tampoco a poblaciones o sectores específicos que en los artículos donde se establecen las atribuciones de sus integrantes se señalan. Tampoco incluye acciones que se

asocien a otras estructuras de la misma ley como las órdenes de protección o los refugios sólo a manera de ejemplo.

Se observa esto porque el PIPASEVM es el instrumento de política pública que debe contener todas las medidas y acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, para lograr desprender de los Programas Presupuestarios (Pp) la posibilidad del desarrollo de las acciones de modo integral y articulado; además porque se habrán de alinear a éste los programas estatales y los municipales y porque desde el diseño de la Planeación Nacional debe constituirse en un programa transversal que oriente en la materia.

Desde el enfoque de la teoría de sistemas de Luhmann, el PIPASEVM es una de las estructuras del SNPASEVM que ordena sus acciones, construye dirección interna y establece los límites permitidos en la relación del sistema. En esta lógica el PIPASEVM cuenta con objetivos, estrategias, líneas de acción, responsables, indicadores y metas, a partir del marco normativo que regula la planeación, programación y presupuestación como se verá en el Capítulo 3.

Por último también es necesario incorporar en la LGAMVLV la Política Nacional Integral, pues la definición que se construye en el RLGAMVLV se circunscribe a acciones, estrategias y mecanismos de coordinación: “las acciones y estrategias con Perspectiva de Género, Derechos Humanos de las Mujeres y mecanismos de coordinación que deberán observar la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres” (RLGAMVLV, Art. 2, Fracc. VI), y es esta definición la que rige al PIPASEVM como se dicta en el artículo 52 referido en párrafos arriba: “La conducción de la Política Nacional Integral deberá: regir el programa...”.

Finalmente, corresponde a la Secretaría de Gobernación respecto al PIPASEVM su elaboración en coordinación con las demás instituciones del Sistema; contar con todos los instrumentos y acciones que mejoren el programa; ejecutar y dar seguimiento, con la finalidad de evaluar su eficacia y en su caso rediseñar las acciones y medidas; difundir a través de diversos medios los resultados (LGAMVLV, artículo 42 fracción VII, VIII, XIII).

Y al conjunto de instituciones del SNPASEV señala la LGAMVLV una fracción recurrente que ordena: XIII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa.

En los apartados *Componentes del SNPASEVM: órdenes y poderes de gobierno y su coordinación* y *Monitoreo, seguimiento, evaluación* se pueden ver otros aspectos que refieren al PIPASEVM.

Los tipos y modalidades de violencia

La LGAMVLV define lo que se debe entender como violencia contra las mujeres de la siguiente manera: “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” (2020, Artículo 5, fracción IV, la violencia contra las mujeres es una expresión de la misoginia, que define la misma ley como “conductas de odio hacia la mujer y se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por el hecho de ser mujer” (artículo 5, fracción XI), y como se revisó en el Capítulo 1, podemos sintetizar diciendo que es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto y de su propiedad.

Bajo estas definiciones se entiende en la LGAMVLV que la víctima de la violencia es la mujer de cualquier edad a quien se le infringe cualquier tipo de violencia; y el agresor, la persona que infringe cualquier tipo de violencia contra las mujeres (Artículo 5, fracciones VI y VII).

Así mismo de las clasificaciones que se señalan en los instrumentos internacionales y académicos sobre los tipos de violencia por el cual atraviesan las mujeres y niñas, las recoge e incluye (Tabla 3)

Tabla 3

Tipos de Violencia señalados en la LGAMVLV

Tipos de violencia	Características
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. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

Nota. La Tabla contienen los tipos de violencia que contiene la LGAMVLV en el artículo 6, fracciones I a VI.

A la fecha, estos tipos de violencia se han integrado como parte del objeto a erradicar en la LGAMVLV, en su reglamento y en otros ordenamientos jurídicos. Cabe precisar sin embargo que, en el RLGAMVLV, si se identifican medidas y acciones alrededor de las violencias psicológica y sexual; la violencia física se menciona como abuso físico y sólo de manera muy general en la violencia familiar. En ningún lado del citado reglamento se mencionan las violencias económica y patrimonial. Aspecto que muestra un desequilibrio en la norma que habrá de revisarse.

La LGAMVLV incluye junto con los tipos de violencia, las modalidades que define como “las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres” (Tabla 4), elemento del SNPASEVM que estructura los espacios de intervención por su forma específica y diferenciada de la manifestación de las relaciones entre sujetos y normas que le caracterizan al ámbito de ocurrencia o a las formas y manifestaciones en que se dan los tipos de violencias.

Tabla 4

Modalidades de Violencia establecidos en la Ley General

Modalidades de violencia	Características
--------------------------	-----------------

Familiar	Se identifica al agresor por la relación (anterior o actual) de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o de hecho. Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir a través de los tipos de violencia. Se comenten dentro o fuera del domicilio familiar. Federación, estados, Ciudad de México y municipios deben establecer modelos de atención, prevención, sanción y erradicación de esta violencia, bajo criterios y acciones que se especifican; y se ordena a los poderes legislativos federal y locales se tipifique como delito, sea causal de divorcio y en sentencias se incluya como condena al Agresor acciones reeducativas.
Laboral y Docente:	Hay vínculo laboral, docente o análogo con la víctima. Es independiente de la relación jerárquica. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. La violencia docente son conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos discriminatorios múltiples. Se incluye el acoso y el hostigamiento sexual. Son delito. Federación, estados y Ciudad de México deberán considerar acciones y medidas jurídicas, de difusión, prevención, programas de atención psicológica y legal especializada y reeducativos para víctimas y agresores.
Comunitario:	Actos individuales o colectivos que trasgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.
Institucional:	Actos u omisiones realizados por las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia
Política:	Son acciones u omisiones incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. Las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por

	su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella. Se pueden manifestar en cualquiera de los tipos de violencias.
Feminicida:	Se conforma por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. Es un delito y se sanciona conforme al Código Penal ²⁶ . Se establece la Alerta de Violencia de Género, para garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos. Son un conjunto de medidas y acciones preventivas, de seguridad y justicia que conllevan presupuesto para frenar las violencias y desigualdades.

Nota: La tabla enuncia las modalidades de violencia que contiene la LGAMVLV de los artículos del 7 al 26, y describe de modo resumido su definición y algunas de sus características

Las definiciones, la estructura, las medidas y acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, que se incluyen en cada modalidad en la LGAMVLV, contienen criterios y niveles de desarrollo muy desiguales, aspecto que urge revisar. Además, se identifica que, en el RLGAMVLV, aún y cuando un artículo señala que todas las medidas y acciones relacionadas a la prevención están encaminadas para las modalidades familiar, laboral, docente, institucional y comunitaria, ello no se refleja a cabalidad pues sólo en un artículo del Eje de prevención aparece la violencia política, dejando fuera las modalidades de violencia docente, acoso y hostigamiento sexual, comunitaria y política. De modo diferente es el tratamiento que se da tanto a la violencia familiar como al feminicidio, pues hay un mayor desarrollo de artículos que las regulan, y en cuanto la violencia laboral se desarrolla sólo en las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Lo anterior es urgente se revise en términos legislativos y del diseño de la política pública, bajo una mirada integral, ya que si en el RLGAMVLV se establece que la Política Nacional Integral y el PIPASEVM se ejecutarán y articularán a través de los Ejes de Acción, entonces deberían de haber en estos Ejes, medidas que establezcan por ejemplo si las órdenes de protección proceden

²⁶ En la reforma del 14 de junio de 2012 se integró en el artículo 21 de la LGAMVLV un párrafo en el que establece en el artículo 325 del Código Penal Federal las sanciones del delito de Feminicidio. Este artículo señala que será denominado como tal a quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Además, considera algunas otras razones, también de género, cuando concurren circunstancias como: cuando la víctima presente signos de violencia sexual; existen antecedentes o datos de algún tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar del sujeto activo; que la víctima haya sido incomunicada, que existan amenazas previas y relacionadas con el hecho.

o no en la violencia docente y cómo proceder ante las víctimas directa e indirectas (que son el conjunto de alumnas que conocen y viven la violencia simbólica que despliega esa violencia docente). Entonces, si las modalidades sitúan los espacios o formas de ocurrencia de los tipos de violencias con sus propias características y cualidades, cada modalidad debe tener criterios que permitan orientar las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación específicas para ese contexto donde se establecen múltiples relaciones de poder genéricas; y además considerando a las mujeres en sus distintas edades, capacidades, condiciones económicas y diversidades sexuales y culturales.

Cabe hacer cuatro precisiones finales. La primera es que el contenido de la violencia institucional en la LGAMVLV si bien debe revisarse y ampliarse en su caso, tiene en sus tres artículos los elementos centrales que desde deben atenderse con mayor rigurosidad desde el mismo SNPASEVM, pues de atenderse, se estará trabajando frente a la estructura del sistema patriarcal que contienen los Sistemas Político y Gubernamental, veamos como lo señala:

Artículo 19.- Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. (LGAMVLV, 2020)

La segunda es que en la revisión que es necesaria y urgente hacer, debe considerarse en las modalidades a las mujeres en cómo se viven los tipos de violencia a partir de la edad, contextos socioculturales, capacidades y orientaciones sexuales e identidades sexogenéricas.

La tercera precisión es que el contenido que tienen los artículos de la LGAMVLV sobre la violencia política está asociado a las conductas y situaciones, y en ese mismo articulado se establece que la actuación para su atención y sanción está regulada en el marco normativo electoral. Sin embargo, se tendrá que ampliar el horizonte en el SNPASEVM respecto a la prevención, y de manera particular en cuanto el derecho político de las mujeres que se toca con la violencia política y a violencia laboral, cuando se afecta el ejercicio del cargo público.

La cuarta está relacionada con la violencia docente, que debe revisarse pues dentro del ámbito escolar se construyen violencias al alumnado no solo por parte del personal docente sino del personal directivo, administrativo y otras figuras que participan o laboran en el espacio escolar o fuera de este. Hay entidades federativas que han incluido la violencia en el espacio escolar.

Modelos y Ejes de Acción

La LGAMVLV no define el modelo, ni se usa el término “ejes de acción”, como ya se ha mencionado, es en los reglamentos de la materia (RFSNPASEVM y RLGAMVLV) que se incorpora el concepto de ejes de acción y su definición, así como la definición de modelo. La LGAMVLV habla de modelos, medidas, acciones, programas, mecanismos, de prevención, atención, sanción y erradicación. Como se analizó en el apartado *Marco Jurídico*, la reforma al RLGAMVLV modificó sustancialmente algunos artículos que están implicados en lo que se desarrolla en este componente, por lo que se incluye en ocasiones el comparativo entre la redacción original y la vigente.

El desarrollo del presente componente se da a partir de estas delimitaciones precisadas, a efecto de identificar si entre el conjunto de instrumentos jurídicos de la materia hay congruencia interna, por una parte para la autorreferencia y autorreproducción como sistema cerrado transversal y especializado, que nace para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, y por otro, como la estructura que ordena las acciones del SNPASEVM y que para su ejecución se despliega en la Política Nacional Integral y PIPASEVM.

Desde los artículos 8, 38, 46, 48, 49 y 45 de la LGAMVLV se construye la noción de modelo (Tabla 5).

Tabla 5

Artículos de la LGAMVLV sobre el Modelo.

Artículos de la LGAMVLV que contienen la palabra modelo					
Artículo 8	Artículo 38	Artículo 46	Artículo 48	Artículo 49	Artículo 45
Los <u>modelos de atención, prevención y sanción</u> que establezcan la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios <u>son el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de violencia</u>	El Programa contendrá las acciones con perspectiva de género para: XIII. Diseñar un <u>modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres</u> que deberán instrumentar las	Corresponde a la Secretaría de Salud: IX. <u>Participar activamente</u> , en la ejecución del Programa, <u>en el diseño de nuevos modelos de prevención, atención y erradicación de la</u>	Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres: IV. Colaborar con las instituciones del Sistema en el <u>diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas</u>	Corresponde a las entidades federativas y a la Ciudad de México, ...: X. Impulsar y apoyar la creación, operación o fortalecimiento de los <u>refugios para las víctimas conforme al</u>	Corresponde a la Secretaría de Educación Pública: V. Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a <u>crear modelos de detección de la violencia contra las</u>

<u>familiar</u> , como parte de la obligación del Estado, de garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos. ²⁷	instituciones, <u>los centros de atención y los refugios</u> que atiendan a víctimas ²⁸	<u>violencia contra las mujeres, en colaboración con las demás autoridades</u> encargadas de la aplicación de la presente ley;	<u>en los refugios</u> ²⁹	<u>modelo de atención</u> diseñado por el Sistema;	<u>mujeres en los centros educativos</u> ; ³⁰
--	--	--	--------------------------------------	--	--

Nota: La Tabla presenta de manera concentrada los artículos que contienen la palabra de modelo, que permiten construir la noción que desde la LGAMVLV se construye sobre éstos.

Específicamente en el artículo 8 se puede leer que define los modelos de prevención, atención y sanción como el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de la violencia familiar, por lo que aquello que refiera a medidas o acciones asociadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres o para su protección puede ser considerado como una noción de modelo. Es un modelo que se ubica en el capítulo de la modalidad de violencia familiar, lo cual aplicaría para cada modalidad. Lo mismo se puede advertir del modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que habrán de aplicar los Centros de Atención y los Refugios, que se señala en los artículos 38, fracción XIII, 48 fracción IV y 49 fracción X.

El modelo de detección que refiere el artículo 45 fracción V, se vincula con los artículos 8, 35 y 41 este en cuanto detección que es segundo nivel de prevención; lo que implica haber desarrollado capacidades institucionales que conllevan formación en género, derechos humanos y erradicación de violencias, lo que a su vez tiene que ver con prevención de primer nivel.

Lo antes expuesto se robustece con una interpretación integral de los artículos 3, 35 y 41 fracción XIV de la LGAMVLV:

²⁷ Está ubicado en la modalidad de violencia familiar.

²⁸ Está ubicado desde la Atención. Es un modelo integral para los Centros de Atención y los Refugios. Para garantizar los derechos humanos y la ciudadanía plena de las mujeres en situación de violencia (víctimas)

²⁹ Modelo, vinculado al artículo 48 fracción IV. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres: IV. Colaborar con las instituciones del Sistema en el diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas en los refugios.

³⁰ Tiene que ver con artículos 8, 35, 41 y otros sobre modelo, este en cuanto a la detección que es segundo nivel de prevención; lo que implica haber desarrollado capacidades institucionales que conllevan formación en género, derechos humanos y erradicación de violencias. Esto tiene que ver con prevención primer nivel y segundo.

Artículo 3. Todas las medidas que se deriven de la presente ley garantizarán la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida. (LGAMVLV, 2020, Artículo 3)

Artículo 35. La Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, 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.

Todas las medidas que lleve a cabo el Estado deberán ser realizadas sin discriminación alguna. Por ello, considerará el idioma, edad, condición social, preferencia sexual, o cualquier otra condición, para que puedan acceder a las políticas públicas en la materia.

Artículo 41. Son facultades y obligaciones de la Federación:

XIV. Ejecutar medidas específicas, que sirvan de herramientas de acción para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, en un marco de integralidad y promoción de los derechos humanos

Del conjunto de artículos podemos decir que al referirse a medidas los artículos 3, 41 y 8 entre otros, se están refiriendo a las acciones o disposición que se toman de manera anticipada para evitar que suceda una cosa regularmente considerada negativa, aunque no siempre sea negativa. Es así entonces que, en el diseño de la política pública, los programas las acciones son medidas que buscan anticipar soluciones a problemas públicos, como lo establece el artículo 35, al plantear como objeto la conjunción de instrumentos, políticas, servicios y acciones, (así como de voluntades) para la prevención, atención, sanción y erradicación.

En este sentido hay diversos artículos de la LGAMVLV que guardan dicha lógica analítica (Tablas 6 y 7) donde además se advierte que la visión integral y transversal de la forma en que se puede interpretar la noción de modelos, pues además de pensarse desde las modalidades como sería la violencia laboral y el artículo se está pensando a partir de que ubican su intervención en poblaciones

Tabla 6

Concentrado de Artículos de la LGAMVLV que refieren a conceptos asociados a modelo.

Artículos de la LGAMVLV que contienen las palabras de medidas, acciones, política(s), programa(s) de prevención, atención, sanción erradicación de la violencia contra las mujeres			
Artículo 42	Artículo 43	Artículo 44	Artículo 45
<p>Corresponde a la Secretaría de Gobernación:</p> <p>IX. Diseñar, con una visión transversal, la política integral orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres</p>	<p>Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:</p> <p>VI. Promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres</p>	<p>Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:</p> <p>VIII. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres</p>	<p>Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:</p> <p>VIII. Formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las alumnas que sufren algún tipo de violencia;</p> <p>IX. Establecer como un requisito de contratación a todo el personal de no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres³¹;</p> <p>X. Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p> <p>XI. Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos de las niñas y las mujeres y políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;</p>

Nota: La tabla presenta las formas en que diversos artículos de la LGAMVLV construyen los conceptos para operar la prevención, atención y la erradicación de la violencia contra las mujeres desde modelos.

Todas las fracciones VIII, IX, X y XI del artículo 45, están asociadas a la prevención primaria y secundaria y a la atención inmediata (están empalmados los niveles de prevención con la atención) y están ubicadas en el ámbito de la violencia docente, pero dada la realidad y la

³¹ Este requisito debiese aplicar para todo el servicio público.

redacción debiese pensarse en violencia escolar como el ámbito. Las acciones o medidas **que se tomen deben** pensarse desde lo que es una alumna violentada, el grado y el contexto escolares (es una o son varias las víctimas directas, y como grupo o escuela ¿son víctimas indirectas las otras y los otros? El impacto siempre es a tanto para las víctimas directas, a una o a varias, como a todas dada la violencia simbólica que está presente en la comunidad escolar como espacio de socialización.

Lo mismo se puede advertir en el artículo 46 Bis, que señala a la STPS, (Tabla 7), pues la política que se diseñe para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia laboral contra las mujeres, no puede ser otra a la que se pensara desde un modelo específico para el sector laboral. A partir de esta fracción le correspondería a la STPS, coordinar los trabajos para diseñar el modelo de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia laboral, y es ahí donde guarda congruencia con el artículo 46 fracción IX, que indica a la SS que debe participar activamente en el diseño de los modelos de atención, pues tanto la violencia escolar o docente, como la laboral requieren modelos de atención diferentes que los modelos de atención para el ámbito familiar. Sus estrategias de intervención responden a contextos y relaciones de poder diferentes. Eso mismo habrá que hacer para las acciones asociadas a la prevención, sanción y erradicación pues la STPS no puede proporcionar atención médica, psicológica y jurídica.

Para el artículo 46 Ter, la propuesta de la política está dada hacia una población “las comunidades agrarias y ejidos, incluyendo a las de origen étnico”, lo cual coloca al SNPASEVM en otra estructura operacional de los elementos que se relacionan, sin embargo, es válido y equivale a lo que desde el PIPASEVM y la Política Nacional integral se tiene que hacer.

Por último el artículo 47 que establece lo que le corresponde a la PGR (hoy Fiscalía), se identifica que el conjunto de acciones que le corresponde atender son acciones o medidas que atraviesan por la prevención, la atención, a sanción y la erradicación pero por modalidad, a manera de ejemplo, es decir la formación a los agentes del MP es prevención, pero eso equivale a una labor que todos los entes públicos deben hacer, y eso está asociado como se vio en el Componente de modalidades y tipos de violencia, a la violencia Institucional; la atención y orientación a víctimas, dictar medidas están relacionadas con la atención y la sanción que también atraviesa a todos los tipos y modalidades de violencia, los registros administrativos para proporcionar datos sobre víctimas está asociado a la prevención de tercer nivel y erradicación, y ello también aplica a cada modalidad e institución.

Tabla 7

Concentrado de artículos de la LGAMVLV que refieren palabras asociadas a acciones, medidas, acciones, política(s), programa(s), de prevención, atención, sanción erradicación de la violencia contra las mujeres

Artículos de la LGAMVLV que contienen las palabras de medidas, acciones, política(s), programa(s), acciones de prevención, atención, sanción erradicación de la violencia contra las mujeres			
Artículo 46	Artículo 46 Bis	Artículo 46 Ter	Artículo 47
<p>Corresponde a la Secretaría de Salud:</p> <p>I. En el marco de la política de salud integral de las mujeres, diseñar con perspectiva de género, la política de prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra;</p> <p>II. Brindar por medio de las instituciones del sector salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas</p>	<p>Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:</p> <p>II. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia laboral contra las mujeres;</p>	<p>Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:</p> <p>II. Delinear, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en las comunidades agrarias y ejidos, incluyendo a las de origen étnico;</p>	<p>Corresponde a la Procuraduría General de la República:</p> <p>(...)</p> <p>Resumen:</p> <p>formación de los agentes del MP y promover cultura de respeto de DH de mujeres y niñas en general; atención y protección a víctimas y orientar quien les atiende, informar para que entienda que están viviendo; dictar medidas para que sean atendidas medicamente en emergencia, proporcionar información datos sobre victimas atendidas, crear registro público delitos cometidos contra mujeres; elaborar y aplicar protocolos de búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas; crear base nacional información genética (mujeres y niñas desaparecidas)</p>

Esto lleva a un primer escenario del cómo se interpreta desde la LGAMVLV la construcción y operación de los modelos. Modelos integrales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres por modalidad y por poblaciones.

En el RLGAMVLV se incorpora una definición sobre Modelos, que dice: “las medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos que implementen los Ejes de Acción para garantizar los Derechos Humanos de las Mujeres y su ejercicio pleno”. (Artículo 2, fracción VIII),

y también desde el RSNPASEVM y el RLGAMVLV se construye el concepto de Eje de Acción, como el

Conjunto de estrategias transversales basados en principios rectores con Perspectiva de Género y de Derechos Humanos de las Mujeres que se llevan a cabo para aplicar las políticas públicas tendientes a prevenir, atender, sancionar y erradicar los tipos y Modalidades de la Violencia” (RSFSNPASEVM, 2020, Artículo 2, fracción X y RLGAMVLV 2014, Artículo 2 fracción V)

En el artículo 4 del RLGAMVLV se establece:

Artículo 4. Para la ejecución de la Ley y la articulación de la Política Nacional Integral, se establecen los Ejes de Acción, los cuales se implementarán a través de los Modelos.

Son Ejes de Acción los siguientes:

I. Prevención: Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno con la participación social generen condiciones idóneas a efecto de erradicar la violencia y cualquier forma de discriminación hacia la mujer, en los ámbitos público y privado, y modifiquen los patrones de comportamientos sociales y culturales basados en estereotipos de hombres y mujeres;

II. Atención: Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno brinden acceso a la justicia restaurativa a Víctimas y establezcan acciones y medidas reeducativas a los Agresores, con la debida diligencia y Perspectiva de Género;

III. Sanción: Conjunto de estrategias para que los mecanismos judiciales y administrativos de los tres órdenes de gobierno establezcan las consecuencias jurídicas para el Agresor de la Violencia contra las Mujeres y asegure a las Víctimas y ofendidos el acceso efectivo a la reparación del daño, entendiendo ésta en un sentido reformativo y transformador, que comprenda la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y

IV. Erradicación: Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno se coordinen de manera efectiva en la ejecución de los Ejes de Acción establecidos en las fracciones anteriores y en mecanismos de no repetición, abatimiento a la impunidad y remoción de los obstáculos que por acción u omisión del Estado genera Violencia contra las Mujeres, a fin de erradicar las prácticas, conductas, normas, costumbres sociales y culturales que menoscaben o anulen los Derechos Humanos de las Mujeres.

Para el diseño, elaboración y ejecución de los Modelos se deberán tomar en cuenta el Diagnóstico Nacional y el Programa, de conformidad con el artículo 42, fracciones III y XII, de la Ley, así como la diversidad cultural del país. (RLGAMVLV, 2014)

Cabe precisar que este artículo fue modificado en el año 2013, eliminando al final del primer párrafo "...éstos estarán relacionados con los tipos y modalidades de la violencia", y no incluía definiciones de ejes de acción:

Artículo 4. Para la ejecución de la Ley y la articulación de la Política Nacional Integral, se establecen los ejes de acción, los cuales se implementarán a través de los Modelos; éstos estarán relacionados con los tipos y modalidades de la violencia. (RLGAMVLV, 2008)

La redacción original se corresponde con el artículo 44 del RLGAMVLV que establece:

Artículo 44.- Corresponde al Sistema, a través de su Presidencia, la emisión de lineamientos normativos y metodológicos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres en las Modalidades y tipos establecidos en la Ley. Para la emisión de lineamientos metodológicos, la Presidencia se coordinará con la Secretaría Ejecutiva.³²

Lo eliminado en el artículo 4, desdibuja la precisión de que los ejes de acción deben estar relacionados con las modalidades y los tipos de violencias, sin embargo, en otros artículos se asoma esa idea, como se puede advertir en los artículos 13, 14, 18, 23, 24, 24 Bis que señalan la generación de los modelos por cada Eje de Acción, o bien a las modalidades:

Artículo 13.- Las acciones correspondientes a la prevención de la violencia en el ámbito familiar, laboral, docente, institucional y en la comunidad, que realice la Federación...

Artículo 14.- Las acciones de prevención de la violencia institucional, en el ámbito federal consistirán en:

Artículo 16.- Los centros de atención públicos o privados, que tengan por objeto la atención de alguna de las modalidades de violencia en términos de la Ley, orientarán sus servicios al empoderamiento de las mujeres y a la disminución del estado de riesgo en que éstas se encuentren.

Artículo 18.- Los centros de atención especializados en violencia familiar, además de operar con los Modelos de Atención, deberán prever mecanismos que permitan su monitoreo y evaluación.

³² . El subrayado es nuestro.

Artículo 19.- La atención que otorguen las instituciones públicas a las víctimas será gratuita, integral y especializada para cada modalidad de violencia.

Artículo 23.- Los Modelos de Sanción generarán los mecanismos que permitan evaluaciones permanentes y sistemáticas sobre el impacto de la aplicación de la Ley y de las diversas normas jurídicas que reconocen y regulan los tipos y Modalidades de la Violencia

Artículo 24.- ... establecerá Modelos de Sanción en los términos del artículo 8 de la Ley.

Artículo 24 Bis.- Para la ejecución de los Modelos de Sanción, ...

Sin embargo, en otros artículos se vuelve con el escenario de considerar un modelo por Eje de Acción, como se constata en los artículos 15, 15 Bis, 26, 27 a continuación:

Artículo 10.- El Modelo de Prevención es el conjunto de acciones encaminadas...

Artículo 11.- Para la ejecución del Modelo de Prevención, se tomarán...

Sin perjuicio de lo previsto en el Programa, el Modelo se integrará por las siguientes acciones: ...

Artículo 15.- El Modelo de Atención es el conjunto de servicios integrales y especializados...

Los componentes del Modelo de Atención deberán diseñarse en atención a las necesidades y los derechos humanos en materia de salud, educación, trabajo, vivienda y acceso a la justicia de las mujeres, y deberán estar dirigidos a la construcción de conductas no violentas y equitativas de los hombres.

Artículo 15 Bis.- El Modelo de Atención contendrá las siguientes acciones: ...

Artículo 26.- Sin perjuicio de lo previsto en el Programa, el Modelo de Erradicación tendrá...

Artículo 27.-...la información que se genere en la implementación del Modelo de Erradicación e informará...

Incluso el artículo 15 en su último párrafo deja evidencia de que se piensa en un modelo de atención que si bien, tiene la virtud de pensar en la garantía integral de derechos, debe "... diseñarse en atención a las necesidades y los derechos humanos en materia de salud, educación, trabajo, vivienda y acceso a la justicia de las mujeres..." no necesariamente conlleva a construir modelos por modalidad de la violencia.

Esta ambigua y contradictoria redacción alrededor de los Modelos en el RLGAMVLV se requiere revisar y atender, pues ello impacta en cuanto las obligaciones que se tiene para contar con recursos presupuestarios, para diseño o ejecución o para definir los criterios sobre lo que se debe entender por modelo y hacia qué van dirigidos.

Por ejemplo, el Eje de Acción de prevención, en la fracción II. del artículo 14 se establece que se habrá de capacitar y educar a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la APF, sobre las Modalidades de Violencia, ello, si bien es necesario para comprender los espacios o formas en que se presenta la violencia, no garantiza que se tengan modelos integrales de prevención de la violencia contra las mujeres acorde a cada modalidad, pero más aún no es suficiente que se tenga el modelo de prevención pues será necesario contar con los modelos de atención, sanción y erradicación adecuadas a la modalidad.

Adicionalmente hay otra interposición no clara, que vive el SNPASEVM. Si la Política Nacional Integral y el PIPASEVM se van a ejecutar y articular a través de los modelos de prevención, atención, sanción y erradicación, y por conducto de las Comisiones se busca la ejecución y seguimiento del PIPASEVM, pero además las Comisiones tienen por tarea central, diseñar, desarrollar y ejecutar la acciones que permitan contar con el modelo respectivo, y dar un seguimiento puntual al eje de respetivo, se advierten muchas estructuras y elementos del sistema sobrepuestas, y la selección para la toma de decisiones puede cargarse a lo que en términos de los tiempos institucionales sea urgente.

Algo que también es impreciso es el momento en que va el PIPASEVM y en qué momento el modelo, pues como se vio para el diseño de los modelos, tanto el PIPASEVM, como el Diagnóstico Nacional que establece el artículo 42, fracciones III y XII de la LGAMVLV habrán de ser considerados, sin embargo, se dice que el PIASEVM será ejecutado y articulado a través de los modelos.

Por lo revisado en este componente y dada la importancia que tiene en el SNPASEVM los modelos, ejes de acción o medidas y acciones para la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, se sugiere urgentemente que se lleve a cabo una revisión que puntualice los conceptos, las rutas operativas.

Presupuesto. Referido en dos artículos de la LGAMVLV (2 y 39) donde ordena a la Federación, las entidades federativas y los municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias a que tomen las medidas presupuestales y administrativas correspondientes con el fin de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y de manera específica al titular del Poder Ejecutivo Federal le señala que debe realizar la propuesta para incluir en el

proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) una partida presupuestaria con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional y del Programa Integral.

Para esto en el RLGAMVLV, se señala que quienes integran el Sistema tendrán a su disposición los resultados de la evaluación del Programa Integral y de la implementación de los ejes de acción para determinar los recursos humanos y financieros para el desarrollo del Programa, de manera específica se establece que se deben prever recursos para la violencia política institucional prevención, y se señala la obligación de llevar a cabo las acciones de orden programático presupuestal para que quede integrado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) (Artículos 14 fracción VI; y 53 fracción II).

Siendo el presupuesto un instrumento de política pública fundamental para el cumplimiento de los propósitos planteados, como componente del SNPASEVM, se advierte que el marco jurídico que se ha citado y el marco jurídico asociado a la programación, presupuestación (como se verá en el capítulo 3), si están planteando una estructura operacional para darle funcionamiento al mismo y al PIPASEVM. Sin embargo, esto queda sujeto al entorno del SNPASEVM y a la capacidad de generar las relaciones de comunicación y selección de decisiones entre sus integrantes y otras instituciones invitadas, para lograr construir una propuesta presupuestaria adecuada a las necesidades del problema en el orden nacional. Se advierten tres complejidades sistémicas para garantizar la institucionalización del funcionamiento sistémico:

La primera se vincula a la construcción de los límites a que se enfrentará el SNPASEVM con quienes integran el SNPASEM y más aún con otras instancias que no forman parte del mismo, para que en el proceso de construcción de las propuesta de presupuestos que habrán de integrar el Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación (PPEF) anualmente, consideren las obligaciones que tiene en el marco de la LGAMVLV y sus reglamentos, así para que consideren lo que dentro del SNPASEVM se determine en tanto se establezca en el PIPASEVM y a los diagnósticos o análisis de datos que están captando el fenómeno de la violencia de género y contra las mujeres, ya que los artículos transitorios tanto de la LGAMVLV como en el RLGAMVLV (sexto y segundo respectivamente) se establecen que para la implementación de la LGAMVLV (que incluye lo preceptuado en los artículos descritos en párrafos anteriores) será con el presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo Federal, Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos, estados y municipios, para cada año fiscal y que no requerirán de estructuras orgánicas adicionales por virtud de los efectos de la misma.

Como se podrá advertir, conforme se revisó en el capítulo I en torno al enfoque sistémico en la organización y conformación del Estado, cada institución citada en los artículos transitorios constituye a su vez un sistema parcial o subsistema del SNPASEVM, y por tanto su especialización funcional, le obliga a pensar en el conjunto de elementos y estructuras que le construyen a sí mismo para su autorreferencia, para la toma de decisiones, mismas que pueden no contemplar las que refieren a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, por lo que de ser así no habrá selección en sus decisiones para incorporar en sus presupuestos, acciones y medidas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Este límite propio entre sistema y entorno, habrá de resolverse para que se cuente con el presupuesto necesario, y ahí el papel por una parte de que en las sesiones del SNPASEVM se cuente con una línea de trabajo, permanente que le dé continuidad al análisis del Presupuesto de las evaluaciones que se generen, y a las mediciones y estudios que se tiene respecto a los tipos y modalidades de violencia, y por otro que el SNPASEVM, por conducto de la presidencia construya las relaciones necesarias vía reuniones múltiples y suficientes entre integrantes para generar elementos e informaciones que permitan contar con opciones para definir las acciones que habrá de conjuntar con otras instituciones y eso mismo nutra al propio SNPASEVM en sus sesiones y comisiones.

El segundo se relaciona con la firma de convenios con estados y municipios, que supere la parte formal y se traduzca en un elemento sustantivo del SNPASEVM, mediante una línea de trabajo de seguimiento de estos presupuestos que se consoliden en cada entidad federativa. Línea de trabajo que podrá ser retomada en el grupo de trabajo dentro del propio SNPASEVM.

El tercero se advierte relacionado con el tiempo, con el conjunto de elementos que se deben atender para lograr que se integre en PPEF, en tiempo y forma atendido lo señalado anteriormente.

Componentes en órdenes y poderes de gobierno

La LGAMVLV señala en el artículo 1º como uno de los principales objetivos establecer una coordinación con la Federación, con las 32 entidades del país y sus municipios a fin de lograr: prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, así como todo tipo de violencia y modalidad. Además, se busca obtener un desarrollo y bienestar con base en los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LGAMVLV, 2020).

A su vez el artículo 35 de la LGAMVLV que establece que la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, 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.

Estos artículos contienen la complejidad sistémica, entre sistemas y subsistemas como se desarrolló en el capítulo 1 de la presente investigación. En el mismo SNPASEVM, están presentes el conjunto de poderes y órdenes de gobierno que hacen al sistema político y gubernamental, lo que permite caracterizar al SNPASEVM, como un sistema complejo, amplio, transversal, pues sus componentes, estructuras, elementos, son relaciones operaciones y unidades horizontales y verticales para lograr que todo el sistema político y el gubernamental transformen las relaciones de poder genéricas en sus estructuras mismas y en las acciones, políticas, leyes, normas y todo aquello que les compete.

En estos artículos de la LGAMVLV se alude a la Federación y con ello se hace referencia a lo establecido en los artículos 43 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que dictan que las partes integrantes de la Federación son los 31 estados de la República y la Ciudad de México, y que el Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, la federación cuenta con un ministerio público que es un órgano público autónomo de los poderes (CPEUM, Artículo 102).

De igual modo hay otros órganos constitucionales autónomos (OCA) que en su mayoría son nacionales por lo que implican a los tres órdenes de gobierno, aunque la elección, y designación de sus colegiados o presidencias están en el orden federal, como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (CPEUM, Artículo 26, Apartado B),³³ el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CPEUM, Artículo 26, Apartado C), el Instituto Nacional Electoral (CPEUM, Artículo 41, fracción V, apartado A), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos Personales (CPEUM, Artículo 6, apartado A), el Banco Central (Banco Nacional de México), la Comisión Federal de Competencia Económica (CPEUM, Artículo 28) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (CPEUM, Artículo 28 para estos tres últimos). De estos OCA, algunos cuentan en el orden estatal con su similar por haberse establecido en la propia Constitución o en las Leyes Generales.

³³ Instituto que genera la medición y estadística respecto a la violencia contra las mujeres y las niñas, así como las estadísticas e información delictiva del país, donde se mide las muertes, asesinatos y feminicidios de niñas y mujeres.

En este orden de ideas es factible afirmar que la federación no se circunscribe al poder ejecutivo y que la coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México, requiere que cada orden de gobierno se coordine a sí mismo, para que la atribución de coordinación y conducción de la política integral que la LGAMVLV le asigna a la Secretaría de Gobernación, sea factible.

La LGAMVLV establece en el artículo 41 las competencias de la Federación, entre las cuales están: Garantizar el ejercicio pleno del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; Formular y conducir la política nacional integral, desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; Elaborar, coordinar y aplicar el Programa auxiliándose de las demás autoridades encargadas de implementar el presente ordenamiento legal;³⁴ Garantizar una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres; Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia; Promover y realizar investigaciones sobre causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres; Evaluar y un rendir informe anual sobre los avances del Programa; Vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen patrones de conducta generadores de violencia; Asegurar la difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación; entre otros.

La operación de la coordinación que señala el SNPASEVCM, en el orden federal es por conducto de la Secretaría de Gobernación (como se vio en el apartado de Atribuciones), y a la vez esta misma dependencia del poder ejecutivo habrá que construir las relaciones y convenios de coordinación con los titulares de los poderes ejecutivos de los órdenes de gobierno estatal y municipal a efecto de que se logre la funcionalidad sistémica, en tanto nos colocamos desde la federación como sistema y el orden estatal y municipales son el entorno o viceversa (Figura 12).

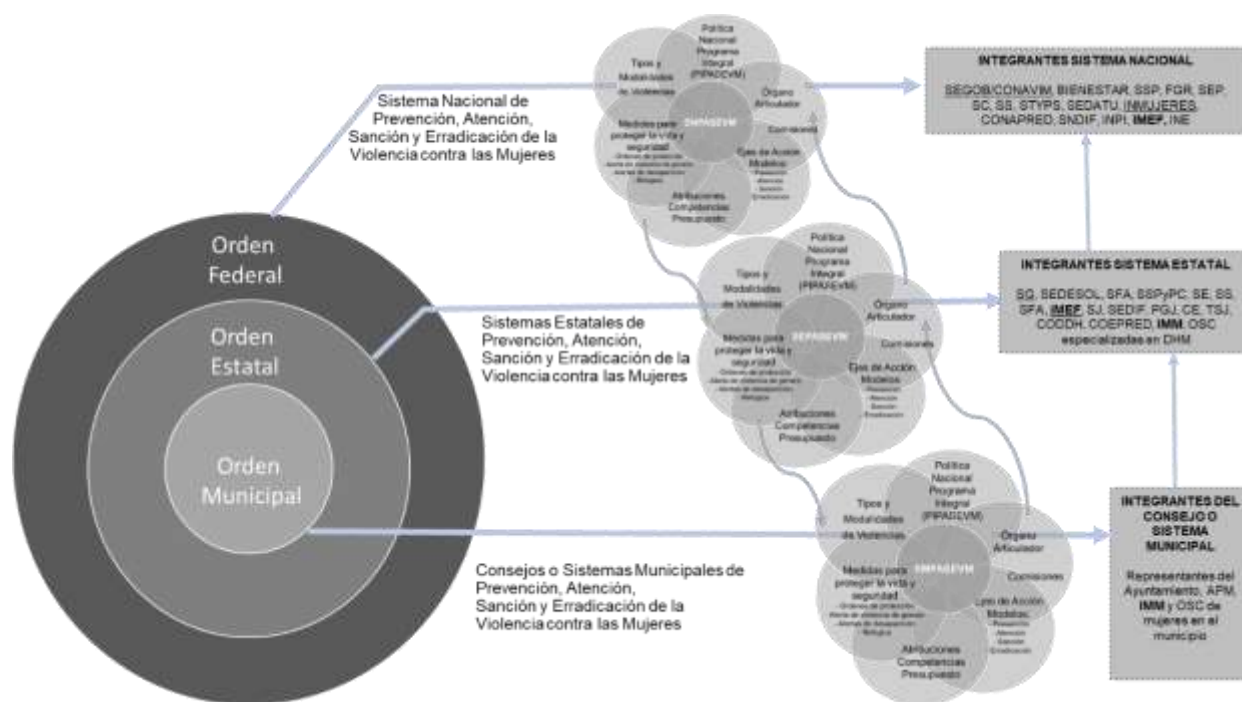
Lo anterior se refleja en la estructura del propio SNPASEVM, y sus elementos configuran la operación al establecer como integrantes del SNPASEVM a los MAM de cada entidad federativa, mediante los cuales el mismo SNPASEVM impulsa la armonización en el marco jurídico local, impulsa la constitución de las instancias de las mujeres en los municipios, participan en la elaboración del PIPASEVM nacional, y elabora el programa integral local armonizado al nacional y busca que los programas municipales se armonicen al estatal; son también, la instancia

³⁴ Se refiere al Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, a cargo de la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).

por medio la cual se busca que se coordinen en el orden estatal entre los poderes del estado y los municipios para establecer las bases para la instrumentación y seguimiento del programa integral; de igual forma tanto la LGAMVLV, sus reglamentos les dan responsabilidades coordinadas con la presidencia y secretaría ejecutiva del SNPASEVM en cuanto monitoreo, seguimiento y evaluación como se revisa en el apartado correspondiente de este capítulo; y para sistematizar la información que se genere en la implementación del Modelo de Erradicación (RLGAMVLV, Artículo 27)

Figura 12

Funcionamiento diferenciado e interdependiente de las estructuras y elementos del entorno y del SNPASEVCM, SEPASEVCM y SMPASEVM.



Nota. El diagrama muestra la relación sistémica entre los tres órdenes de gobierno, donde sus estructuras y elementos -que también hacen relaciones a su interior-, se abren y se cierran conforme a sus competencias y diagnósticos locales, para construir coordinadamente la conjunción de acciones, medidas y políticas que garanticen una vida libre de violencia a mujeres y niñas.

También se construye la coordinación al haber establecido la posibilidad de que la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM constituya el Consejo para conocer y actualizar el PIPASEV nacional, con los titulares del poder ejecutivo de cada entidad federativa como se revisó en el apartado del componente del órgano articulador (RLGAMVLV Artículo 45). De igual modo está, la relación operacional de compartir las decisiones, a través de la firma de convenios de coordinación.

Lo señalado con antelación forman parte de las atribuciones que la LGAMVLV a través de 25 fracciones del artículo 49 da a las entidades federativas y a la Ciudad de México y el RLGAMVLV en el artículo 63, a los estados. Sin embargo, se considera importante identificar alrededor de qué componente o elemento del Sistema se agrupan dichas atribuciones:

a) La Política Nacional y Programa Integral: Instrumentar y articular sus políticas en concordancia con la política nacional integral; Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las mujeres y de la no violencia, de acuerdo con el Programa; Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres;

b) Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la LGAMVLV;

c) Coadyuvar en la adopción y consolidación del SNPASEVCM; Integrar el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e incorporar su contenido al SNPASEVCM

d) Presupuestarias: proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa

e) Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas; en particular apoyar e impulsar la creación, operación o fortalecimiento de los refugios para víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el SNPASEVM

f) Investigación, estadística y registros: investigar sobre causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y proporcionar a las instancias que se encargan de realizar estadística la información necesaria; crear un registro sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres³⁵ que integrará la estadística criminal y victimar para diseño de políticas públicas para la prevención del delito y procuración y administración de justicia.

³⁵ Que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características socio demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar,

g) Rendición de cuentas, difusión e información: difundir el contenido de la LGAMVLV y promover programas de información en la materia a población en general; rendir anualmente un informe sobre los avances de los programas locales

h) Reeducativas para los agresores. Impulsar programas.

i) Participación social: impulsar que organizaciones privadas dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, se involucren en la ejecución de los Programas estatales de las organizaciones de la sociedad civil, y recibir sus propuestas.

j) Especialización a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes para que realicen con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género: averiguaciones previas, procesos judiciales, servicios periciales.

k) Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género de búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas.

Una premisa para que el SNPASEVM funcione en sus componentes, estructuras y elementos está asociado al papel coordinador que en el orden estatal tienen los MAM, y de manera particular cómo asumen los titulares de cada poder, en especial las y los gobernadores, la problemática que enfrentan sus entidades en el territorio de su jurisdicción la violencia contra las mujeres. Encontramos así que en el territorio nacional hay entidades federativas con mayores capacidades institucionales desarrolladas que otras, desde el enfoque sistémico, ello también depende del entorno de sus Sistemas Políticos y Sistemas Gubernamentales, pues ello supedita la forma, los tiempos y el nivel de prioridad que le impriman a impulsar el conjunto de sus obligaciones.

Al respecto es muy descriptiva la opinión de Pablo Navarrete al señalar en la entrevista que:

Uno de los grandes temas que se tienen que resolver en el sistema es cómo ese sistema federal, lo bajas y lo consolidas en el estatal y luego lo llevas al Municipal. Y el tema de la política de combate a la violencia se ha quedado más en el sistema. En los Estados hay serios problemas de ejecución de la política igualdad. Hay quienes sesionan, pero sesionan sin la presencia del Secretario de Gobierno, sesionan con la presencia de funcionarios de cuarto o quinto nivel de responsabilidades que están completamente limitados para la toma de decisiones, es decir, son solo ocupantes de sillas de las sesiones del sistema para que no le pongan falta a la institución.

así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño (LGAMVLV, fracción XXIII, artículo 49.

De las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia se puede conocer por la CNDH (2017) en el documento Balance y Reto a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que, si bien la LGAMVLV se publicó el 1 de febrero de 2007, “el primer estado en promulgar su ley local fue Chihuahua, (...) el 24 de enero de 2007” (p. 41), lo que nos indica que el proceso no siempre viene del centro.

En palabras de Angélica de la Peña quien fue entrevistada para la presente investigación y desde su experiencia como diputada iniciadora de la LGAMVLV en el año 2006, señala que ya había un proceso iniciado en las entidades federativas de creación de Leyes e instituciones. Que su intención buscó que fuera una Ley General *versus* Ley federal para lograr que esta Ley fuera tomada por los Congresos Locales y se lograra una armonización con la Convención Belem Do Pará. Y que se atendieran los tipos y modalidades de las violencias ante la autoridad competente pues en su mayoría las violencias son del fuero común, por ello era necesario que se incorporaran a las entidades federativas y los municipios, además señala que:

la Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia cambia efectivamente diametralmente el enfoque de las leyes que hasta entonces existían en el país inscritas en violencia contra las mujeres, principalmente en el ámbito privado o doméstico o intrafamiliar. De manera que nuestra pretensión (de) armonizarla (con) la Convención Belem Do Pará era un enfoque totalmente distinto, es decir, esta era una ley para prevenir, para fundamentalmente atender... los lineamientos penales,... para la sanción y por supuesto, el cometido, el objetivo como estado hacia la erradicación; y claro, la articulación de la Ley General, que tenía como objetivo no sustituir a las leyes estatales... la definición de una ley general, era para que esta ley pudiera ser el prototipo o la ley tipo, para que fuese tomada en consideración en los congresos locales y entonces lograr una real armonización en la convención del Tratado como estado mexicano, no solamente en el ámbito federal.

Con lo antes expuesto por la exdiputada iniciadora y a partir de la CNDH (2017) una de las contribuciones más importantes que las legislaciones locales “han aportado es la visibilización y clasificación de los distintos tipos y modalidades de las violencias” (p. 41). Ha de decirse con énfasis que el papel de las organizaciones de mujeres y feministas, constituyen una piedra angular para estos aportes.

Al año 2017, la CNDH en la revisión cuantitativa que hizo respecto a la promulgación de las Leyes de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia en las entidades federativas, encontró que:

- i) las 32 entidades federativas cuentan con una Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; 30 publicaron ya su Reglamento (faltan Campeche y Yucatán) y las 32 instalaron su Sistema de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
- ii) Son 28 entidades que cuentan actualmente con una Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Familiar. No ha existido una ley federal en la materia (2017, p.39)

Como ya se ha mencionado para el funcionamiento del SNPASEVM, los tipos de violencias, sus modalidades y las definiciones de unas y otras, son unidades del sistema que permiten construir su auterreferenciación y llevar a cabo el conjunto de operaciones alrededor del programa integral, o de las acciones, medidas o modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, que permitan incidir desde los tres órdenes de gobierno y poderes del estado, dadas las competencias en la repartición del poder. Por la diversidad de tipos de violencias (hasta 21) identificadas en las 32 leyes como se documenta en CNDH (2017, p. 41) en donde muchas son comunes, hay otras que no, por ejemplo la legislación de Oaxaca, incluye además como tipos la violencia simbólica y la obstétrica, y ubica como tipo y modalidad a la vez a la violencia política, lo cual sin duda puede representar en algo un avance, ello habría de recogerlo en el orden federal; esta diversidad de tipos de violencia debe revisarse como parte de la agenda del SNPASEVM, en virtud de que deja espacios de interpretación y vacíos para su intervención desde una lógica sistémica, pues es posible que no se puedan atender y erradicar sólo con la intervención estatal y municipal, y porque ello tiene que ver con la forma en que se dimensionan las medidas y las acciones o modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El otro componente de la estructura sistémica del SNPASEVM son los municipios, pues es ahí en los territorios donde habitan las mujeres y las niñas donde se concreta una abstracción política y conceptual de lo que se ha normado y regulado jurídica y administrativamente. Ningún otro orden de gobierno tiene facultad directa de dotar y administrar servicios públicos, y la gran responsabilidad de la seguridad pública, es decir el municipio es un orden de gobierno que se acción garantiza la convivencia vecinal, familiar, comunitaria.

Si en el orden estatal hay diversidad de desarrollo social, económico, político, cultural, ambiental, y de capacidades administrativas, en los municipios cuantimás, citando a Mauricio Merino (2007), existe una gran diversidad de municipios en el país uno son más grandes otros son más pequeños relacionados tanto por su población como por sus territorios así como la formas de su elección es decir existen estados en donde se tiene la elección de sus presidentes municipales a partir de usos y costumbres es decir sobre sistemas normativos indígenas (p. 7).

Los municipios:

Tienen una dependencia hacia las leyes estatales, pues aunque sean formalmente autónomos los municipios en realidad se gobiernan a partir de la legislación que aprueba los diputados locales y en ese sentido no importa su tamaño ni su población y su riqueza o su influencia política todos responden a las mismas leyes locales”. (Merino, 2007, p. 9).

Por ello además de las obligaciones que les da la LGAMVLV como un piso mínimo y general, son de vital importancia la Leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia pues son en estas donde se puede plasmar de manera pertinente al contexto sociocultural y político de cada región del estado, el papel de los municipios para atender las disposiciones generales.

Con base en lo señalado en las 12 fracciones del artículo 50, de la LGAMVLV y artículo 64 del RLGAMVLV, les concierne: coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema; instrumentar y articular la política municipal en concordancia con la política nacional y estatal; ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa; apoyar la creación de programas de reeducación integral para los agresores; apoyar la creación, operación o el fortalecimiento de refugios para las víctimas, sus hijas e hijos de acuerdo con lo establecido en la ley; promover programas educativos sobre igualdad de género; llevar a cabo programas de información a la población respecto al violencia contra las mujeres en acuerdo con el Sistema, entre otros.

Para cerrar, es importante preguntarnos respecto a la gran complejidad que representa lograr la operatividad del SNPASEVM, es decir construir el conjunto de relaciones e informaciones que den unidad para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, atendiendo los procesos y realidades locales frente a la capacidad de poder que contienen los municipios frente al poder que contiene la federación o el poder estatal, por ello hay quienes señalan que el SNPASEVM no funciona no por un problema de centralidad en él mismo, sino porque en general en el país no hay experiencia de sistema alguno que funcione, esto lo señala Teresa Incháustegui, a través de una entrevista otorgada para la realización de

esta investigación, argumenta que se puede encontrar una manera muy discreta en la aplicación de políticas que no responderán a un campo transversal, sino que se llevarán a cabo acciones, comúnmente enunciadas, de aplicaciones de políticas públicas y coordinación bajo un tema de poder, es decir de la manera en que se distribuye y la voluntad política que cada gobernador quiere, cada fiscal o procurador emplea, que cada secretario lleve a cabo.

Sin duda la figura organizacional de trabajo de Sistema que atraviesan toda la estructura gubernamental, conlleva una transformación organizacional que contenga como centro a las personas, al enfoque de derechos humano y la perspectiva de género, a efecto de que el poder y su reparto se piense desde la conformación de un Estado garante del derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia, implica la garantía de derechos en su interdependencia y progresividad, y por tanto si se continúa fragmentando el ejercicio público no se logrará su transformación. Consolidar desde los municipios la operación del SNPASEVM, implica entender que no hay sistema nacional, si no hay sistemas municipales y estatales y a la vez no habrá sistemas municipales en tanto no se construyan las estructuras en los sistemas estatales y nacional. La interdependencia de unos y otros en tanto que todos funcionan o deben funcionar para erradicar la violencia contra las mujeres, es la única posibilidad de transformar la estructura del sistema patriarcal que está en las estructuras de cada uno de los sistemas.

Los componentes y elementos que hacen al sistema nacional están contenidos en el sistema estatal y en el sistema municipal, sin embargo, su autorreferencialidad es distinta en tanto sus estructuras, esto es el conjunto de relaciones, responden a su especificidad de atribuciones y de contextos.

Monitoreo, seguimiento y evaluación

Este último apartado del capítulo presenta desde la teoría de sistemas y de igualdad de género, el valor funcional, para la autorreferencia del SNPASEVM, de los procesos que en el diseño de política pública se conocen como el monitoreo, el seguimiento y la evaluación. Aplicar estos conceptos en las acciones del SNPASEVM representa un factor central para reforzar su especialización y límites internos, y con ello el proceso de autorreproducción del mismo SNPASEVM.

Son estructuras del SNPASEVM que de manera interdependiente requieren la acción de unos para el proceso del otro, se podría decir que representan una unidad de procesos, que permiten conocer mediante el monitoreo y el seguimiento cómo los distintos elementos del sistema están operando y poder ofrecer, al órgano articulador, comisiones, grupos técnicos de

trabajo, opciones en el tiempo y dentro del proceso operativo mismo, para la selección de decisiones.

La evaluación como otra estructura permite hacer la relación y conjunción entre los integrantes del SNPASEVM y los componentes (programa integral, modalidades y tipos de violencia, ejes de acción y modelos, refugios, órdenes de protección, banco de información, alertas de violencia de género), para reconocer si cumple su función y esta modificada la realidad patriarcal que ocasiona la violencia contra las mujeres y las niñas. La evaluación orienta y fortalece la autoopoiesis del SNPASEVM, permitiéndole reorientar incluso decisiones que impactan tanto en el orden ejecutivo como en el legislativo y en el judicial.

El monitoreo, el seguimiento y la evaluación también construye las relaciones sistémicas entre órdenes de gobierno y poderes.

Si estas estructuras no se movilizan y si no interactúan, el SNPASEVM se queda sin la información que le permita decidir oportunamente en el tiempo y bajo cada situación, y la consecuencia es grave pues la erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas continúa reproduciéndose y cobrando vidas, y el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia sigue en espera.

Cabe precisar que la perspectiva de género es otro elemento que interactúa en estas estructuras sistémicas. En el SNPASEVM, no puede haber monitoreo, seguimiento y evaluación sin haber incorporado la perspectiva de género, pues tanto su entorno, como sus componentes, estructuras y elementos contienen las relaciones de poder de género, y son ésta las que se busca transformar, es decir, el SNPASEVM debe estar vigilante de sí mismo para no reproducir entre su estructura, elementos, y operaciones, las relaciones de género.

Monitoreo

El monitoreo se encuentra asociado:

a. Al Modelo de Erradicación, por una parte, respecto de todas las acciones del modelo; por otra en el marco de la sistematización que deben hacer la Secretaría Ejecutiva como los MAM, respecto a la información que se genera de la implementación del modelo, aquella que resulte del monitoreo de la incidencia de Violencia Contra las Mujeres que conlleve a posibles casos de alerta de violencia de género (Artículos, 26 fracción V, y 27, fracción III).

Y otra más dentro del modelo de erradicación, el monitoreo está asociado al comportamiento violento de individuos y de la sociedad contra las mujeres, que de acuerdo con el artículo 17 fracción II de la LGAMVLV, se requiere diseñar, y en el RLGAMVLV en su artículo 28, se identifica la obligación de establecer y operar el sistema en mención, entre la Secretaría

de Gobernación, a través del Comisionado Nacional de Seguridad³⁶ en coordinación con la CONAVIM, la Secretaría Ejecutiva y los MAM.

La operación de dicho sistema de monitoreo tiene por objetivo la generación de instrumentos que ayuden a la evaluación acerca del avance en la erradicación de la violencia contra las mujeres, así como de las posibles estrategias de acción que puedan ser llevadas a cabo con el fin de lograr dicha erradicación. Además, este Sistema de Monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres:

deberá estar vinculado al monitoreo del avance de la no discriminación hacia las mujeres del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y con el Banco Nacional, así como con el registro que se implemente respecto de las órdenes de protección y las personas sujetas a ellas, siendo responsabilidad de las autoridades que generan las acciones precautorias y cautelares, informar a la Secretaría de Gobernación, a través del Comisionado Nacional de Seguridad³⁷. El Comisionado Nacional de Seguridad, a su vez, informará semestralmente sobre el resultado del monitoreo a los demás integrantes del Sistema, por conducto de la Secretaría Ejecutiva. (RLGAMVLV, Artículo 29)

b. Al eje de atención, pues en el artículo 18 del RLGAMVLV se advierte que los centros de atención especializados en violencia familiar, además de operar con los Modelos de Atención, deberán prever mecanismos que permitan su monitoreo y evaluación.

c. En la definición de los Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres, pues en el artículo 2, fracción VII del RLGAMVLV son las instancias en el orden estatal, que se crearon para diseñar, promocionar y monitorear la aplicación de las políticas públicas en favor de los derechos de la mujer, encaminados a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

d. Al monitoreo con perspectiva de género de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales. (RLGAMVLV, Artículo 28 Bis., fracción II.)

Seguimiento

El seguimiento o el propósito de seguimiento que podemos encontrar en la LGAMVLV, sus Reglamentos y LCOFCPASEVMSNPASEVM, está relacionado de lo general a lo particular con:

³⁶ Hoy desaparecida y transferidas sus funciones a la Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, y cuya armonización en la LGAMVLV no se ha dado.

³⁷ Ibi dem

a. La promoción y defensa de los derechos de las mujeres que lleven a cabo las dependencias y entidades de la APF (responsable del seguimiento SEGOB), LGAMVLV (2020, Artículo 42)

b. Las acciones de prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres que realicen los tres órdenes de gobierno (responsable del seguimiento SEGOB), LGAMVLV (2020, Artículo 42)

c. La implementación del Programa Integral (RSNPASEVM, 2020, Artículos 12 y 13) y sus acciones con el objetivo de evaluar su eficacia y rediseñar aquellas acciones y medidas que pretenden eliminar la violencia contra las mujeres (responsable del seguimiento el SNPASEVM y SEGOB), LGAMVLV (2020, Artículo 42); dar seguimiento al PIPASEVM, independientemente de la evaluación (RLGAMVLV, Artículo 54, fracción III); con el propósito de definir las bases para el seguimiento y la evaluación del Programa Integral local el SNPASEVM debe procurar que los MAM se coordinen con los poderes del Estado y con las instancias municipales de las mujeres (responsable del seguimiento SNPASEVM) (RLGAMVLV, 2014, Artículo 51 y RFSNPASEVM, 2020, Artículo 12); dar seguimiento a todas las acciones del programa integral que le corresponden (responsable del seguimiento Secretaría de Seguridad Pública³⁸ y dar seguimiento a las acciones del Programa, en coordinación con los integrantes del Sistema, y efectuar su supervisión y evaluación en el ámbito de su competencia, orientadas a mejorar el nivel de vida de las mujeres en condiciones de pobreza y marginación y dar seguimiento a los avances y resultados de las acciones en materia de desarrollo social (responsable del seguimiento Secretaría de Desarrollo Social la cual en estos momentos se transformó en la Secretaría de Bienestar y cuya armonización en la LGAMVLV no se ha dado) (RLGAMVLV, 2014, Artículo 55)

d. Del seguimiento respectivo ante una situación que pudiera ser motivo de una alerta de violencia de género (responsables del seguimiento los grupos interinstitucional y multidisciplinario que se formen con motivo de las Alertas de Violencia de Género) (LGAMVLV, 2021, Artículo 23). A su vez la Secretaría de Gobernación tiene la responsabilidad de dar seguimiento a los trabajos que realice estos grupos (RLGAMVLV, 2014, Artículo 54)

e. Las acciones del Modelo de Erradicación, se tiene que recopilar y dar seguimiento a la información estadística para la generación de indicadores de evaluación y medición del impacto de la Violencia contra las Mujeres (RLGAMVLV, 2014, Artículo 26 fracción III),

f. El funcionamiento del SNPASEVM, para dar seguimiento a la operación y acuerdos del sistema y sus Comisiones (responsables del seguimiento Secretaría de Gobernación); y para

³⁸ Se transformó en la Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana y cuya armonización en la LGAMVLV no se ha dado.

Llevar un puntual seguimiento de los Ejes de Acción, así como a los objetivos de las acciones establecidos en cada Eje, y poder implementar políticas públicas conducentes como favorecer la ejecución del Programa Integral se cuenta con Comisiones por cada uno de los Ejes (responsables del seguimiento las cuatro Comisiones y personas integrantes de las Comisiones) (RLGAMVLV, 2014, Artículo 43) (RFSNPASEVM, 2020, Artículo 16) (LCOFCPASEVMSNPASEVM, 2020, Artículos 2, fracción I y 3).

g. El funcionamiento de las Comisiones, además de lo señalado en el inicio anterior, para dar seguimiento a los programas correspondientes en el ejercicio de sus funciones; en el seguimiento de los Acuerdos que se adopten en la misma Comisión, pudiendo hacerlo de manera física o virtualmente por medios tecnológicos convenientes e informar trimestralmente del cumplimiento de éstos, a la Presidencia del Sistema (responsables del seguimiento la Secretaría Ejecutiva del Sistema) (LCOFCPASEVMSNPASEVM, 2020, Artículos 12, 14, 17 fracciones V y XI, 19, fracción II y 21)

Evaluación

La evaluación o el propósito de evaluar que podemos encontrar en la LGAMVLV, sus Reglamentos y LCOFCPASEVMSNPASEVM, está relacionado con:

a. El PIPASEVM, en cuanto que éste habrá de contener las acciones para la evaluación de la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; a que en su ejecución y seguimiento se evaluarán sus acciones y medidas para rediseñarlas y avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres (responsabilidad asignada a la Federación, por conducto de la SEGOB; SEDESOL en el ámbito de su competencia) (LGAMVLV Artículo 38, fracción IX y 41 fracción XVI, 42, fracción VIII; RLGAMVLV artículo 52, fracción I, 53, 54 fracción III, 55 fracción VII).

b. Programas Integrales locales, para definir coordinadamente las bases para la evaluación, entre MAM, poderes legislativo y judicial e IMM de los estados del PIPASEVM (responsabilidad del SNPASEVM (LGAMVLV, Artículo XXX; RLGAMVLV artículo 51; RFSNPASEVM, artículo 12 fracción VII).

c. Las acciones, políticas públicas y programas en las entidades federativas, con base a investigaciones sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres (responsables entidades federativas y Ciudad de México) (Artículo 49, fracción XVI).

d. Las medidas de prevención, atención y erradicación (corresponde al INMUJERES) (LGAMVLV Artículo 48, fracción II y RLGAMVLV artículo 60 fracción II)

e. Los modelos; en particular sobre el impacto de la LGAMVLV y diversas normas jurídicas que reconocen y regulan los tipos y modalidades de la Violencia desde los Modelos de Sanción (RLGAMVLV, Artículo 7, 8 y 23)

f. Los centros de atención especializada en violencia familiar, (RLGAMVLV, Artículo 18)

g. Eficiencia y calidad en el servicio que brinden los centros de atención para cada modalidad de violencia. (RLGAMVLV, Artículo 19)

h. Los refugios, en cuanto el diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas (corresponde al INMUJERES) y sobre la permanencia de las víctimas en éstos, el personal médico, psicológico y jurídico del refugio evaluará la condición de las víctimas (LGAMVLV, Artículos 48 fracción IV y 58) (RLGAMVLV, Artículo 65).

i. El riesgo en que se encuentra una víctima para el otorgamiento de órdenes de protección, emergencia y preventivas (RLGAMVLV, Artículo 40).

j. Indicadores de evaluación y medición del impacto de la Violencia contra las Mujeres (RLGAMVLV, Artículo 26 fracción III).

k. El avance en la erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las posibles acciones que puedan implementarse para lograr dicha erradicación. (RLGAMVLV, Artículo 29).

l. Las acciones de la Administración Pública Federal en el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado mexicano (responsable Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED]) (RLGAMVLV Artículo 61 fracción III).

Conclusiones

I. De carácter legislativo

- Realizar una revisión integral de todo el marco jurídico, pues las reformas que se han hecho a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia LGAMVLV y Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV), no están empatadas ni guardan su unidad conceptual, y su naturaleza jurídico normativa se fragiliza, lo que impacta negativamente el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM). En esta revisión integral deben incluirse también el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RFSNPASEVM) y los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de prevención, atención, sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del

SNPASEVM (LCOFCPASEVMSNPASEVM). Aspectos que se enuncian a continuación podrían estar considerados en esta revisión integral:

- Revisar Artículo 12 del RFSNOPASEVM pues se observa una repetición en las fracciones III, VI, VII, VIII.
- Revisar Artículos 8 y 9 RFSNPASEVM, y Lineamiento artículo 18 de los LCOFCPASEVMSNPASEVM, respecto al quórum pues artículo 2 del RFSNPASEVM y el 18 de los LCOFCPASEVMSNPASEVM establecen con rigurosidad cómo se constituye el quórum, mientras que el artículo 9 del RFSNPASEVM es muy laxo, ya que no establece mínimo de integrantes y lo condiciona sólo a la presencia de la presidencia y la Secretaría Ejecutiva.
- Revisar de la LGAMVLV artículos 46 Bis fracción I y 46 Ter fracción I, en cuanto el alcance de haber incluido dos atribuciones que están protegiendo derechos a los hombres, en materia laboral (Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia de trabajo y previsión social. [LGAMVLV, 2020, Artículo 46 Bis fracción I] y en materia agraria (Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia agraria. [LGAMVLV, 2020, Artículo 46 Ter fracción I]).
- Armonizar la LGAMVLV, y el RLGAMVLV con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal vigente para incluir los nombres de las dependencias y entidades actuales, así como para incorporar sus atribuciones. En particular se debe revisar la situación de la Procuraduría General de la República (Ahora Fiscalía, como órgano autónomo), las Secretarías de Desarrollo Social (ahora Bienestar), la Secretaría de Seguridad Pública Federal, (ahora Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana), y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (hoy instituto Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).
- Incluir atribuciones al CONAPRED, SC, SNDIF tanto en la LGAMVLV como en su reglamento.
- Armonizar las atribuciones que se le dan a cada institución y lo que debe contener el PIPASEVM, así como incorporar en el articulado del PIPASEVM las acciones y medidas de prevención, atención, sanción y erradicación a realizarse por modalidad y tipos de violencias.
- En general se tiene poca atención a los rubros de Sanción y Erradicación genera un desentendimiento entre las dependencias del poder ejecutivo Federal con los Tribunales de Justicia facultados para imponer las sanciones. Por lo que es urgente replantear la

relación entre dependencias del Ejecutivo y los Tribunales Judiciales al Sistema para una mayor integralidad del problema público y ofrecer también castigo a los actores que ejerzan cualquier tipo de violencia sobre las mujeres.

- Fortalecer las medidas, acciones y mecanismos de Sanción y Erradicación, de tal forma que en la distribución de facultades de cada dependencia se logre un equilibrio entre los cuatro componentes que busca atender la Ley para dotarla de un enfoque integral.
- Revisar el artículo 13 del RFSNPASEVM, respecto haber establecido que quien haga el seguimiento de acuerdos del SNPASEVM sea la presidencia, dado que no es parte de la naturaleza de las organizaciones que operan colegiadamente que sea la misma presidencia que haga ello.
- Revisar la pertinencia de nombrar como modalidad a la violencia docente, pues dentro del ámbito escolar se construyen violencias al alumnado no solo por parte del personal docente sino del personal directivo, administrativo y otras figuras que participan o laboran en el espacio escolar o fuera de este de acuerdo con el nivel y modalidad educativa. Hay entidades federativas que han incluido la violencia en el espacio escolar.
- En la LGAMVLV ampliar las atribuciones para el cambio cultural y desestructurar las relaciones patriarcales, incorporando como sujetos de la intervención a los hombres de todas las edades en políticas públicas que expresamente trabajen su posición y condición de poder y control.
- Incorporar expresamente como sujetas de las medidas y acciones que se desarrollan a lo largo del cuerpo normativo que se revisa, según corresponda, a las niñas y a las adolescentes, y en su caso ampliar el enfoque y desarrollo de las medidas o acciones, con el propósito de quitar el sesgo adultocéntrico que se advierte en la redacción de muchos de sus artículos.
- Incorporar en la LGAMVLV lo que es la Política Nacional Integral.
- Incorporar en la Ley una definición sobre lo que son los modelos, así como su construcción partiendo de la idea que son integrales por cada modalidad de manera integral.
- Actualizar la LGAMVLV respecta los tipos y modalidades de violencias, retomando legislaciones que han incorporado por ejemplo la violencia obstétrica, o la cibernética la simbólica.
- Ampliar en las modalidades de violencias contra las mujeres que define la LGAMVLV, cómo se viven los tipos de violencia a partir de la edad, contextos socioculturales, capacidades y orientaciones sexuales e identidades sexo-genéricas.

- Estandarizar la estructura de lo que deben contener los capítulos de cada una de las modalidades de las violencias contra las mujeres
- Ampliar el contenido de la violencia institucional en la LGAMVLV y retomar el artículo 19 en el Programa de Trabajo del SNPASEVM, para darle la más alta prioridad, pues de atenderse, se estará trabajando frente a la estructura del sistema patriarcal que contienen los Sistemas Político y Gubernamental.
- Incluir medidas y acciones en las modalidades de violencias contra las mujeres, sobre cómo se viven los tipos de violencia a partir de la edad, contextos socioculturales, capacidades y orientaciones sexuales e identidades sexo-genéricas.

II. De carácter operativo u organizacional

- En cuanto integrantes, se recomienda revisar la incorporación de algunos entes públicos, dado que componen el orden federal y dada la funcionalidad que la LGAMVLV establece: al Poder Legislativo a través de sus Comisiones de Igualdad de Género de cada Cámara; al Poder Judicial; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Comisión Nacional de Atención a Víctimas, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- En cuanto instituciones invitadas: incorporar en la misma LGAMVLV la figura de instituciones invitadas bajo dos tipos, las permanentes que no pueden ser integrantes por su naturaleza jurídica por ejemplo organismos internacionales, y otras invitadas conforme a las necesidades de la ejecución del PIPASEVM u otros asuntos; revisar la pertinencia de la participación de los Centros de Justicia para la Mujeres.
- Incorporar en la Ley cómo podrá operar el SNPASEVM, ya sea por comisiones, grupos técnico especializados o grupos de trabajo
- Para resolver la no masificación del Órgano articulador se propone incluir en la operación del SNPASEVM la figura de Grupos de Trabajo temporales o permanentes, que tiene por objetivo procesar tareas de los programas de trabajo de las Comisiones, o bien para gestionar las relaciones de coordinación y conjunción que desde la Comisión de Erradicación se deben llevar a cabo.
- Derivado de lo anterior, conformar dos grupos de trabajo permanentes: uno de entes públicos del orden federal; otro del orden estatal con los MAM. Grupos que tendrían como propósito procesar los acuerdos de SNPASEVM y la ejecución del PIPASEVM, por orden de gobierno y poder incorporar en estos, a todas las instancia que se considere sin

limitación alguna, desahogando la cantidad de participantes en las sesiones del SNPASEVM.

- Formar un Grupo de Trabajo Técnico sobre el seguimiento y análisis del presupuesto tanto federal como estatal y municipales a partir de las evaluaciones que se generen, frente a mediciones y estudios que se tiene respecto a los tipos y modalidades de violencia, con el propósito de conocer hacia donde esta impactando el recurso erogado. También de seguimiento de los presupuestos de la Entidades federativas, y que en las sesiones del SNPASEVM se cuente con una línea de trabajo para dar cumplimiento al artículo 2 de la LGAMVLV.
- La importancia de trabajar con y desde los municipios es fundamental para el funcionamiento del SNPASEVM como sistema nacional, de tal manera que debe incluirse un Grupo de Trabajo Permanente que construya las estrategias para lograrlo, aprovechando la propia estructura de la SEGOB.
- Que el INMUJERES ejerza la atribución que le confiere la LGAMVLV para constituir el Consejo que conozca y actualice el Programa, integrado por las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas. Y para consolidar acuerdos se retome la vía de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Capítulo 3. La Prevención en el Modelo Integral de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

Desde el planteamiento del problema de la presente investigación se planteó la pregunta acerca de cuáles podrían ser los principales obstáculos en la estructura institucional y en el marco programático que afectan la funcionalidad y la eficacia del eje de prevención contra la violencia.

Para abordar el Eje de Prevención, como uno de los cuatro ejes del Modelo Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que constituye a uno de los componentes del Sistema Nacional de Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM), se decidió en este capítulo revisar su presencia de modo trasversal en otros de sus componentes:

- En la estructura, funcionamiento y organización tanto del SNPASEVM como de la Comisión de Prevención.
- En el programa integral denominado Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) y en aquello que refiere a la prevención de la violencia contra las mujeres en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD).
- En los informes de resultados de los programas antes mencionados.
- En el presupuesto que se destina para erradicar la violencia contra las mujeres.

El presente capítulo provee información relevante para dar respuesta a uno de los objetivos de la investigación que refiere a conocer respecto al eje de prevención la capacidad institucional desarrollada desde el SNPASEVM, así como a las tres hipótesis de la presente investigación.

Definición de la prevención de la violencia en los marcos internacionales y nacionales

En primera instancia se exponen algunos conceptos de la prevención, específicamente en el tema de la violencia contra las mujeres. De acuerdo con ONU MUJERES debido a que las causas de la violencia están imbricadas en la discriminación por género, los estereotipos y las normas sociales, “la mejor manera de contrarrestar la violencia de género es prevenirla tratando sus orígenes y causas estructurales” (2020). Este organismo internacional en su publicación *Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer* (2015) propone un enfoque integral basado en Derechos Humanos. Establece que la prevención se otorga a toda la población en todos los contextos susceptibles de violencia y que deben abordarse sus causas:

La prevención se centra en toda la población y en los diferentes contextos en los que las relaciones de género y los comportamientos violentos se desarrollan para abordar los factores que causan y protegen de la violencia contra la mujer. (ONU MUJERES, 2015, p. 15)

ONU MUJERES establece que la prevención de la violencia antes de que se produzca, implica: “Construir estructuras sociales, normas y prácticas que protejan de la violencia contra la mujer o reduzcan el riesgo de que se produzca”; que la prevención de la violencia recurrente involucra: “Construir estructuras sociales, normas y prácticas que protejan o reduzcan el riesgo de exposición recurrente a la violencia o su perpetración”, y finalmente, que la prevención de daños a largo plazo causados por la violencia comprende: “Construir estructuras sociales, normas y prácticas que maximicen las posibilidades de rehacer vidas tras la violencia, minimizar su impacto y reducir las probabilidades de que se repita a largo plazo” (ONU MUJERES, 2015, p. 15).

La prevención de la violencia contra las mujeres (ONU, 2006 p.112-117) se puede ubicar en tres categorías:

- Primaria, detener la violencia antes de que ocurra;
- Secundaria, dar una inmediata respuesta después de que la violencia haya ocurrido a fin de limitar su extensión y sus consecuencias; y
- Terciaria, brindar atención y apoyo a largo plazo a las mujeres que hayan sufrido actos de violencia.

El Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer de las Naciones Unidas (ONU, 2006) señala que la prevención primaria exige que se cambien las actitudes y se cuestionen los estereotipos existentes en la sociedad y que se preste asistencia a las comunidades que procuran poner fin a la aceptación de la violencia contra la mujer. También requiere el empoderamiento político y económico de las mujeres, para superar su posición subordinada en la sociedad. Los principios orientadores de las prácticas buenas o promisorias en materia de prevención primaria son entre otros, los siguientes:

- Dar prioridad a la prevención de la violencia contra la mujer en todas las políticas y programas.
- Asignar en todos los sectores recursos específicos para las actividades de prevención.
- Buscar apoyo político para inversiones sostenidas a largo plazo en prevención.
- Elaborar estrategias de prevención que enfrenten las causas de la violencia contra la mujer, en particular la persistencia de los estereotipos de géneros.

- Determinar objetivos claros, en los que se defina qué es lo que se quiere cambiar mediante las estrategias de prevención, y cómo, y establecer un proceso de monitoreo y evaluación.
- Garantizar que las perspectivas y las voces de las mujeres, en particular las víctimas/sobrevivientes, ocupen un lugar central en la elaboración de estrategias de prevención.
- Trabajar con una muestra representativa de interesados, en particular órganos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de trabajadores y empleadores y líderes comunitarios locales, para elaborar estrategias inclusivas eficaces.
- Comprometer proactivamente a los hombres y los niños en la elaboración y la aplicación de estrategias para la prevención de la violencia masculina contra la mujer.
- Hacer hincapié en que la violencia contra la mujer es inaceptable y su eliminación es una responsabilidad pública.
- Promover la seguridad de las mujeres, en caso necesario modificando los ambientes físicos.
- Garantizar que los esfuerzos de prevención sean holísticos, tengan en cuenta la discriminación múltiple y siempre que sea posible estén conectados con otras cuestiones fundamentales para las mujeres, como la del VIH/SIDA. (ONU, 2006, p. 113)

En cuanto al marco jurídico nacional, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007) no define de manera específica la prevención, pues como se revisó en el capítulo 2, la ley se enfoca en las modalidades y tipos de las violencias, y para cada una de éstas señala medidas y acciones de manera integral de prevención, atención, sanción para erradicar la violencia contra las mujeres. Es en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV) y en el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RFSNPASEVM) en el que se desarrolla una definición de la prevención en diversos artículos.

Cabe destacar que el RLGAMVLV (2014) establece en su artículo 4 que, para la articulación de la Política Nacional Integral, se establecen cuatro Ejes de Acción: Prevención, Atención, Sanción y Erradicación, los cuales se implementarán a través de los Modelos; estos últimos entendidos como las medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos para garantizar los Derechos Humanos de las Mujeres y su ejercicio pleno.

En ese sentido, el RLGAMVLV (2014) define la prevención de la siguiente manera:

Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno con la participación social generen condiciones idóneas a efecto de erradicar la violencia y cualquier forma de discriminación hacia la mujer, en los ámbitos público y privado, y modifiquen los patrones de comportamientos sociales y culturales basados en estereotipos de hombres y mujeres. (Artículo 4, fracción I)

La misma definición de la prevención es retomada en el RFSNPASEVM (2020) en el Artículo 2, fracción X, con la excepción de que incluyen a las niñas como sujetos de discriminación y violencia.

Adicionalmente, el RLGAMVLV dispone en el artículo 10, que “el Modelo de Prevención es el conjunto de acciones encaminadas a promover y difundir los derechos de las mujeres e identificar factores de riesgo con el fin de evitar actos de violencia” y que el Modelo se integrará de acciones (Frac. I al VI) de sensibilización, concientización y educación para prevenir la violencia en sus tipos y modalidades; diseño de campañas de difusión disuasivas y reeducativas; detección oportuna de actos violentos contra las mujeres; promoción del respeto de las mujeres, y de la eliminación de lenguaje e imágenes sexistas que naturalicen la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación; la generación de mecanismos de comunicación institucional con perspectiva de género y lenguaje incluyente, así como otras acciones que se consideren necesarias para cumplir con la eliminación de la violencia contra las mujeres.

En cuanto a la ejecución del Modelo de Prevención, en el mismo reglamento de la ley, el artículo 11 establece que se deben tomar en cuenta diferentes aspectos, entre ellos los niveles del Modelo:

- a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres;
- b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores, y
- c) Nivel terciario, consiste en brindar atención y apoyo a largo plazo a las Víctimas, a fin de prevenirlas de nuevos actos de violencia; (RLGAMVLV, 2014, Art. 11, Fracc. I)

Adicionalmente, en el mismo artículo 11 (Frac. II al VI) incluye elementos a considerar en el Modelo como la percepción social de la violencia contra las mujeres; los usos y costumbres y la concordancia con los Derechos Humanos; el grado de pobreza, marginación y analfabetismo; una intervención interdisciplinaria en diversas materias como salud, educación, entre otras, y la

generación de información desagregada por sexo y demás variables económicas y sociodemográficas.

En el artículo 13 se señalan los principios que las acciones de prevención de la violencia en el ámbito familiar, laboral, docente, institucional y en la comunidad deben tener: el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; la generación de cambios conductuales para el desaliento de la violencia; fomento de la participación activa y equitativa de las mujeres en los distintos sectores y el fomento de la cultura de la legalidad y de la denuncia, así como las que establece el artículo 4 de la LGAMVLV (2020), a saber: igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación, y la libertad de las mujeres.

Asimismo, el artículo 14 del RLGAMVLV enlista las acciones de prevención de la violencia institucional, en el ámbito federal y otorga atribuciones para que la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), en sus respectivo ámbito de competencia, a solicitud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal brinde apoyo técnico para la elaboración y ejecución de las acciones referidas en las fracciones I al VI, entre las que están: sensibilizar, capacitar y profesionalizar en perspectiva de género, Derechos Humanos de las mujeres, prevención de la violencia contra las mujeres, entre otros, a las y los servidores públicos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, la asistencia legal a víctimas, o que participen directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento judicial, sanción y reparación del daño causado por la violencia contra las mujeres; capacitar y educar al funcionariado público federal sobre modalidades de violencia; difundir campañas para que las víctimas denuncien; fomentar la prestación de servicios especializados de prevención; impulsar campañas de sensibilización y prevención de la violencia, así como de roles y estereotipos que genere discriminación contra las mujeres, de manera permanente en la comunicación social, así como asignar presupuestos públicos con perspectiva de género.

Como se puede advertir, los elementos de la prevención establecidos en el RLGAMVLV están en sintonía con las definiciones internacionales presentadas, y los organiza a través de lo que denomina Ejes de Acción y Modelos. Es así como se considera el Eje de Prevención en la revisión sistémica del SNPASEVM y de la Comisión de Prevención, así como del entramado normativo que los fundamenta: el RLGAMVLV, el RFSNPASEVM y los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del Sistema Nacional de Prevención,

Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (LCOFCPASESNPASEVM). Con esto se pretende comprobar o rechazar las hipótesis planteadas.

La Estructura Institucional y Funcionamiento

En este apartado se parte de la primera hipótesis de investigación al respecto de que hay aspectos jurídicos, administrativos, programáticos y procedimentales que han impedido el adecuado desenvolvimiento del SNPASEVM, que se ha traducido en una limitada efectividad en los programas de prevención de la violencia a lo largo del país. Para comprobarla o refutarla se revisa el funcionamiento del SNPASEVM mediante el análisis de sus componentes que ya se realizó en el Capítulo 2 y que aquí se traen algunos elementos para dar contexto a las actas de las sesiones de este, así como de la Comisión de Prevención, desde 2013 hasta el año 2020.

El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM)

El artículo 35 de la LGAMVLV establece la integración y funcionamiento del Sistema (SNPASEVM), que 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. Esto mediante la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios. Norman la operación y funcionamiento del SNPASEVM, para el cumplimiento de su objeto, tanto la misma LGAMVLV como el reglamento de la ley (RLGAMVLV) y el reglamento para el funcionamiento del Sistema (RFSNPASEVM).

Integrantes del Sistema. El SNPASEVM está conformado por funcionariado del más alto nivel. La Presidencia está a cargo de la persona titular de la Secretaría de Gobernación, y en su ausencia la persona titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia (RFSNPASEVM, (2020), Art. 2 fracción II). La Secretaría Ejecutiva está a cargo de la persona titular del Instituto Nacional de las Mujeres (Fracc. V). Asimismo, define a las personas titulares del Sistema con voz y voto (Fracc. III). Además, en el artículo 4 del RFSNPASEVM se señala que se podrá invitar a integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a Organismos Autónomos e Internacionales que considere necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Sistema y de la Política Integral Nacional, mismos, que tendrán derecho a voz, pero no a voto.

En el artículo 5 se propone que las personas titulares integrantes del Sistema podrán ser suplidas en sus ausencias por la persona servidora pública que para tal efecto designen, la cual deberá tener un nivel jerárquico inmediato inferior a aquéllas.

Asimismo, es importante recordar que el Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2009), en su artículo primero establece que su titular será designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del Secretario/a de Gobernación y en su artículo tercero señala que tiene por objeto ejercer las atribuciones previstas en dicho Decreto así como aquellas que la Ley y el Reglamento le confieren a la Secretaría de Gobernación, en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que su intervención dentro de los trabajos en el seno del SNPASEVM, es fundamental.

En tal sentido, el artículo 4 del citado Decreto (2009) señala que corresponde a la CONAVIM, con relación al SNPASEVM las siguientes atribuciones:

- II. Elaborar el Programa en coordinación con las demás autoridades que integran el Sistema Nacional;
- VII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- VIII. Ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa, con la finalidad de evaluar su eficacia, y rediseñar las acciones y medidas para avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres;
- IX. Diseñar, con una visión transversal, la política integral de prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres; y
- XV. Auxiliar al Secretario de Gobernación en la supervisión del Sistema; (Decreto, 2009, Art. 4)

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) tiene también responsabilidades fundamentales en el marco del Sistema, pues funge como Secretaría Ejecutiva del mismo, así como Secretaría Técnica en sus cuatro Comisiones. La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001), en su artículo 2 señala que se crea como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines. El objeto general del INMUJERES es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país (Artículo 4).

El artículo 7 de la Ley del INMUJERES (2001) establece sus atribuciones entre las que se destacan las relacionadas con su tarea en el SNPASEVM:

- I. Apoyar la formulación de políticas públicas gubernamentales e impulsar las de la sociedad, para alcanzar la igualdad de género;
- X. Promover entre los tres Poderes de la Unión y la sociedad, acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina y la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural; (Ley del INMUJERES, Art. 7, Fracc. I y X)

Adicionalmente, en el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres (2017), artículo 8, se señalan las atribuciones del INMUJERES, al referir que: para cumplir con su objeto general y objetivos específicos, el Instituto actuará de conformidad con los criterios de transversalidad, federalismo y fortalecimiento de vínculos entre los Poderes de la Unión, de conformidad con lo establecido en los artículos 6 y 7 de la Ley, tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:

Definir las directrices, las características y los elementos que deben contener las políticas públicas con perspectiva de género para lograr que se alcance la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. (Estatuto Orgánico, 2017, Art.8)

Desde las Competencias y Atribuciones de los Integrantes del SNPASEVM Establecidas en la LGAMVLV y su Reglamento. El artículo 40 de la LGAMVLV (2020) establece que “la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de dicha ley de conformidad con las competencias previstas en ésta y demás instrumentos legales aplicables”.

En este apartado se revisan las facultades, obligaciones o competencias que establece la Ley y su Reglamento a los integrantes del Sistema, por lo que se refiere a la prevención.

El artículo 41 de la LGAMVLV establece que por lo que corresponde a la Federación, tendrá, entre otras las facultades y obligaciones siguientes:

- X. Realizar a través del Instituto Nacional de las Mujeres y con el apoyo de las instancias locales, campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las mujeres, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten;
- XV. Promover y realizar investigaciones con perspectiva de género sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;

XVIII. Vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen patrones de conducta generadores de violencia; (LGAMVLV, 2007, Art. 41)

En tal sentido, dado que la ley mencionada mandata a la Federación, eso implica que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Poder Ejecutivo), los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y todo ente que forme parte del ámbito federal, tendrían que dar atención a lo establecido en el artículo 41, sin embargo, no hay evidencia de que todas lo hagan.

Con relación a las instituciones integrantes del SNPASEVM, en la LGAMVLV (2020) se pueden identificar las atribuciones en sus artículos del 41 al 50. A partir de la revisión de todas las atribuciones realizadas en el capítulo anterior, se pudo identificar las que contenían elementos relativos a la prevención, dado que es el componente del modelo integral de interés de la presente investigación. En la en Apéndice 3 se presentan las atribuciones por institución producto del análisis de la LGAMVLV y del RLGAMVLV. Por lo que corresponde a las Entidades Federativas y Municipios también en el mismo apéndice se encuentran sus atribuciones en la materia, a reserva de que hay otras que las asigna en su relación con otros integrantes.

De la revisión se encuentra que la totalidad de instituciones a quienes se les otorga atribuciones en la LGAMVLV y en el RLGAMVLV tienen entre ellas acciones relativas a la prevención de la violencia asociadas a la difusión y promoción de los derechos humanos de las mujeres y a lo que es la violencia contra las mujeres, al diseño de las políticas de su sector con perspectiva de género y que garanticen el acceso de las mujeres al ejercicio pleno de sus derechos para alcanzar su empoderamiento y cambio de las relaciones de desigualdad, subordinación y violencia, así como de prevención del delito, a capacitar al servicio público de su sector para que el ejercicio de sus funciones se haga con perspectiva de género, conozcan los derechos humanos de las mujeres e identifiquen las causas de la violencia contra las mujeres, a establecer directrices para que los medios de comunicación fortalezcan el respeto y la dignidad de las mujeres, a desarrollo de investigaciones y modelos detección y atención inmediata.

Se puede concluir que de este conjunto de atribuciones hay una carga importante que se asocian al nivel de prevención primario, mismas que forman parte de toda la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres; y esto es así porque no hay erradicación de la violencia si no se logra que las políticas de todos los sectores (subistemas) del Sistema Político Gubernamental transformen las relaciones de desigualdad genéricas del Sistema Patriarcal; que transformen ese

orden de valoraciones y jerarquías mediante las cuales se ordena la sociedad para ocupar los espacios físicos y simbólicos del mundo social dividido entre lo público y lo privado.

Las instituciones a quienes se dirigen estas obligaciones son la Secretaría de Gobernación; Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Salud; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; el Instituto Nacional de las Mujeres; el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, en el ámbito de sus competencias, y el Consejo Nacional para prevenir la Discriminación.

Sesiones, periodicidad e instituciones participantes. El Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (originalmente así denominado) aprobado el 24 de abril de 2007 en su primera Sesión celebrada en la Secretaría de Gobernación (Instituto Nacional de las Mujeres, 2008, p.127). Desde entonces el SNPASEVM operó conforme a dicha normatividad hasta la publicación del nuevo Reglamento en el DOF el 17 de septiembre de 2020.

El artículo 6 del citado Reglamento señalaba que el SNPASEVM sesionaría de forma ordinaria cuando menos tres veces al año, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que se pudieran llegar a realizar. En atención a ello, se llevaron a cabo 39 Sesiones Ordinarias, en el período del 24 de abril de 2007 al 2 de diciembre de 2019, de las cuales se tuvo acceso a las Actas correspondientes. Cabe señalar que se tuvo conocimiento de que se sostuvieron sesiones en 2020, sin embargo, no se obtuvieron las actas respectivas, por lo tanto, no se incluyeron en el análisis.

En la Tabla 8 se pueden observar el número de reuniones ordinarias realizadas por año desde 2007 hasta 2019. En cuanto a la periodicidad de las sesiones se advierte que, en los años 2013, 2014, 2016, 2017 y 2019, se realizaron dos sesiones en una sola fecha; así como en 2015, se celebraron las tres reuniones obligatorias en un solo día. Esto sugiere que algunas de las sesiones pudieron haberse realizado únicamente para cumplir con la formalidad respecto al número de reuniones que debían realizarse anualmente, lo que conlleva necesariamente una afectación en la comunicación, las decisiones y el seguimiento de los asuntos.

Tabla 8*Sesiones Ordinarias del SNPASEVM celebradas en el período 2007-2019*

Año	Número de sesiones realizadas por año	Número de sesión	Fecha	Número de sesión	Fecha	Número de sesión	Fecha
2007	3	I	24-abril	II	20-agosto	III	3-diciembre
2008	3	IV	24-abril	V	20-agosto	VI	2-diciembre
2009	3	VII	24-abril	VIII	20-agosto	IX	3-diciembre
2010	3	X	23-abril	XI	10-agosto	XII	17-noviembre
2011	3	XIII	14-abril	XIV	19-agosto	XV	4-noviembre
2012	3	XVI	20-abril	XVII	10-agosto	XVIII	22-noviembre
2013	3	XIX	17-mayo	XX	16-diciembre	XXI	16-diciembre
2014	3	XXII	10-julio	XXIII	8-diciembre	XXIV	8-diciembre
2015	3	XXV	5-octubre	XXVI	5-octubre	XXVII	5-octubre
2016	3	XXVIII	10-marzo	XXIX	15-diciembre	XXX	15-diciembre
2017	3	XXXI	2-mayo	XXXII	12-diciembre	XXXIII	12-diciembre
2018	3	XXXIV	11-abril	XXXV	17-septiembre	XXXVI	23-noviembre
2019	3	XXXVII	6-junio	XXXVIII	2-diciembre	XXXIX	2-diciembre

Nota: La tabla muestra la cronología y periodicidad de las sesiones del SNPASEVM.

En estas sesiones las instituciones integrantes asistieron de manera regular. En la Tabla 9 se puede observar el número de sesiones a las que asistieron. En el caso de la Administración Pública Federal (APF) asistieron a casi la totalidad de las reuniones. Por lo que se refiere a los Institutos o Secretarías de las Mujeres de las Entidades Federativas o Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), asistieron más de 23 al 84% de las sesiones.

Tabla 9

Participación de las instituciones integrantes del Sistema en las 39 sesiones realizadas en el período 2007-2019

Integrante del Sistema	Número de sesiones a las que asistió
Secretaría de Gobernación (Presidencia del SNPASEVM)	39
Comisión Nacional para Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) Acude en su carácter de suplente de la persona titular de la Secretaría de Gobernación, conforme al artículo tercero de su Decreto de Creación.	8
Comisión Nacional para Erradicar la Violencia Contra las Mujeres Acude acompañando al titular de la Secretaría de Gobernación, conforme al artículo tercero de su Decreto de Creación	15
Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES] (Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM)	39
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	38
Secretaría de Seguridad Pública (SSP) En el período de 2013-2018 desapareció la SSP; acudió la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), desde el 16 de diciembre de 2013, a 17 sesiones; señalándose en algunas, con derecho a voz, y en otras con voz y voto. En las dos sesiones de diciembre de 2019, se incorporó la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Lo que implica que se tuvo presencia de este sector en 38 sesiones, aun cuando formalmente, la CNS no estaba señalada como integrante del Sistema.	19
Procuraduría General de la República (PGR)	39
Secretaría de Educación Pública (SEP)	34
Secretaría de Salud (SS)	35
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	38
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	38
Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas (MAM) Se incorporaron en la segunda sesión ordinaria.	38
Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS] (adicionada 18-05-2012)	30
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y [SEDATU] (adicionada 04-06-2015)	8
Secretaría de Cultura [CULTURA] (adicionada 17-12-2015)	9
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CNDI] (adicionada 22-06-2017)	26
Instituto Nacional Electoral [INE] (adicionada 13-04-2020)	Sin datos

Nota: La tabla muestra la participación de las instituciones integrantes del SNPASEVM en las sesiones ordinarias. La adición se refiere a la fecha de reforma de la LGAMVLV, en la que fueron incorporadas: la STPS, SEDATU, Secretaría de Cultura, CNDI y el INE. Actualmente, la CNDI se llama Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Ahora bien, de las 39 actas de sesiones revisadas, se observa que 17 sesiones estuvieron presididas por el titular de la Secretaría de Gobernación, a cargo de la Presidencia del Sistema, 16 en el período de 2013 a 2018 y una en 2019. El resto de las sesiones (22) estuvieron dirigidas por un Subsecretario en suplencia de la Presidencia del Sistema y en algunos casos por la persona titular de la CONAVIM. Asimismo, por parte del INMUJERES estuvo presente en 32 sesiones su titular, y en las otras 7, su suplente. De lo que se desprende es que, si bien se cumplió la formalidad establecida en el Reglamento en cuanto a la participación de estas instancias, solo en el 43.5% se tuvo presencia de la Presidencia y en 82% de la Secretaría Ejecutiva.

Es de señalarse, que en el período 2013 a 2017, el Titular de la Secretaría de Gobernación hizo énfasis en que era de suma relevancia que asistieran los titulares de las instituciones, no obstante, esto no se logró, salvo algunas sesiones en las que acudieron las personas titulares de la entonces SEDESOL (5); PGR (2); Secretaría de Salud (4); SEDATU (2); así como de la CONAPRED (13); SNDIF (5) y CNDI (2).³⁹

En el resto de las instituciones asistían generalmente las y los servidores públicos designados como suplentes o en representación de los titulares de las distintas instituciones integrantes del Sistema. De las actas no se desprende fehacientemente si acudían en dicho carácter, puesto que solo se señalaba el cargo, de lo que se infiere que se cumplía con lo mandatado en el artículo 5 del RFSNPASEVM solo en parte, cuando el titular era representado por el Subsecretario o por un nivel inmediato inferior en el caso de los organismos desconcentrados y descentralizados de la APF, así como en los MAM. No obstante, en una buena parte de las sesiones acudían niveles de Dirección General, Dirección General Adjunta, Dirección de Área, Coordinación, Subdirección y en menor medida Jefaturas de Departamento, quienes en algunas ocasiones votaban como lo señala María Antonia González en la entrevista realizada para la presente investigación, “si hubo épocas donde sí me tocó votar, no sé si el voto se haya tomado en cuenta, porque me queda claro que cuórum siempre hay, no recuerdo, pero si me daban la fichita de SEDESOL ahora Bienestar”. Es hasta la sesión número XX, del 16 de diciembre de 2013, que en las actas se asienta si las personas tienen voz y voto.

³⁹ El número entre paréntesis corresponde al número de veces que asistieron las y los titulares de dichas instituciones.

En el caso de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en el 70% de las sesiones acudieron sus titulares. En una ocasión se tuvo la asistencia del Gobernador del estado de Guanajuato.

Asimismo, conforme lo señala el artículo 4 del RFSNPASEVM, se incorporaron a las sesiones instituciones invitadas de la Administración Pública Federal (APF), una vez aprobado por sus integrantes; así como de los poderes Legislativo y Judicial, Centros de Justicia de las Entidades Federativas y organismos internacionales, aun cuando el Reglamento de Funcionamiento que operó durante el periodo de revisión de las actas de 2007 a 2020 solo hacía referencia a la invitación a instituciones de la APF.

- El 20 de agosto de 2008. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI) por acuerdo serían invitadas a formar parte y con posterioridad el 18 de mayo de 2012 y el 22 de junio de 2017 respectivamente, se les dio el rango de integrantes del Sistema mediante reforma a la LGAMVLV.
- El 02 de diciembre de 2008. Se aprueba la solicitud para incorporarse del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Aparece en la lista de asistencia en dos ocasiones y posteriormente no.
- El 24 de abril de 2009. Se aprueba la incorporación a la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- El 23 de abril de 2010. Se aprueba la incorporación del Poder Judicial de la Federación.
- 17 de noviembre de 2010. Se aprueba, la incorporación del INEGI.
- 19 de agosto de 2011. Se aprueba la incorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 20 de abril de 2012. Se aprueba la incorporación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delito, actualmente Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- 22 de noviembre de 2012. Se aprueba incorporar a las Comisiones de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y Senadores de la República.
- 10 de julio de 2014. Aparece a partir de esta fecha en adelante la asistencia de ONU Mujeres. No se localiza en acta alguna el acuerdo para su incorporación.
- 8 de diciembre de 2014. Se aprueba la incorporación del Instituto Mexicano de la Juventud (IMSS).
- 05 de octubre de 2015. Se aprueba la incorporación del Instituto Mexicano de la Juventud. En agosto de 2008 se incluyó en orden del día para incorporarlo, pero no se acordó.

- 05 de octubre de 2015. Se aprueba la incorporación de la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- 10 de marzo de 2016. Se aprueba la incorporación de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)
- 12 de diciembre de 2017. Se aprueba la integración de 38 Centros de Justicia para las Mujeres.
- 06 de junio de 2019. Se aprueba la integración de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.

De la revisión de las 39 Actas también se advierte que asistieron a las sesiones en carácter de invitadas las siguientes instituciones, entre paréntesis se señala el número de veces que acudieron: Secretaría de Relaciones Exteriores (25); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (9); Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delito/Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (20); Instituto Nacional de Estadística e Informática (23); Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (1); Instituto Mexicano del Seguro Social (12); Comisión Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (9); Instituto Mexicano de la Juventud (9); así como representantes de ONU Mujeres (15) y de la Comisión Interamericana de Mujeres (1). En cuanto a la participación de los poderes legislativo y judicial: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (16); Cámara de Diputadas/os (12); Cámara de Senadoras/os (12). En cuanto a las entidades federativas acudieron al menos a una sesión, 36 Centros de Justicia para las Mujeres de al menos 26 entidades federativas.

Es de señalarse que, en el caso de las instituciones invitadas, en algunas sesiones asistieron Magistrado/Magistrada de la SCJN; Presidenta de la Comisión de Igualdad de la Cámara de Diputados y Presidenta de la Comisión de Igualdad de la Cámara de Senadores; Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Vicepresidente de la Junta de Gobierno del INEGI, así como la Representante de ONU Mujeres en México.

Se ejemplifica en tres casos cómo se concreta la relación entre asistencia y votaciones de sus integrantes, que refleja la gran disparidad que puede haber y la falta de criterio uniforme para registrar quien votaba y quien no, con lo que se corrobora disfuncionalidad sistémica entre los elementos y estructuras que conforman al órgano articulador:

Conforme al acta de las sesiones XXIX y XXX del 15 de diciembre del año 2016 se tuvo una asistencia de 45 personas de las cuales votaron 25 de acuerdo con la siguiente distribución:

Como integrantes se tuvo un total de 35 asistencias:

- 12 participantes eran de la APF, de estas sólo ocho contaron con voto;
- 23 asistencias por parte de los MAM de las cuales votaron 17 personas;

Como instituciones invitadas en total se tuvieron 10 asistencias.

En estas fechas aún no se acordaba la inclusión de los CJM.

De acuerdo con el acta de la sesión XXXV del 17 de septiembre de 2018 se tuvo una asistencia de 77 personas de las cuales se tiene que:

Como integrantes se tuvo un total de 48 asistencias de las cuales votaron 18:

- **20** eran representantes o integrantes (así se nombran) de la administración pública federal (APF), y sólo tres tuvieron voto. Llama la atención que el subsecretario de derechos humanos quien preside la sesión, así como la Comisionada de CONAVIM sólo se registra que tuvieron voz, aspecto que implicaría que no se cumplió con lo estipulado en el artículo 5 de del RFSNPASEVM, para el caso de uno u otra, pero entonces en esa lógica no hubiera podido presidir la sesión el subsecretario y mucho menos firmarla.
- 28 asistencias se tuvieron por parte de los MAM, de los cuales 15 tuvieron voto.

Como instituciones invitadas en total se tuvieron 31 asistencias:

- Cinco de la APF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, IMSS, CONADIS, IMJUVE y CONAPO,
- Uno del poder judicial: representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Uno de organismo Constitucional autónomo: INEGI
- Uno de organismo internacional: ONU Mujeres
- 23 de las entidades federativas: Centros de Justicia para las Mujeres.

Por lo tanto, del total de 77 personas que asistieron 18 votaron: tres de la APF y 15 MAM. Aspecto que refleja, la masificación que ha ido teniendo el sistema y la poca formalidad que muestran, quienes integran el SNPASEVM, en particular por la APF, pues al no cumplir con un requisito formal se deja a las y los suplentes solo con la capacidad de emitir opiniones y no de votar. Por tal motivo, habrá que revisar si el requisito que formaliza quien suple a la persona titular debe modificarse.

La sesión XXXVII del 6 de junio del año 2019 se toma como otro ejemplo similar al anterior, en cuanto a las votaciones ya que aún y cuando estuvo la doctora Olga María Carmen Sánchez Cordero Dávila quién es presidenta del SNPASEVM participó con voz y voto pero también asistió la comisionada María Candelaria Ochoa y también en el acta aparece que tiene derecho a voz y voto lo cual es incongruente porque CONAVIM no es integrante del SNPASEVM como tal sino que asiste en suplencia de la presidencia cuando ésta no acude y se le designa como tal.

En las sesiones XXXVIII y XXXIX del 2 de diciembre del año 2019 se tuvo un total de 45 personas que asistieron distribuidas de la siguiente manera:

Como integrantes se tuvo un total de XX asistencias:

- 10 de la APF, de estas nueve tuvieron voto.
- 18 asistencias de los MAM, de estas se tuvieron 18 votos.

Como instituciones invitadas se tuvo en total 16 personas de los Centros de Justicia para las Mujeres. A esta sesión no acudió ninguna institución invitada por parte de la APF.

Estructura y contenido de las sesiones. Para observar la estructura y contenido de las sesiones, se revisaron las actas de los periodos 2007 a 2010, 2013 a 2014, así como 2017 a 2019. En términos generales el orden del día de cada sesión se integró con lo siguiente: Lista de asistencia y declaración de quórum; lectura y aprobación del orden de día; lectura, aprobación y firma del acta de la sesión anterior; seguimiento de acuerdos de la sesión anterior; desarrollo de asuntos a tratar en la sesión, asuntos que se informan ante el SNPASEVM, asuntos que se someten a la aprobación del Sistema; acuerdos de la sesión; asuntos generales; y, clausura de la sesión.

Dentro de los asuntos tratados en el seno del Sistema, en las actas revisadas se puede observar que se abordaron temáticas que se pueden agrupar dentro de los siguientes aspectos normativos para el funcionamiento del SNPASEVM y sus Comisiones: calendario de sesiones (aprobado en la última sesión de cada año); informes; temas sustantivos relacionados con la problemática de la violencia contra las mujeres; el PIPASEVM, elaboración, aprobación e informes de ejecución; incorporación de instituciones invitadas; integración de las comisiones; impulso a la realización de estudios, programas y proyectos; registros de información; e informes de acciones específicas realizadas por sus integrantes y de las Comisiones, de estas últimas es en menor medida y prácticamente se circunscriben a los informes que presentan,

En la Tabla 10 se puede observar los asuntos que para esta investigación resultaron más relevantes de las sesiones de forma cronológica, de manera específica aquellas que están relacionadas con la Comisión de Prevención.

Tabla 10

Asuntos relevantes tratados en las sesiones ordinarias del SNPASEVM por año de ocurrencia.

Año de sesiones	Asuntos relevantes
2007 y 2008	El 24 de abril de 2007, se instaló el SNPASEVM con la primera sesión, teniendo la presencia de sus integrantes de las instituciones del ámbito federal y se hicieron las designaciones de integrantes suplentes y

	<p>enlaces del SNPASEVM. También se aprobó el Reglamento para el Funcionamiento del SNPASEVM y se presentó para conocimiento y opinión del RLGAMVLV. Respecto a los mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, se presentó su definición los MAM se incorporaron a partir de la Primera Sesión Extraordinaria del 11 de mayo de 2007.</p> <p>En la sesión del 3 de diciembre de 2007, se aprueban modificaciones al RFSNPASEVM, se informa de los avances para la publicación del RLGAMVLV y en la sesión del 2 diciembre de 2008 se aprueban los Lineamientos para el funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, sanción y erradicación.</p> <p>En sesión del 20 de agosto de 2008 se aprueba la instalación de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación del Sistema y su conformación. Para el caso de la Comisión de prevención: Presidencia SEP y 22 MAM.</p> <p>Otros asuntos que se abordaron en las sesiones de interés en este periodo son: se abordó la conformación del PIPASEVM para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM); el Modelo Nacional de Atención Integral para Víctimas de Violencia de Género y el Diagnóstico Nacional sobre la situación de la Violencia de Género; el Banco Nacional de Datos e Información sobre los Casos de Violencia en contra de las Mujeres; el Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de Violencia contra las Mujeres y las Niñas en todos los Ámbitos, y la Ruta Crítica de Procedencia de la Declaratoria de las Alertas de Violencia de Género. Se aprueba la solicitud del IFAI para ser incorporado en el SNPASEVM</p>
2009	<p>Se continuó con la revisión y discusión en torno al PIPASEVM, se presentó el proyecto para la elaboración de Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación y los avances en la integración de la información del Banco Nacional de Datos.</p> <p>Asimismo, en la última sesión de 2009, se presentó el informe del cumplimiento de los Acuerdos de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, de conformidad con el artículo 16 fracción X de los Lineamientos Generales para el Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional, vigentes en ese periodo. Del informe de la Comisión de prevención se informó sobre la idea de un banco de datos de experiencias exitosas de los estados y sobre una campaña de la SEP.</p>
2010	<p>23 de abril de 2010, se presentó y discutió la propuesta del PIPASEVM 2007-2012, del cual se dijo, derivó del trabajo de las Comisiones del Sistema, así como de las dependencias y organismos de la APF y los MAM. Se indicó que, si bien la ley no precisa claramente que el PIPASEVM debía ser aprobado por el Sistema era importante que, en su elaboración, así como en su ratificación, participara cada uno de sus integrantes, con el fin de proporcionarle la legitimidad, antes de publicarse en el DOF, lo cual se aprobó por unanimidad de votos⁴⁰.</p> <p>En la sesión del 17 de noviembre de 2010, se realizó la presentación del informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia, de</p>

⁴⁰ Sin embargo, dicho programa no se publicó, y en consecuencia no se ejecutó.

	<p>acuerdo con el artículo 16 fracción X de los Lineamientos Generales ya citados.</p> <p>La Comisión de prevención informó sobre acciones de la SEP: la emisión del libro “Equidad de género y prevención de la Violencia en preescolar” con el desarrollo de talleres piloto en 10 entidades federativa para su aplicación y sobre el “Informe sobre Violencia en las Escuelas de Educación Básica” y el proyecto “Abriendo Escuelas para la Equidad”. Y sobre acciones de la Comisión que quedaron pendientes de ejecutar para el año siguiente: “Foro Nacional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres”.</p>
2013	<p>Se presentó el Diagnóstico de la situación de la Violencia contra las Mujeres que existe en el País, que busca documentar la situación que guardan los crímenes de violencia feminicida como lo señala la LGAMVLV, visibilizarlo, estudiarlo. Es un trabajo colaborativo entre INMUJERES, ONU Mujeres, la Comisión de Feminicidios y el COLMEX; también la situación que guardan las Alertas de Violencia de Género, en ese apartado al Presidenta del INMUJERES comentó sobre la necesidad de reformar la LGAMVLV y el RLGAMVLV en torno a las órdenes de protección y las AVG para garantizar una efectiva protección a la seguridad y vida de las mujeres; Por parte de los MAM se solicitó punto de acuerdo, para que el plan de medidas emergentes sea implantado, discutido y analizado donde participen las entidades federativas en un nivel horizontal. Se hizo saber que los MAM en muchas ocasiones se sienten muy solos, se presentó también el diagnóstico de la situación que guardan los MAM, en materia de combate a la violencia de género;</p> <p>En la sesión XX del 16 de diciembre el Secretario de Gobernación presentó Cinco Compromisos del SNPASEVM: uno, Revisar el diseño de la AVG; dos, impulsar la Línea 01-800-HÁBLALO; tres. Impulsar una campaña con medios de comunicación para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres; cuatro, elaborar el PIPASEVM 2014-2018; cinco, estar presente en todas las sesiones del SNPASEVM. Sobre el apoyo para los centros de Justicia para las Mujeres. En la sesión XXI de esa misma fecha se presentan las recomendaciones del MESECVI.</p>
2014	<p>El 10 de julio en la XXII sesión, se aprobaron los Lineamientos Normativos y Metodológicos para la Elaboración de los Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y se informó que el 30 de abril de 2014 se publicó el PIPASEVM 2014-2018.</p> <p>El 8 de diciembre durante la sesión XXIII, entre otros temas relevantes, se presentó el Inventario Nacional de acciones en materia de prevención de la violencia contra las mujeres por parte de la suplencia de la presidencia de la Comisión de Prevención. Este inventario se proponía almacenar todas acciones de prevención realizadas de 2008 en adelante de 51 integrantes del Sistema hasta el momento con el propósito de orientar el diseño de nuevas políticas. Se solicitó por la presidencia de la Comisión, la participación de las instancias que integran el Sistema Nacional para que observaran el proyecto</p> <p>El 8 de diciembre durante la sesión XXIV, se presentaron los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias de la Administración Pública Federal 2014-2015.</p>

	<p>En dicha sesión estuvo presente el gobernador de Guanajuato, primera vez que se presentó un gobernador ante el Sistema, debido a la solicitud de Alerta de Violencia de Género por violencia feminicida que tenía dicha entidad federativa.</p>
2015	<p>En la Sesión XXV del 5 de octubre de 2015 se informó sobre el estado de las Alertas de Violencia de Género de Baja California, Colima, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Sonora y Veracruz y se presentó una estrategia de comunicación “Las desapariciones tienen que desaparecer”.</p> <p>En la sesión XXVI de la misma fecha se informó sobre el avance del PIPASEVM 2014-2018.</p> <p>En la sesión XXVII de la misma fecha, se sometió a aprobación del Sistema la incorporación como invitados de un representante de: el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), el Instituto Mexicano de la Juventud, (IMJUVE), la Subcomisión para Prevenir, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional de la SEGOB, y del Grupo que daría seguimiento a la Alerta de Violencia de Género de Guanajuato.</p>
2016	<p>En la Sesión XXVIII del 10 de marzo de 2016 se presentaron los informes de las comisiones del sistema y se presentó la Campaña <i>He for She</i> de la ONU MUJERES.</p> <p>En esta misma sesión, la Comisión de Prevención, en su informe anual 2015, refirió los avances en el proyecto del Inventario, en el cual, el Secretario de Gobernación, instó en la conclusión de este y a la participación obligatoria de las instancias integrantes del Sistema Nacional en su alimentación, así como los avances en el desarrollo del Modelo de Prevención.</p> <p>En las sesiones XXIX y XXX del 15 de diciembre de 2016 se presentó el Modelo conceptual y operativo de los centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres; la presentación del protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y el acoso sexual en la Administración Pública Federal, así como la presentación del proyecto de Redes Ciudadanas e Interinstitucionales tejiendo redes para la erradicación de la violencia de género, entre otros asuntos.</p>
2017	<p>El 2 de mayo de 2017, en la sesión XXXI, algunos de los temas fueron: presentación del estudio: Construir un México Inclusivo, Políticas y Buena Gobernanza para la Igualdad de Género, de la OCDE; presentación de acciones en materia de género para la integración de una política nacional en la Conferencia Nacional de Gobernadores, presentación de la Plataforma México Rumbo a la Igualdad. Se informó que se elaboró en la CONAVIM un modelo muy específico para trabajar nuevas masculinidades con hombres.</p> <p>El 12 de diciembre de 2017, en las Sesiones Ordinarias XXXII y XXXIII se llevó a cabo la presentación del Inventario Nacional de acciones en materia de prevención de la violencia contra las mujeres por parte de la suplencia de la presidencia de la Comisión de Prevención. Informó que se revisaba con la SEGOB la instancia responsable de administrar dicha plataforma, que realizaron pruebas en 8 entidades federativas y se invitó al SNPASEVM a usarla; también se aprobó la incorporación</p>

	<p>de los 38 Centros de Justicia para las Mujeres como invitadas y se llevó a cabo la Firma de la carta de intención entre la Secretaría de la Función Pública, el INMUJERES, la CONAVIM y la ANUIES, con el fin de erradicar todo acto de discriminación, acoso y hostigamiento sexual contra las mujeres en las universidades del país, entre otros asuntos.</p>
2018	<p>En la sesión XXXIV del 11 de abril, algunos de los asuntos abordados fueron: presentación de la estrategia de seguimiento de la presencia de las mujeres en el proceso electoral de dicho año, solicitud para que la información de violencia contra las mujeres sea declarada de interés nacional por el INEGI y creación del Grupo de trabajo estadístico dentro del Sistema, así como la presentación del Informe de Resultados del PIPASEVM 2014-2018.</p> <p>En la sesión XXXV del 17 de septiembre, entre otros asuntos, se sometió a consideración del Sistema Nacional, la aprobación de la instalación de la Comisión de Vinculación con el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, para empezar a construir canales que permitan comunicar a los dos sistemas, lo cual fue aprobado por unanimidad, se presentó por INMUJERES CDMX la Red de Información de Violencia contra las Mujeres y el Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida; y se presentaron las observaciones de la Sustentación del Estado mexicano al Comité de expertas de las CEDAW.</p> <p>En la sesión XXXVI del 23 de noviembre, se informó sobre recepción de informes de alertas de violencia de género, sobre los trabajos del grupo de trabajo estadístico en cuanto la calidad de la información, resultados de la ENDIREH 2016 y presentación de la Red de Centros de Justicia para las Mujeres, entre otros</p>
2019	<p>En la sesión XXXVII del 6 de junio de 2019 Se presentó la propuesta para modificar el RFSNPASEM y los Lineamientos para el Funcionamiento de las Comisiones del SNPASEVM y se acordó emitir opiniones; se presentaron las bases para la coordinación y fortalecimiento del Sistema Nacional con los Sistemas Estatales, el Plan de Trabajo de la CONAVIM, también se realizó la presentación del Plan Emergente para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres y las Niñas, cuyo objetivo es asumir como problema de Estado la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas y colocar en el máximo nivel de decisión esta responsabilidad. El proyecto incluye la participación de los tres órdenes de gobierno y de distintas autoridades en diferentes ámbitos; se divide en seis ejes prioritarios: actuación, prevención, acceso de las mujeres a la justicia, atención de las AVGM, las reformas legislativas y la rendición de cuentas. Se presentaron los informes de las Comisiones, La Comisión de Prevención informó únicamente sobre el Inventario Nacional de Acciones de Prevención, expresando que lo único que falta para el funcionamiento es un convenio de trasmisión de la tecnología para su correcta administración. También se acordó incorporar a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA como invitada. Se planteó una propuesta para fortalecer los sistemas municipales para llevar este impulso del sistema nacional y estatal a lo municipal.</p> <p>En las sesiones XXXVIII y XXXIX, celebradas el 02 de diciembre, se llevó a cabo, la aprobación de las modificaciones al RFSNPASEVM, se</p>

	informó sobre los resultados de diversos proceso de capacitación al personal de las Fiscalías de las Entidades Federativas y de los Centros de Justicia para las Mujeres, así mismo se informó sobre el proceso de construcción y aprobación del PIPASEVM y del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, ambos para el período 2019-2024, los cuales en dicho momento se encontraban en revisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y se tomaron los acuerdos de reactivar la Comisión de Vinculación entre el Sistema Nacional de igualdad entre Mujeres y Hombres y el SNPASEVM,
--	--

En términos generales en esta revisión histórica de una parte de los asuntos del SNPASEVM se puede afirmar que existe mucha riqueza en cuanto al trabajo realizado, que hay una etapa de construcción de la institucionalidad del SNPASEVM, al instalarse contar con sus integrantes hasta alcanzar la incorporación de los MAM, su calendario de sesiones y generar su normativa de funcionamiento, instalar las Comisiones e iniciar su operación, e identificar las acciones, políticas y proyectos centrales que ordena el mismo RLGAMVLV como el BANAIVM, el PIPASEVM, los Modelos de Atención a Víctimas, la ruta para operar las Alertas de Violencia de Género, Otra etapa donde se ve una mayor presencia de los MAM e ir invitando a instituciones que se consideraron clave para los fines de ese momento. Otra etapa que se advierte de mayor, la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, varios elementos deben considerarse:

El seguimiento de acuerdos que se observa suele darse a las sesiones inmediatas anteriores, dejando en el camino diversos acuerdos que conllevan actividades en proceso para su cumplimiento, aspecto que afecta el funcionamiento sistémico del SNPASEVM, pues las instituciones involucradas pierden el sentido de autorreferencia hacia al mismo SNPASEVM al no ver un seguimiento de los procesos de las acciones,

En este mismo orden de ideas es que muchas de los estudios y acciones presentadas en se desconoce si se retomaron pues no se encuentran elementos que les concatenen. Tampoco se logra recuperar en el tiempo si esa acción que se presentó al SNPAASEVM se haya dialogado, revisado o discutido para ser retomadas.

La Política Nacional Integral mencionada en el RLGAMVLV (2014) como: “las acciones y estrategias con Perspectiva de Género, Derechos Humanos de las Mujeres y mecanismos de coordinación que deberán observar la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres” (Art. 2, Fracc. 9). Estas acciones y estrategias están organizados en Ejes de Acción que se traducen en Modelos (Art. 4) los cuales se articulan y ejecutan a través del Programa Integral (PIPASEVM). La Política

Nacional Integral y el PIPASEVM deben ser regidos y evaluados por el Sistema (SNPASEVM) con la finalidad de actualizar y reorientar programas y políticas públicas, determinar recursos humanos y financieros para el desarrollo del PIPASEVM, y programar presupuestalmente en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (RLGAMVLV, 2014, Art. 53). Al respecto no queda claro en la revisión de las Actas de las sesiones ordinarias si al PIPASEVM se le otorgaba el seguimiento adecuado y si se discutían estrategias para el financiamiento de las acciones. En un apartado más adelante se revisará el PIPASEVM de acuerdo con el Eje de la Prevención.

Asimismo, habrá de indagar en cuanto a los niveles de mando que asisten, si permite que la toma de decisiones implique al involucramiento de todos los poderes y organismos autónomos en la implementación de la Política Nacional Integral y del PIPASEVM, o definir cuál sería el mecanismo y quiénes tendrían que habilitarlo, para que realmente a nivel de gobierno se impulse, implemente y evalúe una política de esta dimensión. Además del trabajo que será necesario impulsar con la sociedad civil que se advierte de baja presencia o incluso ausente, aunque en la elaboración del PIPASEVM 2010-2012 se señala que fue elaborado con la participación de las Organizaciones de las Sociedad Civil, en las actas de 2013.

Esta situación del contenido de la agenda, en cuanto diseño de la política pública, la operación y el involucramiento de sus integrantes, apareció recurrentemente en cinco de las entrevistas realizadas, se cita por ejemplo el planteamiento hizo María Antonia González, servidora pública del INDESOL en la entrevista que se le realizó: “si no entendemos la diferencia entre operar ya sea una política pública u operar una acción a generar la política pública integral, difícilmente vamos a llegar a que el sistema incida...Por ejemplo las mismas alertas de violencia de género, por cuánto tiempo este asunto nada más el sistema votaba si se acepta, o no se acepta. Y punto. Pero, no se discutía ni analizaba la problemática”. Así como lo expresado por otra entrevistada, Erika Troncoso, “de alguna manera el tema de violencia se volvió a tres reuniones al año y unas comisiones que no pueden trabajar temas sustantivos”.

Hay que destacar que la conformación de la Comisión de Vinculación en la sesión del 17 de septiembre de 2017 es un reflejo de la necesidad de revisar la operación de los Sistemas Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres y SNPASEVM, a efecto de articular sus atribuciones en las políticas nacionales y programas que ambos sistemas están obligados a elaborar y ejecutar, y que tienen que poner mucho cuidado en la estrategia que se delimite para ello, pues como se ha revisado, la causa de la desigualdad de género, es decir la subordinación de las mujeres al orden patriarcal, es la causa de su opresión, dominación y violencia y en consecuencia la actuación desde el SNIMH incluye atribuciones para erradicar dichas relaciones

genéricas que se expresan en la violencia y a la vez el SNAMVLV tiene atribuciones que se reflejan tanto en lo que debe contener el PIPASEVM (como se revisa en apartado siguiente, como en las atribuciones de sus integrantes como se revisó en líneas arriba y se puede apreciar puntualmente en el Apéndice 3), en materia de igualdad de género. Aspecto no positivo para la autorreferencia de cada uno de los sistemas y para el entorno, que son a la vez el conjunto de instituciones integrantes de cada uno de los sistemas, que a la vez se repiten.

Comisión de Prevención del SNPASEVM

Como se vio en el capítulo 2, el SNPASEVM para su funcionamiento cuenta con cuatro Comisiones y tiene la posibilidad de constituir Grupos de Apoyo Técnico. Una de esas Comisiones que esta normada es la de Prevención, quien tiene la responsabilidad como ya se vio, de llevar un puntual seguimiento del Eje de Acción de Prevención, el que se operará a través del Modelo de Prevención y a la vez habrá de estar en aptitud de ejecutar y articular la Política Nacional y el PIPASEVM. Vale recordar que la normatividad aplicable para el periodo de la investigación es del periodo 2007 al 16 de septiembre del 2020.

Este marco normativo también establecía quiénes conforman la Comisión y su funcionamiento. Es así que las presidencias estaban definidas en el marco normativo y eran fijas, no así sus integrantes que era adscripción libre en donde los MAM no podían participar en más de dos Comisiones y no podía haber más de 10 MAM por Comisión; que las presidencias eran quienes representaban a la Comisión que se debían realizar 3 sesiones al año por lo menos; que en caso de no contar por lo menos con seis de sus integrantes y en consecuencia no haber quórum para celebrarse la sesión, se podía hacer nueva convocatoria en un término de 24 horas y se podía realizar con quienes estuvieran presentes, estando forzosamente la presidencia y la secretaría técnica.

También establecía que las sesiones y el seguimiento de los acuerdos podían realizarse de manera física o remota; que quien presidía las Comisiones y sus integrantes en caso de no acudir la persona titular, su suplencia debía ser del nivel jerárquico inmediato inferior y debía comunicarse ello por escrito 3 días antes de la sesión; que quienes tenían derecho a voz y voto eran sus integrantes no así instituciones invitadas, la presidencia además con voto de calidad; que los acuerdos que se tomaban sólo eran vinculantes para quienes integraban la Comisión, es decir, no eran vinculantes para las otras Comisiones ni SNPASEVM, que el seguimiento de acuerdos correspondía a la Secretaría Técnica a cargo de la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM; que se tenía que rendir un informe anual al SNPASEVM

Ahora bien, para contar con los elementos que permitan identificar la conformación y funciones de la Comisión de Prevención se revisa: integrantes y funcionamiento. Luego, se presenta un análisis de la Comisión de Prevención en cuanto a sus integrantes, la periodicidad de las sesiones y el contenido de estas.

Integrantes de la Comisión de Prevención. Para efectos de esta investigación se pudieron conseguir las actas de 2013 a junio de 2020 y los programas de trabajo de 2013-2015, por lo que no se tiene registro y análisis de lo sucedido antes de esa fecha, salvo por las actas de las sesiones del SNPASEVM que se usaron como fuente de información. Conforme a los LFCPASEVM, la Comisión de Prevención estuvo integrada de la siguiente forma: la Presidencia a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría Técnica, a cargo del INMUJERES; y como integrantes: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (integrada en 2017) y el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) que se integró en 2019. Por parte de los MAM que integran el Sistema, han formado parte de esta comisión los institutos o secretarías de las mujeres de 10 entidades federativas: Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal/Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Puebla y Tlaxcala. Esta integración se observa de 2013 a 2020

Sesiones, Periodicidad e Instituciones Participantes de la Comisión de Prevención. Para el análisis de las Actas recabadas se contrastó con los Lineamientos de 2008 (LGFCSNPASEVM) que establecían que las sesiones debían realizarse una cada tres meses. Como se mencionó en el párrafo anterior, solo se tuvo acceso a las actas del 12 de noviembre de 2013 al 19 de junio de 2020. En ese periodo se pudieron contabilizar 27 sesiones ordinarias. En la Tabla 11 se puede advertir el número de la sesión, así como la fecha en que se desarrolló de manera cronológica. Cabe señalar que llama la atención en que hubo periodos donde se llevaron a cabo dos sesiones en un mismo día (2018 y 2019). Se tuvieron sesiones físicas y virtuales.

Tabla 11

Sesiones ordinarias de la Comisión de Prevención celebradas en el período 2013-2020⁴¹.

Año	Número por año	Núm. de sesión	Fecha	Núm. de sesión	Fecha	Núm. de sesión	Fecha	Núm. de sesión	Fecha
2013	3	XIV	12-nov	XV	28-nov	XVI	16-dic		
2014	3	XVII	06-jun	XVIII	29-jul	XIX	04-nov		
2015	3	XX	12-feb	XXI	02-jun	XXII	09-dic		
2016	3	XXIII	11-feb	XXIV	18-may	XXV	18-ago	XXVI	09-dic
2017	3	XXVII	14-feb	XXVIII	29-jun	XXIX	19-oct		
2018	5	XXX XXXI	29-jun	XXXII XXXIII	31-ago	XXXIV	16-nov		
2019	4	XXXV XXXVI	10-sep	XXXVII XXXVIII	03-dic				
2020	2	XXXIX	04-jun	XL	19-jun				

Nota: La tabla muestra la cronología y periodicidad de las sesiones de la Comisión de Prevención, advirtiéndose que, en los años 2018 y 2019, se realizaron dos sesiones en una sola fecha.

La participación en las sesiones de la Comisión, por lo que corresponde al ámbito federal, se contó fundamentalmente con la STPS y el SNDIF, además de la SEP y el INMUJERES, en su calidad de Presidencia y Secretaría Técnica de la Comisión. En la Tabla 12 se observa el número de veces que las instituciones asistieron a las sesiones de la comisión. Quizá por obvias razones, tanto la Presidencia de la Comisión como la Secretaría Técnica asistieron a la totalidad de sesiones (27). La STPS tuvo dos faltas y el SNDIF, un poco más, 8 faltas. El resto de las instituciones se incorporaron años después, tanto la CONAVIM (2017), como el SIPINNA (desde la última reunión de 2017, 2018, 2019) por lo que se justifica el número tan bajo de asistencias.

Es de resaltarse que la CONAVIM se suma a los trabajos de esta Comisión en 2017 aun y cuando no era una de sus atribuciones, aspecto deficiente en la regulación del funcionamiento del SNPASEVM que afecta la conjunción de los esfuerzos y acciones pues es a la SEGOB a quien corresponde la conjunción y la coordinación del SNPASEVM y la Política Nacional y PIPASEVM.

Tabla 12

⁴¹ Como parte de los entregables de la presente investigación, se cuenta con la sistematización por sesión de 2013 a 2020 de todas las actas.

Sesiones Ordinarias de la Comisión de Prevención del SNPASEVM en el período 2013-2020

Participación por institución de la APF

Institución	Número de reuniones en que participó
Secretaría de Educación Pública (Presidencia de la Comisión)	27
Instituto Nacional de las Mujeres (Secretaría Técnica de la Comisión)	27
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)	12
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	25
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	19
Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)	6

Asimismo, en el caso de los MAM, de las 10 Entidades Federativas que se sumaron a los trabajos de esta Comisión, participaron en más de la mitad de las sesiones, las instancias de Chihuahua, Ciudad de México, Michoacán, Guerrero y Puebla. En la Tabla 13 se puede advertir las instituciones que por entidad federativa asistieron a las reuniones, así como la cantidad de veces.

Tabla 13

Sesiones Ordinarias de la Comisión de Prevención del SNPASEVM en el período 2013-2020.

Participación por Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres

Entidad Federativa	Institución	Número de reuniones en que participó
Campeche	Instituto de la Mujer del Estado de Campeche	8
Chiapas	Secretaría de Desarrollo y Empoderamiento del Estado de Chiapas Secretaría de Igualdad de Género en el Estado de Chiapas Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres del Estado Chiapas	6
Chihuahua	Instituto Chihuahuense de la Mujer	26
Ciudad de México	Instituto de las Mujeres del Distrito Federal Instituto de las Mujeres de la Ciudad México	24
Colima	Instituto Colimense de las Mujeres	7
Durango	Instituto de la Mujer Duranguense Instituto Estatal de las Mujeres (Durango)	11

Entidad Federativa	Institución	Número de reuniones en que participó
Guerrero	Secretaría de la Mujer de Guerrero Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (asistió en una ocasión)	20
Michoacán	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas Secretaría de la Mujer de Michoacán Secretaría de la Mujer del Estado de Michoacán	21
Puebla	Instituto Poblano de las Mujeres Secretaría de Igualdad Sustantiva Puebla	16
Tlaxcala	Instituto de la Mujer de Tlaxcala Instituto Estatal de la Mujer de Tlaxcala	13

En cuanto a los niveles de mando, en el caso de las instituciones del ámbito federal y estatal fueron desde niveles de Subsecretaría, Oficialía Mayor, Dirección General y Dirección General Adjunta, Dirección de Área, Subdirección y Jefaturas de Departamento.

La mayoría de las Titulares de los Institutos o Secretarías de la Mujer acudieron al menos a una sesión; en el caso de Michoacán la titular correspondiente asistió a cinco sesiones.

En el período 2013 al 31 de agosto de 2018, se llevaron a cabo 20 sesiones de las cuales 15 estuvieron presididas en su mayoría por el nivel de Subsecretaría u Oficialía mayor, quienes tenían a su cargo la Suplencia de la Presidencia de la Comisión, a cargo de la SEP. Mientras que, a partir de la sesión del 16 de noviembre de 2018 hasta 2020, las sesiones fueron presididas por niveles de Dirección General o un Homólogo (en 4 sesiones) y Dirección de Área (3 sesiones). Asimismo, como se observa siempre estuvo presente la suplencia de la Secretaría Técnica que corresponde llevar al INMUJERES.

En el caso de las personas que acudían por parte de las instituciones de la APF, así como de los MAM, aun cuando no en todas las Actas se señalaba expresamente que las personas asistían en suplencia del/a titular correspondiente, al finalizar las sesiones, siempre se hacía referencia a que los Acuerdos eran tomados por las y los integrantes de la Comisión, y las actas aparecen firmadas por quienes acudían, de lo cual se presupone que las personas asistentes, que no eran titulares de las dependencias o entidades y de los MAM, participaban en su carácter de suplentes. Esto se confirma con la experiencia de quien hace la presente investigación quien durante de periodo de abril de 2013 a enero de 2015 ocupó el cargo de Directora General Adjunta de Igualdad de Género, que tenía la responsabilidad de asistir a la suplencia de la presidencia de la Comisión y junto con la Secretaría Técnica de la Comisión, se daba seguimiento a las convocatorias de las sesiones, para recibir en tiempo y forma, en su caso, los documentos que

acreditaban la suplencia. Ello para acreditar el quórum legal de la sesión y los acuerdos que de ésta derivaban.

Estructura y Contenido de las Sesiones. De acuerdo con los Lineamientos de 2008 (LGFCSNPASEVM), en su artículo 14, el objeto de cada Comisión será llevar un puntual seguimiento del respectivo eje de acción, en concordancia con el Título Segundo del RLGAMVLV con la finalidad de implementar las políticas públicas conducentes y favorecer la ejecución del Programa Integral. Al principio de este capítulo se informó sobre el contenido del Modelo de Prevención y las acciones previstas, entre ellas de sensibilización y educación sobre los tipos y modalidades de la violencia, diseño de campañas de comunicación disuasivas y reeducativas con diversos mensajes, fomentar en medios de comunicación el respeto a la dignidad de las mujeres, entre otras. Asimismo, el ordenamiento de tomar en cuenta los niveles de prevención del modelo, primario, secundario y terciario, y muchas otras tareas reglamentadas.

En los LGFCSNPASEVM se establece, en su artículo 15, las funciones de las y los integrantes de las comisiones: asistir y participar con voz y voto, con las excepciones que establece la normatividad aplicable; conocer y opinar sobre los asuntos; instrumentar y articular acciones en materia de prevención (para este caso); favorecer la ejecución del Programa Integral, así como otras que determine el reglamento del Sistema.

En ese marco de análisis se encontró que, en cuanto a la estructura, las sesiones tuvieron una estructura similar a lo largo de estos años. De acuerdo con la revisión de las órdenes del día, en términos generales se organizaron así:

Temas de inicio de las sesiones: Bienvenida y verificación del quórum legal; Lectura y en su caso aprobación del Orden del Día; Lectura y en su caso aprobación del Acta de la sesión anterior y Seguimiento de Acuerdos de la sesión anterior.

En cuanto a los temas sustantivos abordados durante las sesiones, están circunscritos a su Programa de Trabajo, alrededor de tres ejes que estuvieron constantes de 2013 a 2020, (Tabla 14) aunque en el año 2020 se advierten algunos posibles cambios:

- El Inventario Nacional de acciones en materia de prevención de la violencia contra las mujeres realizadas por las instancias del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. El cual fue uno de los temas que se presentaron ante el Sistema en varias de sus sesiones (2014, 2017 y 2019).
- El Modelo de Prevención del SNPASEVM.
- Una Campaña disuasiva en medios de comunicación.

Tabla 14

Concentrado de asuntos relevantes presentado cronológicamente del Programa de Trabajo de la Comisión de Prevención

Año de sesión	Asuntos relevantes
2013	<p>Se hizo una presentación histórica de acuerdos de la Comisión y del Banco de Experiencias Exitosas de sus integrantes⁴². Se comentó por STPS lo limitado de dicho Banco al contener sólo las experiencias de quienes integraban la Comisión y no de todo el SNPASEVM, informando la Secretaría Técnica que así era, porque se consideró como acuerdo interno; se recomendó por el MAM de Chihuahua dar seguimiento a estas actividades, particularmente en lo relativo a la implementación de las mismas; la presidencia instó a que identificaran las acciones que se están planeando en sus instituciones en materia de prevención que puedan unificarse con los trabajos de la Comisión; Los MAM presentaron sus experiencias; se observó por la Presidencia de la Comisión el que se reordenarían algunos aspectos de la Comisión, como el que se firmarían las actas, pues se detectó en el expediente que no se firmaban y no estaba todas. Se acordó para la próxima sesión revisar lo que es la prevención y lo que el marco normativo delimita. Se propone levantar un Inventario Nacional sobre experiencias de prevención. Se acuerda remitir a integrantes los insumos de prevención de los Foros de Consulta que se realizaron para la elaboración del PIPASEVM</p>
2014	<p>Durante las 3 sesiones del año, aparece el "Inventario nacional de acciones de prevención" donde se ve la secuencia del proceso de elaboración a través de la entrega de propuesta por parte de la Presidencia y la revisión de sus integrantes y la integración de estas. En la sesión del 4 de noviembre de 2014 se aprueba en lo general y se toma nota de los cambios a realizarse. Se aprueba integrar tres grupos de trabajo para acelerar la integración de observaciones y estar en posibilidades de presentar el proyecto en la última sesión del año del SNPASEVM: Primero: para el desarrollo conceptual de las seis fracciones del artículo 10 del Reglamento LGAMVL (Campo 12 Tipo de acción realizada). Segundo: para la revisión de los campos población objetivo y personas beneficiarias. Tercero: para la revisión y ampliación de los tipos de reportes que puede generar la base de datos para el Sistema Nacional (cruces de datos y relaciones entre ellos) para generar políticas públicas. Cada integrante se auto adscribió a los grupos de trabajo.</p> <p>Se acordó integrar las observaciones a la Propuesta de Lineamientos normativos y metodológicos para la elaboración de los Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y remitirlas a la Secretaría Técnica y remitirlas para su consideración; Se informó sobre las líneas de Acción del PIPASEVM 2014-2018 relacionadas a la Comisión de Prevención.</p> <p>Se presentó el Programa de Trabajo 2014-2015 de la Comisión, comentando que la CONAVIM en la última reunión de Comisiones había indicado que fueran bianuales.</p> <p>Las Líneas Generales de Trabajo del Programa son: Inventario Nacional de acciones de prevención de la violencia contra las mujeres realizadas por las</p>

⁴² Desde 2009 se plantea su creación y funcionamiento, como se puede leer en el informe que presenta esta Comisión en ese año ante el SNPASEVM

Año de sesión	Asuntos relevantes
	instancias que conforman el Sistema Nacional; Modelo de Prevención del SNPASEVM; Coordinación y Vinculación interinstitucional e intersectorial para el fortalecimiento de las acciones de la Comisión de Prevención y del Sistema Nacional; Informes y rendición de cuentas de la Comisión de Prevención. Se acordó dar prórroga de tiempo para recibir cometarios; y se informó sobre el Proyecto para desarrollar el Modelo de Prevención del SNPASEVM, También se informó sobre el BANAVIM por parte de SEGOB
2015	<p>En las tres sesiones del año los temas abordados están alrededor de los ejes del programa de trabajo:</p> <p>Sobre el Inventario Nacional de Acciones de Prevención: se informó por el presidente suplente de la Comisión el Mtro. Javier Treviño Cantú de la importancia de haber emitido la invitación a las y los miembros del SNPASEVM que se habían recibido respuesta de 37 (73%) de las 51 instancias convocadas. De éstas, 19 (37%) emitieron observaciones; 18 (35%) aprobaron el proyecto sin observaciones y tan sólo 14 (27%) no contestaron a la convocatoria. Una observación que llamó la atención por su relevancia en torno al SNPASEV fue la petición de vinculación entre las Comisiones del SNPASEVM con el fin de poner en el debate, la delimitación del tipo y alcances de información que debe reportar cada Comisión, así como la reflexión en materia de diagnóstico de fuentes de información y sus respectivas articulaciones que permitan a las Comisiones, realizar informes y análisis más sustantivos e integrales para la toma de decisiones del propio SNPASEVM. Otra observación que se recoge es la que establece la necesidad de debatir entre las Comisiones respecto a nivel primario, secundario y terciario de prevención que el inventario recogerá y estos niveles están vinculados con las otras comisiones. Se informan las observaciones (como para el desarrollo informático: precisiones conceptuales de nacional, estatal, local, municipal para la carga de la información, las modalidades de la violencia y otras tantas) y los documentos en que quedaron integrados y que fueron entregados, así como el cronograma para desarrollar las 6 fases del desarrollo del proyecto teniendo como fecha para su presentación, previa aprobación del SNPASEVM para el 15 de noviembre. También se informó que INMUJERES había aprobado la realización del desarrollo del sistema informático del Inventario, En sesión subsecuente, la última de ese año, se informa que se había tenido dificultades con la consultoría para su desarrollo por lo que el cronograma para su desarrollo se amplía, sometiéndose a aprobación dicho calendario.</p> <p>Sobre el “Modelo de Prevención”. La Secretaría Técnica presentó en sesión del 2 de junio de 2015 una primera propuesta que se basó para su diseño en los Lineamientos normativos y metodológicos para la elaboración de los Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres emitidos y aprobados por el SNPASEVM, exponiendo los elementos que lo fundamentan y objetivos y apartados que lo componen. En subsecuente sesión del 9 de diciembre de 2015 se presentaron las observaciones que se hicieron al mismo, una de las principales que se hicieron es que debía ser integral, visto en su relación con los otros ejes de acción, con los otros modelos; como alternativa la presidencia de la Comisión presenta la idea conceptual del Modelo Integral que articula los tres ejes de acción con base al que se ha trabajado en la SEP para desarrollar el Modelo de Prevención con Perspectiva de Género y Derechos Humanos de las</p>

Año de sesión	Asuntos relevantes
	<p>violencias en el Sector Educativo, y se menciona que dicho concepto de Modelo Integral.</p> <p>Se presentó la propuesta de líneas de trabajo que integrarían el Programa de Trabajo 2016-2017 y se solicita a sus integrantes sus propuestas en la primera quincena de 2016</p> <p>Se aprueba el Informe anual de la Comisión y el calendario de sesiones del año 2016</p>
2016	<p>Este año se realizaron cuatro sesiones ordinarias.</p> <p>Se informó que el 18 diciembre de 2015 la Presidencia y la Secretaría Técnica se reunieron para reestructurar los insumos que se enviarían a la CONAVIM para la conformación del capítulo de Diagnóstico del Modelo Integral del SNPASEVM. El documento presentó una propuesta de conceptualización de la Prevención a partir de los instrumentos internacionales y su abordaje desde la LGAMVLV. Dicha propuesta se envió en enero de 2016 a CONAVIM dando cumplimiento al acuerdo de la reunión de las Presidencias y las Secretarías Técnicas de las cuatro comisiones de fecha 17 de noviembre de 2015.</p> <p>Se aprobó el Programa de Trabajo 2016-2017, con tres líneas de trabajo: 1. Inventario Nacional de Acciones de Prevención de la violencia contra las mujeres realizadas por las instancias que conforman el Sistema Nacional. 2. Diseño, pilotaje, implementación, seguimiento y evaluación del Modelo de Prevención del SNPASEVM 3. Mecanismos de difusión para garantizar la prevención de la violencia contra las (mujeres y las niñas: Campaña disuasiva en medios de comunicación, así como la metodología de operación y la conformación de grupos de trabajo por cada línea. previa revisión de las propuestas recibidos, una de ellas relativa a la Difusión del Protocolo Alba que se canalizó a la Comisión de Erradicación por ser tema de esa Comisión</p> <p>Se informa sobre el avance del Inventario Nacional de Acciones de prevención. En este año se inicia el desarrollo informático del inventario desde la Dirección General de Desarrollo de Tecnologías de la Información de la SEP, la presidencia de la Comisión solicita sumar sinergias con el área homóloga del IMUJERES. Se informa que las/los integrantes del Grupo de trabajo llevaron a cabo observaciones del MAM de Puebla. Se buscaron vías de apoyo en otras instancias para lograr tener en tiempo los ajustes. Finalmente, en la última sesión del año se acuerda que la SEP realizará el desarrollo informático del inventario con el propósito de avanzar. Por su parte INMUJERES se comprometió a enviar sus observaciones al proyecto y convocar a reunión en enero de 2017 con CONAVIM para acordar que esa institución sea quien hospede y administre el Inventario</p> <p>El Grupo de trabajo del Modelo de Prevención, se informa que se presentó la propuesta que ha sido aceptado por INMUJERES; la CONAVIM, tras la revisión del Modelo de Prevención y del Modelo de Atención ha encaminado su tarea hacia la elaboración de un Modelo Integral que contenga los ejes de prevención, atención, sanción y erradicación (éste último como eje y como fin del Modelo). Se propuso que el esquema general del Modelo Integral se comparta con ONU Mujeres para retroalimentación. En la sesión del 09 de diciembre se aprobó en lo general el "Modelo Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Eje de Prevención" y se concluirá y enviará para revisión de CONAVIM el 16 de diciembre de 2016. El Grupo de Campañas Disuasivas, no se informan avances sólo que se llevó a cabo una reunión y se acuerda que se elaborará una propuesta de proyecto</p>

Año de sesión	Asuntos relevantes
	<p>por parte de quien coordina el grupo que es el MAM de Michoacán apoyándose de la normatividad federal que le sugiere el DIF. En la última sesión, se presentó la campaña “Yo por ellas” del Estado de Michoacán, y quedó pendiente el proyecto del grupo de trabajo.</p>
2017	<p>En las tres sesiones del año se informa sobre los tres ejes del Programa de trabajo:</p> <p>Respecto del Inventario Nacional de acciones de prevención se informó sobre las acciones de observación y validación de la maqueta del sistema informático. Así como el llenado piloto de acciones por parte de las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención. Se logró concluir con la fase de diseño conceptual y la interoperabilidad del Inventario, sus Perfiles, Flujo de Trabajo y Prototipo del desarrollo informático, y en la documentación oficial con base en las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional. Al finalizar el año, se presentó el Inventario en el Sistema Nacional y se continúa analizando la viabilidad de que la CONAVIM albergara el sistema informático del Inventario y se hiciera la transferencia de la entrega y capacitación.</p> <p>Al respecto del Eje de Prevención del Modelo Integral durante el año se llevó a cabo la revisión y validación del documento por parte de las integrantes de la Comisión y se mencionó que uno de los retos sería el trabajo conjunto con el resto de las comisiones del SNPASEVM para la articulación del Eje de prevención con los de Atención, Sanción y Erradicación. Este modelo se basó en el Modelo de Prevención del INMUJERES de 2016 y se alineó al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018) y al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Al finalizar 2017 se tenía un documento terminado con los siguientes apartados: a) Diagnóstico; b) Objetivos (General y estratégicos); c) Alineación de Metas Nacionales; d) Descripción General de los Modelos; e) Componentes de los Modelos; f) Instituciones o instancias participantes y/o colaboradoras; g) Indicadores; h) Evaluación de los Modelos, e i) Glosario de términos. Sin embargo, se trabajaba en la ampliación tanto del apartado de diagnóstico como el de indicadores de evaluación con algunas estadísticas.</p>
2018	<p>Este año se realizan cinco sesiones, la primera se llevó a cabo en junio las otras cuatro se realizaron dos en una fecha y otras dos en otra fecha. Se informó del cumplimiento de acuerdos: se llevó a cabo la reunión con la titular de CONAVIM, quedando pendiente acordar junto con INMUJERES y quien alojará y albergará la plataforma; que la SEP, a través de la DGTIC, cuenta con dos Tutoriales, de Capturista y Operador, e informó que a partir de la definición de la estrategia de implementación se reconsiderará el proceso de capacitación. Respecto del Inventario Nacional de Acciones de Prevención, se acordó: que la SEP enviará la propuesta de instrumento jurídico y de calendario para capacitación a la CONAVIM para favorecer la transferencia de la base del Inventario Nacional de Acciones. Asimismo, enviará ligas y tutoriales del Inventario a integrantes de la Comisión de Prevención para iniciar las cargas de prueba en la base de la SEP, con la apertura de una mesa de apoyo en la DGTIC. Sea cuerda la firma de Bases de coordinación en materia de transferencia tecnológica del Inventario, y se informa del avance</p>

Año de sesión	Asuntos relevantes
	<p>en su elaboración. Concluir el ejercicio de carga para el logro de publicación por parte de los integrantes de la Comisión; Atender DGTIC las incidencias de programación Se capacitó al a integrantes de la Comisión de Prevención y se lograron cargar 89 acciones realizadas en 2017.</p> <p>Se informó que respecto al Eje de prevención del Modelo integral del SNPASEVM, el documento quedó aprobado por la CONAVIM, y deberá ser integrado por dicha instancia, a los ejes de Atención, Sanción y Erradicación. Respecto a la Campaña disuasiva en medios de comunicación, la Comisión de Prevención adoptó la campaña propuesta y elaborada por el Inmujeres "Por tus derechos, Noviazgo sin violencia", acordando su difusión a través de las instancias que integran el Sistema Nacional. En ese sentido se informó que se continúa con la difusión (se proporcionaron los datos correspondientes. Se presentó información de ConstruyeT y de la campaña sobre abuso sexual por parte de CONAPO, la Presidencia de la Comisión integró y remitió las observaciones realizadas a los Lineamientos para la Operación de la Red de Centros de Justicia para Mujeres, a la CONAVIM.</p>
2019	<p>En las tres sesiones del año (una realizada en septiembre y dos se realizaron en la misma fecha del mes de diciembre), se aborda lo relacionado con el Inventario Nacional. Se informa de la reunión de presidencias de Comisiones. Se acuerda aprobar el Programa de Trabajo 2019 que se compone de dos ejes, concluir a transferencia tecnológica del inventario nacional, e instrumentar el eje de prevención a través del modelo. Respecto al Inventario se informó de su objetivo y características y se acuerda actualizar los datos de quienes operan el Inventario y capacitarles. Se acuerda que la SEP enviará los nombres de las personas que han sido capacitadas para conocimiento de quienes arriban a la Comisión. Se informa del proceso de requisitos y solicitudes de información y justificaciones requeridas para llevar a cabo la firma del instrumento jurídico.</p> <p>Respecto al Modelo de prevención se busca establecer la ruta de instrumentación y seguimiento del mismo por las instancias que integran el Sistema Nacional, siguiendo lo establecido en los Componentes específicos: (Promoción de la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y la No violencia; Seguridad ciudadana; y del empoderamiento de las mujeres), Componentes genéricos o transversales (Formación, capacitación y profesionalización; investigación interdisciplinaria; y registros administrativos) y los vectores de participación (Coordinación entre los órdenes de gobierno; participación de la sociedad civil; y cooperación regional e internacional).</p> <p>Se da a conocer el PIPASEVM 2019-2024 y se acuerda su análisis y revisión para remitir a CONAVIM. También se aprobó la incorporación de la SE del SIPINNAA la Comisión como invitada.</p> <p>Se revisó cómo el Eje de prevención puede contribuir en la atención de las Alertas de Violencia de Género. Se acuerda que la Secretaría Técnica, comparta la matriz de acciones de prevención que se han dictado en el marco de las declaratorias de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), misma que se compartirá a las instancias que conforman la Comisión.</p>
2020	<p>Se informa de la participación de la Presidencia a la reunión de Presidencias de las Comisiones para establecer una agenda conjunta para la realización de las sesiones que en lo específico cada Comisión debe realizar.</p>

Año de sesión	Asuntos relevantes
	<p>CONAVIM presentó los cambios al RFSNPASEVM y a los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones. Se informó que el PIPASEVM 2020-2024 está en proceso de publicación y se llevó a cabo un taller impartido por CONAVIM sobre el PIPASEVM</p> <p>Se presentó por INMUJERES material de difusión prevenir la violencia contra las mujeres, en el marco de la pandemia de Covid 19. A través de la Secretaría Técnica se compartirá los materiales presentados y se solicita a las instancias que, en la medida de sus posibilidades se difundan. Además, se acuerda solicitar a quienes faltan de aportar los nombres de los operativos del sistema del inventario. Se informó del proceso de elaboración del Programa de Trabajo 2020-2024 de la Comisión para ser presentado al SNPASEVM en próxima sesión.</p> <p>No se informa nada sobre e Inventario Nacional.</p>

La revisión histórica permite reconocer el tránsito que se dio en la Comisión de Prevención en su programa de trabajo, de la socialización de experiencias exitosas de quienes integraban la Comisión y la generación del banco de dichas experiencias para uso interno (hasta 2012), a la construcción del Inventario Nacional de Acciones de Prevención, como una herramienta que permitiera al SNPASEVM no solo socializar las experiencias exitosas sino todas las acciones de prevención. Pero más aún, el tránsito pretendió que el SNPASEVM pudiera llevar el registro por estados municipios, por tipos de violencias y modalidades poblaciones a las que iban dirigidas las acciones, el tipo de acción relacionadas con los artículos del RLGAMVLV y conocer la fuente de financiamiento por cada acción, entre otras variables y con eso poder realizar evaluaciones focalizadas sobre el impacto de las acciones de prevención, aspectos que se conocen de la experiencia de quien investiga.⁴³

Es importante identificar cómo la decisión de que esta herramienta se consolide en sus distintas fases, aún y cuando fue acogida por la presidencia de la Comisión y la Secretaría Técnica, y luego incluso el SNPASEVM emite opiniones o se da la instrucción expresa del presidente de SNPASEVM de que se opere y cargue la información, no logra estar en operación después de siete años. No obstante que se advierte un trabajo persistente durante 2014-2015 para el diseño y en 2016 y 2017 para lograr el desarrollo informático, corresponde con la decisión de quién hospedaría el mismo, y quién lo administraría, aspectos que desde el año 2014 fueron planteados y que a la fecha ha impedido su puesta en marcha y mejora.

Esta situación se confirma en la opinión de la entrevista con la arquitecta Guadalupe Gómez Goujón quien señala:

⁴³ Como parte del acta entrega recepción del encargo de Directora General Adjunta de Igualdad de Género de la SEP durante el periodo 2013 a enero de 2016 se tiene el proyecto.

En el periodo 2014-2016, una de las fortalezas está la participación de las instancias que conformaron el grupo de trabajo, personas muy comprometidas que analizaron diversas formas de registrar y vincular los datos para que el sistema arrojará los productos de consulta. Para facilitar el registro, en las selecciones el sistema cuenta con mensajes de ayuda con la definición de términos (...) el obstáculo fue que el área informática comprometida a hacer el sistema no tuviera avances y desistiera del desarrollo (se refiere a INMUJERES) pero el gran obstáculo desde 2017 es la definición de qué instancia administraría el sistema informático, que en 2019-2020 el cambio administrativo en la CONAVIM-SEGOB y la contingencia sanitaria por Covid-19 se suman a ello.

¿Qué significado tiene esto en la operación sistémica de esta Comisión? Que un proyecto relevante, que logró llevarse a la agenda de trabajo del órgano articulador del SNPASEVM, donde se concentra el poder del mismo, no cuenta con el mismo nivel o la debida autorreferencia entre sus integrantes, y entonces la interdependencia que tiene con su entorno, está supeditándolo conforme al presupuesto y capacidades de cada integrante, o a la comprensión de la necesidad de que el SNPASEVM se consolide a través de sus distintas medidas y acciones para desestructurar desde sus sectores o dependencias las relaciones de género. Se topa con la estructura androcéntrica de cada institución que duda de la importancia de la herramienta o del mismo SNPASEVM. Se topa con la incomprensión de la naturaleza “transversal” del SNPASEVM, y por tanto de que como institución les corresponde, albergar y administrar el Inventario, aunque ello represente más trabajo.

De ponerse en marcha y administrarse correctamente el citado Inventario, el SNPASEVM contará con una estructura y elementos donde podrá ordenar y sistematizar las acciones de prevención en el tiempo y con ello hacer evaluaciones que le corresponden a INMUJERES para valorar si lo que se hace tiene impacto y si hay un trabajo conjunto o aislado. Cabe mencionar que, dada la reforma a la LGAMVLV en abril del año 2020 que incluyó la violencia política contra las mujeres, habría que actualizar el inventario, sin que ello signifique que se detenga el proceso en que va.

Respecto al Modelo de Prevención, aún y cuando es una acción expresamente establecida como tarea de las Comisiones, es notable también la lentitud con que se fue procesando su desarrollo y consolidación; la diversidad de enfoques que se advierte se dieron muestra cómo el SNPASEVM, dejó en manos de las Comisiones o de la presidencia y secretaría ejecutiva del SNPASEVM, sin darle la relevancia ni la prioridad para revisar su estado y acelerar el paso. Al contrastar esta línea con los contenidos de la Agenda del SNPASEVM, llama la atención que en el periodo 2009-2013 por conducto de CONACYT se elaboran unos Modelos, y

se pierde en el tiempo que se haya presentado evaluación alguna sobre éstos, que llevara a la decisión de que en el año 2013 se volviera a plantear la necesidad de desarrollo de modelos, y se inicie la revisión conceptual y metodológica.

El que no se hayan llevado a sesión del SNPASEVM por parte de la CONAVIM en el año 2018 o 2019 los modelos entregados por cada Comisión, como se advierte que lo hizo la de Prevención en el año 2018, muestra una vez más un vacío del funcionamiento sistémico que desgasta las decisiones, y comunicaciones entre sus integrantes y sentido de pertenencia y su autorreferencia. De la tercera línea de trabajo nunca se concreta algo específico, sino que se suman a las de otras institucionales, aspecto que deberá profundizarse en futuros análisis. Esto se ve reflejado en la entrevista a la arquitecta Guadalupe Gómez Goujón:

Se lograron documentos y productos, sin embargo, al no haber un seguimiento e impulso donde las Comisiones intercambiaran para robustecer estos trabajos, las y los integrantes terminan por agotar sus intervenciones, se fueron postergando acciones y con el paso del tiempo concluyeron administraciones sin lograr concretar los objetivos.

Si las campañas programadas no se realizaron, ni se incorporaron como parte del Programa de Trabajo de estos años que se revisan otras acciones que se señalan en los artículos 10, 11, 14 del RLGAMVLV, entonces es posible plantearse si la orientación o capacidades de estas Comisiones son limitadas. Es decir, la Comisión, operó por proyecto, lo que obliga a preguntarse, ¿es quien ejecuta o quien articula o conjunta las acciones mediante una metodología específica? Desde este enfoque si el PIPASEVM concentra todas las acciones del eje de prevención (y de cada uno de los ejes), entonces ¿el modelo del que habla el artículo 10 del RLGAMVLV son estrategias transversales o son acciones específicas que concentra el PIPASEVM?, y en consecuencia ¿los modelos están contenidos en el PIPASEVM?

A lo anterior hay que agregarle la reflexión de que la prevención de la violencia contra las mujeres es una obligación de todas las instituciones, pues el artículo 14 del RLGAMVLAV establece acciones para la prevención de la violencia institucional, y además tienen un conjunto de atribuciones en la materia como se revisó en párrafos arriba y se puede apreciar en el Apéndice 3. Entonces, ¿por qué sólo hay dos instituciones de la APF además de la presidencia y la secretaría técnica? En el capítulo 4 se presentan algunas respuestas a lo aquí expuesto. Enseguida se presenta la revisión de la estructura del PIPASEVM.

Marco Programático y Acciones

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento de planeación superior del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) de México; contiene los grandes objetivos

nacionales, y constituye el paraguas de los programas existentes que son las herramientas para su implementación. Los planes de desarrollo de las entidades federativas y los municipios se suman a este sistema de planeación. El SNPD está fundado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917) en el cual se establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

La Ley que ordena la planeación nacional es la Ley de Planeación que establece los principios que debe considerar:

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios...

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo. (Ley de Planeación, 1983, Art. 2, Fracc. VII)

La Ley de Planeación establece la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, además del PND, puede realizar programas sectoriales, regionales y especiales, de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país. Eso será determinado en el PND: “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados conforme a este capítulo, sin perjuicio de aquellos cuya elaboración se encuentre prevista en las leyes o que determine el Presidente de la República posteriormente” (Ley de Planeación, 1983, Art. 22).

La Ley de Planeación otorga los criterios para la creación de dichos programas y establece plazos de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) (Art. 26 al 30) el cual para el caso de los Programas Especiales es de no más de seis meses a partir de la publicación del PND. En este apartado se revisa el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) por ser parte fundamental de la Política Integral para atender la problemática de la violencia contra las mujeres establecido tanto en la LGAMVLV (2020) en su reglamento y en las normativas derivadas que se han analizado en esta investigación. Adicionalmente, se revisa el Programa de Igualdad y no Discriminación contra las

Mujeres (PROIGUALDAD) por ser un instrumento programático establecido en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y que comparte objetivos y acciones en el tema de estudio.

Ambos programas tienen dos cualidades comunes, son mandatados por una ley y son programas que articulan políticas de obligación para todos los entes públicos, por lo tanto, son transversales, por lo que de acuerdo con la Ley de Planeación estarían en la categoría de programas especiales, dada su naturaleza transversal y que buscan normar a los programas sectoriales.

Cabe destacar que, para la administración de este sexenio, 2018-2024, ni el PIPASEVM ni el PROIGUALDAD fueron considerados como programas que pudieran haberse emitido antes que los sectoriales para que cumplieran dicha acción transversal; ahora bien, formalmente como programas especiales en los términos de la Ley de Planeación tienen una fragilidad, en primer lugar, porque no los especifica el PND, y en segundo porque ninguno cumplió con los plazos establecidos. El PROIGUALDAD 2020-2024 se publicó el 22 de diciembre de 2020, más de un año después de la publicación del PND (12 de julio de 2019). En el caso del PIPASEVM 2020-2024 no se ha publicado en el DOF hasta el momento en que se concluye la investigación (diciembre de 2020). Sin embargo, ambos instrumentos se analizan en este apartado. A continuación, se establecen los parámetros.

Criterios para el Análisis de los Programas

Para la realización del análisis, a partir de los propósitos, planteamiento e hipótesis de la investigación, se revisaron los siguientes instrumentos:

- El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Gobierno de la República. Este Programa se publicó mediante Decreto de aprobación, en el DOF el 30 de abril de 2014.
- El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2024. Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012, aprobado mediante Decreto publicado en el DOF, el 18 de agosto de 2009.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, aprobado mediante Decreto publicado en el DOF el 30 de agosto de 2013.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, aprobado mediante Decreto publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2020.

Los criterios para la revisión y análisis son los que siguen:

- Identificación de los objetivos, estrategias y líneas de acción relacionadas con el Eje de Prevención, específicamente con el artículo 38 de la LGAMVLV y el Modelo de Prevención del RLGAMVLV.
- Identificación del sector de la población o de los distintos ámbitos al que se dirige o se encuentra orientada la línea de acción: gobierno, sociedad civil o ámbito específico.
- Identificación de las instituciones, instancias, sectores, involucrados en la instrumentación y seguimiento de las líneas de acción.
- Análisis e identificación de las líneas de acción correspondientes al trabajo con hombres y de las masculinidades en el marco de la prevención de la violencia contra las mujeres. Cabe señalar que las acciones de reeducación para agresores no obstante son acciones del Modelo de Atención se consideraron debido a su carácter preventivo de no repetición.

En seguida se presenta el análisis de cada uno de los programas revisados, primero el PIPASEVM y luego el PROIGUALDAD ordenados de manera cronológica.

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. La creación del PIPASEVM obedece a lo establecido en el artículo 38 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se ha emitido en tres ocasiones. El primer programa fue el PIPASEVM 2010-2012 que nunca fue operado al no formalizarse su publicación en el DOF. Motivo por el cual no se tomó en cuenta para su análisis en el presente documento.⁴⁴

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) 2014-2018. Este programa se diseñó con 5 objetivos, 16 Estrategias y 118 líneas de acción. Para efectos de este análisis se partió de contrastar la información con lo que estipula el artículo 38 de la LGAMVLV y con el Modelo de Prevención que se encuentra en el RLGAMVLV en el Capítulo I.

Al respecto se encontraron alineados tanto al artículo 38, como al Modelo de Prevención dos objetivos: el Objetivo 1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres, y el Objetivo 2. La prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.

⁴⁴ De este PIPASEVM 2010-2012 se hizo un primer análisis descriptivo de su diseño, el cual forma parte de un entregable de esta investigación.

Seis estrategias: Estrategia.1.2 Promover la cultura de la no violencia contra las mujeres para fomentar la igualdad de género; Estrategia 1.3 Difundir a nivel nacional los contenidos de la LGAMVLV y las acciones para su cumplimiento; Estrategia 2.1 Establecer acciones integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en el sector educativo; Estrategia 2.2 Promover acciones integrales de prevención, detección y atención oportuna de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo; Estrategia 2.3 Fortalecer los servicios para la detección oportuna de la violencia contra las mujeres en el Sistema Nacional de Salud, y la Estrategia 2.4 Establecer acciones integrales de seguridad ciudadana para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en la comunidad.

Asimismo, se advirtieron 41 líneas de acción (ver Tablas 15 a la 20), de las cuales tres líneas de acción con enfoque en el trabajo con hombres y las masculinidades.

Todas las Estrategias (6) están en el nivel primario de prevención de la violencia, con excepción de dos que se identificaron en el nivel secundario.

Las instituciones e instancias que mayoritariamente tienen asignadas las líneas de acción son la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Sistema Nacional de Salud (SNS), y el SNPASEVM. Cabe resaltar que estas dos instancias interinstitucionales, la de Salud y el Violencia, al ser integrados por un conjunto de instituciones, se entiende que a todas les serían atribuibles las líneas de acción descritas. En menor medida están el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT).

Se resalta que tanto la SEP, la STPS, la SEGOB e INMUJERES explícitamente nombradas para atender estas líneas de acción son parte de la Comisión de Prevención del SNPASEVM. Y se entendería que el resto de las instituciones que son parte del Comité también estarían obligadas al cumplimiento de ellas en el momento en que al Sistema también le fueron asignadas.

La Tabla 15 muestra el Objetivo 1 relativo a la armonización de contenidos legislativos, específicamente la estrategia relacionada con la promoción de la cultura de la no violencia. Se identificaron seis líneas de acción específicamente vinculadas con el Modelo de Prevención de las que ninguna que trabaje específicamente con hombres o con el tema de las masculinidades.

Tabla 15

Objetivo 1, estrategia 1.2 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres.		
Estrategia.1.2 Promover la cultura de la no violencia contra las mujeres para fomentar la igualdad de género.		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres;		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) IV. Fomentar que los medios de comunicación promuevan el respeto a la dignidad de las mujeres y eviten el uso de lenguaje e imágenes que reproduzcan estereotipos y roles de género que refuerzan y naturalizan la Violencia contra las Mujeres; (Art. 11) a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; (Art. 14) V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
1.2.1 Impulsar campañas nacionales permanentes sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas.	Población en general Mujeres y niñas	SNPASEVM
1.2.2 Promover los derechos de las mujeres, niñas, indígenas, con discapacidad, migrantes, adolescentes, adultas mayores y mujeres privadas de su libertad.	Mujeres, niñas, indígenas, con discapacidad, migrantes, adolescentes, adultas mayores y mujeres privadas de su libertad	SNPASEVM
1.2.3 Impulsar lineamientos para eliminar la apología de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación y productos publicitarios.	Medios de comunicación Población en general	SEGOB
1.2.4 Promover que los medios de comunicación difundan las relaciones familiares igualitarias y respetuosas.	Medios de comunicación Familias	SEGOB
1.2.5 Promover la sensibilización a profesionales de la comunicación sobre causas e impactos de la violencia contra las mujeres.	Profesionales de la comunicación	SEGOB
1.2.6 Impulsar el reconocimiento de las mejores prácticas de publicidad libre de estereotipos sexistas y del uso de lenguaje incluyente.	Medios de comunicación	SEGOB, INMUJERES

La Tabla 16 muestra el Objetivo 1 relativo a la armonización de contenidos legislativos, específicamente la estrategia relacionada con la difusión de los contenidos de la LGAMVLV en

lenguas indígenas y a mujeres en situación de vulnerabilidad. Se identificaron siete líneas de acción específicamente vinculadas con el Modelo de Prevención y ninguna que trabaje específicamente con hombres o con el tema de las masculinidades.

Tabla 16

Objetivo 1, estrategia 1.3 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres.		
Estrategia 1.3 Difundir a nivel nacional los contenidos de la LGAMVLV y las acciones para su cumplimiento.		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres;		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores (Art. 11) I... a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; III. Los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas y su concordancia con el respeto a los Derechos Humanos de las Mujeres; (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres;		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
1.3.1 Difundir el contenido y aplicación de las disposiciones de la LGAMVLV a nivel nacional.	Población en general	SNPASEVM
1.3.2 Promover la traducción con enfoque de interculturalidad de la LGAMVLV en lenguas indígenas y las acciones para su cumplimiento.	Población en general Comunidades indígenas	SEDESOL, INALI, CDI
1.3.3 Realizar campañas radiofónicas en lenguas indígenas para difundir la LGAMVLV y los servicios que se brindan.	Comunidades indígenas	SEDESOL, INALI, CDI
1.3.4 Capacitar y sensibilizar a las autoridades indígenas en los contenidos de la LGAMVLV.	Autoridades indígenas	SEDESOL, INALI, CDI
1.3.5 Difundir los contenidos de la LGAMVLV entre mujeres con discapacidad, migrantes, adultas mayores y privadas de su libertad.	Mujeres con discapacidad, migrantes, adultas mayores y privadas de su libertad	SEDESOL, INALI, CDI, SEGOB, INAPAM y PGR
1.3.6 Difundir el contenido y aplicación de las disposiciones de la LGAMVLV	Usuaris de los servicios de salud	SNPASEVM, SNS

entre las usuarias de los servicios de salud.		
1.3.7 Difundir el contenido y aplicación de las disposiciones de la LGAMVLV entre las y los servidores públicos.	Personas servidoras públicas	SNPASEVM

La Tabla 17 muestra el Objetivo 2 que refiere la prevención integral para reducir factores de riesgo de violencia contra las mujeres y las niñas, específicamente la estrategia relacionada con la prevención en el sector educativo. Se identificaron nueve líneas de acción específicamente vinculadas con el Modelo de Prevención de las cuales dos líneas que mencionan específicamente el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 2.1.3 Promover masculinidades no violentas y relaciones igualitarias en los centros escolares, culturales y deportivos incluyendo a los generadores de violencia, y la 2.1.9 Integrar una Red de Promotores de no violencia hacia las Mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas.

Tabla 17

Objetivo 2, estrategia 2.1 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.		
Estrategia 2.1 Establecer acciones integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en el sector educativo.		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres. VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; (Art. 11) I... a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres;		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
2.1.1 Incorporar en planes y programas de estudios de niveles y modalidades educativas, la perspectiva de género y prevención de violencia.	Estudiantes de los distintos niveles y modalidades educativas	SEP
2.1.2 Eliminar de los libros de texto y en materiales educativos, cualquier	Estudiantes de los distintos niveles y modalidades educativas	SEP

contenido sexista y discriminatorio contra las mujeres y niñas.		
2.1.3 Promover masculinidades no violentas y relaciones igualitarias en los centros escolares, culturales y deportivos incluyendo a los generadores de violencia.	Ámbito escolar, cultural y deportivo Generadores de violencia	SEP
2.1.4 Difundir entre la comunidad educativa las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, niñas y niños.	Comunidad educativa	SEP
2.1.5 Promover la formación y capacitación en derechos humanos, perspectiva de género y prevención de la violencia en el sistema educativo.	Sistema educativo	SEP
2.1.6 Desarrollar campañas y acciones de difusión y prevenir en las familias, sobre causas y consecuencias de la violencia de género.	Familias	SEP
2.1.7 Establecer en el sistema escolar, mecanismos de detección, denuncia y atención de la violencia de género y contra las mujeres.	Mujeres en situación de violencia en el ámbito escolar	SEP
2.1.8 Promover ambientes escolares, culturales y deportivos libres de acoso, hostigamiento y violencia de género y contra las mujeres.	Ámbito escolar, cultural y deportivo	SEP

La Tabla 18 muestra el Objetivo 2 que refiere la prevención integral para reducir factores de riesgo de violencia contra las mujeres y las niñas, específicamente la estrategia relacionada con la promoción de acciones integrales en centro de trabajo. Se identificaron ocho líneas de acción específicamente vinculadas con el Modelo de Prevención de las que una línea que mencionan específicamente el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 2.2.8 Promover la elaboración y aplicación de modelos de prevención con equidad y género, dirigidos a generadores de violencia.

Tabla 18

Objetivo 2, estrategia 2.2 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.
Estrategia 2.2 Promover acciones integrales de prevención, detección y atención oportuna de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo.
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres. V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas

o privadas; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV:		
(Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres;		
(Art. 11) I... a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores.		
(Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres.		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
2.2.1 Crear áreas especializadas para detectar, atender y denunciar maltrato, hostigamiento y acoso sexual en los centros de trabajo.	Mujeres en el ámbito laboral	STPS
2.2.2 Promover y difundir el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito laboral.	Mujeres en el ámbito laboral	STPS
2.2.3 Fortalecer las acciones para prevenir el acoso y hostigamiento sexual en el marco de la NMX-R-025-SCFI-2012.	Mujeres en el ámbito laboral	STPS
2.2.4 Visibilizar como riesgo psicosocial el acoso y hostigamiento sexual y laboral hacia las mujeres.	Mujeres en el ámbito laboral	STPS
2.2.5 Promover esquemas de sensibilización entre empleadores para prevenir y erradicar el acoso laboral y hostigamiento sexual hacia las mujeres.	Mujeres en el ámbito laboral Empleadores	STPS
2.2.6 Promover la elaboración y aplicación de un protocolo de atención del acoso y hostigamiento sexual y laboral en el trabajo.	Mujeres en el ámbito laboral	STPS
2.2.7 Promover como causa de incapacidad para fines laborales, el reconocimiento de la violencia que requiera atención en refugios.	Mujeres en situación de violencia	SNPASEVM; SNS
2.2.8 Promover la elaboración y aplicación de modelos de prevención con equidad y género, dirigidos a generadores de violencia.	Generadores de violencia	SNPASEVM

La Tabla 19 muestra el Objetivo 2 que refiere la prevención integral para reducir factores de riesgo de violencia contra las mujeres y las niñas, específicamente la estrategia relacionada con el fortalecimiento de los servicios de salud para la detección oportuna de la violencia. Se

identificaron cuatro líneas de acción específicamente vinculadas con el Modelo de Prevención y ninguna línea que mencionen específicamente el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades.

Tabla 19

Objetivo 2, estrategia 2.3 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.		
Estrategia 2.3 Fortalecer los servicios para la detección oportuna de la violencia contra las mujeres en el Sistema Nacional de Salud.		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres. V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; (Art. 11) I... a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres.		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
2.3.2 Promover la aplicación de procedimientos de detección oportuna de violencia en mujeres a lo largo del ciclo de vida.	Mujeres en situación de violencia en el ámbito de la salud	SNS
2.3.3 Establecer procedimientos institucionales para la identificación de marcadores de riesgo y detección oportuna de violencia.	Mujeres en situación de violencia en el ámbito de la salud	SNS
2.3.5 Promover políticas institucionales para erradicar la violencia de género que ocurre en los servicios de salud, incluyendo violencia obstétrica.	Mujeres en situación de violencia en el ámbito de la salud	SNS
2.3.6 Establecer mecanismos de referencia, ágiles y respetuosos de los derechos humanos de las usuarias.	Mujeres en situación de violencia en el ámbito de la salud	SNS

La Tabla 20 muestra el Objetivo 2 que refiere la prevención integral para reducir factores de riesgo de violencia contra las mujeres y las niñas, específicamente la estrategia relacionada con las acciones integrales de seguridad ciudadana para prevenir la violencia contra las mujeres

en la comunidad. Se identificaron siete líneas de acción específicamente vinculadas con el Modelo de Prevención y ninguna línea que mencionen específicamente el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades.

Tabla 20

Objetivo 2, estrategia 2.4 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.		
Estrategia 2.4 Establecer acciones integrales de seguridad ciudadana para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en la comunidad		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres. V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; (Art. 11) I... a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres. (Art. 14) I. Sensibilizar, capacitar y profesionalizar de manera permanente a los servidores públicos encargados de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia, atención y asistencia legal a Víctimas de violencia y del delito y a cualquier servidor público que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento judicial, sanción y reparación del daño causado por la Violencia contra las Mujeres... IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres.		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
2.4.1 Promover acciones a favor de la movilidad segura de las mujeres y niñas en los espacios y transporte públicos.	Mujeres y niñas en el espacio público	SNPASEVM
2.4.2 Detectar los factores de riesgo de violencia contra las mujeres y niñas en el espacio y transporte públicos.	Mujeres y niñas en el espacio y transporte público	SNPASEVM
2.4.3 Promover la instalación de servicios de denuncia de violencia contra las mujeres y niñas en los espacios y transporte públicos.	Mujeres y niñas en el espacio y transporte público	SNPASEVM
2.4.4 Impulsar la instalación de botones de emergencia ante riesgos de violencia en transportes, parques, jardines,	Mujeres y niñas en el espacio y transporte público	SNPASEVM

juegos, espacios deportivos, centros comerciales.		
2.4.5 Promover la formación de cuerpos de seguridad especializados en la atención de la violencia contra las mujeres y niñas.	Cuerpos de seguridad especializados en la atención de la violencia contra las mujeres y niñas	SNPASEVM
2.4.6 Impulsar la participación ciudadana en campañas de prevención y acciones de movilidad segura para mujeres.	Participación ciudadana en las comunidades	SNPASEVM
2.4.7 Mejorar las condiciones de infraestructura y alumbrado público para reducir los riesgos de violencia.	Personas en el espacio público	SNPASEVM; SCT

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) 2020- 2024. El documento utilizado para este análisis está publicado en la página de internet de la CONAVIM, cabe mencionar que tiene un sello de agua que dice “Borrador” y que no ha sido publicado aún, al momento del cierre de esta investigación (2020) en el Diario Oficial de la Federación. Aun así, se consideró pertinente analizar su diseño.

El PIPASEVM 2020-2024 tiene cuatro objetivos prioritarios, 14 Estrategias prioritarias y 112 acciones puntuales, categorizadas como específicas, generales o de coordinación. Para efecto de este análisis y de la revisión a la luz del Artículo 38 de la LGAMVLV y se identificó un Objetivo con cinco Estrategias Prioritarias alineadas al Modelo de Prevención del RLGAMVLV.

El objetivo estratégico 1. Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo y las Estrategias Prioritarias 1.1 Promover acciones de prevención con el fin de modificar en la sociedad conductas estereotipadas que fomentan y toleran la violencia contra las mujeres y niñas; 1.2 Impulsar acciones en los procesos educativos para contribuir a erradicar los actos de violencia; 1.3 Impulsar acciones en los centros de trabajo que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres; 1.4 Establecer acciones de prevención de la violencia en el ámbito comunitario para generar espacios públicos seguros para las mujeres, y la 1.5 Impulsar acciones focalizadas a mujeres en situación de riesgo para prevenir la violencia en su contra. De las que se desprenden 41 acciones puntuales. Entre éstas, cinco acciones están relacionadas con el trabajo con hombres y las masculinidades (ver Tablas 21 a la 26).

En esta revisión se advierte que, de las cinco Estrategias prioritarias, dos tienen acciones puntuales relativas a los tres niveles, primario, secundario y terciario; dos Estrategias tienen acciones en el primario y secundario, y una sola Estrategia tiene todas sus acciones en el nivel primario. Se pudo observar que están armonizadas con una gran cantidad de aspectos del Modelo de Prevención.

Las instituciones e instancias que mayoritariamente tienen asignadas las líneas de acción son la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), las Entidades federativas y los municipios, en menor medida tienen el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la Tabla 21 se puede ver el número de acciones designada por institución o instancias, o niveles de gobierno. Cabe destacar que las instituciones a las que les fueron asignadas acciones puntuales son más que las que integran el SNPASEVM y la Comisión de Prevención, lo cual hace inferir que se quiere abarcar mayores sectores de la población. Es importante prever que al ser este un borrador, no es seguro que quede exactamente igual. Una tarea posterior será analizar el PIPASEVM una vez publicado en el Oficial de la Federación.

A continuación, se presenta cada una de las Estrategias prioritarias analizadas.

Tabla 21

Número de acciones puntuales del PIPASEVM 2020-2024 a instrumentar por institución, instancia, sector.

Número de líneas de acción	Institución/Instancia/Sector
16	Entidades Federativas
14	Secretaría de Educación Pública (SEP)
12	Municipios
10	Secretaría de Gobernación (SEGOB)
9	Secretaría de Bienestar (BIENESTAR)
9	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)
8	Secretaría de Salud (SALUD)
7	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
7	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)
6	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
5	Sistema Nacional DIF (SNDIF)
5	Sistema Nacional (SNPASEVM)
4	Secretaría de la Función Pública (SFP)
4	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)
3	Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SE-SIPINNA)
3	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
3	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
3	Secretaría De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
3	Secretaría de Energía (SENER)
2	Secretaría de Economía (SE)
2	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SADER)

2	Administración Pública Federal (APF)
2	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM)
2	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
1	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
1	Secretaría de Cultura (CULTURA)
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La Tabla 22 muestra el Objetivo 1 relativo a la disminución de las violencias contra las mujeres mediante medidas que previenen los factores de riesgo, específicamente la estrategia prioritaria relacionada con la promoción de acciones tendientes a modificar conductas estereotipadas y que fomentan y toleran la violencia contra las mujeres. Se identificaron diez acciones puntuales vinculadas con el Modelo de Prevención, una categorizada como específica y nueve como generales. De estas son tres las acciones que concretamente menciona el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 1.1.3. Fomentar la reeducación de personas agresoras mediante la implementación de un modelo que integre enfoques diferenciados y tome en cuenta evaluaciones de los existentes; la 1.1.7. Implementar campañas que desalienten a los generadores de violencia, enfatizando la constitución del hecho delictivo, a través de publicidad gubernamental y privada, plataformas digitales y redes sociales, y la 1.1.8. Implementar campañas de prevención de violencia contra las mujeres, dirigidas a hombres enfatizando la constitución del hecho delictivo, a través de medios públicos y privados, plataformas digitales y redes sociales.

Tabla 22

Objetivo 1, estrategia prioritaria 1.1 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 1. Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo.
Estrategia prioritaria 1.1 Promover acciones de prevención con el fin de modificar en la sociedad conductas estereotipadas que fomentan y toleran la violencia contra las mujeres y niñas.
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; III. Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas;

VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad, y XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.

Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV:

(Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; IV. Fomentar que los medios de comunicación promuevan el respeto a la dignidad de las mujeres y eviten el uso de lenguaje e imágenes que reproduzcan estereotipos y roles de género que refuerzan y naturalizan la Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres.

(Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores, y c) Nivel terciario, consiste en brindar atención y apoyo a largo plazo a las Víctimas, a fin de prevenirlas de nuevos actos de violencia; II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano.

(Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia.

(Art. 14) I. Sensibilizar, capacitar y profesionalizar de manera permanente a los servidores públicos encargados de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia, atención y asistencia legal a Víctimas de violencia y del delito y a cualquier servidor público que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento judicial, sanción y reparación del daño causado por la Violencia contra las Mujeres. II. Capacitar y educar a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sobre las Modalidades de Violencia; III. Difundir campañas que informen sobre las áreas a las que deberán recurrir las Víctimas para presentar una denuncia; IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.

Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
1.1.1 Establecer acciones de difusión sobre las diferentes violencias que viven las mujeres, desde un enfoque interseccional e intercultural.	Población en general	SNPASEVM
1.1.2. Desarrollar acciones dirigidas a la sociedad para crear conciencia de que los actos de violencia contra las mujeres y las niñas pueden constituir un delito.	Población en general	SNPASEVM

1.1.3. Fomentar la reeducación de personas agresoras mediante la implementación de un modelo que integre enfoques diferenciados y tome en cuenta evaluaciones de los existentes.	Personas agresoras	SALUD CONAVIM INPI BIENESTAR Entidades Fed. SEGOB
1.1.4. Promover procesos de formación para el funcionariado de los niveles federal, estatal y municipal, sobre identificación y prevención de factores de riesgo de violencia contra las mujeres, con evaluación de impacto.	Funcionariado de los niveles federal, estatal y municipal	Entidades Fed. APF Municipios
1.1.5. Establecer medidas normativas y de seguimiento en los medios de comunicación para evitar mensajes estereotipados de género que propician la violencia contra las mujeres.	Medios de comunicación Población en general	SEGOB
1.1.6. Generar acciones con enfoque interseccional e intercultural de detección de las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas, para brindar información sobre servicios de atención integral especializada.	Mujeres, adolescentes y niñas	CONAVIM INPI BIENESTAR Entidades Fed. Municipios SEP SNDIF CONAPRED
1.1.7. Implementar campañas que desalienten a los generadores de violencia, enfatizando la constitución del hecho delictivo, a través de publicidad gubernamental y privada, plataformas digitales y redes sociales.	Generadores de violencia Medios de comunicación públicos y privados	CONAVIM INPI BIENESTAR Entidades Fed. Municipios SEP SNDIF
1.1.8. Implementar campañas de prevención de violencia contra las mujeres, dirigidas a hombres enfatizando la constitución del hecho delictivo, a través de medios públicos y privados, plataformas digitales y redes sociales.	Hombres Medios de comunicación públicos y privados	CONAVIM INPI BIENESTAR Entidades Fed. Municipios SEP SNDIF
1.1.9. Implementar acciones de respuesta inmediata ante los actos de violencia contra las mujeres a fin de garantizar la no repetición.	Mujeres en situación de violencia	SNPASEVM
1.1.10. Incentivar la denuncia de los actos de violencia contra las mujeres, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.	Mujeres en situación de violencia Autoridades de los tres órdenes de gobierno	SNPASEVM

La Tabla 23 muestra el Objetivo 1 relativo a la disminución de las violencias contra las mujeres mediante medidas que previenen los factores de riesgo, específicamente la estrategia

prioritaria relacionada con el impulso de acciones para erradicar la violencia contra las mujeres en el sector educativo. Se identificaron diez acciones puntuales específicamente vinculadas con el Modelo de Prevención, siete categorizadas como específicas y tres como generales, de las cuales ninguna acción menciona el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades. Aunque indirectamente hay líneas que mencionan el trabajo con Educación Integral en Sexualidad que sí incluye ese componente, sin embargo, no es posible afirmar que vaya a ser incluido.

TABLA 23

Objetivo 1, estrategia prioritaria 1.2 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 1. Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo.		
Estrategia prioritaria 1.2 Impulsar acciones en los procesos educativos para contribuir a erradicar los actos de violencia.		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia. (Art. 14) II. Capacitar y educar a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sobre las Modalidades de Violencia; IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres. .		
Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo

1.2.1 Promover en la política educativa nacional, la transversalización de las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y los derechos humanos de las mujeres para prevenir, atender y erradicar la violencia contra niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.	Ámbito educativo	SEP
1.2.2 Incorporar en planes y programas de estudio de todos los niveles las perspectivas de género, interseccional, intercultural y los derechos humanos y la cultura de paz, que fomenten relaciones igualitarias entre mujeres y hombres.	Comunidad educativa de todos los niveles	SEP
1.2.3 Asegurar que, en la formación del personal docente, directivo, de supervisión escolar y otros agentes educativos se incluyan contenidos sobre las causas y consecuencias de las violencias contra las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres y su derecho a una vida libre de violencia	Personal docente, directivo, de supervisión escolar y otros agentes educativos	SEP
1.2.4 Actualizar en los libros de texto gratuitos los contenidos sobre los derechos humanos de las mujeres y no discriminación para prevenir la violencia.	Comunidad educativa	SEP
1.2.5 Establecer en las normas que regulan la organización escolar de los diferentes niveles educativos, acciones que fomenten el conocimiento y aplicación de los derechos humanos de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, con enfoque interseccional e intercultural.	Comunidad educativa de los diferentes niveles educativos	SEP
1.2.6 Diseñar, aplicar y evaluar protocolos para la detección, atención y sanción de casos de violencia de género, acoso y hostigamiento sexual al interior de las escuelas de Educación Básica.	Comunidad educativa de nivel básico	SEP
1.2.7 Promover acciones que generen la participación de las familias en la prevención, detección y atención de la violencia contra niñas, adolescentes y jóvenes en las escuelas.	Familias	SEP
1.2.8 Fortalecer las acciones de prevención del embarazo infantil y adolescente, en alineación con la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes.	Población infantil y adolescente	SEP

1.2.9 Fomentar acciones en materia de educación sexual integral con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.	Comunidad educativa Población en general	SEP SEGOB SALUD BIENESTAR INPI CONAPRED SE-SIPINNA
1.2.10 Acompañar a instituciones de educación media superior y superior en la creación de mecanismos y procedimientos de prevención y la sanción administrativa a casos de violencia de género, acoso y hostigamiento sexual.	Instituciones de educación media superior y superior	SEP CONAVIM INMUJERES SFP Entidades Federativas CONACYT

La Tabla 24 muestra el Objetivo 1 relativo a la disminución de las violencias contra las mujeres mediante medidas que previenen los factores de riesgo, específicamente la estrategia prioritaria relacionada con el impulso de acciones para erradicar la violencia contra las mujeres en los centros de trabajo. Se identificaron seis acciones puntuales generales vinculadas con el Modelo de Prevención, de las cuales una acción menciona el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 1.3.6 Impulsar acciones dirigidas a empleadores y funcionarios para dar a conocer los programas de reeducación de agresores.

Tabla 24

Objetivo 1, estrategia prioritaria 1.3 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 1. Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo.
Estrategia prioritaria 1.3 Impulsar acciones en los centros de trabajo que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres.
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad,

justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano, y (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia. Las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán realizar acciones correspondientes a la prevención de la violencia en el ámbito familiar, laboral, docente, institucional y en la comunidad.		
Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
1.3.1 Fomentar la difusión, aplicación y seguimiento de la Norma Mexicana NMXR-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.	Mujeres en el ámbito laboral	STPS INMUJERES CONAPRED
1.3.2 Establecer un protocolo único de prevención, atención y sanción de los tipos de violencia contra las mujeres, desde un enfoque interseccional e intercultural para los centros de trabajo.	Mujeres en el ámbito laboral	STPS CONAPRED SALUD INPI SE-SIPINNA SRE SNDIF
1.3.3 Dirigir acciones de sensibilización y/o formación a empleadores, empleadas y empleados sobre las causas y consecuencias de las violencias contra las mujeres.	Empleadores, empleadas y empleados	STPS SFP APF Entidades Fed.
1.3.4 Impulsar acciones coordinadas con el sector privado para la prevención de la violencia contra las mujeres.	Sector privado	STPS INMUJERES
1.3.5 Difundir las buenas prácticas de combate a la violencia en los centros de trabajo.	Centros de trabajo	STPS SFP
1.3.6 Impulsar acciones dirigidas a empleadores y funcionarios para dar a conocer los programas de reeducación de agresores.	Empleadores y funcionarios	STPS SFP

La Tabla 25 muestra el Objetivo 1 relativo a la disminución de las violencias contra las mujeres mediante medidas que previenen los factores de riesgo, específicamente la estrategia prioritaria está relacionada las acciones de prevención en el ámbito comunitario para la generación de espacios públicos seguros. Se identificaron diez acciones puntuales generales vinculadas con el Modelo de Prevención, de las que una acción concretamente menciona el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 1.4.2 Realizar campañas que promuevan modelos de masculinidades no violentas y relaciones igualitarias.

Tabla 25

Objetivo 1, estrategia prioritaria 1.4 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 1. Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo.		
Estrategia prioritaria 1.4 Establecer acciones de prevención de la violencia en el ámbito comunitario para generar espacios públicos seguros para las mujeres.		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores, y c) Nivel terciario, consiste en brindar atención y apoyo a largo plazo a las Víctimas, a fin de prevenirlas de nuevos actos de violencia; II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia. Las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán realizar acciones correspondientes a la prevención de la violencia en el ámbito familiar, laboral, docente, institucional y en la comunidad. (Art. 14) IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres, y VI. Asignar presupuestos públicos con Perspectiva de Género.		
Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
1.4.1 Generar redes a nivel municipal para la prevención de la violencia contra las mujeres con participación de instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, mujeres, niñas y adolescentes.	Municipios Instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, mujeres, niñas y adolescentes	BIENESTAR SSPC SCT SENER SEDATU Entidades Fed. Municipios

1.4.2 Realizar campañas que promuevan modelos de masculinidades no violentas y relaciones igualitarias.	Hombres	SNPASEVM
1.4.3 Asignar presupuesto con perspectiva de género para el mejoramiento de la infraestructura física en zonas de alta incidencia de violencia contra las mujeres.	Mujeres en el espacio público, en zonas de alta incidencia de violencia contra las mujeres	BIENESTAR SSPC SCT SENER SEDATU Entidades Fed. Municipios SHCP
1.4.4 Generar condiciones de seguridad para que las jóvenes se apropien de espacios públicos con el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de recreación en municipios con altos índices de violencia contra las mujeres.	Mujeres jóvenes en municipios con altos índices de violencia contra las mujeres	SSPC SCT SENER SEDATU Entidades Fed. Municipios SHCP SEP CULTURA
1.4.5 Crear aplicaciones informáticas para que las usuarias de los espacios públicos identifiquen los lugares seguros y cuente con botón de emergencia conectado a SSPC, fiscalías y al C5.	Mujeres en el espacio público	SSPC SCT SEDATU
1.4.6 Coordinar acciones con estados y municipios para el establecimiento de un protocolo de prevención de violencia contra las mujeres en el transporte público.	Mujeres en el transporte público	SCT Entidades Fed. Municipios
1.4.7 Establecer campañas dirigidas a niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en zonas con altos índices de trata, para concientizar sobre factores de riesgo y ofrezcan información sobre instancias de protección.	Niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en zonas con altos índices de trata	SE SADER SEMARNAT INPI
1.4.8 Focalizar programas de fomento al empleo en zonas con alto índice de violencia social para mujeres que viven violencia, adoptando las perspectivas interseccional e intercultural.	Mujeres en el ámbito laboral en zonas con alto índice de violencia social	SE SADER SEMARNAT INPI
1.4.9 Fomentar el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en los Centros de mando, de atención a emergencias o de Inteligencia (C5 o C4) para la identificación y georreferenciación de espacios con mayor incidencia de violencia contra las mujeres.	Centros de mando, de atención a emergencias o de Inteligencia (C5 o C4) Mujeres en espacios con mayor índice de violencia contra las mujeres	SSPC SCT Entidades Fed. Municipios
1.4.10 Generar acciones de prevención de la ciberviolencia contra las mujeres, considerando al espacio digital como una extensión del ámbito comunitario.	Mujeres en el espacio digital	SCT Entidades Fed. Municipios

La Tabla 26 muestra el Objetivo 1 relativo a la disminución de las violencias contra las mujeres mediante medidas que previenen los factores de riesgo, específicamente la estrategia prioritaria sobre el impulso de acciones focalizadas a mujeres en situación de riesgo. Se identificaron cinco acciones puntuales, dos específicas y tres generales, vinculadas con el Modelo de Prevención. De las cuales no se encontró alguna acción que concretamente menciona trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades.

Tabla 26

Objetivo 1, estrategia prioritaria 1.5 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo 1. Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo.
Estrategia prioritaria 1.5 Impulsar acciones focalizadas a mujeres en situación de riesgo para prevenir la violencia en su contra.
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad, y XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores. II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; IV. El grado de pobreza, marginación y analfabetismo, así como la esperanza de vida de la población a la que va dirigida; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano, y (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia. (Art. 14) V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres. III. Difundir campañas que informen sobre las áreas a

las que deberán recurrir las Víctimas para presentar una denuncia; IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.		
Acción puntal	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
1.5.1 Desarrollar programas y acciones dirigidos a la sociedad, encaminados a crear conciencia de la importancia de la labor de las defensoras de derechos humanos y prevenir agresiones en su contra.	Población en general Defensoras de derechos humanos	SEGOB
1.5.2 Diseñar una campaña que difunda la labor de las periodistas como actrices necesarias en la democracia de nuestro país y su aporte en la preservación de la libertad de expresión.	Población en general Mujeres periodistas	SEGOB
1.5.3 Promover campañas contra el acoso y el hostigamiento sexual dirigidas a mujeres, niñas y jóvenes migrantes, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.	Población en general Mujeres, niñas y jóvenes migrantes, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria	SEGOB SRE SNDIF INPI SE-SIPINNA
1.5.4 Diseñar programas y acciones dirigidos a fomentar la denuncia de violencia hacia mujeres, niñas y jóvenes migrantes, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.	Mujeres, niñas y jóvenes migrantes, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria	SEGOB SRE
1.5.5 Generar estrategias de comunicación para prevenir la violencia contra grupos de población con mayor vulnerabilidad como niñas y mujeres indígenas, adultas mayores, mujeres privadas de su libertad e integrantes de la comunidad LBTTTI, entre otros.	Población en general Grupos de población con mayor vulnerabilidad	SEGOB

La Prevención en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

La Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) en el artículo 17, establece que “la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural”. Además, refiere que la Política Nacional deberá considerar: “Adoptar las medidas necesarias para la erradicación de la violencia contra las mujeres” (Art. 17, Fracc. VII). Y que el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) propondrá el PROIGUALDAD de acuerdo con las normativas aplicables (Art. 29).

Si bien el PIPASEVM es el programa encargado de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, por mandato de la LGIMH se debe incluir un objetivo al respecto en el PROIGUALDAD. Por ello se decidió incluir su revisión en este apartado.

En seguida se presenta el análisis de cada uno de los programas:

- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012, aprobado mediante Decreto publicado en el DOF, el 18 de agosto de 2009.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, aprobado mediante Decreto publicado en el DOF el 30 de agosto de 2013.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, aprobado mediante Decreto publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2020.

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2009-2012. Este programa nacional considera 7 objetivos estratégicos orientados a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, 24 Estrategias y 149 líneas de acción. En el marco de esta revisión se contrastó con el artículo 38 de la LGAMVLV y con el Modelo de Prevención del RLGAMVLV (artículos 10 al 14) y se decidió analizar el Objetivo estratégico 4. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y su Estrategia 4.1. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres.

Cabe mencionar que el PROIGUALDAD 2009 2012 no establecía una asignación directa de las líneas de acción a alguna institución particular. Sin embargo, sí hace la acotación de que las acciones derivadas del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios deben implementarse mediante la coordinación del Sistema Nacional de Igualdad.

La Tabla 27 muestra el Objetivo 4 que hace referencia a la garantía del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como la estrategia sobre la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Se identificaron siete líneas de acción vinculadas con el Modelo de Prevención. De las cuales se encontraron dos líneas de acción que concretamente menciona trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 4.1.3. Incrementar las acciones y programas de prevención de la violencia en la familia y en el noviazgo en adolescentes y jóvenes, a través de mecanismos de información y campañas para erradicar el autoritarismo familiar, los roles y estereotipos sexistas, las prácticas de resolución violenta de conflictos, el machismo y la legitimación social al uso de la violencia, y la 4.1.7. Promover, con las instancias competentes, las acciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la paternidad responsable y reducir el impacto de la violencia patrimonial y económica que afecta

el bienestar de las familias y los derechos de protección a la infancia establecidos en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Tabla 27

Objetivo estratégico 4, estrategia 4.1 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo estratégico 4. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.	
Estrategia 4.1. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres.	
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; III. Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; IX. Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia; X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres; y XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.	
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV:	
(Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres.	
(Art. 11) I. Niveles del Modelo:	
a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres;	
b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores, y II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres;	
(Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres;	
(Art. 14) IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres;	
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará
4.1.1. Elaborar y poner en marcha el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el marco del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.	Personas servidoras públicas que diseñan, instrumentan y evalúan políticas públicas en esta materia Titulares y personal directivo de instituciones públicas Organizaciones de la Sociedad Civil relacionadas con el tema Mujeres

<p>4.1.2. Integrar el Banco Nacional de Datos de casos de violencia de género, asegurando la disposición de información confiable, oportuna, imparcial y certera para ponderar la declaratoria de alerta de violencia de género.</p>	<p>Personas servidoras públicas que diseñan, instrumentan y evalúan políticas públicas en esta materia Titulares y personal directivo de instituciones públicas Organizaciones de la Sociedad Civil relacionadas con el tema de Mujeres</p>
<p>4.1.3. Incrementar las acciones y programas de prevención de la violencia en la familia y en el noviazgo en adolescentes y jóvenes, a través de mecanismos de información y campañas para erradicar el autoritarismo familiar, los roles y estereotipos sexistas, las prácticas de resolución violenta de conflictos, el machismo y la legitimación social al uso de la violencia.</p>	<p>Familias Adolescentes Jóvenes Hombres</p>
<p>4.1.4. Mejorar la cobertura, la calidad y la coordinación institucional de los servicios de atención a las víctimas directas e indirectas de la violencia de género, así como alentar la creación de nuevos servicios para atender las modalidades de la violencia de género contempladas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p>	<p>Mujeres en situación de violencia Víctimas directas e indirectas de violencia</p>
<p>4.1.5. Promover la incorporación de la formación en género y el conocimiento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de los derechos humanos de las mujeres, en los manuales de formación del personal de seguridad pública (agentes de la policía preventiva, policía ministerial, peritos y custodios), y en la profesionalización del personal que brinda servicios de salud.</p>	<p>Personal de seguridad pública Personal que brinda servicios de salud</p>
<p>4.1.6. Desarrollar investigaciones y encuestas que aporten conocimiento sobre los factores protectores y detonantes de la violencia de género.</p>	<p>Personas servidoras públicas que diseñan, instrumentan y evalúan políticas públicas en esta materia Titulares y personal directivo de instituciones públicas Organizaciones de la Sociedad Civil relacionadas con el tema Mujeres</p>
<p>4.1.7. Promover, con las instancias competentes, las acciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la paternidad responsable y reducir el impacto de la violencia patrimonial y económica que afecta el bienestar de las familias y los derechos de protección a la infancia establecidos en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p>	<p>Padres Familias Niñas, niños y adolescentes</p>

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018. Este documento tiene seis objetivos transversales, 36 Estrategias, y 314 líneas de acción. A diferencia del anterior Programa, obliga a las instituciones a su instrumentalización, y clasifica las líneas de acción de acuerdo con su tipo: específica, general, de coordinación y define qué institución, además del INMUJERES, debe darle seguimiento. Uno de sus objetivos está dedicado al tema de la violencia contra las mujeres, el Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva. Este objetivo se analiza, según la metodología empleada en este apartado.

Este objetivo tiene tres Estrategia relacionadas con el Modelo de Prevención: estrategias, 2.1 Incrementar, promover y fortalecer la prevención integral y eficaz de la violencia contra mujeres y niñas; 2.2 Promover conductas y prácticas no violentas, respeto a las mujeres y resolución pacífica de conflictos en escuelas y familias, y 2.4 Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras; de las que se desprenden 30 líneas de acción alineadas al artículo 38 de la LGAMVLV y al RGAMVLV (ver Tablas 28 a la 30). Asimismo, se identificaron dos líneas de acción vinculadas al trabajo con hombres y las masculinidades: 2.2.5 Incorporar talleres y materiales pedagógicos auxiliares para educar en la no violencia, la tolerancia, las nuevas masculinidades, y la 2.4.8 Integrar una Red de Promotores de la no violencia hacia las mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas.

Todas las Estrategias parten del nivel primario de prevención, solamente una de ellas tiene líneas de acción en el nivel secundario.

Las instituciones que más líneas de acción específicas tuvieron a cargo durante ese periodo, al respecto de la prevención, fueron la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con 13; la Secretaría de Educación Pública (SEP) con 11; la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con 8; la Comisión de los Pueblos Indígenas (CDI) con 8, y el Consejo para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) con 6. Tuvieron dos líneas asignadas el Sistema Nacional de Salud (SNS) y la Secretaría de Turismo (SECTUR) y una línea las siguientes instituciones: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM); Sistema Nacional DIF; Secretaría de Salud (SSA); Procuraduría General de la República (PGR); el Consejo Nacional de Población (CONAPO); Instituto Nacional de Migración (INM), y el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS).

La Tabla 28 muestra el Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva; la estrategia

está relacionada con mejorar la prevención integral y eficaz de la violencia contra las mujeres y las niñas. Se identificaron diez líneas de acción específicas vinculadas con el Modelo de Prevención, de las que ninguna acción concretamente menciona el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades.

Tabla 28

Objetivo transversal 2, estrategia 2.1 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva
Estrategia 2.1 Incrementar, promover y fortalecer la prevención integral y eficaz de la violencia contra mujeres y niñas.
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; IV. Fomentar que los medios de comunicación promuevan el respeto a la dignidad de las mujeres y eviten el uso de lenguaje e imágenes que reproduzcan estereotipos y roles de género que refuerzan y naturalizan la Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores. II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia. (Art. 14) III. Difundir campañas que informen sobre las áreas a las que deberán recurrir las Víctimas para presentar una denuncia; IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de

género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres, y IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres;		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
2.1.1 Fortalecer las acciones para la detección de la violencia contra las mujeres y las niñas en el sistema de salud.	Mujeres y niñas en situación de violencia (sistema de salud)	SNS
2.1.2 Impulsar el cumplimiento de la Norma de Salud 046SSA2-2005.	Mujeres y niñas en situación de violencia (sistema de salud)	SNS
2.1.3 Desarrollar y aplicar un protocolo para la detección y denuncia de violencia hacia mujeres y niñas en centros educativos.	Mujeres y niñas en situación de violencia (centros educativos)	SEP
2.1.4 Eliminar cualquier imagen, contenido o estereotipo sexista y/o misógino de libros de texto en educación básica, media y media superior.	Estudiantes de nivel básico, medio superior y superior	SEP
2.1.5 Promover la elaboración de códigos de conducta y guías para la eliminación de contenidos misóginos y discriminatorios.	Medios de comunicación	SEGOB
2.1.6 Eliminar estereotipos sexistas y/o misóginos en los mensajes o anuncios de publicidad.	Medios de comunicación	SEGOB
2.1.7 Eliminar la exhibición o tolerancia de la violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación impresos y audiovisuales.	Población en general Mujeres Medios de comunicación	SEGOB
2.1.8 Elaborar una guía y promover acciones para eliminar la estigmatización de las víctimas de feminicidios y delitos sexuales en los medios.	Mujeres en situación de violencia Medios de comunicación	CONAVIM
2.1.9 Realizar campañas permanentes para difundir el derecho de mujeres y niñas a una vida libre de violencia y los contenidos de la LGAMVLV.	Población en general Medios de comunicación	SEGOB
2.1.10 Promover el conocimiento de las mujeres sobre la localización de los servicios de atención a la violencia de género.	Mujeres en situación de violencia	SEGOB

Dependencia/entidad encargada del seguimiento por cada línea de acción: el INMUJERES: 2.1.1, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8, 2.1.9 y 2.1.10; el CNEGSR: 2.1.1 y 2.1.2; la CONAVIM: 2.1.1, y el CONAPRED: 2.1.4 y 2.1.5

La Tabla 29 muestra el Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva y la estrategia que promueve conductas y prácticas no violentas en escuelas y familias. Se identificaron diez líneas de acción específicas vinculadas con el Modelo de Prevención, de las que una línea de acción concretamente menciona el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 2.2.5 Incorporar talleres y materiales pedagógicos auxiliares para educar en la no violencia, la tolerancia, las nuevas masculinidades.

Tabla 29

Objetivo transversal 2, estrategia 2.2 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención

Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva
Estrategia 2.2 Promover conductas y prácticas no violentas, respeto a las mujeres y resolución pacífica de conflictos en escuelas y familias.
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; IV. Fomentar que los medios de comunicación promuevan el respeto a la dignidad de las mujeres y eviten el uso de lenguaje e imágenes que reproduzcan estereotipos y roles de género que refuerzan y naturalizan la Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; (Art. 14) III. Difundir campañas que informen sobre las áreas a las que deberán recurrir las Víctimas para presentar una denuncia; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.

Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
2.2.1 Establecer códigos de conducta en las escuelas para eliminar la violencia entre varones, mujeres, niñas y adolescentes.	Varones, mujeres, niñas y adolescentes en las escuelas	SEP CONAPRED
2.2.2 Establecer mecanismos de detección y sanción del maltrato docente.	Estudiantes Docentes	SEP
2.2.3 Promover la creación de una instancia para recibir y atender denuncias de maltrato, hostigamiento y acoso sexual en las escuelas.	Estudiantes Comunidad educativa	SEP
2.2.4 Establecer un mecanismo para detectar violencia escolar y familiar en el sistema escolar.	Comunidad educativa Familias	SEP
2.2.5 Incorporar talleres y materiales pedagógicos auxiliares para educar en la no violencia, la tolerancia, las nuevas masculinidades.	Comunidad educativa	SEP
2.2.6 Incorporar en los planes de estudio el tema de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.	Estudiantes	SEP
2.2.7 Promover la formación docente sensible al género, el respeto a los derechos humanos y la no violencia.	Personal docente	SEP
2.2.8 Desarrollar campañas y acciones para difundir entre las familias las consecuencias del maltrato y la violencia familiar.	Familias	SEP SEGOB DIF SECTUR SSA
2.2.9 Desarrollar campañas y acciones de prevención sobre la explotación y trata de personas.	Población en general Víctimas de trata de personas	SEGOB SECTUR PGR
2.2.10 Promover campañas efectivas de sana convivencia e integración familiar.	Familias	SEGOB CONAPO

Dependencia/entidad encargada del seguimiento por cada línea de acción: SNIMH: 2.2.1, 2.2.2 y 2.2.4; INMUJERES: 2.2.3 y 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.9 y 2.2.10

La Tabla 30 muestra el Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva y la estrategia que garantiza una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras. Se identificaron nueve líneas de acción específicas y una de coordinación vinculadas con el Modelo de Prevención. De esta línea de acción concretamente una menciona el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 2.4.8 Integrar una

Red de Promotores de la no violencia hacia las mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas.

Tabla 30

Objetivo transversal 2, estrategia 2.4 y líneas de acción vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva		
Estrategia 2.4 Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; (Art. 14) III. Difundir campañas que informen sobre las áreas a las que deberán recurrir las Víctimas para presentar una denuncia; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.		
Línea de acción	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo

2.4.1 Traducir con enfoque de interculturalidad y en lengua indígena, el contenido de la LGAMVLV y los servicios que se prestan.	Población en general Población indígena	SEDESOL CONAPRED CDI
2.4.2 Realizar campañas radiofónicas en lenguas indígenas para difundir los contenidos de la LGAMVLV, los servicios y líneas telefónicas de atención.	Población indígena	SEDESOL CONAPRED CDI SEGOB
2.4.3 Difundir en espacios públicos los teléfonos de servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia.	Población en general Mujeres víctimas de violencia	INMUJERES Coordinadora de la Estrategia
2.4.4 Incorporar acciones dirigidas a los servicios de atención de la violencia en contra de niñas y mujeres jornaleras.	Niñas y mujeres jornaleras en situación de violencia	SEDESOL CDI
2.4.5 Promover la formación de personal indígena, para brindar servicios de atención a mujeres, niñas y adultas mayores, víctimas de violencia.	Personal indígena Mujeres, niñas, adultas mayores, víctimas de violencia	SEDESOL CONAPRED CDI SEGOB
2.4.6 Incorporar en los fondos destinados a municipios indígenas, compromisos con autoridades para erradicar: venta de mujeres y niñas y matrimonios forzados	Mujeres y niñas víctimas de violencia en municipios indígenas	SEDESOL CONAPRED CDI
2.4.7 Sensibilizar y capacitar a las autoridades indígenas en los contenidos de la LGAMVLV.	Autoridades indígenas	SEDESOL CONAPRED CDI
2.4.8 Integrar una Red de Promotores de la no violencia hacia las mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas.	Hombres promotores de la no violencia, en comunidades indígenas	SEDESOL, SEP, SEGOB, CONAPRED CDI
2.4.9 Integrar programas de prevención y atención de la violencia para mujeres discapacitadas y migrantes en sus programas especiales.	Mujeres discapacitadas y migrantes	INM CONADIS
2.4.10 Traducir en lenguajes Braille y de señas contenidos y alcances de la LGAMVLV y teléfonos de servicios para su atención.	Personas con alguna discapacidad	CDI, SEGOB SEDESOL

Dependencia/entidad encargada del seguimiento por cada línea de acción: INMUJERES: 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4, 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7, 2.4.8, 2.4.9 y 2.4.10, y SEGOB: 2.4.9

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024. Este programa nacional tiene seis objetivos prioritarios, 37 Estrategias prioritarias y 267 Acciones puntuales. Este documento especifica que las Acciones puntuales están catalogadas en específicas, generales o de coordinación, las cuales, a las instituciones, le son asignadas para su instrumentación o seguimiento.

En este apartado se revisará el Objetivo prioritario 4 Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad. Este tiene siete Estrategias prioritarias, pero solo son tres en las que se encuentran líneas de acción vinculadas con la Prevención: 4.1. Estrategia prioritaria Fortalecer el marco institucional para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia; 4.2 Impulsar la transformación de comportamientos y normas socioculturales para fomentar una cultura libre de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, con perspectiva de género e interseccional y la 4.7 Fomentar la participación activa, corresponsable, democrática y efectiva de los distintos sectores de la sociedad en la prevención de la VCMNA, para detonar cambios significativos y sostenibles en favor del derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia.

A su vez en estas estrategias prioritarias se encontraron 20 acciones puntuales de prevención de la violencia contra las mujeres. De las cuales cuatro están vinculadas con el trabajo con hombres y las masculinidades. Ver Tablas 32 a la 34.

En la Tabla 31 se muestran las instituciones, instancias o sectores que estarán a cargo de la ejecución de las acciones puntuales. Se observa que el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Instituciones que en el SPASEVM están en la Comisión de Prevención.

Tabla 31

Número de Líneas de acción a instrumentar y a dar seguimiento por institución, instancia, sector

Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Número de líneas de acción a instrumentar por Dependencia o Entidad	Número de líneas de acción por Dependencia o Entidad Coordinadora (encargada del seguimiento)
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	13	13
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	12	3
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM)	8	

Secretaría de Educación Pública (SEP)	7	2
Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)	3	
Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)	3	1
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) Secretaría de Cultura (CULTURA), Sistema Nacional DIF (SNDIF) y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)	2	
Secretaría de la Función Pública (SFP)		1
Fiscalía General de la República (FGR), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Bienestar (BIENESTAR), Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría Ejecutiva del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SE-SIPINNA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).	1	

A continuación, se presentan los resultados de la revisión de cada una de las estrategias mencionadas. Y adicionalmente, de la revisión completa del PROIGUALDAD 2020-2024, presentan tres objetivos prioritarios más que tienen algunas acciones puntuales enmarcadas en la prevención, el trabajo con hombres y las masculinidades.

La Tabla 32 muestra el Objetivo prioritario 4. Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad y su Estrategia prioritaria 4.1 Fortalecer el marco institucional para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia. Al respecto se observa la alineación con el Modelo de Prevención en cuatro acciones puntuales específicas, y tres generales. De estas no se encontró ninguna acción que concretamente mencione el trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades. En esta estrategia se identifican los tres niveles del modelo de prevención de la violencia contra las mujeres: primaria, secundaria y terciaria.

Tabla 32

Objetivo prioritario 4, estrategia 4.1 y acciones puntuales vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo prioritario 4. Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad.
Estrategia prioritaria 4.1 Fortalecer el marco institucional para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia.

Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.

Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV:

(Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres.

(Art. 11) I. Niveles del Modelo:

a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores, y c) Nivel terciario, consiste en brindar atención y apoyo a largo plazo a las Víctimas, a fin de prevenirlas de nuevos actos de violencia;

II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano.

(Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos;

III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia.

(Art. 14) III. Difundir campañas que informen sobre las áreas a las que deberán recurrir las Víctimas para presentar una denuncia; IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.

Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
4.1.1 Promover la armonización de las leyes existentes relativas al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia para favorecer que en las entidades federativas se apeguen a los estándares internacionales garantizando la inclusión de la PG, intercultural y diversidad sexual.	Entidades Federativas	INMUJERES SEGOB
4.1.2 Promover adecuaciones a las normas, procedimientos y mecanismos necesarios a fin de garantizar una atención expedita, eficaz, con PG, derechos humanos y pertinencia cultural a todas las personas que denuncian violencia sexual, particularmente la cometida contra niñas y niños.	Personas que denuncian violencia sexual Niñas y niños	CONAVIM FGR SEGOB
4.1.3 Impulsar la articulación de las unidades de atención referencia y contrareferencia para mujeres, niñas y	Mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia	INMUJERES INDESOL

adolescentes, que incluyan aquellas destinadas a los ámbitos institucionales.		CONAVIM SEGOB
4.1.4 Impulsar la elaboración y aplicación de un mecanismo de prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual para universidades e instituciones de educación superior.	Universidades e instituciones de educación superior	SE INMUJERES CONAVIM
4.1.5 Fortalecer y actualizar el Protocolo de prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal.	APF	INMUJERES SFP CONAVIM
4.1.6 Impulsar la armonización del tipo penal de feminicidio en los códigos penales estatales de conformidad con los estándares internacionales en la materia.	Entidades Federativas	SEGOB INMUJERES CONAVIM
4.1.7 Promover la coordinación entre autoridades para la armonización jurídica a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres y niñas, así como atender progresivamente recomendaciones internacionales del Comité CEDAW.	APF	SRE INMUJERES SEGOB CEAV CONAPRED CONAVIM

La Tabla 33 muestra el Objetivo prioritario 4. Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad y su Estrategia prioritaria 4.2 Impulsar la transformación de comportamientos y normas socioculturales para fomentar una cultura libre de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, con perspectiva de género e interseccional. De estas siete acciones puntuales son específicas y dos de coordinación. Entre ellas se detectaron cuatro acciones que hacen referencia al trabajo con hombres o con el tema de las masculinidades: la 4.2.2 Promover la incorporación en los planes, programas de estudio de educación básica, media y superior, contenidos para desarticular prácticas violentas de la masculinidad, el amor romántico y fomentar el respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.; la 4.2.3 Implementar procesos comunitarios de trabajo educativo y cultural con niños y hombres jóvenes y adultos a fin de generar actitudes, comportamientos y normas sociales favorables a la no violencia y el respeto al cuerpo de las mujeres y las niñas, y la 4.2.4 Impulsar acciones que promuevan modelos de crianza inclusivos, no violentos, con enfoque de derechos humanos y PG dirigidos a las madres, padres y personas cuidadoras de niñas, niños y adolescentes a fin de prevenir la violencia contra las mujeres.

En esta estrategia se identifica el nivel de intervención primaria del modelo de prevención de la violencia contra las mujeres.

Tabla 33

Objetivo prioritario 4, estrategia 4.2 y acciones puntuales vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo prioritario 4. Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad.		
Estrategia prioritaria 4.2 Impulsar la transformación de comportamientos y normas socioculturales para fomentar una cultura libre de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, con perspectiva de género e interseccional.		
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.		
Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; IV. Fomentar que los medios de comunicación promuevan el respeto a la dignidad de las mujeres y eviten el uso de lenguaje e imágenes que reproduzcan estereotipos y roles de género que refuerzan y naturalizan la Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres; V. Fomento de la cultura de la legalidad, así como de la denuncia. (Art. 14) III. Difundir campañas que informen sobre las áreas a las que deberán recurrir las Víctimas para presentar una denuncia; IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la Violencia contra las Mujeres; V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.		
Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
4.2.1 Impulsar acciones de comunicación que promuevan la	Medios de comunicación Población en general	SEGOB SEP

eliminación de la cultura misógina, así como los estereotipos que promueven la violencia contra las mujeres y violencia en el noviazgo con enfoque interseccional.	Hombres	INMUJERES CONAPRED CONAVIM
4.2.2 Promover la incorporación en los planes, programas de estudio de educación básica, media y superior, contenidos para desarticular prácticas violentas de la masculinidad, el amor romántico y fomentar el respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.	Estudiantes de educación básica, media superior y superior Hombres	SEP
4.2.3 Implementar procesos comunitarios de trabajo educativo y cultural con niños y hombres jóvenes y adultos a fin de generar actitudes, comportamientos y normas sociales favorables a la no violencia y el respeto al cuerpo de las mujeres y las niñas.	Niños Hombres jóvenes y adultos	SEP CULTURA BIENESTAR
4.2.4 Impulsar acciones que promuevan modelos de crianza inclusivos, no violentos, con enfoque de derechos humanos y PG dirigidos a las madres, padres y personas cuidadoras de niñas, niños y adolescentes a fin de prevenir la violencia contra las mujeres.	Madres, padres y personas cuidadoras de niñas, niños y adolescentes	SEP SNDIF
4.2.5 Promover la aplicación del Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación públicos y privados a fin de garantizar sanciones adecuadas para evitar estereotipos de género discriminatorios.	Medios de comunicación públicos y privados	SEGOB
4.2.6 Promover la difusión de imágenes positivas de mujeres indígenas, rurales, afromexicanas, migrantes y refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación públicos y privados y digitales que promuevan una cultura libre de discriminación.	Medios de comunicación públicos, privados y digitales Población en general Mujeres indígenas, rurales, afromexicanas, migrantes y refugiadas y solicitantes de asilo	SEGOB CULTURA INPI COMAR SRE
4.2.7 Implementar campañas de información dirigidas a niñas, niños, madres, padres de familia, tutores o personas cuidadoras sobre abuso sexual infantil, matrimonio infantil y mecanismos de denuncia con PG y pertinencia cultural.	Medios de comunicación Niñas, niños, madres, padres de familia, tutores o personas cuidadoras	SEGOB SEP INMUJERES CONAPO INPI SE-SIPINNA SNDIF

4.2.8 Promover que los medios de radiodifusión, prensa, publicidad y comunicación digital erradiquen los contenidos de violencia contra las mujeres y las niñas, aseguren coberturas informativas responsables sobre VCMN y feminicidio y contribuyan a la erradicación de la ciberviolencia.	Medios de radiodifusión, prensa, publicidad y comunicación digital Población en general	SEGOB INMUJERES
4.2.9 Promover la eliminación de la trata de personas y el trabajo infantil, a fin de sensibilizar e involucrar a los diversos actores y usuarios del sector turístico sobre la importancia de la problemática y sus repercusiones.	Actores y usuarios del sector turístico Personas víctimas de trata Niños	SECTUR STPS

La Tabla 34 muestra el Objetivo prioritario 4. Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad y su Estrategia prioritaria 4.7 Fomentar la participación activa, corresponsable, democrática y efectiva de los distintos sectores de la sociedad en la prevención de la VCMNA, para detonar cambios significativos y sostenibles en favor del derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia que tiene dos acciones puntuales específicas y dos de coordinación alineadas al Modelo de Prevención. No se identificó ninguna acción puntal vinculada al trabajo con hombres y las masculinidades.

En esta estrategia sólo se identifica el nivel primario del modelo de prevención de la violencia contra las mujeres.

Tabla 34

Objetivo prioritario 4, estrategia 4.7 y acciones puntuales vinculadas al Modelo de Prevención.

Objetivo prioritario 4. Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad.
Estrategia prioritaria 4.7 Fomentar la participación activa, corresponsable, democrática y efectiva de los distintos sectores de la sociedad en la prevención de la VCMNA, para detonar cambios significativos y sostenibles en favor del derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia.
Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad.

<p>Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) I. Sensibilizar, concientizar y educar para prevenir la violencia en todos sus tipos y Modalidades previstas en la Ley; III. Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres; VI. Todas aquellas medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres. (Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; II. La percepción social de la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano. (Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos; III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres;</p>		
Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
4.7.1 Promover iniciativas de cooperación entre el sector social, público, privado, academia y agencias internacionales de desarrollo para el diseño, implementación, seguimiento y financiamiento de acciones orientadas a combatir la VCMNA, y dar seguimiento a cada una de ellas.	Sector social, público, privado, academia y agencias internacionales de desarrollo	SEGOB INDESOL SRE AMEXCID SEP
4.7.2 Desarrollar alianzas con centros de investigación, academia y organizaciones sociales para evaluar políticas públicas estratégicas en la prevención y respuesta ante la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes.	Centros de investigación, academia y organizaciones sociales	SEGOB SEP INMUJERES CONEVAL
4.7.3 Promover la articulación de organizaciones y colectivos de la sociedad civil que trabajan en contra de la discriminación y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes.	Organizaciones y colectivos de la sociedad civil	SEGOB INDESOL INMUJERES
4.7.4 Realizar foros de consulta ciudadana para impulsar la participación organizada de las mujeres en la planeación, desarrollo o evaluación de acciones para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes.	Mujeres organizadas Mujeres, niñas y adolescentes	CONAVIM INMUJERES CEAV SSPC

Otros Objetivos Relacionados con la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres.

Aun cuando el Objetivo prioritario 4 es el único que se refiere el combate de los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes se identificaron algunas líneas de acción vinculadas a la prevención en casi todos los objetivos, relacionadas con la armonización de la normatividad, realización de campañas de difusión en medios de comunicación,

capacitación a las y los servidores público en general, así como a quienes se encuentran en funciones relacionadas con la procuración e impartición de justicia, entre otras.

En tal sentido, en la Tabla 35 se presentan de manera agregada los objetivos prioritarios 2, 3 y 5; seis estrategias y 11 acciones puntuales que se encuentran vinculadas al trabajo con hombres, niños, jóvenes o en torno a las masculinidades. Si bien algunas de estas no se expresan de manera tan explícitas como las acciones identificadas en el objetivo 4, definitivamente coadyuvan a la modificación de patrones culturales y mandatos de género que provocan desigualdad y a la postre también violencia.

Tabla 35

Objetivo prioritario 2, 3, y 5 y las estrategia y acciones puntuales vinculadas al Modelo de Prevención.

<p>Objetivo prioritario 2.- Generar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado.</p> <p>Objetivo prioritario 3. Mejorar las condiciones para que las mujeres, niñas y adolescentes accedan al bienestar y la salud sin discriminación desde una perspectiva de derechos.</p> <p>Objetivo prioritario 5.- Posicionar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos político, social, comunitario y privado.</p>
<p>Estrategia prioritaria 2.4 Impulsar medidas que favorezcan la transformación de prácticas y normas socioculturales para promover la redistribución justa y equitativa de los trabajos de cuidados y del hogar.</p> <p>Estrategia prioritaria 2.7 Promover la regulación y establecimiento de condiciones laborales compatibles con las responsabilidades familiares y necesidades personales de cuidado, para las personas que tienen empleo remunerado.</p> <p>Estrategia prioritaria 3.3 Impulsar cambios culturales favorables a la autonomía, autocuidado y bienestar de las mujeres, adolescentes y niñas.</p> <p>Estrategia prioritaria 3.5 Generar las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres.</p> <p>Estrategia prioritaria 3.6 Prevenir y atender problemáticas específicas de salud de las mujeres, adolescentes y niñas.</p> <p>Estrategia prioritaria 5.5 Generar condiciones de participación política electoral que garanticen la plena incorporación de las mujeres en la toma de decisiones</p>
<p>Vinculación con el Art. 38 de la LGAMVLV: I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres; II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres; VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres; VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres;</p>
<p>Vinculación con el Modelo de Prevención Art. 10 a 14 del RLGAMVLV: (Art. 10) II. Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas integrales y especializadas para disminuir el número de Víctimas y Agresores; VI. Todas aquellas</p>

<p>medidas y acciones que sean necesarias para eliminar los factores de riesgo de Violencia contra las Mujeres.</p> <p>(Art. 11) I. Niveles del Modelo: a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; V. La intervención interdisciplinaria en materia de salud, educación, seguridad, justicia, desarrollo social, asistencia social y desarrollo humano.</p> <p>(Art. 13) II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos;</p> <p>III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres;</p> <p>(Art. 14) V. Impulsar campañas permanentes de comunicación social que sensibilicen y prevengan la violencia de género, roles, estereotipos y cualquier otra conducta que genere discriminación en contra de las mujeres.</p>		
Acción puntual	Dirigido a / Público interesado / Sector con el que se trabajará	Instancia/ Institución a cargo
2.4.2 Desarrollar una estrategia de comunicación social que promueva el reconocimiento y redistribución de las tareas de cuidado, con énfasis en la obligación y derecho de los hombres a participar en la crianza, cuidados y sano desarrollo de hijas e hijos.	Población en general Hombres	PRESIDENCIA INMUJERES CONAPRED SEGOB SEP SNDIF CONAFE
2.4.3 Generar estrategias y programas culturales para sensibilizar y fortalecer las capacidades de los hombres y los niños para cuidar y fomentar su autocuidado y el de su entorno.	Hombres y niños	SALUD BIENESTAR CULTURA
2.4.4 Difundir campañas de comunicación que promuevan la redistribución de las tareas de cuidados al interior de las familias, incentivando la participación de los hombres en la crianza, cuidados y sano desarrollo de hijas e hijos desde un principio de masculinidades no hegemónicas.	Población en general Hombres Familias	APF
2.4.5 Fomentar la incorporación de contenidos y representación gráfica en los libros de texto y otros documentos estratégicos de educación básica para promover la participación de hombres y niños en las labores de cuidado y trabajo del hogar.	Estudiantes de educación básica Hombres y niños	SEP
2.7.3 Promover la ampliación progresiva, igualitaria y no transferible de las licencias de paternidad, maternidad y cuidados filiales establecidos en la normatividad vigente.	Familias Hombres Mujeres	INMUJERES STPS SFP
3.3.3 Implementar procesos de formación para madres y padres de familia, personas cuidadoras de	Madres, padres, personas cuidadoras, personal docente	SEP SALUD

estudiantes de educación básica, así como personal docente, sobre derechos sexuales, derechos reproductivos y en materia de educación sexual integral.		
3.5.4 Promover el ejercicio responsable de una sexualidad informada, plena y libre de cualquier forma de violencia o discriminación, en las mujeres y hombres durante todo su ciclo de vida.	Mujeres Hombres	SEP SALUD INMUJERES IMJUVE SE-SIPINNA INPI BIENESTAR
3.5.7 Asegurar la educación sexual integral apropiada para la edad, basada en la evidencia y científicamente precisas para niñas y niños, adolescentes, de conformidad a lo establecido en el artículo 3 de la CPEUM.	Niñas, niños y adolescentes	SEP SALUD
3.6.10 Impulsar que las niñas y niños cuenten con los servicios de atención primaria en salud, para prevenir, detectar y atender oportunamente los padecimientos que puedan afectar su desarrollo.	Niñas y niños	SALUD SE - SIPINNA INMUJERES SNDIF ISSSTE IMSS PEMEX SEP
5.5.6 Promover que los partidos políticos distribuyan igualitariamente los recursos de las precampañas y campañas entre mujeres y hombres.	Mujeres y hombres en espacios de participación política	INE
5.5.9 Propiciar la impartición de la formación política a la militancia de los partidos políticos con PG y masculinidades no hegemónicas, especialmente a los hombres.	Militantes de partidos políticos Hombres	INE

Resultado del análisis del PIPASEVM y del PROIGUALDAD respecto a la prevención particularmente con intervenciones en hombres y desde el enfoque de masculinidades

En la Tabla 36 se pueden apreciar las acciones identificadas en el marco de la intervención de prevención desde un enfoque de incorporación de los hombres y de las masculinidades para cada uno de los PIPASEVM analizados. En el PIPASEVM 2014-2018, se advierte que las acciones 2.1.3. y 2.1.4 señalan como la población objetivo a quienes estén en los centros escolares y comunitarios, incluso a la población indígena. Esto abre el abanico en general al

trabajo con los hombres, no solo con los generadores de violencia y en ese sentido se podría decir que está en un nivel primario de prevención. Dado que la línea de acción 2.2.8 se centra en la atención específica con generadores de violencia mediante la aplicación de modelos podría decirse que está en un nivel terciario.

En cuanto al PIPASEVM 2020-2024, de cinco líneas de acción, se identifica que dos de las acciones están en el nivel primario de la prevención, (1.1.8 y 1.42) y que el resto, en el nivel terciario, pues se enfoca en hombres agresores y la reeducación que busca la no repetición. Cuatro acciones están enfocadas en la difusión de información por medio de campañas y una propone la reeducación mediante un modelo. Además, llama la atención que se utiliza en mayor medida la palabra agresores a diferencia del PIPASEVM 2014-2018 que utilizan el concepto generador de violencia. Aunque no se puede saber si esa modificación de forma tiene implicaciones más allá del lenguaje.

Tabla 36

Concentrado de líneas relativas al trabajo con hombres y masculinidades PIPASEVM

	PIPASEVM 2014-2018	PIPASEVM 2020-2024
1	2.1.3 Promover masculinidades no violentas y relaciones igualitarias en los centros escolares, culturales y deportivos incluyendo a los generadores de violencia.	1.1.3. Fomentar la reeducación de personas agresoras mediante la implementación de un modelo que integre enfoques diferenciados y tome en cuenta evaluaciones de los existentes
2	2.1.9 Integrar una Red de Promotores de no violencia hacia las Mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas	1.1.7. Implementar campañas que desalienten a los generadores de violencia, enfatizando la constitución del hecho delictivo, a través de publicidad gubernamental y privada, plataformas digitales y redes sociales.
2	2.2.8 Promover la elaboración y aplicación de modelos de prevención con equidad y género, dirigidos a generadores de violencia.	1.1.8. Implementar campañas de prevención de violencia contra las mujeres, dirigidas a hombres enfatizando la constitución del hecho delictivo, a través de medios públicos y privados, plataformas digitales y redes sociales.
4		1.3.6 Impulsar acciones dirigidas a empleadores y funcionarios para dar a conocer los programas de reeducación de agresores.
5		1.4.2 Realizar campañas que promuevan modelos de masculinidades no violentas y relaciones igualitarias

En la Tabla 37 se observan las acciones puntuales identificadas en el marco del trabajo con los hombres y las masculinidades en las tres emisiones del PROIGUALDAD revisado. En el PROIGUALDAD 2009-2012 se presentan dos acciones; ambas están en un nivel primario de intervención, principalmente se enfocan en la prevención de la violencia en la familia. La primera mediante difusión de información y campañas. La segunda, se relaciona con los modos de ejercer la paternidad y la violencia que se genera contra niñas, niños y adolescentes. El PROIGUALDAD 2014-2018 prevé dos acciones, que estarían en el nivel de intervención primaria; la acción 2.2.5 desde la necesidad de la educación en el tema de las masculinidades y la 2.4.8 que trata la prevención mediante el trabajo de promotoría en comunidades indígenas.

En relación con el PROIGUALDAD 2020-2024, se analizaron cuatro acciones puntuales, que estarían en el nivel primario de intervención ya que las tres primeras están enfocadas en procesos educativos, de comunicación y comunitarios para la erradicación de estereotipos misóginos, comportamientos violentos en las distintas etapas de la vida, desde la infancia hasta la vida adulta. Es de resaltar que esas tres acciones señalan el trabajo con niños, adolescentes y jóvenes, pues de cierta manera es más sencillo que los patrones de conducta se puedan modificar. La acción 4.2.4. propone la creación de modelos de crianza no violenta inclusivos con perspectiva de género y desde los derechos humanos para prevenir la violencia contra las mujeres, aunque la población a la que refiere es general, obviamente su impacto abarca a los hombres que son padres y a sus hijos.

Tabla 37

Concentrado de líneas relativas al trabajo con hombres y masculinidades PROIGUALDAD

	PROIGUALDAD 2009-2012	PROIGUALDAD 2014-2018	PROIGUALDAD 2020-2024
1	4.1.3. Incrementar las acciones y programas de prevención de la violencia en la familia y en el noviazgo en adolescentes y jóvenes, a través de mecanismos de información y campañas para erradicar el autoritarismo familiar, los roles y estereotipos sexistas, las prácticas de resolución violenta de conflictos, el machismo y la legitimación social al uso de la violencia.	2.2.5 Incorporar talleres y materiales pedagógicos auxiliares para educar en la no violencia, la tolerancia, las nuevas masculinidades.	4.2.1 Impulsar acciones de comunicación que promuevan la eliminación de la cultura misógina, así como los estereotipos que promueven la violencia contra las mujeres y violencia en el noviazgo con enfoque interseccional.

2	4.1.7. Promover, con las instancias competentes, las acciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la paternidad responsable y reducir el impacto de la violencia patrimonial y económica que afecta el bienestar de las familias y los derechos de protección a la infancia establecidos en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	2.4.8 Integrar una Red de Promotores de la no violencia hacia las mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas.	4.2.2 Promover la incorporación en los planes, programas de estudio de educación básica, media y superior, contenidos para desarticular prácticas violentas de la masculinidad, el amor romántico y fomentar el respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
3			4.2.3 Implementar procesos comunitarios de trabajo educativo y cultural con niños y hombres jóvenes y adultos a fin de generar actitudes, comportamientos y normas sociales favorables a la no violencia y el respeto al cuerpo de las mujeres y las niñas,
4			4.2.4 Impulsar acciones que promuevan modelos de crianza inclusivos, no violentos, con enfoque de derechos humanos y PG dirigidos a las madres, padres y personas cuidadoras de niñas, niños y adolescentes a fin de prevenir la violencia contra las mujeres.

Como se mencionó en el apartado anterior el PROIGUALDAD 2020-2024 tiene acciones puntuales que refieren el trabajo con hombres y desde las masculinidades en distintos objetivos y estrategias. En total se identificaron 11, algunas están relacionadas con el ejercicio de una paternidad positiva, con la modificación de normas sociales y patrones culturales, con la

corresponsabilidad sexual, entre otras. Estos temas si bien no se expresan directamente como preventivos de la violencia contra las mujeres, sí lo son.

En relación con la población objetivo que se identificó en cada una de las líneas de prevención revisadas se encuentra que casi la totalidad menciona a las mujeres en su diversidad, por ciclo de vida, pero también por pertenencia a algún grupo en situación de vulnerabilidad (indígenas, adolescentes embarazadas, mujeres con discapacidad, adultas mayores y privadas de su libertad, que han sufrido violencia, entre otras). Asimismo, se mencionan también, pero en menor medida a los adolescentes, jóvenes, familias, autoridades indígenas. Se considera el trabajo con sectores como el de la sociedad civil, legisladoras/es, radiodifusoras, defensoras de derechos humanos, etc. Cabe mencionar que, especialmente, a los hombres, se les menciona poco como tal, la mayoría de los casos se mencionan como generadores de violencia o como agresores.

Finalmente, con respecto a las instituciones vinculadas para atender estas líneas de acción, tanto en el PROIGUALDAD como en el PIPASEVM están mayoritariamente la SEP, la SEGOB, el CONAVIM e INMUJERES. Instituciones que como ya se ha mencionado pertenecen a la Comisión de Prevención del SNPASEVM. Cabe mencionar que en el PROIGUALDAD 2020-2024 mencionan claramente que para instrumentar el objetivo de atención a la violencia se coordinarán con la CONAVIM en el marco del SNPASEVM, lo cual hace una gran diferencia con respecto al PROIGUALDAD anterior ya que la CONAVIM apenas tenía unas cuantas líneas asignadas y no se hace referencia al Sistema.

Informes del PIPASEVM y PROIGUALDAD

Para efectos de analizar los avances que se hicieron en materia de prevención de la violencia se tomaron los informes del PIPASEVM 2014-2018 y el PROIGUALDAD 2013-2018 que se ejecutaron. Al respecto se presentan los resultados más relevantes considerados a partir de las acciones del Modelo de Prevención, pero sobre todo se hizo énfasis en las acciones relacionadas con la intervención en hombres y un enfoque de masculinidades. Cabe señalar que, se tomó el concepto de manera amplia para incluir actividades que quizá no expresen de manera explícita el término de masculinidades pero que en ella misma se entiende que hay un trabajo por deconstruir ciertos patrones de masculinidad dominante.

En primer lugar, se presentarán las actividades relevantes por año de ocurrencia que se encontraron en los términos antes descritos de cada uno de los programas analizados, y en segundo lugar se presentan los resultados de los análisis organizados de acuerdo con las siguientes preguntas: 1. ¿Las acciones se realizan de manera coordinada

interinstitucionalmente? 2. ¿Quiénes son las y los sujetos de la intervención?; 3. ¿Cómo se presenta a los hombres sujetos de la intervención?, y 4. ¿Qué elementos del Modelo de intervención fueron aplicados en las acciones?

Informe PIPASEVM 2014-2018

En el marco de la investigación que se realiza, se revisaron las acciones reportadas en los objetivos 1 y 2, particularmente aquellas referidas a masculinidades y el trabajo realizado con hombres, niños, jóvenes. Esta información fue seleccionada de los informes anuales del PIPASEVM. En la Tabla 38 se presentan los objetivos con sus respectivas estrategias en las que se encontraron dichas acciones.

Tabla 38

Objetivos del PIPASEVM 2014-2018 vinculados a la prevención particularmente con intervenciones en hombres y desde el enfoque de masculinidades

Objetivos	Estrategias
Objetivo 1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres.	Estrategia 1.2. Promover la cultura de la no violencia contra las mujeres para fomentar la igualdad de género.
	Estrategia 1.3 Difundir a nivel nacional los contenidos de la LGAMVLV y las acciones para su cumplimiento.
Objetivo 2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.	Estrategia 2.1 Establecer acciones integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en el sector educativo.
	Estrategia 2.2 Promover acciones integrales de prevención, detección y atención oportuna de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo.
	Estrategia 2.3 Fortalecer los servicios para la detección oportuna de la violencia contra las mujeres en el Sistema Nacional de Salud.
	Estrategia 2.4 Establecer acciones integrales de seguridad ciudadana para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en la comunidad.

A continuación, se presentan las actividades reportadas en los Informes del PIPASEVM desde 2014 hasta 2018.

En la Tabla 39 se presentan las acciones del objetivo 1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres con relación a la Estrategia 1.2. Promover la cultura de la no violencia contra las mujeres para fomentar la igualdad de género. Siete acciones relevantes se pudieron identificar.

Tabla 39

PIPASEVM 2014-2018 - Objetivo 1, Estrategia 1.2, actividades relevantes

Año	Actividades relevantes del Objetivo 1, Estrategia 1.2
2014	Se identificaron y vincularon a 600 jóvenes entre 12 y 15 años, que ejercieron un liderazgo en sus escuelas, localidades u organizaciones, para promover la cultura de la no violencia en 9 entidades federativas.
2015	Se continuó con el desarrollo de un modelo de comunicación externo e interno en materia de concientización de género, prevención de violencia contra las mujeres y nuevas masculinidades. Este modelo es una herramienta estratégica de comunicación que permite identificar la discriminación, la desigualdad y la exclusión que viven mujeres y hombres.
2016	<p>Con el propósito de difundir los derechos humanos de las mujeres y las niñas, las dependencias y Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres estatales, impulsaron campañas permanentes, tales como: “Por una Vida Libre de Violencia en Pareja”; “No todos los hombres somos iguales”; “Haz equipo, Rompe estereotipos”; “Pasos Libres contra el Hostigamiento y Acoso Sexual en la Vía Pública contra las Mujeres”.</p> <p>Se capacitó y se brindaron pláticas a personal adscrito a los Centros de Reinserción Social, Centros de Readaptación Social o de Prevención y Readaptación Social del país. Las capacitaciones y pláticas abordaron los temas de derechos humanos y violencia de género; sensibilización en género; comunicación incluyente; prevención de la violencia laboral; masculinidades y discriminación; armonización legal con perspectiva de género; nuevas masculinidades ante los cambios de la cultura institucional y prevención de la violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual.</p> <p>Durante enero de 2016, se lanzó la campaña denominada “Hombres por más Igualdad” en redes sociales, la cual tiene como fin visibilizar la importancia de la corresponsabilidad de los hombres en las labores del hogar, lo que coadyuva en la eliminación de estereotipos de género y la violencia en contra las mujeres en los medios de comunicación.</p>
2017	<p>Durante 2017 y con el propósito de difundir los derechos humanos de las mujeres y las niñas, las dependencias y entidades federativas impulsaron campañas permanentes, tales como: “No todos los hombres somos iguales” en su versión “Empieza ahora firma el pacto”; “Nuevas formas de ser Hombre”; “Prevención de la violencia” en su versión #NavegaSegura.</p> <p>Se difundió la campaña denominada “frases alusivas y reflexivas a la perspectiva de género y derechos humanos”, la cual tiene como finalidad visibilizar la importancia de la corresponsabilidad de los hombres en las labores del hogar, lo que coadyuva en la eliminación de estereotipos de género y la violencia en contra de las mujeres en los medios de comunicación.</p>

En la Tabla 40 se presentan las acciones de la Estrategia 1.3 Difundir a nivel nacional los contenidos de la Ley General de Acceso y las acciones para su cumplimiento, del Objetivo 1, en la que se identificaron cuatro acciones relevantes en el tema.

Tabla 40

PIPASEVM 2014-2018 - Objetivo 1, Estrategia 1.3, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 1, Estrategia 1.3
2015	Mediante un seminario se difundió la NOM-046-SSA-2005 referente a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, en el cual se divulgaron los criterios para su prevención y atención en los centros de salud. A este seminario asistieron 70 funcionarias y funcionarios públicos.
2016	Se realizaron mesas de trabajo, talleres y conferencias acerca de la prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a actores sociales, ciudadanía en general, estudiantes de nivel superior, cuerpos policiacos, seguridad pública y a la sociedad civil, que benefició a 2,385 personas (2,035 mujeres y 350 hombres).
2016	Se impartieron 100 talleres ordenados en seis módulos: sensibilización en género; perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres; comunicación incluyente; prevención de la violencia laboral; masculinidades y discriminación, y políticas públicas con perspectiva de género, en los que participaron 5,266 personas (3,131 mujeres y 2,135 hombres).
2017	Se transmitieron 28 programas radiofónicos en las 21 estaciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; en temas relacionados a la violencia contra las mujeres y se difundió la campaña en lenguas nativas “Soy hombre y respeto a las mujeres”.

En la Tabla 41 se presentan las acciones del Objetivo 2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas con relación a la Estrategia 2.1 Establecer acciones integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en el sector educativo, en la que se identificaron nueve acciones relevantes en el tema.

Tabla 41

PIPASEVM 2014-2018 - Objetivo 2, Estrategia 2.1, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
2014	Parte de la estrategia del Gobierno de la República para prevenir la violencia contra las mujeres ha sido promover masculinidades no violentas y relaciones igualitarias en los centros escolares, culturales y deportivos. En este sentido, se impartieron talleres y conferencias sobre masculinidades, relaciones igualitarias y paternidad responsable, además se implementó la licencia de paternidad para los trabajadores de instituciones educativas.
2014	Para prevenir, detectar y atender oportunamente la violencia contra las mujeres y las niñas en escuelas ubicadas en comunidades indígenas, se han realizado las siguientes acciones: a) Capacitación de 112 funcionarias y 64 funcionarios públicos de salud y educación para el desarrollo de habilidades para la prevención, detección y atención de la

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
	<p>violencia contra las mujeres indígenas y elaboración de rutas críticas de atención de primer contacto para mujeres y niñas indígenas, y</p> <p>b) Formación, actualización, especialización y certificación de intérpretes traductores, defensores y otros agentes bilingües, para integrar una red de promotores de no violencia hacia las mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas.</p>
2015	<p>En el sector educativo se impartieron 1,366 pláticas y 54 talleres en todos los niveles educativos dirigido a alumnas, alumnos y padres de familia. Estas pláticas y talleres trataron de la cultura de los derechos humanos, de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, beneficiando a 16,506 personas (8,737 mujeres, 5,290 hombres, 2,467 niñas y 12 niños).</p>
2015	<p>Se realizaron campañas, talleres, cursos y proyecciones de videos en temas de masculinidades alternativas y de violencia en el noviazgo; roles de género; derechos humanos; prevención de la violencia; embarazos no deseados y relación de pareja. Estas acciones beneficiaron a 76,345 personas (53,438 mujeres y 22,907 hombres). Estas actividades se llevaron a cabo en las Universidades Tecnológicas y Politécnicas con reconocimiento de la SEP.</p>
2015	<p>En el marco del proyecto Fortalecimiento de la Política de Igualdad de Género en el Sector Educativo impulsado por el Gobierno de la República se realizaron diversas actividades para la formación de servidoras y servidores públicos de este sector:</p> <p>a) Se impartieron pláticas, foros y ciclos de cine en temas de política de igualdad entre mujeres y hombres; derechos humanos; erradicación de los roles, estereotipos y violencia de género en el ámbito educativo; y planeación y evaluación con perspectiva de género.</p> <p>b) Se llevaron a cabo talleres y reuniones nacionales abordando temáticas acerca del marco normativo internacional y nacional en materia de igualdad de género y derechos humanos; metodologías para la evaluación y generación de información estadística con perspectiva de igualdad de género; y la incorporación de la perspectiva de género en los programas educativos y la gestión pública.</p>
2016	<p>Para promover masculinidades no violentas y relaciones igualitarias en los centros escolares, se impartieron 52 talleres en nivel educativo básico dirigido a docentes, padres, madres, niñas y niños de las escuelas, beneficiando a 3,842 personas (597 mujeres, 444 hombres, 1,344 niñas y 1,457 niños).</p>
2017	<p>Para seguir promoviendo las masculinidades no violentas y relaciones igualitarias en los centros escolares, se realizaron cápsulas informativas a personal universitario beneficiando a 120,269 personas (58,827 mujeres, 61,442).</p>

En la Tabla 42 se presentan las acciones de la Estrategia 2.2 Promover acciones integrales de prevención, detección y atención oportuna de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo, del Objetivo 2, en la que se identificaron seis acciones relevantes en el tema.

Tabla 42

PIPASEVM 2014-2018 - Objetivo 2, Estrategia 2.2, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.2
2014	<p>En la APF se impulsó la atención y sanción del hostigamiento, acoso sexual y laboral, mediante la creación o fortalecimiento de mecanismos de denuncia para servidoras y servidores públicos, lo que permitió que en 2014 se recibieran casi 40 quejas relacionadas con el tema. De estas quejas, 90 por ciento se encuentran en investigación y el resto se han archivado por falta de elementos.</p>
2014	<p>Un recurso prioritario es la difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito laboral, lo cual se realiza mediante: publicación de trípticos, artículos, cine debates, talleres, etc. Estos elementos ofrecen información sobre los derechos de las mujeres, la perspectiva de género y la no discriminación en el ámbito laboral, todo lo cual se promueve mediante la aplicación de protocolos y mecanismos de intervención.</p> <p>Estas acciones se consolidan mediante asesorías en centros de trabajo sobre la Norma Mexicana NMX-R025.SCFI-2012, para la igualdad laboral entre mujeres y hombres, beneficiando a casi 224 mil personas en todo el país.</p>
2014	<p>Una actividad fundamental es sensibilizar a los empleadores, para prevenir y erradicar el acoso laboral y el hostigamiento sexual hacia las mujeres. Para ello, se han impartido talleres a 809. Asimismo, se difunde el Distintivo Empresa Familiarmente Responsable por medio del Pronunciamiento de Prevención a la Violencia Laboral y al Hostigamiento Sexual en los centros de trabajo a nivel nacional.</p> <p>Con la aplicación de modelos de prevención con equidad y género, dirigidos a generadores de violencia, fueron atendidas 2,456 personas en grupos de reeducación para agresores.</p>
2016	<p>Con el propósito de promover esquemas de sensibilización entre empleadores para prevenir y erradicar el acoso laboral y hostigamiento sexual hacia las mujeres, la STPS emitió la convocatoria a la que se inscribieron 715 empresas privadas familiarmente responsables, que realizan acciones en favor de la prevención de la violencia laboral y el hostigamiento sexual en los centros de trabajo.</p> <p>La convocatoria se publicó la liga: http://distintivos.stps.gob.mx/.</p>
2017	<p>Con la finalidad de continuar promoviendo esquemas de sensibilización entre empleadores para prevenir y erradicar el acoso laboral y hostigamiento sexual hacia las mujeres, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) emitió la convocatoria a la que se inscribieron 746 empresas privadas familiarmente responsables, que realizan acciones en favor de la prevención de la violencia laboral y el hostigamiento sexual en los centros de trabajo.</p> <p>La convocatoria se publicó la liga: http://distintivos.stps.gob.mx/</p>
2017	<p>Se realizó la encuesta de aplicación del Programa de Atención y Reeducción a Hombres Generadores de Violencia de Género hacia las Mujeres en el estado de Guanajuato, lo cual se benefició a 1,045 hombres.</p>

En la Tabla 42 se presentan las acciones de la Estrategia 2.3 Fortalecer los servicios para la detección oportuna de la violencia contra las mujeres en el Sistema Nacional de Salud, del Objetivo 2, en la que se identificó una acción relevante en el tema.

Tabla 43

PIPASEVM 2014-2018 - Objetivo 2, Estrategia 2.3, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.3
2014	Se elaboró un estudio especializado desde la mirada de las ciencias de la salud, con perspectiva de género y derechos humanos, que permite impulsar la instrumentación de acciones para prevenir la violencia en relaciones de pareja en jóvenes.

En la Tabla 44 se presentan las acciones de la Estrategia 2.4 Establecer acciones integrales de seguridad ciudadana para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en la comunidad, del Objetivo 2, en la que se identificaron dos acciones relevantes en el tema.

Tabla 44

PIPASEVM 2014-2018 - Objetivo 2, Estrategia 2.4, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.4
2014	A fin de contar con cuerpos de seguridad especializados en la atención de la violencia contra las mujeres y niñas, se han realizado procesos de sensibilización con policías estatales sobre temas de género y derechos humanos de las mujeres, así como la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, beneficiando a 688 personas (477 mujeres y 211 hombres).
2017	Se realizaron capacitaciones y talleres en nueve entidades federativas, para promover la formación de cuerpos de seguridad para la atención de la violencia contra las mujeres, en la que asistieron 2,938 personas (1,057 mujeres y 1,881 hombres). Las entidades federativas fueron: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí.

En la Tabla 45 se presentan las acciones relevantes conjuntadas en el Objetivo 2 antes mencionado para 2018 ya que el Informe de ese año no proporciona los logros segmentados por estrategia. En este informe se encontraron cuatro acciones de prevención vinculadas al tema que ocupa este estudio.

Tabla 45

PIPASEVM 2014-2018 - Objetivo 2 actividades relevantes en 2018.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2
2018	Se enfatizó la necesidad de la inclusión y reeducación de la población masculina en temas de género, violencia familiar y se reestructuraron planes y programas de

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2
	estudio, los cuales buscan concientizar y hacer parte de la vida cotidiana de la población la importancia de este tema.
2018	A través de guías, campañas y programas de televisión como: Por tus derechos, noviazgo sin Violencia en el CONALEP, Hablemos de trata de personas y las series de televisión Salud Integral: hablemos de violencia contra las mujeres, Hablemos de discriminación y Hablemos Saber más para educar mejor, buscó la difusión de un mensaje en favor del marco nacional e internacional de los derechos de las mujeres
2018	La Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, realizó el diseño de dos proyectos relacionados con temas de prevención de la violencia de género y nuevas masculinidades, denominadas “Retomemos”, el cual tiene como objetivo que los estudiantes promuevan acciones y actitudes de inclusión y respeto, dentro y fuera de la escuela y “Cocina Rica y Nutritiva”, que está dirigido a niños y niñas, fomentando el involucramiento de ambos géneros de manera igualitaria, en la responsabilidad alimentaria.
2018	<p>Diversas entidades federativas realizaron discusiones y promociones de los derechos humanos de las mujeres, así como de acciones preventivas enfocadas a la erradicación de la violencia a través de folletos, pláticas de sensibilización, enfocados en temáticas de resiliencia, cultura de la Paz, convivencia escolar, igualdad, eliminación de estereotipos, prevención de la violencia de género, discriminación y masculinidades.</p> <p>Las entidades federativas que realizaron este tipo de actividades fueron: Baja California, Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán y Veracruz.</p> <p>Un ejemplo de estas acciones es el Estado de Coahuila, quien mediante el “Programa de la Princesa Carlota” promueve la igualdad entre niñas y niños, eliminación de estereotipos desde la infancia, los derechos de niñas y niños y prevención de la violencia y no discriminación.</p>

PROIGUALDAD 2013-2018

Los informes que se identificaron y revisaron del PROIGUALDAD 2013-2018 corresponden a los años 2014 a 2018. En el marco de esta investigación se revisaron las acciones reportadas en el Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles el acceso a una justicia efectiva. De manera particular, fueron analizadas las actividades relevantes reportadas en las tres estrategias 2.1., 2.2 y 2.4. donde se identificaron algunas acciones de prevención referidas a masculinidades y trabajo realizado con hombres, niños, jóvenes.

En la Tabla 46 se presentan las acciones de la Estrategia 2.1 Incrementar, promover y fortalecer la prevención integral y eficaz de la violencia contra mujeres y niñas, del Objetivo 2, en la que se identificaron nueve acciones relevantes en el tema de 2015 a 2017.

Tabla 46

PROIGUALDAD 2013-2018 - Objetivo 2, Estrategia 2.1, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
2015	El IMSS realizó 103,414 talleres comunitarios con el tema de equidad de género y violencia intrafamiliar, con la asistencia de 1.7 millones de personas. Además, llevó a cabo 215 talleres de prevención de violencia en el noviazgo con la asistencia de 4,224 personas y con el fin de prevenir la violencia organizó la pinta de bardas, perifoneo y pláticas, con la participación de 335,912 integrantes de la red comunitaria en 28 entidades.
2015	La SEP atendió a 115 personas que denunciaron violencia laboral o docente de género (92 mujeres y 23 hombres), es importante destacar que a 16 (15 mujeres y un hombre) se les abrió un expediente por ser casos de violencia laboral, docente e institucional de género que solicitan intervención y a las personas restantes se les brindó orientación para canalizarlas a otras instancias.
2015	Por su parte la SHCP incorporó un manifiesto bajo protesta de decir verdad de que los aspirantes a ingresar a trabajar a la Secretaría, mediante Servicio Profesional de Carrera, carecen de antecedentes de denuncia de hostigamiento, acoso sexual y discriminación.
2016	El IMSS realizó 10,073 talleres de prevención de violencia en el noviazgo en escuelas, atendiendo a 191,257 adolescentes de nivel primaria, secundaria y preparatoria. En los Centros de Atención Rural al Adolescente (CARA) se capacitaron en prevención de violencia en el noviazgo 233,951 adolescentes (100,439 de 10 a 14 años y 133,512 de 15 a 19 años).
2016	Para impulsar el cumplimiento de la Norma de Salud 046SSA2-2005, el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la SS llevaron a cabo diversas acciones de difusión, sensibilización y capacitación, se capacitó a 6,371 servidoras y servidores públicos. En este marco el IMSS capacitó a 6,371 servidoras y servidores públicos; el ISSSTE realizó acciones de difusión e información que incluyeron transmisión de video, pláticas, trípticos entre otros, con un alcance a 5,480 personas, esto lo llevó a cabo principalmente en unidades médicas; y la SSA impartió 980 talleres en 32 entidades federativas, donde se capacitó y sensibilizó a 9,166 médicas/os y 17,689 recursos paramédicos vinculados con la atención de la violencia en las unidades de salud.
2016	Con la finalidad de incorporar talleres y materiales pedagógicos auxiliares para educar en la no violencia, la tolerancia y las nuevas masculinidades, la SEP llevó a cabo la campaña “Pensar antes de textear. 10 Razones para no realizar texting” en la cual se distribuyeron 54,000 dípticos realizados por el INAI; asimismo, se llevó a cabo la Jornada de Prevención y Atención al Acoso Escolar en los Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS).
2017	Para impulsar el cumplimiento de la Norma de Salud 046SSA2-2005, el IMSS, el ISSSTE y la SS llevaron a cabo diversas acciones de difusión, sensibilización y capacitación, se capacitó a 6,896 servidoras y servidores públicos.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
	En este marco el IMSS capacitó a 2,526 servidoras y servidores públicos; el ISSSTE capacitó a 1,092 servidoras y servidores públicos; realizó acciones de difusión e información que incluyeron transmisión de video, trípticos entre otros, con un alcance a 15,028 personas, y la SSA impartió 346 talleres en 30 entidades federativas, donde se capacitó y sensibilizó a 3,278 médicas/os y 5,857 recursos paramédicos vinculados con la atención de la violencia en las unidades de salud.
2017	<p>La CONAVIM difundió la campaña “No todos los hombres somos iguales” en su versión “Empieza ahora, firma el pacto y, en coordinación con la SEGOB, difundieron mediante tiempos oficiales de radio, la campaña “Prevención de la violencia” en su versión #NavegaSegura (mamás y papás).</p> <p>La primera, se inició el 27 de junio con la transmisión mediante tiempos oficiales de radio y televisión, y en agosto se reforzó con medios complementarios en la CDMX, el Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Puebla.</p> <p>La segunda se enfoca en la prevención de la trata de adolescentes, y produjeron la versión “Espacios públicos libres de violencia (GPS)” y “Espacios públicos Internet”, que se enfocan en la prevención del acoso sexual en espacios tradicionalmente públicos, internet y redes sociales.</p>
2017	La SEGOB elaboró un Manual para la Prevención de la Violencia en el Noviazgo con un tiraje de 90,000 ejemplares, que repartió en escuelas de nivel secundaria y media superior, y entre organizaciones de la sociedad civil, para que las y los jóvenes detecten y atiendan situaciones de violencia en sus relaciones de noviazgo y promuevan relaciones sanas y se difundan centros de atención.

En la Tabla 47 se presentan las acciones de la Estrategia 2.2 Promover conductas y prácticas no violentas, respeto a las mujeres y resolución pacífica de conflictos en escuelas y familias, del Objetivo 2, en la que se identificaron seis acciones relevantes en el tema de 2015 a 2017.

Tabla 47

PROIGUALDAD 2013-2018 - Objetivo 2, Estrategia 2.2, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
2014	<p>El SNDIF realizó la campaña de información, sensibilización y difusión “Hagamos un buen trato en familia” en 18 entidades federativas; se impartieron 2,275 pláticas a las que asistieron 51,242 niñas, jóvenes y mujeres, así como 37,571 niños, jóvenes y hombres. Se difundieron 512 mensajes en radio, un promocional en TV, 41 inserciones en prensa y 1,009 carteles en transporte público.</p> <p>Las entidades que participaron en la campaña fueron: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.</p>
2015	En el marco del Programa para el Desarrollo Profesional Docente de la SEP se realizaron actividades de capacitación a 40,317 docentes con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica, en materia de convivencia escolar pacífica con

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
	perspectiva de género, igualdad sustantiva, derechos humanos, enfoque de la educación intercultural, y erradicación de la violencia.
2016	En el marco del Programa para el Desarrollo Profesional Docente de la SEP, se ofertaron 37 programas de formación para personal educativo del nivel básico, concretando la atención de 21,000 docentes en temáticas de relevancia social en materia de: convivencia escolar pacífica con perspectiva de género; igualdad sustantiva entre hombres y mujeres; derechos humanos y enfoque de la educación intercultural; y erradicación de la violencia.
2016	La SEP llevó a cabo actividades para fortalecer la cultura de la paz, la igualdad de género y los derechos humanos, en 49 Escuelas Normales de 13 entidades federativas, beneficiando a 17,570 alumnas y alumnos.
2016	Para promover la formación docente sensible al género, el respeto a los derechos humanos y la no violencia, la SEP capacitó a 40,183 docentes distribuidos/as en 500 cursos con perspectiva de género; asimismo, se elaboraron materiales audiovisuales de apoyo a las y los docentes enfocados en temas de igualdad de género.
2017	En el marco del Subprograma “Comunidad DIFerente” del SNDIF, durante 2017, se otorgaron tres temáticas en Hidalgo y Querétaro, relacionadas con la prevención de la violencia de género e intrafamiliar, con la asistencia de 53 personas. El Subprograma “Comunidad DIFerente” tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones sociales de vida de las personas habitantes de localidades de alta y muy alta marginación. En las temáticas otorgadas un 40% de los participantes adquirieron conocimientos que les permita solucionar sus conflictos en las comunidades y familias; un 32% identificaron las brechas de desigualdad que favorecen la violencia en su familia y así prevenir la violencia de género en la localidad; y un 28% de los participantes se habilitaron en la elaboración e implementación de propuestas de intervención con niñas y niños, adolescentes y madres, padres de familia para disminuir los índices de violencia.

En la Tabla 48 se presentan las acciones de la Estrategia 2.4 Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras, del Objetivo 2, en la que se identificaron tres acciones relevantes en el tema de 2015 a 2017.

Tabla 48

PROIGUALDAD 2013-2018 - Objetivo 2, Estrategia 2.2, actividades relevantes.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
2014	La CDI apoyó 290 proyectos: 24 dirigidos a mujeres para promoción, prevención y atención a la violencia y la salud sexual y reproductiva; 84 sobre violencia a instituciones estatales y municipales; 171 a OSC e instituciones académicas para fomento de la equidad de género y 11 de coinversión con OSC para fortalecer los liderazgos femeninos indígenas, con enfoque intercultural y perspectiva de género.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2, Estrategia 2.1
	En conjunto, estos proyectos beneficiaron a 86,311 mujeres y 28,980 hombres indígenas; se ejercieron 96.04 millones de pesos.
2015	La CDI ejecutó 31 proyectos con instituciones públicas para la atención y prevención de la violencia contra mujeres indígenas en donde se realizaron diagnósticos culturalmente diferenciados sobre el fenómeno de la violencia; formación de recursos humanos indígenas para la prevención y atención de la violencia; y acciones de sensibilización y capacitación a servidores públicos en zonas indígenas, en beneficio de 11,316 personas indígenas; 3,552 hombres y 7,764 mujeres.
2016	<p>La CONAVIM como una institución articuladora de la política nacional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, impulsó la creación de Redes Ciudadanas e Interinstitucionales, con las cuales se pretende conjuntar esfuerzos, a fin de construir alternativas que permitan la intervención adecuada ante situaciones de violencia de género que se presenten en las comunidades.</p> <p>Las redes se llevaron a cabo en Baja California, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz. Las Redes Ciudadanas son grupos de mujeres y hombres que han identificado situaciones de violencia en su comunidad, las cuales establecen mecanismos de apoyo, atención y prevención en su entorno. En estas redes se capacita a las y los participantes en materia de derechos humanos y se busca coadyuvar con las instituciones públicas en acciones efectivas encaminadas a una vida libre de violencia para las mujeres. Las Redes Interinstitucionales se establecen a través de la formación y sensibilización en temas de género a servidoras y servidores públicos encargados de atender a las mujeres víctimas violencia y buscan formar vínculos entre instituciones para coadyuvar en la generación de soluciones para el desarrollo y empoderamiento de las mujeres y las niñas. Las redes se llevaron a cabo en colaboración con la CDI, mediante las Casas de la Mujer Indígena, así como con representantes de los Centros de Justicia para las Mujeres, de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres y funcionariado estatal.</p> <p>En este contexto, en las diez entidades con Redes Ciudadanas e Interinstitucionales, se contó con un total de 371 participantes, de las cuales el 76.5% son mujeres y el 23.5% hombres; el proyecto tuvo un impacto en más de 55 municipios y en localidades aledañas, ya que al momento de conformarse las redes su impacto se fue replicando en lugares geográficos próximos.</p>

En la Tabla 49 se presentan las acciones relevantes conjuntadas en el Objetivo 2 antes mencionado para 2018 ya que el Informe de ese año no proporciona los logros segmentados por estrategia. En este informe se encontraron cuatro acciones de prevención vinculadas al tema que ocupa este estudio.

Tabla 49

PROIGUALDAD 2013-2018 - Objetivo 2 actividades relevantes en 2018.

Año	Actividades relevantes del Objetivo 2
2018	La CONAVIM reforzó la campaña “No todos los hombres somos iguales” incorporando mensajes sobre la construcción de nuevas masculinidades, la campaña tuvo un alcance de 165,535 personas.
2018	La SSA capacitó a 3,435 médicas y médicos en la aplicación de la Norma de Salud 046SSA2-2005 y a 2,695 en los servicios en casos de violación sexual; sensibilizó a 4,725 especialistas para el buen trato durante el embarazo, parto y puerperio; y 1,180 enfermeras y enfermeros fueron capacitados para la atención inmediata de la violación sexual.
2018	El Indesol, mediante el PCS apoyó proyectos dirigidos por Organizaciones de la Sociedad Civil que promueven formación de personal indígena, para brindar servicios de atención a mujeres, niñas y adultas mayores, víctimas de violencia. Durante 2018, apoyó 9 proyectos que, en el marco de la sensibilización a autoridades en contenidos de la LGAMVLV, beneficiando a 1,964 personas, 1,587 mujeres y 377 hombres.
2018	Para combatir los delitos de la trata de personas y la explotación sexual infantil la Secretaría de Turismo (SECTUR) capacitó a 102 personas, 47 mujeres y 55 hombres, para apoyar a las empresas en la implementación del Código de Conducta Nacional para la protección de niñas, niños y adolescentes en el sector de los viajes y el turismo. Asimismo, sensibilizó un total de 1,944 personas, 1,033 mujeres y 911 hombres, en prevención a la trata de personas, prevención al trabajo infantil y Código de Conducta Nacional.

Resultados del Análisis Realizado a los Informes del PIPASEVM 2014-2018 y del PROIGUALDAD 2013-2018

Antes de dar respuesta a las preguntas antes planteadas cabe señalar algunas precisiones generales sobre los informes revisados, tanto del PIPASEVM como del PROIGUALDAD.

- Los Informes Anuales presentan las actividades relevantes implementadas en cada estrategia, y no reportan específicamente por cada línea de acción, por una definición normativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Los reportes son descriptivos de lo realizado, es decir, no permiten por sí mismos, profundizar en los contenidos de las acciones, para poder analizar el alcance del trabajo realizado con este sector.
- Tampoco se logra reconocer la orientación o enfoque con que se pudo haber realizado la actividad reportada, lo anterior resulta importante dejarlo señalado como una línea de investigación subsecuente, pues constituye una búsqueda y revisión exhaustiva y cuantiosa de la información reportada anualmente por cada dependencia, junto con los documentos que acreditan tales acciones a efecto de poder conocer el enfoque, y hacer una evaluación.

En relación con las preguntas planteadas al inicio del apartado se presentan los resultados:

1. ¿Las acciones se realizan de manera coordinada interinstitucionalmente? Esta pregunta es relevante, aunque si bien no en todas las líneas de acción se solicitaba la coordinación, porque permite ver si hay conjunción de esfuerzos. En ese sentido, lamentablemente los informes no permitieron observar ese aspecto porque solo se enunciaba la acción como un logro del Ejecutivo Federal si dejar ver en todos los casos quién fue la institución que realizó la acción y si fue de manera colaborativa con otras dependencias.
2. ¿Quiénes son las y los sujetos de la intervención? Los informes muestran información desagregada por sexo: hombres y mujeres, sobre todo en aquellas actividades relacionadas con capacitación y campañas de sensibilización, tanto dirigidas a la población en general, como a grupos específicos tales como mujeres, servidores públicos, y docentes; en algunas actividades también se incluyen datos sobre niñas, niños y padres de familias. Ello permite identificar la asistencia/participación o atención de estos grupos en la instrumentación de las distintas líneas de acción.
3. ¿Cómo se presenta a los hombres sujetos de la intervención? En algunos casos se mencionan a los hombres como sujetos de la intervención en todos sus ciclos de vida, niños, adolescentes jóvenes y también, aunque se detectaron pocas actividades, se mencionan como generadores de violencia y agresores. Es obvio que cuando se trata de actividades de información y capacitación sobre prevención de la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de género y cambio cultural, y se incluye el tema de las masculinidades, en términos de las modificaciones que deben hacerse, se dirigen a población abierta con énfasis en los hombres. Pero cuando se trata de hombres que ya cometieron algún tipo de violencia contra las mujeres, las acciones son específicas en

materia regularmente de reeducación o de desincentivación mediante campañas que advierten sobre las consecuencias de la comisión de ese tipo de delitos.

4. ¿Qué elementos del Modelo de intervención fueron aplicados en las acciones? Como se explicó al inicio del capítulo el Modelo de prevención está reglamentado en los artículos 10 al 14 del RLGAMVLV. Entre los aspectos del Modelo están los niveles de intervención, los cuales pueden ser primario, que consiste en evitar que la violencia contra las mujeres ocurra; el secundario, da una respuesta inmediata una vez ocurrida la violencia para que no vuelva a suceder, y el terciario, que brinda apoyo de largo plazo a las víctimas para que no se repitan dichos actos (Art. 11). Al respecto, se encuentra que la mayoría de las acciones revisadas están en el nivel primario de la intervención, a saber, campañas, capacitación mediante cursos, talleres, conferencias, etc.; con la excepción de las acciones de reeducación, que se les ubicaría en el nivel terciario. Las actividades se desarrollaron tomando en cuenta los diferentes ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres: familiar, laboral, docente, institucional y en la comunidad.

El Presupuesto

Marco General

Como se ha señalado al inicio de este documento, uno de los problemas de mayor preocupación en el mundo ha sido el de los diferentes tipos de violencia contra las mujeres en los últimos años y, especialmente, en México. A lo que se ha agregado la reflexión de que no obstante los importantes cambios en los marcos jurídicos, incluidos los constitucionales, y en el diseño de políticas públicas, las violencias en contra de las mujeres se han exacerbado, sin que se hayan logrado realmente prevenir, sancionar o erradicar estas violencias.

En este apartado se desarrollan reflexiones sobre el papel del ámbito presupuestal en la ejecución del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) para advertir los alcances de su contribución en la atención de estas, y se finaliza con un conjunto de conclusiones y propuestas que aumenten la eficacia del componente presupuestal de este Sistema.

En el diseño presupuestal las autoridades hacendarias consideran etapas que dan mayor solidez y certidumbre a las acciones gubernamentales, lo que denomina Ciclo Presupuestario (SHCP, 2020a). Estas etapas son: Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación y Rendición de cuenta. A las que se considera que es necesario sumar los marcos jurídicos que norman las etapas señaladas, las que han ido, paulatinamente, registrando un avance progresivo, aún inacabado, en el proceso de incorporación de los principios de igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación y la erradicación de las violencias,

mediante la incorporación de la perspectiva de género como metodología para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Al realizar esta auscultación se ha buscado incluir a todos los componentes de un sistema, para lo que se ha recurrido a herramientas que han permitido tener una aproximación de lo que sucede en los órdenes de gobierno y Poderes de la Unión, en materia presupuestal para arropar al SNPASEVM, aun cuando dos de los tres Poderes de la Unión no estén contenidos en los integrantes de este, pero debieran de estarlo como se ha mencionado. Es así como se presenta lo disponible sobre lo que acontece en las entidades federativas y los Poderes Legislativo y Judicial en lo correspondiente a su diseño presupuestal. Todo lo anterior para cumplir con los objetivos de la presente investigación de revisar, en este caso, las fortalezas y los vacíos en los marcos analíticos, en el diseño y ejecución del Ciclo presupuestario con un enfoque sistémico para la prevención, atención y sanción de las violencias de género y contra las mujeres.

Para el desarrollo de este apartado se decidió realizar la indagación junto con las reflexiones y sugerencias a cada paso, para al final hacer una breve síntesis de los hallazgos expuestos y las propuestas que resultan.

El presupuesto

La aplicación de la teoría de Sistemas en el ámbito presupuestal tendría su primera expresión en el Ciclo Presupuestario que pasa a conformar la estructura de un espacio complejo que se define por las relaciones de sus componentes, cuyas propiedades estructurales determinan su estabilidad con respecto a ciertos tipos de perturbaciones que originan inestabilidad y con ello procesos de desestructuración y reestructuración de este. Por ejemplo, el que uno de sus componentes no incorpore la perspectiva de género, será una perturbación que impida el funcionamiento buscado para el desempeño del sistema.

El Ciclo Presupuestario bajo el enfoque de la teoría de sistemas que se desarrolla en el Capítulo 1 de esta investigación sería, entonces, un subsistema del Sistema Gubernamental y del Sistema Nacional de Planeación, que contiene la colección de vínculos o relaciones entre los elementos y unidades como sistema, en tanto que su entorno sería el marco general en que se inserta, en este caso, el marco macroeconómico, político y social, cada uno como sistema a la vez, en el que durante la existencia del modelo económico neoliberal se ha expresado en la tensión de un gobierno que privilegia la lógica del mercado acompañado de un conservadurismo cultural que se contrapone a la visión emancipadora de la política de igualdad.

Es así que el sistema, que se denomina, en este escrito, subsistema presupuestal, esta indefectiblemente delimitado por el entorno, que desde hace más de 40 años está sumido en la lógica de más mercado, menos estado y un sistema patriarcal de más larga data, como se ha

señalado en capítulos anteriores, en el que la igualdad sustentada en derechos desvía la atención de este supuesto asignador de recursos económicos por excelencia -el mercado- como señala el paradigma impuesto por la escuela económica neoclásica, que da coherencia al sistema, pero también lo convierte en no pertinente para el logro de lo perseguido por el SNPASEVM, que 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” (Artículo 30 de la LGAMVLV).

No obstante, se dispone de un camino alternativo que se sustenta en las directrices establecidas por el Artículo uno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEPEUM), que establece a los derechos humanos como la visión emancipadora del camino a la igualdad, para lo cual se dispone de un andamiaje institucional suficiente que permite reorientar el rumbo, como se propondrá más adelante.

El ciclo presupuestario con perspectiva de género

Se ha señalado que, para incidir en la estructura de los sistemas políticos y gubernamental, se hace necesario que estos en sus distintas estructuras y elementos o componentes deben contener o incorporar la perspectiva de género para transformar las relaciones de género que le constituyen como parte de la reproducción del poder que se estructura en él, en tal sentido el presupuesto es un subsistema central del SNPASEVM para lograr su tarea.

Para ilustrar este Ciclo Presupuestario modificado⁴⁵, se presenta la figura 13 que señala sus etapas con sus contenidos genéricos, pero también la consideración del deber ser para disponer de perspectiva de género en el marco de los derechos humanos, lo cual no sucede, pero se advierte que ello es posible sin afectar la arquitectura institucional sistémica existente, lo que además mejora su coherencia con el marco constitucional vigente relativo a los derechos humanos.

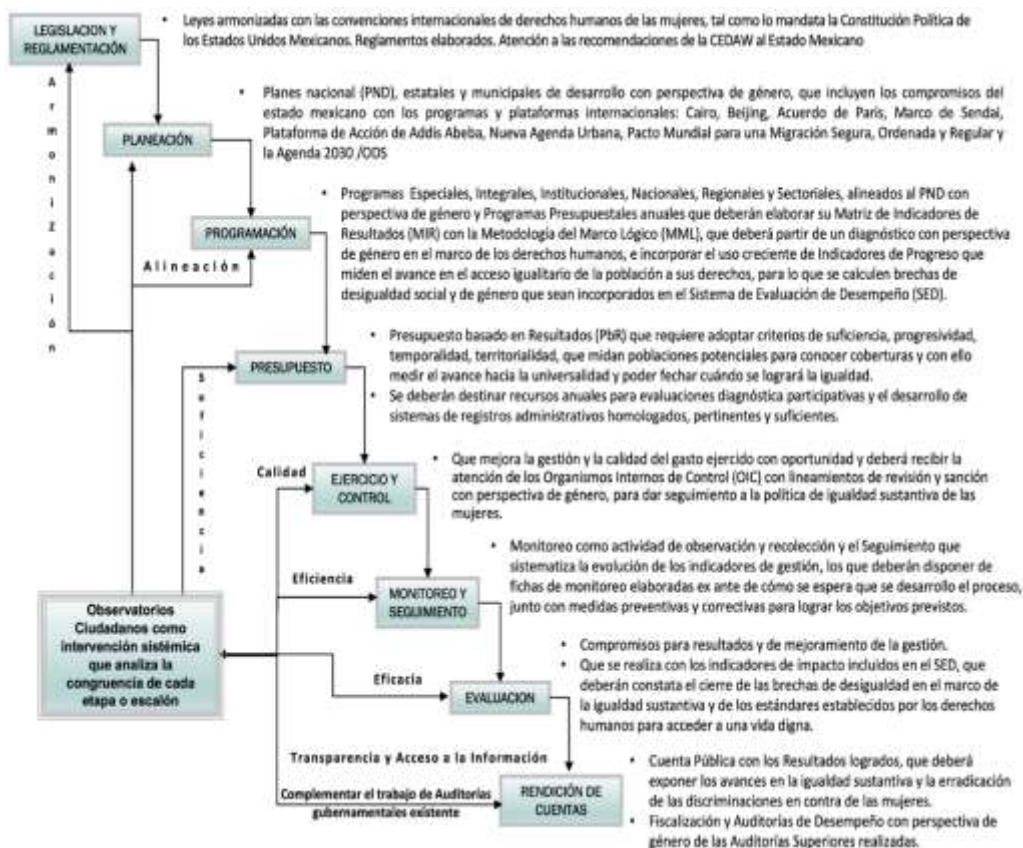
Las leyes

La producción legislativa ha sido una de las etapas del Ciclo Presupuestal que más desarrollo ha tenido. El marco jurídico se construye desde una lógica de igualdad formal pero androcéntrica, y ello ha requerido su transformación, para lograr incluir una igualdad formal que mira la desigualdad estructural de género. Lo que tenderá en el tiempo a transformar la estructura del ciclo presupuestal. Esto es, un marco jurídico que incluye la perspectiva de género para transformar este proceso institucional o subsistema del sistema político gubernamental patriarcal y androcéntrico.

⁴⁵ Modificado porque se agrega el marco jurídico.

Figura 13

Los contenidos del Ciclo Presupuestario modificado: La Escalera



Nota: García, Magdalena (2007b). Retomada de un instrumento analítico escueto elaborado por la Secretaría de Hacienda, el que utilizaba en sus procesos de capacitación. Disponible entonces en una página Web ahora inexistente. SHCP, (2007).

Sobre ello Alda Facio (1993) aporta elementos para entender y acelerar el tránsito al objetivo perseguido al referirse a la necesidad de poner atención al componente político cultural del fenómeno jurídico que son las reglas informales que se expresa en el contenido que le pueden dar las y los servidores públicos y modificar su espíritu al aplicarlas en función de tradiciones y costumbres influenciadas por estereotipos de género; al que se agrega el componente estructural, resultado del proceso de selección, interpretación y aplicación de las leyes, que limitan el avance de las leyes promulgadas, y da lugar a que el componente formal normativo de gran calidad no produzca los resultados esperados.

Enseguida se presentan reflexiones sobre las fortalezas a potenciar y las debilidades a erradicar en cada una de las etapas señaladas en la figura anterior.

El Presupuesto dispone de un marco jurídico paraguas y asociado con marcos normativos específicos y complementarios del tema que se analiza, las que deben contener un conjunto de racionalidades en su contenido para cumplir con la armonización que las haga funcionales a los objetivos que persiguen (García, 2007a)⁴⁶, las que establecen cimientos poderosos en las políticas públicas, porque las y los responsables del quehacer gubernamental hacen lo que señala la norma y cuando la norma es precisa y completa se tiene una buena parte del camino andado.

No obstante, los componentes señalados por Alda Facio y la no consideración de las racionalidades en el proceso de producción legislativa, ayuda a entender por qué no obstante la robustez o aparente fortaleza de los marcos jurídicos no logran conformarse como ámbitos determinantes de un avance mayor.

Para los marcos jurídicos que se presentan enseguida se destaca particularmente, su necesidad de armonización con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cobija a las convenciones y compromisos internacionales del Estado mexicano ante los derechos humanos de las mujeres, cuyo incumplimiento constituye la forma directa de determinar y especificar las violencias y discriminaciones contra las mujeres, a las que se refieren las leyes que mandata el rol que se adjudica al SNPASEVM y a sus integrantes.

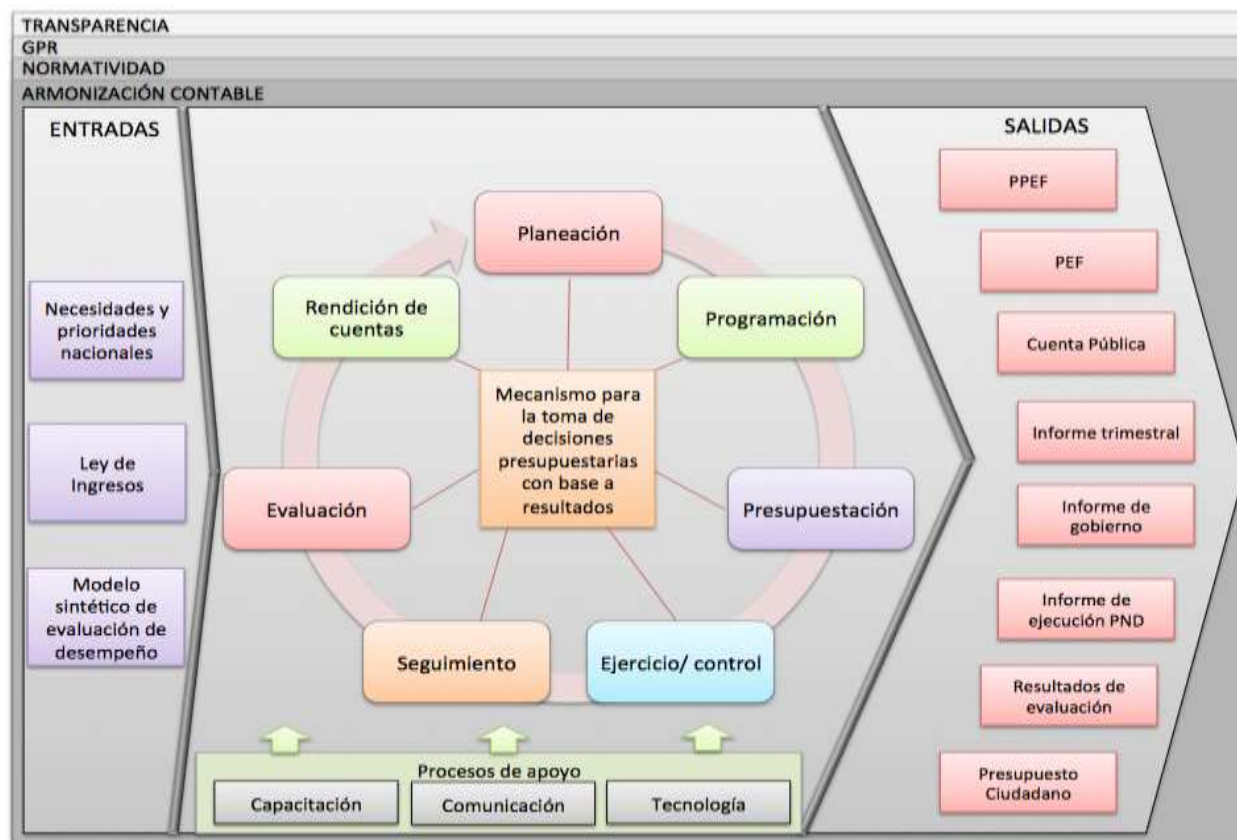
Este rol de sus integrantes está expuesto en las directrices del Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (PIPASEVM) del Artículo 38 de esta Ley, entre las que destacan contenidos que de haber sucedido hubiesen logrado cambios estructurales para llevar el proceso delineado por el camino deseado en ámbitos tan importantes como el de transformar los modelos socioculturales de conducta en los ámbitos de educación formal y no formal, en todos los niveles educativos, de instrucción, e investigación en derechos humanos con perspectiva de género, así como en los medios masivos de comunicación que son tan poderosos como el propio sistema educativo.

⁴⁶ Las racionalidades para incorporar en los marcos jurídicos son las siguientes: Lingüística: Transmisión del mensaje con fluidez y lenguaje incluyente. Jurídico formal: Inserción armoniosa en un sistema jurídico, Armonización legislativa con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las convenciones internacionales. Pragmática: disposición de requerimientos programáticos, humanos, financieros, materiales, organizativos e informática, consideración de garantías de audiencia y legalidad, mecanismos consultivos, determinación de responsables, e inclusión de sanciones ante el no cumplimiento de la ley. Teleológica: logro de los fines sociales perseguidos con el establecimiento de indicadores de impacto. Ética: la presunción de valores susceptibles de justificación ética. (García, 2007a)

Ámbitos Operativos y Estructurales que Afectan la Aplicación de las leyes. La transformación de los programas educativos es un componente esencial del avance en el subsistema presupuestal porque la falta de conocimientos sustantivos —género, derechos humanos— e instrumentales —metodología del marco lógico— junto con la enorme movilidad laboral y la no documentación de procedimientos, son contexto que se convierten en una combinación que genera perturbaciones sistémicas en la instrumentación de la presupuestación. Este tema no ha sido omitido de la estrategia de Gestión para Resultados como capacitación cuyas debilidades requieren ser atendidas con acciones inmediatas y transformaciones estructurales. En la Figura 14 se advierte lo señalado que complementa lo expuesto en LA ESCALERA.

Figura 14

Componentes de la Gestión para Resultados



Nota: SHCP, (2011).

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx, Última actualización: jueves 22 de septiembre 2011. Consultado en octubre de 2013. No disponible actualmente.

Las autoridades hacendarias cumplen con la capacitación a través de programas anuales presenciales y en línea, de los que disponen de Manuales que guían el proceso de enseñanza aprendizaje (SHCP,2020). En los marcos teóricos - conceptuales del Curso-Diplomado, que en 2020 se denominó *Presupuesto basado en Resultados (PbR): Políticas Públicas para no dejar a nadie atrás*, no se consideraron ni los derechos humanos ni la perspectiva de género. Es en la lección 10 de 12 se abordan el tema de género, a través de *Enfoques transversales* que los consideran acciones *para no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera*. En esta lección señalan que el cumplimiento de los elementos transversales permitirá que un Programa contribuya activamente a no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera.

La frase de *no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera* se originó en el proceso de formulación de Agendas post 2015 en Naciones Unidas, en el que diversos países no aceptaron la referencia a los derechos humanos. ¿Qué significa no dejar a nadie atrás o afuera? Según lo expuesto en el Manual de la SHCP significa dejar de hacer política pública mirando los promedios, para hacer política pública orientada a cerrar las brechas históricas de desigualdad existentes entre poblaciones y territorios.

Proponen incorporar estos elementos transversales a través de un instrumento para identificar si un Programa presupuestario tiene un enfoque transversal mediante una Metodología de comprobación e incorporación de enfoques transversales consistente en analizar si una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) antes elaborada requiere de este enfoque, que de ser el caso se le incorpora una nueva causa directa (las causas son las raíces del problema de la MIR) que agrega brecha detectada. En pocas palabras, se rehace el ejercicio de Marco Lógico nuevamente y se reconstruye la MIR incluyendo la brecha o rezago de que se trate. Entre los elementos de la Transversalidad está la igualdad de género.

Entonces, esta metodología no pertinente sería innecesaria si desde el principio el ejercicio de Marco Lógico se hubiese hecho con perspectiva de género, que junto con los derechos humanos forman parte del marco teórico-conceptual de una capacitación en PbR.

Marcos Jurídicos Paraguas. La visión de las violencias desde los derechos con características vinculantes al estar presente en el artículo uno de la CPEUM, es de suma utilidad para establecer la ruta que relaciona, de manera directa, a este marco conceptual con la arquitectura institucional en materia presupuestal de Gestión para Resultados (GpR), pero también se apega a la definición de violencia contenida en la LGAMVLV (2020) que a la letra dice:

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. (Art. 5, Fracc. IV)

En este subapartado se enumeran un conjunto de marcos normativos con diferentes adscripciones, pero que en su conjunto recogen los ámbitos de fortalezas a potenciar y debilidades a atender para lograr que el SNPASEVM cuente con un subsistema de financiamiento poderoso y eficaz. Estos marcos jurídicos se refieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Víctimas que constituyen la primera, el marco jurídico superior y su ley secundaria la segunda, que establece el incumplimiento de los derechos humanos como la circunstancia que coloca como víctima a quienes se sitúen en esa condición.

Tabla 50

Marcos Normativos Estratégicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley General de Víctimas
Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías	Artículo 2. El objeto de esta Ley es:
<p>Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta 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 esta Constitución establece [...]</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p>	<p>I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;</p> <p>II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;</p>

Marcos jurídicos específicos

Para seguir el orden establecido en la Escalera, se inicia este apartado con la Ley de Planeación (LP) y enseguida se desarrollan los contenidos destacados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en el tema relativo a la consideración del tema de género en las mismas.

Ley de Planeación

Vigente (publicada el 16 de febrero de 2018)

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: [...]

III.- La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; [...]

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, [...]

Artículo 6o.- El Presidente de la República informará al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y, en su caso, los programas especiales, [...]

El contenido de la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude este artículo, a fin de permitir a la Cámara de Diputados su análisis con relación a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales.

Artículo 8o.- Los Secretarios de Estado al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, [...]

Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en mujeres y hombres.

Artículo 9o.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible. [...]

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones: [...]

III.- Establecer los criterios generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la elaboración de los programas derivados del Plan que tengan a su cargo, para lo cual se deberá prever la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales; los ejercicios de participación social de los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen;

III.- Elaborar los programas sectoriales, considerando las propuestas que, en su caso, presenten las entidades del sector, los órganos constitucionales autónomos, y los gobiernos de las entidades federativas, así como las que deriven de los ejercicios de participación social y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan, así como con los programas especiales en los términos que establezca éste;

V.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en sus programas sectoriales, promoviendo que los planes y programas de los gobiernos de las entidades federativas guarden congruencia con éstos; [...]

Artículo 16.- A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

III.- Elaborar los programas sectoriales, considerando las propuestas que, en su caso, presenten las entidades del sector, los órganos constitucionales autónomos, y los gobiernos de las entidades federativas, así como las que deriven de los ejercicios de participación social y de los pueblos y comunidades indígenas interesados; [...]

VII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de promover las adecuaciones que consideren necesarias para el logro de sus objetivos, [...]

Artículo 17.- Las entidades paraestatales deberán:

I.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de éstos; [...]

III.- Elaborar sus anteproyectos de presupuesto considerando los objetivos de sus respectivos programas institucionales; [...]

19. El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine. [...]

Artículo 40.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y sus programas.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y sus programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Vigente (publicada el 19 de noviembre de 2019). Esta Ley en diversos artículos mandata lo siguiente:

Artículo 2 fracción III bis. Anexos Transversales... donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, (de) Igualdad entre Mujeres y Hombres; ...

Artículo 27.- Los anteproyectos (de presupuesto) ... contendrá como mínimo, fracción III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género. ...

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: fracción V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.

Artículo 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá: fracción II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán: inciso o) Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;

Artículo 58.- párrafo cuarto...No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, ...

Artículo 85.- fracción II. Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, ... informes (trimestrales) sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos... que ... deberán incluir información sobre la incidencia del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal [Ramo 33], de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

Artículo 111.- párrafo cuarto: El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

En el **Artículo 4** agrega los ejecutores de gasto que deben cumplir estas directrices pertenecen a los siguientes entes públicos: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. Los entes autónomos; IV. Los tribunales administrativos; V. La Procuraduría General de la República; VI. La Presidencia de la República; VII. Las dependencias, y VIII. Las entidades federativas.

Esta visión amplia donde considera a los poderes y órganos autónomos del estado en sus tres órdenes de gobierno contrasta con la visión minimalista o reduccionista, que se fue confeccionando al interior de algunos artículos de la LGAMVLV, más aún en el Reglamento de la propia Ley, y en el RSNPASEVM y demás instrumentos normativos administrativos que organizan la conformación y funcionamiento del mismo Sistema como se analizó en el Capítulo 2 de la presente investigación. Destaca, por ejemplo, la integración del SNPASEVM donde no se incluye a los poderes legislativo y judicial. Aspecto central, pues acogerse al objeto de la Ley implica a la Federación con la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). Por lo tanto, la Federación refiere a los tres poderes y los órganos autónomos.

De hecho, el Artículo 1, de la LGAMVLV señala que: “La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, ...” En el mismo sentido contribuye lo que señala el objeto del mismo Sistema en su artículo 35. “La Federación,

las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, 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”.

Los contenidos de género en la LFPRH que regula el ámbito presupuestal fue un avance importante, cuya inclusión se logró en la reforma de enero de 2012. Sus alcances, sin embargo, aún son limitados al requerir su armonización⁴⁷ con el artículo 1ero. de la CPEUM para señalar en esta norma secundaria la consideración de los Derechos Humanos con perspectiva de género e interseccionalidad en el diseño presupuestal, para cumplir con los principios de progresividad para avanzar en la universalidad que establecen los derechos humanos. A ello se refiere la necesidad de considerar las racionalidades en el proceso de producción legislativa ya señalado, que en este caso haría alusión a la Racionalidad Jurídico Formal que implica la inserción armoniosa de cada marco jurídico en un sistema jurídico completo.

Lo anterior no es equivalente a demandar mayor presupuesto, sino de establecer las bases para que la presupuestación favorezca el logro de los resultados buscados, la Igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y el derecho a una vida digna, libre de violencias.

Esta reforma a la LFPRH establecería directrices precisas a los responsables hacendarios tanto en lo que se requiere al diseño del presupuesto público, pero también en los contenidos educativos de los procesos de capacitación en la materia, que son impartidos cada año por estas autoridades a servidoras y servidores públicos que representan a las instituciones que integran los órdenes de gobierno, analizado anteriormente. Esta reforma evitará los sesgos que generan al no considerar a los derechos humanos ni la perspectiva de género, que incluye la no discriminación y la erradicación de la violencia contra las mujeres, en el diseño presupuestal y en el marco conceptual de sus contenidos educativos en la capacitación ahora y en la formación si los contenidos son incorporados en los programas educativos.

Esta incompreensión se evidencia y da lugar a errores metodológicos con efectos sustantivos, en las directrices que utiliza, también, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para etiquetar recursos en el Anexo de las "Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”, que responde al Artículo 2 fracción III bis de esta Ley.

En este caso las autoridades hacendarias proponen una Metodología para la elaboración de los Anexos Transversales, que, para el caso de las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres

⁴⁷ Pero también en las leyes generales para la igualdad entre mujeres y hombres y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

y Hombres (EIMyH) son porcentajes que serán aplicados al valor total de la “Denominación” para ser colocado en el Anexo Transversal de estas erogaciones.

En la Tabla 51 se presenta una selección de estas “denominaciones” como nomina la SHCP a los ámbitos de gasto de esta metodología, los que son una mezcla de instituciones, dependencias, programas y acciones. Se presentan programas concebidos para mujeres⁴⁸, programas mixtos con y sin perspectiva de género. En ellos se advierten porcentajes que deberán disponer de una nota conceptual que justifique el valor propuesto, en los que destaca los bajos porcentajes en materia de vivienda, cáncer, desarrollo rural, educación indígena, economía social y pensiones sobre personas mayores.

Sin embargo, el punto no es solo qué porcentaje de cada programa se destina a la reducción de las desigualdades, sino también cuántos años tomará erradicar el problema conociendo su magnitud y el presupuesto disponible, cuyo monto debe dejar de estar secuestrado por las metáforas neoliberales de no gasto público, no déficit fiscal y no deuda pública, que se presentan más adelante.

Tabla 51

Metodología para la Elaboración de los Anexos Transversales, en el caso de las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2020, algunos ejemplos

Denominación - Ejemplos	Porcentaje
8. Agricultura y Desarrollo Rural	
Subsecretaría de Desarrollo Rural	26.60%
11. Educación Pública	
Dirección General de Educación Indígena	33.50%
12. Salud	
Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	86.53%
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR)	94.32%
Instituto Nacional de Cancerología	19.22%
15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	
Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)	2.95%
20. Bienestar	
Programa de Fomento a la Economía Social	23.58%
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las EF (PAIMEF)	100%
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	30.64%
47. Entidades no Sectorizadas	
Instituto Nacional de las Mujeres	100%
49. Fiscalía General de la República	
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	46.51%

⁴⁸ Que requiere una clarificación conceptual de fondo sobre el entendimiento de que la igualdad de género no es equivalente a mujeres.

Nota: Este cuadro tiene una selección del cuadro elaborado por la SHCP que en su pie de cuadro señala que la información que presenta es en cumplimiento de lo establecido en el artículo 41, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la metodología para la elaboración de este Anexo Transversal considera porcentajes y cuotas de los **programas presupuestarios** en la proporción que contribuyen a las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. SHCP (2021). https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/Anexos/metodologia_equidadg_enero.pdf

Este ámbito que se suma a lo ya dicho sobre la necesidad de un mandato claro y preciso de la LFPRH, para en lo inmediato eliminar los sesgos provocados por estereotipos de género y / o lagunas de conocimientos teóricos conceptuales, que generan perturbaciones múltiples del subsistema presupuestal, lo que es absolutamente posible alinear con una Gestión para Resultados en la que éstos sean el cierre de brechas de desigualdad social y de género asociadas a cada derecho, sin generar tensión con la arquitectura institucional disponible.

Lo expuesto cobra relevancia al atender los ámbitos presupuestales en materia de atención, prevención y erradicación de las violencias con suficiencia, pertinencia y progresividad para lograr la universalidad, parte de lo cual está enunciado en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) que en sus Artículos 23, 39, 46 y 49 y los artículos 8, 38 bis y 53 del RLGAMVLV, establecen asignaciones de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa previstos en la presente ley como responsabilidad del Ejecutivo Federal; para las alertas de violencia de género contra las mujeres; para la atención de las víctimas; y sobre la corresponsabilidad de las entidades federativas y la Ciudad de México, de proveer los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el PIPASEVM.

Es posible que una reforma de la LFPRH que señale con claridad y contundencia que los Derechos Humanos con perspectiva de género e interseccionalidad deben ser los resultados del modelo de presupuestación prevaeciente, provoque armonizaciones en cascada en las leyes involucradas.

En seguida se agrupan un conjunto de leyes vinculadas y temáticas que se relacionan con los temas presupuestales y de atención a las violencias

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Vigente (publicada el 30 de enero de 2018). Esta Ley no contiene la palabra género o mujer, sin embargo, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano de coordinación para la armonización de la

contabilidad gubernamental ha señalado la posibilidad de agregar a la Clasificación Funcional del Gasto un cuarto dígito en una sub-subfunción que permitirá que las unidades administrativas de cada orden de gobierno, con base en sus atribuciones y necesidades, incorpore el dígito de género. Y agrega que si esto se acompaña con una apertura programática flexible no se afecta la estructura básica presupuestal propuesta por parte de la SHCP de finalidad, función y subfunción. Este procedimiento se asemejaría al que la SHCP realizó para vincular a los ODS, del que señala que es un procedimiento sencillo y probado de vinculación de los Programas Presupuestales (Pp) con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) por medio del PbR -SED.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Vigente (publicada el 30 de enero de 2018). Esta Ley no contiene la palabra género o mujer. Su no armonización significa una perturbación importante del subsistema presupuestal debido a los montos de recursos y diversidad de temas que atiende el Ramo (33) al que la LFPRH en su Artículo 85 fracción II señala que sus informes trimestrales deberán hacerse dar cuenta de su incidencia del ejercicio de sus recursos con perspectiva de género.

En 2021 los recursos destinados a este ramo representas en 6.1 veces las EIMyH, y sus recursos son Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; para los Servicios de Salud; para la Infraestructura Social; para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Múltiples; para la Educación Tecnológica y de Adultos; para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Marcos Jurídicos temáticos

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Vigente (publicada el 14 de junio de 2018). El principal problema de este marco jurídico es la inexistencia de su Ley Reglamentaria a 15 años de su publicación, lo que significa una gran perturbación en el subsistema presupuestal, que, además, genera inconsistencias en el diseño normativo, pues no señala la forma de operacionalizar la Ley, así como el Proigualdad (ASF, 2020).

Planeación

El Plan que se refiere al Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento de planeación superior del Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional en México, el que contiene los grandes objetivos nacionales, y constituye el paraguas de los programas existentes que son las herramientas para su implementación. Los Planes de Desarrollo de las Entidades Federativas y los Municipios, se suman a este Sistema, sin embargo, la temporalidad implica una perturbación al subsistema presupuestal por cuanto los periodos de gobierno federal y de entidades no coinciden, aun cuando están en camino de hacerlo.

Como componente del Ciclo Presupuestario esta es la etapa que contiene la visión de país en el largo plazo.

Los Planes Nacionales de Desarrollo. En este punto la SHCP (2020), señala que el PND es el instrumento para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad por medio de un proceso democrático y deliberativo. Sin embargo, el PND 2019-2024, vigente ha constreñido los avances que su texto había logrado en el sexenio previo al no disponer de contenidos progresivos que tuviesen como punto de partida el destacado componente de género del PND 2013-2018, al ser la perspectiva de género uno de los tres ejes transversales del mismo, con lo que se abría unas enormes posibilidades de avance en la igualdad sustantiva, lo que no sucedió entonces.

Como se desarrolló anteriormente, la Ley de Planeación señala la coordinación para construir una Planeación Nacional, a los Órganos Constitucionales Autónomos y otros poderes. Pues aún y cuando el PND es del poder ejecutivo, enmarca los propósitos de la nación. Otro ámbito para reflexionar lo constituye la alineación al planteamiento neoliberal por el que se modificó el alcance del Proyecto de Nación contenido en el Artículo 25 constitucional, al que se le incorporaron componentes procedimentales de orden inferior —competitividad, estabilidad de las finanzas públicas— que adicionalmente constriñen la soberanía nacional al limitar el uso de instrumentos macroeconómicos desde un paradigma no neoclásico.

Es así como el PND al no tener perspectiva de género y no haber incorporado dentro del propósito de proyecto de nación la igualdad sustantiva y la erradicación de la discriminación y las violencias de género se está permitiendo su auto-reproducción patriarcal.

Programación

Los Programas son las herramientas para alcanzar los objetivos plasmados en el Plan, con sus objetivos general y específicos, su Matriz de Indicadores de Resultados y su Sistema de Evaluación del Desempeño (MIR-SED). El SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los Programas Presupuestarios (Pp).

Los programas y sus niveles

Como se explica al inicio del presente capítulo, existen dos niveles en el componente de programación del Ciclo Presupuestario, el de segundo nivel (el primero es el Plan) se refiere a los programas sectoriales, especiales, institucionales, integrales, regionales. Los de tercer nivel son los Pp, en el que se organiza la asignación de recursos.

Es la etapa en la que se definen los Pp que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos. (SHCP, 2020a) En la SHCP señala que para 2020, existían 725 Programas presupuestarios con presupuesto aprobado de distintas

modalidades a través de los Ramos Administrativos, Generales y Autónomos. (SHCP, 2020a, pp. 49) Los Programas presupuestarios en el Anexo de las Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en 2021 fueron 94. (Ver Apéndice 4) Es este componente se expondrán algunos programas rectores y se hará un breve análisis de algunos Pp emblemáticos de algunos entes públicos que pertenece al SNPASEVM, para determinar las características de su diseño y con ello advertir sus fortalezas y debilidades.

El programa rector de la Política de Igualdad en el país. El Proigualdad es un programa Especial, los que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país. Es el programa que se norma por la LGIMH y que afecta su desempeño al no disponer de Reglamento como ya se ha señalado.

Los Pp que aluden a la igualdad son dos, adscritos al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) denominados *Programa de Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres* y *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, los cuales disponen de una MIR cuyo Resumen Narrativo puede ser revisadas en la Plataforma de Transparencia Presupuestal de la SHCP (2021).⁴⁹ En el Pp denominado *Programa de Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres* es en donde se radican los recursos para el funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, pero también destina recursos para el SNPASEVM. La apertura presupuestal disponible de este programa es muy general y solo permite ver lo que se presenta en la Tabla 52.

Tabla 52

Programa de Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, pesos por diferentes clasificaciones

Conceptos	PEF 2020	PEF 2021
Vertientes		
Acciones que promuevan la erradicación de cualquier forma de discriminación de género	88,093,732	88,093,732
Acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres	352,442,442	356,489,598
Total	440,536,174	444,583,330
Programa PEC		
Incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y presupuestos de la Administración Pública Federal	352,442,442	356,489,598
Prevención de embarazos en adolescentes	88,093,732	88,093,732
Total	440,536,174	444,583,330

Nota. García, Magdalena, (2021), con información de

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos. PEF 2021.

En el ámbito de la política de igualdad la evaluación de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020) señala que de 2007 a 2017 la política pública de igualdad

⁴⁹ <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

de género tuvo una limitada contribución en la atención del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres por deficiencias en el diseño que no permitieron instrumentar en su totalidad el Proigualdad, ni el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Programa rector en materia de erradicación de las violencias. En este caso el programa rector es el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) que elabora la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) en coordinación con las demás autoridades integrantes del Sistema (LGAMVLV, art. 42 fracción III) que para el caso de la actual administración como se mencionó con antelación en el apartado de la revisión del marco programático, en lo que va del sexenio aún no ha sido publicado.

Los Programas presupuestarios emblemáticos son tres, uno a cargo de la CONAVIM el Programa para promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, y otro a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). Además, el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos, que originalmente estaba en la Secretaría de Salud, y a partir de 2020, lo lleva el INDESOL.

Enseguida se presentan los renglones de gasto de los programas de CONAVIM, y las vertientes y líneas de acción del PAIMEF 2021.

Tabla 53

Renglones de gasto y Vertientes del Programa Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres

Renglones de gasto	PEF 2021 pesos	Estructura Porcentual
Acciones de coadyuvancia para las alertas de género.	2,232,018	0.7
Construcción y equipamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres	122,225,805	40.7
Diseño e instrumentación de la política pública en materia de: igualdad entre mujeres y hombres; de prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres	51,013,803	17.0
Operación de la Unidad de Igualdad de Género para la transversalización de la perspectiva de género e instrumentación de las líneas de acción generales, específicas y de seguimiento para la Secretaría de Gobernación conforme a la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres	2,330,800	0.8
Organizar Concursos que promuevan la equidad de género	47,997	0.0

Recursos Transferibles para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género	122,313,741	40.7
TOTAL	300,164,164	100.0
Vertientes		
Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	297,833,364	99.22
Acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres	2,330,800	0.78
TOTAL	300,164,164	100.0

Nota. García, Magdalena, (2020), con información de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos. PEF 2021.

En el caso del *Programa para promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres*, el recurso se refiere al total que se destina a CONAVIM, cuyo ejercicio por objeto de gasto es el siguiente. Clasificación del gasto que permite advertir que dos tercios del recurso es para la Programa y un tercio para el sostenimiento de la institución.

Tabla 54

Programa Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, presupuesto por objeto de gasto

Capítulos	PEF 2021 pesos	Estructura Porcentual
1000 Servicios personales	31,973,412	10.65
2000 Materiales y suministros	15,122	0.01
3000 Servicios generales	65,548,148	21.84
4000 Transferencias, Asignaciones, subsidios y otras ayudas	202,627,482	67.51
TOTAL	300,164,164	100.00

Nota. García, Magdalena, (2020), con información de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos. PEF 2021.

Tabla 55

PAIMEF vertientes y líneas de acción

A.- Fortalecimiento de las estrategias de prevención y atención de las violencias contra las mujeres	B.- Prevención de las violencias contra las mujeres.	C.- Orientación y atención especializada a mujeres en situación de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas. (2)
Líneas de acción	Líneas de acción	Líneas de acción
I. Formación especializada para actores públicos y	I. Información, difusión y	I. Servicios de orientación. II. Servicios de atención especializada.

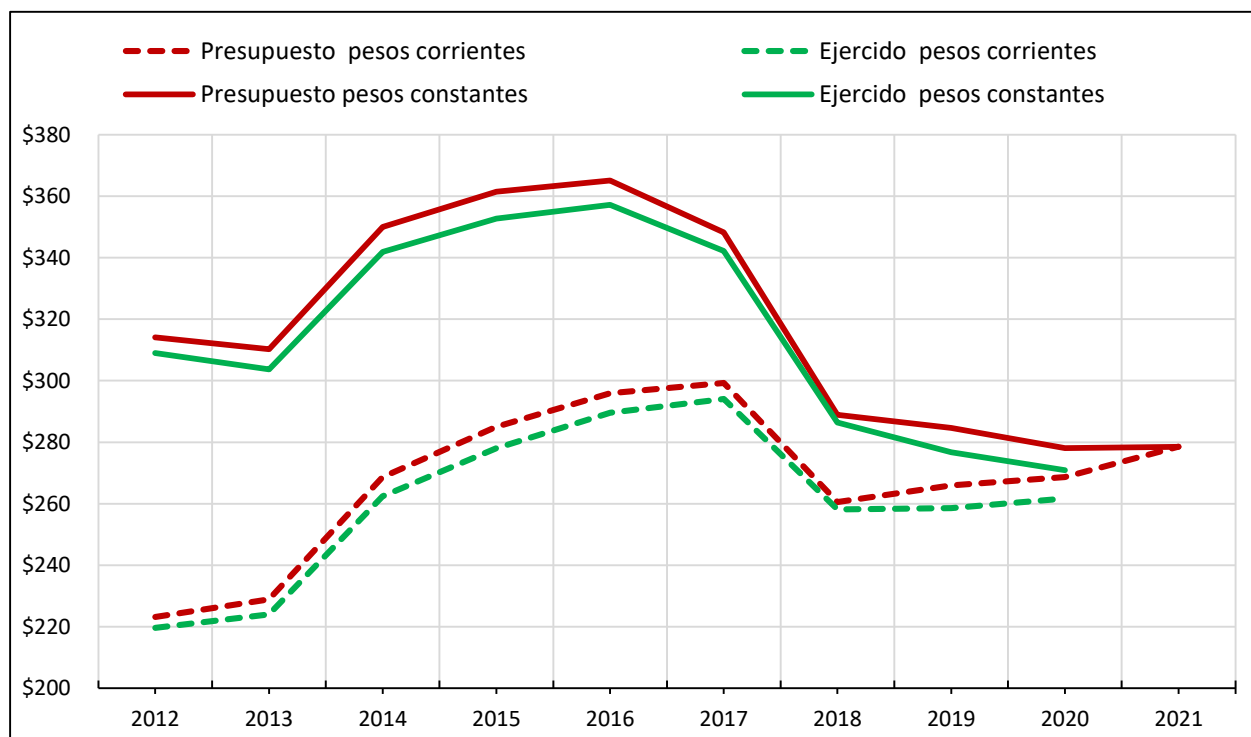
sociales, en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres. II. Mecanismos de participación social. III. Gestión del conocimiento e información. IV. Contención emocional y autocuidado del personal.	promoción para población abierta. II. Sensibilización. III. Formación para sectores sociales específicos y alianzas estratégicas.	III. Servicios de protección y alojamiento. IV. Servicios de orientación y/o atención especializada en violencia contra las mujeres en espacios donde se ofrecen diversos servicios. V. Promoción del empoderamiento de las mujeres en situación de violencia. VI. Apoyo en procesos judiciales y administrativos.
--	---	---

Nota. Reglas de Operación del PAIMEF de 2021.

La figura 15 es la evolución del presupuesto y lo erogado del PAIMEF a precios constantes y corrientes, el que registra una reducción considerable a partir de 2018.

Figura 15

PAIMEF Presupuesto y Ejercido en millones de pesos.



Nota. García, Magdalena (2020) con información de Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF), de varios años, Cuenta Pública, consulta directa a INDESOL y Banco de Información Económica del INEGI en el caso del Índice de Precios al Consumidor.

Es en la etapa de Programación del Ciclo Presupuestal, en que se realiza el diagnóstico de los problemas a atender por cada ente público, los mismos deberán:

- Determinar el o los derechos(s) humanos que protege y determinar los programas presupuestales a desarrollar para atenderlos para cubrir lo mínimo que garantice una vida digna para todas y todos en condiciones de igualdad y ausencia de discriminación y violencias;
- Medir, para iniciar el proceso, las brechas de desigualdad social, de género y edad, existentes en cada derecho;
- Acordar las coordinaciones interinstitucionales necesarias para realizar programas transectoriales que atiendan, la erradicación de las violencias de origen multicausal;
- Diseñar cada programa con perspectiva de género e interseccionalidad en el marco de los derechos humanos;
- Utilizar en las MIR los Indicadores de Progreso que miden el avance en el acceso y disfrute de los derechos humanos de mujeres y hombres de todas las edades.
- Construir las metas bajo el principio de progresividad para lograr la universalidad de los derechos humanos

El presupuesto

El Presupuesto, es el siguiente componente del Ciclo Presupuestal el que deberá disponer de un Pp que se desarrollan con Presupuestos basados en Resultados que significa su institucionalización con recursos asignados y respaldado por su MIR-SED, contruidos con la Metodología de Marco lógico cuya suficiencia y progresividad son fundamentales para lograr los objetivos que se proponen.

Los Presupuestos Sensibles al Género en el Presupuesto Gubernamental (PSG)

El PSG es un diseño presupuestal de ingresos y gastos públicos integral, que consideran las necesidades e intereses diferenciados entre mujeres y hombres en el ciclo de vida de éstas y éstos en todos los ámbitos del quehacer gubernamental, que persigue erradicar las brechas de desigualdad, para acceder a la igualdad sustantiva entre unas y otros, basada en los derechos humanos con perspectiva de género.

Anexo de las Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres

Es en 2008 que inicia la inclusión del Anexo Transversal de las Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), del que ya se ha señalado su debilidad conceptual que proviene, en gran medida, del desconocimiento del tema por los responsables del diseño presupuestal anual y de las y los capacitadores de ese tema en la SHCP.

En materia de presupuesto la evaluación de desempeño que presentó en enero la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2020) señala graves deficiencias en el diseño presupuestario con perspectiva de género nacional y en las entidades federativas, destacando que a 2017, las acciones de promoción, fomento, prevención y atención de víctimas de desigualdad, evidenciaron la baja implementación de este programa; las líneas de acción no fueron correctamente definidas de acuerdo con las facultades de cada ente participante, en congruencia con los Programas presupuestarios a su cargo y en la factibilidad de su cumplimiento.

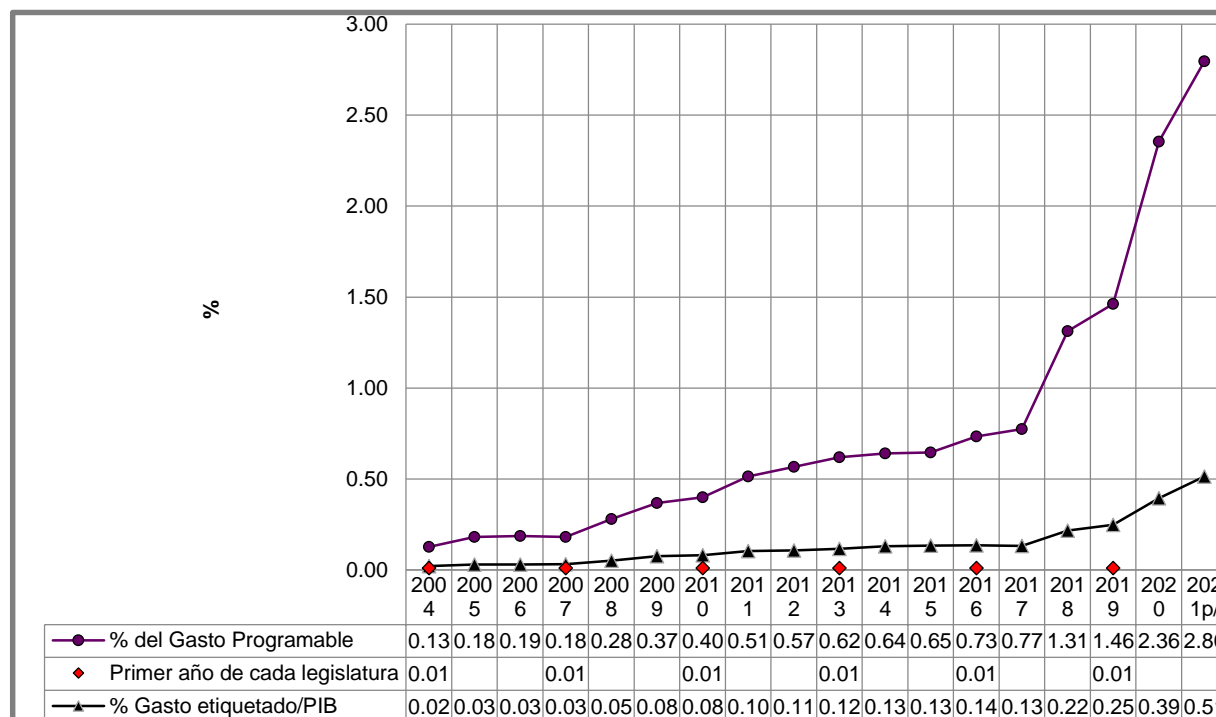
A la evaluación relativa al desempeño en las entidades federativas que señala la ASF se agrega que los contenidos que presentan la Plataforma México Rumbo a la Igualdad: Transversalizar el Género (PMxRI)⁵⁰ en forma de instrumentos construidos por los Mecanismo Estatales y Municipales, no cumplen en muchos casos con los requisitos mínimos de calidad. La semaforización del sitio es una respuesta binaria de si está disponible o no un instrumento sin que haya sucedido la asistencia técnica necesaria, y la verificación de su calidad y correspondencia con los marcos metodológicos existentes.

Las Características y evolución del Anexo de las Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres (EIMH). El Anexo de las EIMH, si bien se inicia en 2008, se disponen de datos presupuestales desde 2004. La evolución de la historia de PSG en México se presenta en la Figura 16. Su nivel insignificante crecimiento durante los primeros 14 años de esta historia fue bajo y lento

⁵⁰ <http://rumboalaigualdad.inmujeres.gob.mx/>

Figura 16

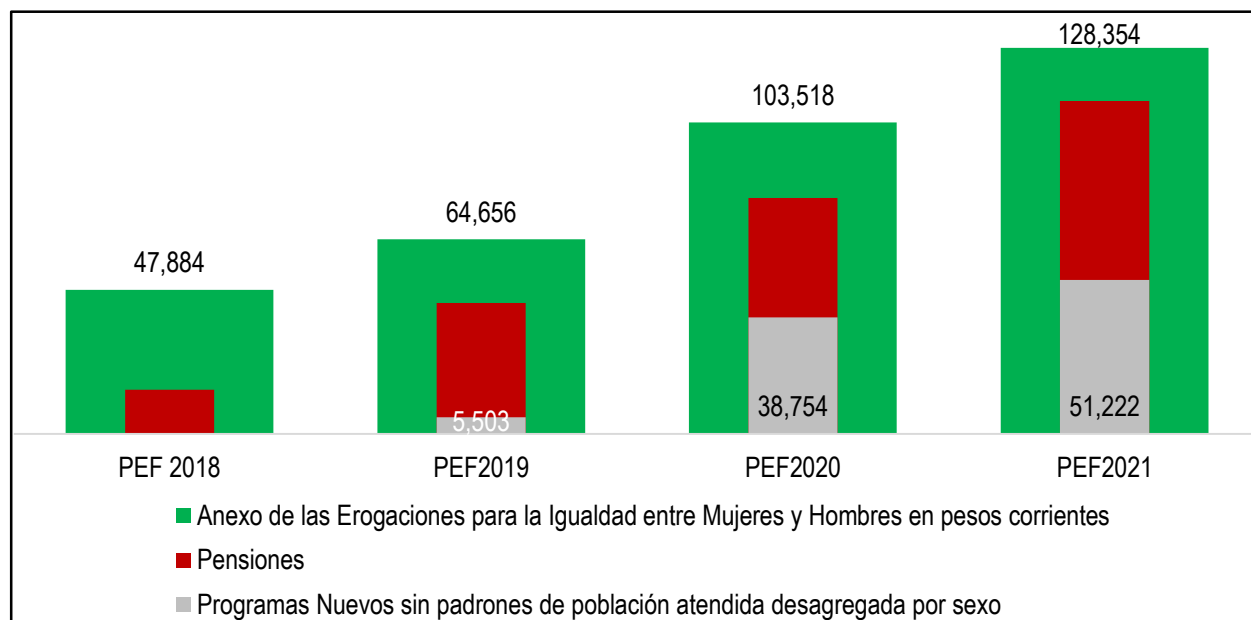
Participación porcentual de las "erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres" en el total del gasto programable y el PIB 2004 - 2020 y PPEF 2021



Nota. García, Magdalena (2021) con información del CEAMEG de 2004 a 2007 y de los Anexos de las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres a partir del PEF de PEF de 2018 a 2021.

FIGURA 17

Concentración del Gasto en el Anexo del PEF 2021 millones de pesos corrientes



Nota. García, Magdalena (2021) con información PEF de 2018 a 2020 y del PPEF 2021, SHCP

Concentración del gasto

El fenómeno más destacado es el fuerte aumento del EIMyH a partir 2018, pero con algunos programas cuantiosos sin perspectiva de género ni padrones de usuarias/os disponibles.

Al respecto un estudio de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020) señaló que, de 17 Programas presupuestales nuevos, 11 no tienen claridad del problema público que pretenden atender, ni se apegan a los procedimientos institucionales mandados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para su diseño.

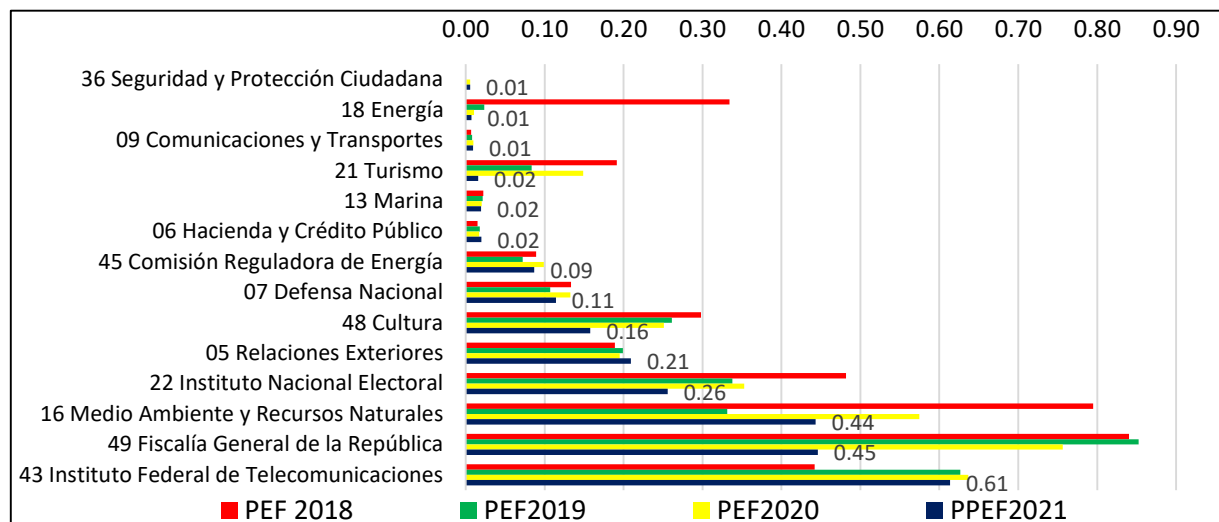
La ausencia del principio de progresividad

Enseguida se presentan dos Figuras 18 y 19 que dan cuenta del posible avance en el porcentaje de gasto etiquetado con respecto al total del gasto en cada ramo.

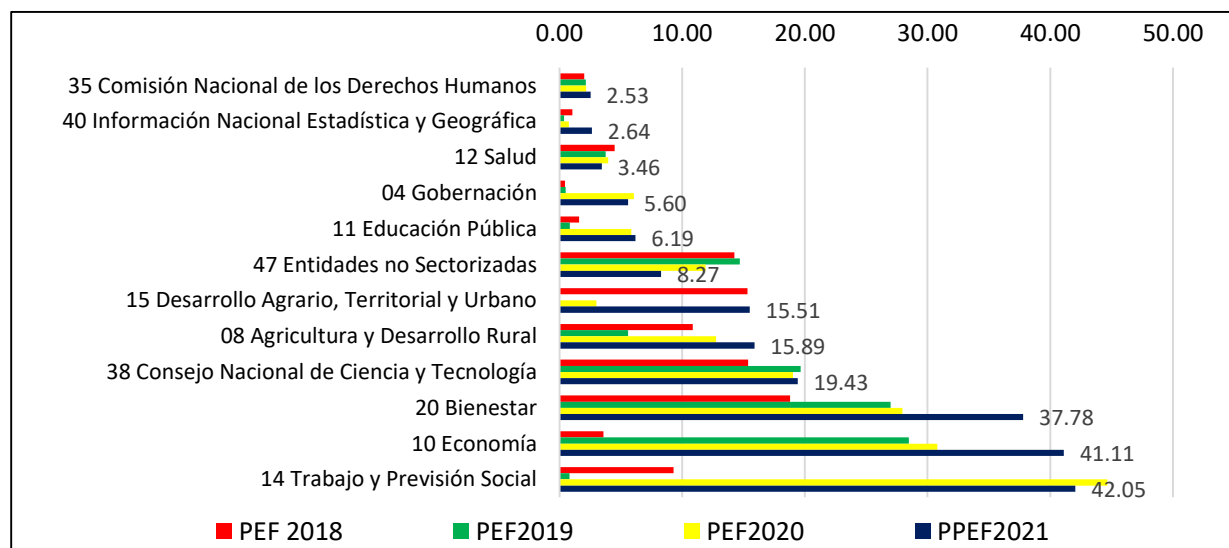
Figura 18

Porcentaje del gasto contenido en el Anexo de las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres del total del gasto por ramo que se registra en los PEF cada año.

Los sin compromiso

**Figura 19**

Los de compromiso bajo, intermedio y alto



Nota. García, Magdalena (2021). Con información de los Anexos de las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres a partir del PEF de 2018 a 2021

En 2021 participaron en este anexo entes públicos de 27 Ramos. Tres ramos presentan porcentaje significativo: Trabajo y Previsión Social (42%) con el programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, programa que identifica parcialmente el problema público que atiende,

según CONEVAL; Economía (41%) con 2 programas, el Programa de Microcréditos para el Bienestar, que no identifica el problema público que atiende según CONEVAL y el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares; y Bienestar (38%) con el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que no tiene perspectiva de género, pero que aun así significa mucho para las mujeres.

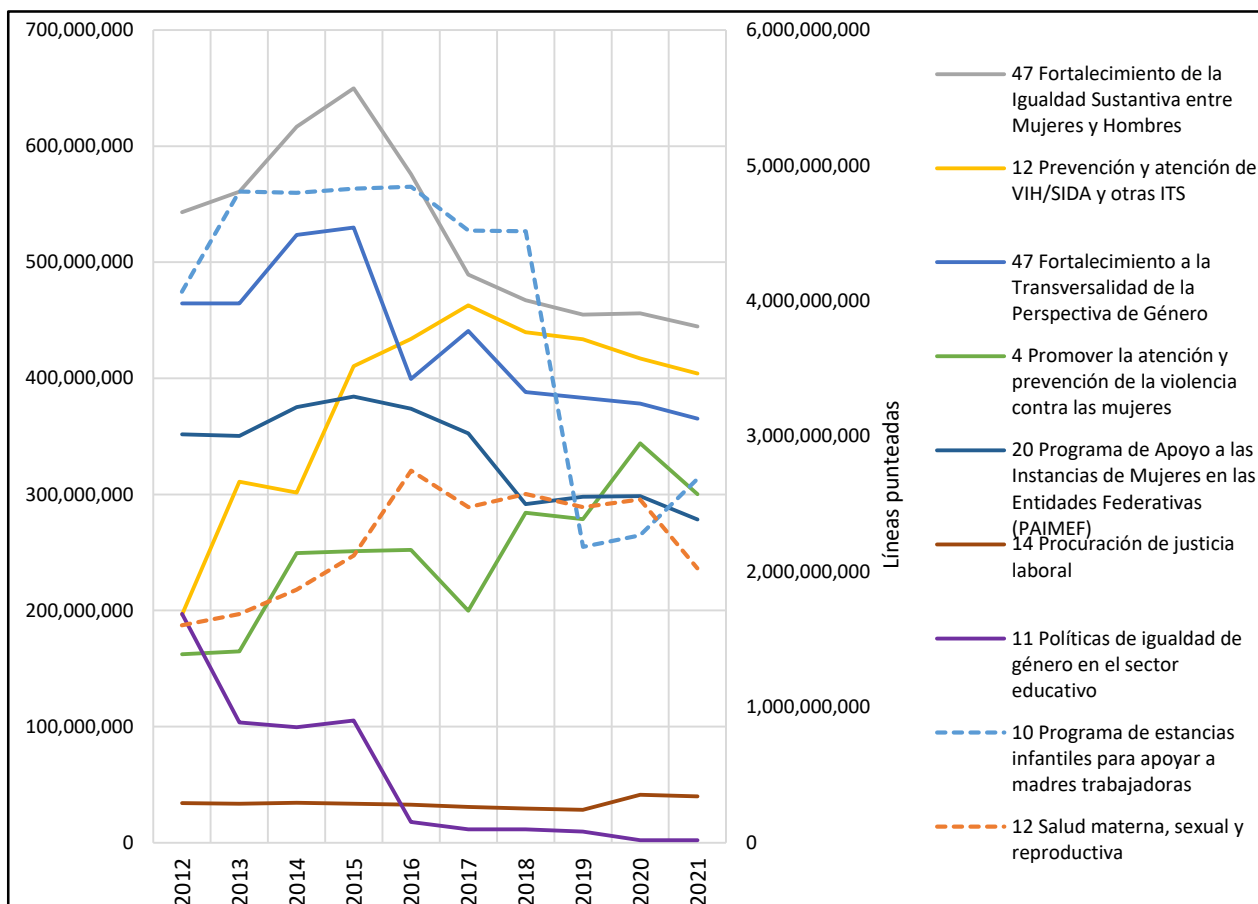
14 Ramos no llegan al 1%, entre ellos Cultura, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía General de la República (FGR) que forman parte del SNPASEVM; 7 Ramos presentan menos de 10% entre ellos Salud, Educación y Gobernación; tres entre 15 y 20% entre ellos Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano; tres más de 38%, entre ellos dos integrantes del SNPASEVM, Bienestar y STPS. En 2021, 17 de los 27 Ramos destinaron menos recursos que en 2018, a precios constantes (Figura 8).

Enseguida se presentan 10 programas de larga data en la etiquetación del Anexo de Ramos que pertenecen al SNPASEVM.

En la Figura 20 se advierte que salvo el programa de violencia de CONAVIM, el resto había venido descendiendo su presupuesto, incluido el de PAIMEF que también es de violencia. El único con una pequeña mejora en 2020 y 2021 es Estancias infantiles, después de una gran caída en 2019, que no se recupera aún.

Figura 20

ANEXO de las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los proyectos y decretos de presupuestos de egresos de la federación pesos constantes



Nota. García, Magdalena (2021) con información PEF de 2018 a 2020 y del PPEF 2021, SHCP.

Últimos componentes del Ciclo de Presupuestación

Los últimos componentes del Ciclo de Presupuestación ya han sido resumidos en LA ESCALERA, ejercicio del gasto, monitoreo, evaluación y transparencia y rendición de cuentas, por lo que se finaliza esta sección exponiendo la importancia de la participación social que en este campo genera enormes sinergias, esa fue la experiencia de los años que existieron los *Observatorios para la transparencia y rendición de cuentas en materia de transversalidad de la perspectiva de género* que existieron en 2008, 2009 y 2011, iniciativa de Milenio Feminista, administrados por la Secretaría de la Función Pública y operados por organizaciones sociales y la academia.

El abordaje sistémico

El siguiente desarrollo aporta reflexiones sobre la exoestructura que constituye el entorno del subsistema financiero del SNPASEVM. La pregunta es ¿Cómo se logra una integración sistémica, para caminar por el sendero del avance holístico del acceso de las mujeres a la igualdad sustantiva con una vida libre de violencias? en un contexto de vida cotidiana en un modelo extractivo y concentrador.

Se requiere develar, las barreras existentes en el desarrollo e institucionalización del avance sistemático y sistémico de esta igualdad, que ha enfrentado enormes resistencias.

La primera de ellas la impone el modelo económico neoliberal que considera a los derechos humanos como una interferencia en la asignación de recursos en una economía de mercado no regulada. Contexto en el que conviven un Modelo Económico de Ajuste Estructural y una Constitucional con los derechos humanos a cuestas. Tensión que se inclinó a favor de las directrices del modelo económico, pasando los derechos humanos a un segundo plano.

La segunda tensión se da en el plano social pues un ambiente neoliberal se acompaña de un conservadurismo cultural anclado en la visión patriarcal.

La tercera son las perturbaciones encontradas a lo largo del análisis de los componentes del Ciclo Presupuestario. Si este ciclo no se transforma a sí mismo en sus procesos desde la perspectiva de género, no se logrará la transformación de la estructura del Ciclo que le autoreproduce y lo autodefine conforme las relaciones de género, lo que obstaculiza y nulifican el acceso de las mujeres al pleno ejercicio de los recursos para la garantía de la igualdad sustantiva y de vivir una vida libre de violencias de género.

Se requieren políticas públicas con el paraguas de los derechos humanos y provistas de perspectiva de género que erradiquen la idea de que solo con señalar a las mujeres en los programas se están cumpliendo con las directrices internacionales en la materia, porque no es así.

Las mujeres no es una población vulnerable han sido vulneradas, perspectiva que traslada el origen del problema de personal a sistémico, en donde la responsabilidad gubernamental cobra sentido y se vincula con las garantías que establece el artículo primero de la CPEUM con los derechos humanos, con los principios que los mismos establecen, así como con el artículo 4 que otorga igualdad formal a mujeres y hombres. El punto incluso no es el monto de los recursos gubernamentales disponibles, estos pueden ser muchos o pocos, estar creciendo o decreciendo, lo importante es si su diseño considera las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y hombres y si el recurso se destina a reducir hasta erradicar las desigualdades, discriminaciones

y violencias que se contraponen a la garantía de acceso a los derechos humanos de mujeres y hombres en condiciones de igualdad.

Sin embargo, la convivencia de esta ruta con un paradigma neoliberal, con finanzas públicas siempre amenazadas en su ejercicio, no da los resultados descritos y la decisión, entonces, fue utilizar la eficacia como el instrumento para trasladar los costos de gastos insuficientes o eliminados, a las familias que vieron reducidos sus puestos de trabajo, sus ingresos y la calidad y cantidad de los servicios públicos producidos, lo que deterioró sus niveles y calidad de vida, y requirió la incorporación forzada e intensa de las mujeres a la fuerza laboral para complementar o sustituir el ingreso familiar precarizado por la política salarial y el debilitamiento y pauperización del sistema de seguridad social.

Gastos gubernamentales constreñidos en mayor medida, en aquello que resulta invisible a la cultura patriarcal, que es el trabajo reproductivo de las mujeres. El que bajo estas políticas aumenta porque los gastos sociales se reducen, lo que aumentó e intensificó la jornada de trabajo de las mujeres para contribuir a la provisión de servicios de salud precarizados, que requirieron del apoyo familiar en el cuidado hospitalario; servicios de cuidado insuficientes e inexistentes en población en educación inicial y básica, para personas mayores y con discapacidad.

La afectación profunda de la pandemia sanitaria requiere también no solo de un Nuevo Pacto global, nacional, local, se requiere otro en la vida cotidiana, en el que la pareja, las parejas, acuerden también un nuevo pacto que inicie con hombres reconociendo sus violencias y asumiendo la necesidad de erradicarlas en el mundo de las nuevas masculinidades que generosamente apunte los caminos posibles.

Recomendaciones

A partir de lo anterior, resulta necesaria una revisión de la estructura y organización del presupuesto por ramos, y de la metodología pues si bien el presupuesto con perspectiva de género es un avance con la transversalidad, la estructura debe dar cabida además a las organizaciones institucionales que funcionan como Sistemas que es una figura de intervención del conjunto de poderes y órdenes de gobierno y órganos constitucionales autónomos, que va más allá de la organización por ramos coordinados; y responden más bien a una visión compleja de la intervención del estado para garantizar la protección integral de derechos.

En el marco de la Planeación Nacional los Programas Especiales precisamente se construyen con la idea de participar todos, pero hay distintas formas de participar, sea desde una visión simplemente aditiva o incorporar la visión de la complejidad, al señalar que mientras más capacidades se desarrollan y se diferencian se hace más compleja la sociedad o la organización. Como se desarrolló en el Capítulo 1 de la presente investigación, el Sistema Público mexicano,

se compone de otros sistemas que son subsistemas, uno de estos es el Sistema Nacional de Planeación y junto con este el Sistema de Programación Presupuestación o bien lo que en este apartado hemos nombrado Ciclo Presupuestario, todos estos subsistemas como parte del entorno del SNPASEVM no prevén una visión compleja y por tanto las metodologías no dan respuesta al diseño que plantea el funcionamiento de un Sistema.

Se busca transitar entonces, a que el marco jurídico y la metodología expliciten que en los programas sectoriales se retome lo que les atribuyen leyes generales de igualdad, de acceso a una vida libre de violencia, entre otras. También para que los Programas Especiales como el PIPASEVM y los Programas presupuestarios construyan la MIR de manera intersectorial, Inter poderes e inter-órdenes de gobierno, en la que intervengan todos definiendo conjuntamente actividades y compromisos, con lo que se logre cambiar la estructura y los elementos para lograr decisiones nuevas y diversas. Una propuesta de modificaciones cobra sentido si se asimila a lo que el artículo 19 de la Ley de Planeación señala que el presidente puede establecer Comisiones intersecretariales para planear de esta manera. Este es el caso de la agenda de la igualdad de género, de los derechos humanos y la erradicación de las violencias de género y en contra las mujeres.

En este sentido se consideran las siguientes propuestas procedimentales dirigidas a las servidoras y servidores públicos responsables del diseño y capacitación del PbR:

- Se capacitan en PbR en el marco de los derechos humanos, la perspectiva de género y la violencia contra las mujeres.
- Desarrollan metodologías para la elaboración de MIR intersectoriales, Inter poderes e inter-órdenes de gobierno desde un marco sistémico que atienda, temas y regiones.
- Incorporan en todas las MIR de los Programas presupuestales el marco de derechos con perspectiva de género y de las masculinidades que buscan transformar el ejercicio de poder y control de los hombres sobre las mujeres.
- Rediseñan los Manuales de Presupuesto con estos contenidos de igualdad de género, masculinidades transformativas del ejercicio de poder, control y violencia contra las mujeres y derechos humanos.
- Incorporan la directriz señalada por la CONAC de agregar a la Clasificación Funcional del Gasto un cuarto dígito en una sub-subfunción que permitirá que las unidades administrativas de cada orden de gobierno, con base en sus atribuciones y necesidades, incorpore el dígito de género. Si esto se acompaña con una apertura programática flexible no se afecta la estructura básica presupuestal propuesta de finalidad, función y subfunción por parte de la SHCP.

- Solicitan a los Poderes Legislativo y Judicial que presupuesten con las mismas directrices que lo hará el poder ejecutivo.
- Habilitarán y destinarán recursos para observatorios ciudadanos con perspectiva de género y erradicación de la violencia contra las mujeres, para dar seguimiento al Ciclo Presupuestario.

Conclusiones

La normativa establecida para el funcionamiento del SNPASEVM y sus comisiones ha sido insuficiente para garantizar el cumplimiento de la política nacional integral en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Las funciones establecidas para la presidencia del SNPASEVM en el RFSNPASEVM y en los LFCPASEVM del periodo 2007 a septiembre del año 2020 (previo a la reforma de éstos) no estaban acordes a lo señalado en la LGAMVLV en cuanto la conducción de la Política Nacional Integral y el PIPASEVM, por lo que no se ha logrado que esta instancia cumpla con su función esencial de conducir la política y establecer la coordinación y seguimiento necesario para el cumplimiento de acuerdos.

La Secretaría Ejecutiva ha tenido un papel más activo en algunos momentos de la historia del SNPASEVM, sin embargo, la confusión entre las atribuciones de SEGOB y CONAVIM y las del INMUJERES no ha permitido que esta instancia cumpla con las funciones que le establece el Reglamento del Sistema con relación a evaluar la Política Nacional, para con ello proponer al Sistema propuestas para su modificación en caso de que esta no de los resultados esperados.

De la revisión de las actas del SNPASEVM del periodo 2007 a 2019 se observa que el seguimiento de acuerdos que correspondía entonces, a la Secretaría Ejecutiva del Sistema se realizaba parcialmente y solo se reportaba seguimiento de lo establecido en la sesión anterior, aquellos señalados “en proceso”, se perdían ya no se reportaba su avance. Ocasionando la pérdida en el cumplimiento de acuerdos y dilación en el cumplimiento de otros cuando reaparecía el asunto.

También se observa en las actas del Sistema que la interpretación y vigilancia del artículo 5 del RFSNPASEVM, en cuanto a que en caso de que no acudiera la persona titular de la institución integrante, la suplencia debía ser del nivel inmediato inferior y se tenía que comunicar por escrito, por lo menos cinco días hábiles antes de la sesión ordinaria a celebrarse y tres días hábiles para las sesiones extraordinarias, pues se encuentran personas acudiendo con niveles jerárquicos menores al que la norma señala, sin embargo se registran con voz y voto, o cargos que si respondían al nivel jerárquico pero se señala que acuden sólo con voz. Tampoco es

homogénea la forma de nombrarles, algunos si se colocó que iban como suplentes y a otros los nombran representantes. Dado que las decisiones del Colegiado implican y conllevan contar con la autoridad para votar y a su vez acoger el acuerdo, tal situación habrá que revisarse, pues aún y con la reforma del año 2020 si estos criterios no se aclaran y revisan podrá seguir sucediendo.

La normatividad del SNPASEVM establece que las personas responsables de representar a las instituciones integrantes deben ser de un nivel jerárquico inferior al titular de la dependencia, esto no se ha cumplido a cabalidad en lo que se refiere en la administración pública federal, lo que señala una falta de interés y responsabilidad respecto a la erradicación de la violencia contra las mujeres, afectando con esto el cumplimiento de acuerdos, y el funcionamiento pues las decisiones no son debidamente consideradas ni implementadas en su sector o institución.

En lo que se refiere a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, en el marco del SNPASEVM, si bien sus titulares acuden, no hay evidencias de seguimiento ni de la presidencia o secretaria ejecutiva, sobre si los acuerdos tomados, se informan y se definen acciones de cumplimiento en el marco de sus Sistemas Estatales para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las Mujeres, lo que no permite valorar si se da articulación entre la política nacional y la estatal. Esta situación también se refleja en los informes del PIPASEVM en donde las acciones que se realizan en los estados se observan desvinculadas de la política nacional.

Si bien el funcionamiento del SNPASEVM no se acota a la realización de las sesiones, la irregularidad en el número de sesiones que se han realizado en algunos periodos, en donde se observa que se lleva a cabo dos o tres al mismo tiempo, así la integración de los asuntos de los órdenes del día a tratar da cuenta de que no existe continuidad para los temas, algunos estratégicos que se plantean en las sesiones. Esto confirma que la presentar el seguimiento de acuerdos sólo se incorporaba los de la sesión anterior.

Hay que destacar que la conformación de la Comisión de Vinculación es un reflejo de la necesidad de comunicación y operación entre los Sistemas Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres y SNPASEVM, a efecto de articular sus atribuciones en las políticas nacionales y programas que ambos sistemas están obligados a elaborar y ejecutar (PROIGUALDAD y PIPASEVM), y que tienen que poner mucho cuidado en la definición y delimitación de su especialización, para su autorreferencia, lo cual resulta en cierto modo imposible, pues como se ha revisado, la causa de la desigualdad de género, es decir la subordinación de las mujeres al orden patriarcal, es la causa de su opresión, dominación y violencia y en consecuencia la actuación desde el SNIMH incluye obligadamente atribuciones para erradicar dichas relaciones genéricas que se expresan en la violencia y a la vez el SNPASEVM tiene atribuciones en materia

de igualdad de género como se observa en las atribuciones de sus integrantes analizadas en líneas arriba y que se puede apreciar puntualmente en el Apéndice 3, como en lo que el artículo 38 de la LGAMVLV señala debe contener el PIPASEVM, por lo que es impostergable la revisión de la pertinencia de la existencia de ambos sistemas como se tienen en la actualidad. Aspecto que se retoma en el Capítulo 4

Se observa que, en la conformación de la comisión de prevención, hacen falta dependencias y entidades del gobierno federal y órganos autónomos que por sus atribuciones tendría que participar, lo anterior para dar un mayor impulso al cumplimiento del eje de prevención establecido en el Reglamento de la LGAMVLV.

Las actas de las sesiones ordinarias de la Comisión de Prevención y los Informes de la Comisión de Prevención que rendía al Sesiones del SNPASEVM, dan cuenta de tres periodos del contenido de trabajo de la Comisión: el primero que llega hasta 2013 donde se informaban fundamentalmente acciones de competencia de la SEP y el intercambio de experiencias de prevención entre los MAM integrantes de la Comisión y algunos eventos ; un segundo periodo que estructura su programa de trabajo 2014-2016 (por disposición administrativa de CONAVIM debían ser bimestrales) alineado al PIPASEVM 2014-2018 y concentra su trabajo en 3 ejes: Creación del Modelo de Prevención; Elaboración de un Inventario Nacional de Acciones de Prevención (que de alguna manera recoge del periodo la intención de compartir experiencias); y la Generación de campañas disuasivas, periodo que desarrolla conceptualmente y metodológicamente el Inventario, elabora la maqueta y presenta al SNPASEVM para sus observaciones, y perfila el diseño del Modelo de Prevención bajo la idea de un Modelo Integral entre los cuatro ejes de acción. Un tercer periodo de 2017 a 2019 donde se continúan las líneas de acción, pero se centra en la concreción del desarrollo informático por la DGTIC de la SEP en un proceso colaborativo con integrantes de la Comisión, se desarrolla los tutoriales y lleva cabo la capacitación al personal de las entidades públicas de la comisión para iniciar pruebas, y se presenta al SNPASEVM para informar su conclusión. Este periodo busca la concreción del hospedaje y administración de este mediante la firma de unas bases de colaboración entre SEGOB y SEP para el trasado del sistema, sin que se concrete En 2020 las líneas de trabajo están en revisión.

En la Comisión de Prevención no se observa que se nutra de asuntos que se presentan en las sesiones del SNPASEVM.

Cabe resaltar que se observa que el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en todas sus emisiones, solo ha sido involucrado el pleno del SNPASEVM durante la elaboración de éste, después de ese periodo se informa de los

avances cuando se presentan anualmente los informes del mismo, sin embargo no se genera análisis, ni se vincula al conjunto de los asuntos y temas revisados a lo largo de las sesiones, ni con el trabajo de las Comisiones, de tal manera que las instancias integrantes del mismo, no se involucran en el seguimiento y resultado y mucho menos han existido propuestas para coadyuvar en su cumplimiento.

Misma situación se observa en la Comisión de Prevención, en donde la presencia del PIPASEVM, si bien se retomó en el Programa de Trabajo del Periodo 2014-2016, fue para alinear las actividades programadas a éstas, y que de alguna manera con el desarrollo del Modelo de Prevención y el Inventario Nacional de Acciones de Prevención se estaban atendiendo algunas líneas de acción del PIPASEVM, sin embargo, ello no implicó que retomara al PIPASEVM en el marco de otras acciones que como Comisión tenía obligación de atender, lo anterior nos habla de una desconexión entre la política y las instancias de coordinación, así como la falta de metodología de seguimiento que permita en su momento evaluar la política.

Es urgente que se publique el PIPASEVM 2020-2024 pues es el insumo con el que el SNPASEVM construye la ruta de actuación, orienta y organiza su acción.

En el diseño del PIPASEVM, así como en los respectivos apartados del PROIGUALDAD referidos al tema de violencia contra las mujeres, se observa que, si bien como se señaló en la sistematización de los temas que contienen las diferentes emisiones de este, no se logra estructurar cómo se logrará a través de estos programas atender los tres niveles de prevención que se señalan en el RLGAMVLV.

De los informes del PIPASEVM Y PROIGUALDAD, se desprende que ambos reportan muchas acciones realizadas, sin embargo se limitan a dar un reporte de las mismas, sin realizar un análisis de si éstas han contribuido a algunas modificaciones tanto en la población, como en las instituciones responsables de garantizar el cumplimiento de la protección de los derechos humanos de las mujeres, lo anterior también refleja una separación entre los ejecutores de la líneas de acción y de quienes conducen y coordinan la política.

Respecto a la prevención, los informes dan cuenta que las instituciones responsables del cumplimiento de la línea de acción reportan actividades que están orientada a la formación, a difundir información y al desarrollo de campañas, entre otras. Sin embargo, como no se tiene más información sobre el contenido de las acciones reportadas en los informes, se dificultó el análisis en el sentido de poder valorar si estas acciones han sido diseñadas a partir del tipo o tipos y modalidades de violencia.

Respecto a la Planeación, Programación presupuestación, se busca transitar a que el marco jurídico y la metodología explicita que en los programas sectoriales se retome lo que les atribuyen leyes generales de igualdad, de acceso a una vida libre de violencia, entre otras.

Diseñar Programas Presupuestarios en los que la construcción de la MIR sea intersectorial, Inter poderes e inter-órdenes de gobierno, en la que intervengan todos definiendo conjuntamente actividades y compromisos, con lo que se logre cambiar la estructura y los elementos para lograr decisiones nuevas y diversas. Esta propuesta cobra sentido si se considera el artículo 19 de la Ley de Planeación que señala que el presidente puede establecer Comisiones intersecretariales para planear de esta manera. Este es el caso de la agenda de la igualdad de género, de los derechos humanos y la erradicación de las violencias de género y en contra las mujeres.

También se debe revisar la asignación del presupuesto para CONAVIM, frente a las atribuciones que debe cubrir en cuanto la coordinación, la conducción y el seguimiento del SNPASEVM y la Política Nacional Integral, así como el catálogo del gasto que permita etiquetar los recursos con mayor lo anterior se recupera de la entrevista que se tuvo para la presente investigación a Erika Troncoso, servidora pública de la CONAVIM, quien refiere:

Las atribuciones de ley son así de grandes, la estructura programática y presupuestal es ridícula, ... , el catálogo de gastos de violencia, dicen, ¿de dónde lo sacaron?, ¿en qué momento se hizo?, nadie se sienta en grupo con los temas contundentes, estamos intentando hacer ese diálogo por ejemplo con Hacienda, cómo sale ese catálogo, volviendo, y conectándolo un poco con el tema de masculinidades, incluso con reeducativas, por ejemplo, la ley te señala que se tienen que hacer reeducativas, y por qué no hay una etiqueta de gasto de reeducativas, o bien la Ley te señala atribuciones sobre prevención, por qué no se tiene posibilidades de etiquetar el gasto para la prevención y así saber montos y que instituciones...no se puede todo se mete en una bolsa, y entonces cuando te preguntan los resultados de tu política pública pues no tienes muchos argumentos para darle seguimiento. .. Entonces el anexo 13 de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres del PEF se ha vuelto un monstruo ahí de difícil interpretación ¿no? Y la etiqueta 2 dentro de este anexo que es para violencia no es del todo real, pues incluso acciones el INMUJERES que son de violencia todas se etiquetan para el rubro 1 que es igualdad.

Capítulo 4. La Propuesta

El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) tiene como propósito garantizar a las mujeres y a las niñas, a vivir libres, seguras y sin violencia mediante la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, a partir de competencias y atribuciones específicas y comunes que se ponen alrededor de un conjunto de esfuerzos, y de los instrumentos, estructuras, estrategias, políticas, programas, acciones y recursos, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Derivado del enfoque sistémico y con perspectiva de género del que se parte en el capítulo 1 para el análisis de los instrumentos jurídicos, programáticos, administrativos que se hizo en los capítulos 2 y 3 de la presente investigación, se corrobora que el inadecuado desenvolvimiento del SNPASEVM para lograr su objetivo, y con ello de manera específica la poca efectividad desde la prevención obedece fundamentalmente a que:

- El funcionamiento y estructura que da el marco jurídico, a saber, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), el Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV), el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RFSNPASEVM), los Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de prevención, atención, sanción y erradicación de la Violencia contra las Mujeres del SNPASEVM (LCOFCPASEVMSNPASEVM) y los Lineamientos normativos y metodológicos para la elaboración de los Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres a que refiere el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no están armonizados, ni guardan unidad conceptual, ni unidad sistemática en el tratamiento de los órdenes de gobierno, ni en las atribuciones de sus integrantes, ni entre lo que debe contener el Programa Integral de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) y los Ejes de Acción y Modelos que se señalan en el RLGAMVL, y mucho menos con las modalidades y tipos de violencia, por lo que su naturaleza jurídico normativa es frágil, e impactó en el funcionamiento del SNPASEVM en su conjunto y de manera particular en la orientación para su funcionamiento y estructuras alrededor de los Ejes de Acción como procesos genéricos y abstractos, y no alrededor de los tipos y

modalidades de las violencias contra las mujeres, que posibilitan la autorreferencia del SNPASEVM.

- Los programas que ordenan las Leyes Generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la LGAMVLV, es decir PROIGUALDA y PIPASEVM respectivamente, contienen en cuanto a la prevención, líneas de acción tanto para la igualdad, como para la erradicación de la violencia contra las mujeres, algunas de ellas en su enunciación parecen diferentes, pero al desarrollarse por las instancias conducen a las mismas actividades, como se observa en los informes.
- El funcionamiento y estructura que da el marco jurídico y administrativo que organizan el sistema nacional de planeación, y el ciclo presupuestario, a saber, Ley de Planeación (LP), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se estructuran a partir de sectores y ramos, sin considerar los funcionamientos sistémicos transversales, desde el enfoque sistémico con perspectiva de género como se desarrolla en el Capítulo 1, que es la naturaleza del SNPASEVM, o incluso ni siquiera contienen la palabra género como la Ley General de Coordinación Fiscal (LGCF).
- Las precarias capacidades institucionales generadas en las instituciones que son integrantes del SNPASEVM, y del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, son insuficientes para una tarea que implica transformar desde adentro de los Sistemas Político y Gubernamental las relaciones de género que ordena y estructura el patriarcado, y son la causa de la violencia de género y contra las mujeres.
- La perspectiva de género que tiene la LGAMVLV y el RLGAMVLV, orientó a que las atribuciones, y política nacional integral, y el marco programático considere como sujetas de las acciones a las mujeres como víctimas de la violencia, y a los hombres para su reeducación cuando son agresores (activos), dejando de lado profundizar desde la propia perspectiva de género y corrientes de masculinidades, la prevención desde el trabajo con los hombres acerca de las formas en que ellos ejercen el poder a partir del mandato patriarcal, y cómo ese poder estructura a las instituciones sociales, así como de las formas en que las mujeres llegan a reproducir dicho poder o a constituir un contrapoder de estas prácticas de dominación.

Por todo esto es que se concluye en la necesidad de llevar a cabo una revisión integral de todo el marco jurídico, antes citado, que recupere todo el basamento jurídico y normativo que desde las entidades federativas se ha generado en estos 13 años de armonización del marco jurídico y su implementación.

En principio se señala que la reforma integral que se propone no pudo dejar de lado plantear que de la exposición de motivos de una de las iniciativas de origen se advierte que las diputadas no consideraban crear un Sistema, cosa diferente en las iniciativas del senado. Las diputadas consideraban crear un Consejo como se revisa en el Capítulo 2, no otro Sistema, y el motivo que se mencionó por la exdiputada Angélica de la Peña, una de las iniciadoras de la LGAMVLV, es que ya existía el otro sistema el de INMUJERES, el que se estaba por aprobar con la creación de la LGIMH que también se propuso desde el Senado y redactada y revisada en las mismas Comisiones desde cámara de diputados/as. Sin embargo, acaba siendo otro sistema. Adicional a este antecedente ha de mencionarse que, en las entrevistas realizadas para la presente investigación, se obtuvo de cuatro de éstas, la opinión de que era necesario revisar la preexistencia del SNPASEVCM y del Sistema Nacional e Igualdad entre Mujeres y Hombres dado que al final de cuentas eran las mismas estructura y personas de las instituciones quienes atendían y operaban los acuerdos y acciones de ambos sistemas, ocasionando un fuerte desgaste operativo y funcional.

Adicionalmente, desde quien hace esta investigación considera que es muy válida dicha opinión, y que podría ser una de las rutas a considerar en la revisión integral pues desde el enfoque sistémico con perspectiva de género, el conjunto de relaciones con sus unidades y el límite de éstas que le permiten su dirección interna a cada sistema para su autorreproducción, esta difuso, y se presentan perturbaciones en los límites de uno y otro sistema, aunque como sistemas cerrados se pueden abrir y cerrar para establecer relaciones con el entorno (es decir uno es entorno del otro y viceversa), la diferenciación funcional es un tanto ficticia, dado que las causas de lo que ambos sistemas quieren transformar es lo mismo, y las estructuras con las que se valen son las mismas, sólo la enunciación del para qué en uno y otro es la diferencia, pero ambos sistemas requieren transformar las relaciones de género, el orden patriarcal que ocasionan la desigualdad y la violencia. Es decir, no hay igualdad sustantiva sin violencia, y no hay vida libre de violencia sin igualdad sustantiva.

Sin embargo, atendiendo la complejidad política que representa tal decisión, se desarrolla una propuesta desde otra ruta igualmente desde la teoría de sistemas con perspectiva de género, que busca orientar dicha revisión integral para dar respuesta a los hallazgos encontrados en el análisis y que se han puntualizado en líneas arriba. Es así como, el capítulo se conforma de dos apartados:

- El Enfoque, que parte del desarrollo conceptual del Capítulo 1, y busca puntualmente colocar el funcionamiento y organización del SNPASEVM, alrededor de las

modalidades de violencia para construir su especialización y por tanto su autorreferencia, a modo de que logre su autopoiesis.

- Los Componentes y su Alcance, que desarrolla criterios, contenidos o sugerencias para la reforma integral del marco jurídico, en los componentes que conforman al SNPASEVM.

El Enfoque

Para el desarrollo de la presente propuesta se parte del fin para el cual fue creado el SNPASEVM: erradicar la violencia contra las mujeres de todas las edades y condiciones, de todos los espacios y entornos en donde llevan a cabo sus vidas, donde se manifiestan y ocurren las relaciones de poder de género, que en el marco de la LGAMVLV son las modalidades de la violencia.

Colocando la mirada en las modalidades y tipos de violencia, que son un componente del SNPASEVM, se debe pensar en el funcionamiento, ya que su especialización para la autopoiesis está dada en el problema público, que es la violencia de género que viven las mujeres y niñas por su condición histórica de ser para otros, y de otros, que se funda en el **sistema patriarcal que organiza a la sociedad, (a todos los subsistemas que la componen) en poderes, jerarquías y valoraciones entre mujeres y hombres, colocando a las mujeres y lo femenino en una posición asimétrica de subordinación y opresión frente al hombre y sus posesiones y creaciones como masculinas.**

Para atender la violencia contra las mujeres y de género desde los estudios de la igualdad de género, se desarrolla el enfoque de masculinidades pues, la comprensión amplia, compleja, integral de la violencia de género implica dialécticamente explicar las causas este tipo de violencia desde el mandato patriarcal de la masculinidad. Cabe resaltar que las relaciones de género implican a las masculinidades, que no solo son la causa de la violencia de las mujeres sino también de otros hombres, que en la escala de jerarquías de poder o de valoraciones o atributos de género, no corresponden con quien posee más poder acumulado.

Por lo tanto desde este enfoque, las acciones, medidas y políticas que se habrán de diseñar, ejecutar, seguir y evaluar, deberán tener en el foco, erradicar la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género, poniendo énfasis para que las relaciones de propiedad y de poder que ejercen los hombres y lo masculino hegemónico, que está presente en cada uno de esos lugares o formas (modalidades) conforme las relaciones de género, se identifiquen en la intersección con otras relaciones de poder que también viven las mujeres y las niñas como de

clase, raza, género, origen étnico, edad, capacidades, orientaciones sexuales, identidades sexo-genéricas, ampliando con esto el espectro de desigualdades.

Entender y reconocer lo aquí expuesto por quienes participan en el SNPASEVCM, es decir, las causas de las violencias y cómo se particularizan en cada espacio o forma (modalidades), implica incorporar en los elementos, estructura y operaciones, del mismo SNPASEVM la perspectiva de género, como el procedimiento que les permite reconocer las relaciones de poder genéricas, que conllevan el ejercicio de dominio y control de los hombres hacia las mujeres, que están imbricadas dentro de las estructuras, funciones, atribuciones y relaciones de sus instituciones, que están reproduciendo dichas causas, y de ese modo lograr transformar las relaciones de poder genéricas que les da funcionamiento a sí mismas y al SNPASEVM. En síntesis, debe haber una comprensión cabal de que el sistema patriarcal se derrama por toda la sociedad mexicana, en sus subsistemas económico, político, gubernamental, entre otros.

En este orden de ideas en esta propuesta se retoma la definición que da la LGAMVL (2020) sobre la violencia contra las mujeres que es cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres o incluso causar la muerte tanto en el ámbito privado como en el público (Artículos 5, Fracción IV y V y 6). Acciones u omisiones donde hay una o más víctimas, que conforme a la LGAMVLV son mujeres de cualquier edad, a quienes se les inflige cualquier tipo de violencia, por parte de un agresor.

Desde una visión más amplia como ya se expuso en párrafos anteriores, víctimas también son las personas que rompen con los estereotipos de la masculinidad y la feminidad; de otros hombres, que en la escala de jerarquías de poder o de valoraciones o atributos de género, no corresponden con quien posee más poder acumulado, y que se considera en la propuesta bajo el concepto de violencia basada en el género, porque el fin es erradicar la violencia contra las mujeres y para ello se requiere transformar el orden establecido que se reproduce tanto en las relaciones de poder, como en la configuración real y subjetiva de las masculinidades y las feminidades.

Reconociendo que la LGAMVLV, está construida desde una visión heteronormativa, es que se advierte complejo e incluso cuestionador el asumir el concepto de violencia basada en género, pues abriría el espectro de atención no sólo a mujeres y niñas, sino a niños y hombres y las minorías sexo genéricas como víctimas. En ese sentido, la investigación arroja la necesidad de indagar nuevas formas, que impliquen pasar necesariamente por un enfoque de derechos

humanos, en donde la descolonización del cuerpo de las mujeres que el patriarcado ha erigido como su primera conquista, es imprescindible; pues pone en el centro y como núcleo duro la dignidad de todas las personas: mujeres, hombres, disidencias de género (Segato, 2020, min. 10:34).

La presente propuesta tiene el enfoque de derechos humanos, que reconoce a mujeres y niñas como sujetas de derechos, con derechos específicos por la condición histórica de desigualdad y discriminación, que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia. Y se plantea la incorporación, como sujetos de la intervención, a los hombres de todas las edades en políticas públicas que expresamente trabajen su posición y condición de poder, control, y sus violencias. Las acciones, medidas y políticas que se habrán de diseñar, ejecutar, seguir y evaluar, por modalidad deben ser integrales para prevenir, atender, y sancionar las violencias que se expresan en cada modalidad atendiendo el contexto. La Erradicación de la violencia es el fin, y se logrará cuando en el conjunto de acciones y medida que se desarrollen desde las modalidades de la violencia, hayan logrado permear y hayan transformado las relaciones genéricas de poder, en la sociedad toda, en todos los subsistemas que la componen y por tanto en los Sistemas Político y Gubernamental.

En tal sentido, los Ejes de Acción como se enuncian en el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (RFSNPASEVM) y en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV) no pueden verse como ejes aislados; al colocar la mirada en y desde las modalidades de las violencias y los tipos que en ellas se viven, estos ejes tiene sentido integralmente en su interdependencia pues son en el conjunto de su desarrollo que se logrará la erradicación que es el fin último. Por lo tanto, los Modelos que señala el RLGAMVL, por Eje de Acción, son infructuosos en tanto estos ejes no están vinculados a las modalidades. En cambio, si por cada Modalidad de Violencia se construyen las acciones, medidas, estrategias o programas que se señalan en los Modelos por Ejes, se tendría un significado diferente de estos, desde cómo se organiza el SNPASEVM, hasta cómo se articulan las atribuciones que la LGAMVLV y el RLGAMVLV otorga a cada integrante.

Los Componentes y su Alcance

Para el desarrollo de este apartado se retoman los componentes identificados en el Capítulo 2, agrupados para su tratamiento en el presente capítulo de la siguiente manera:

- El órgano articulador, sus integrantes, las sesiones y su agenda de trabajo, las comisiones, los grupos de apoyo técnico, los grupos de trabajo y el Consejo que conozca y actualice le PIPASEVM
- Atribuciones, Política Nacional Integral, PIPASEVM y Presupuesto basado en resultados.
- Tipos y modalidades de violencia
- Modelos, Ejes de Acción y Medidas y Acciones

El órgano Articulador, sus Integrantes, las Sesiones y su Agenda, las Comisiones, los Grupos de Apoyo Técnico, los Grupos de Trabajo y el Consejo que Conozca y Actualice le PIPASEVM

Instituciones Integrantes e Invitadas. La LGAMVLV señala en el artículo 1º como uno de los principales objetivos establecer una coordinación con la Federación, con las 32 entidades del país y sus municipios a fin de lograr: prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, así como todo tipo de violencias y modalidades (LGAMVLV, 2020).

A su vez el artículo 35 de la LGAMVLV establece que la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, 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.

Estos artículos contienen la complejidad sistémica, entre sistemas y subsistemas como se desarrolló en los Capítulos 1 y 2, de este segundo en el componente de poderes y órdenes de gobierno de la presente investigación.

En ambos artículos se alude a la Federación y con ello se hace referencia a lo establecido en los artículos 43 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que dictan que las partes integrantes de la Federación son los 31 estados de la República y la Ciudad de México, y que el Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, la Federación cuenta con un ministerio público que es un órgano público autónomo de los poderes (CPEUM, Artículo 102), y con un conjunto de órganos constitucionales autónomos (OCA) y se pueden identificar en el Capítulo 1 cuando se desarrolla la composición de los Sistemas Político y Gubernamental.

El órgano articulado se compone de instituciones integrantes e instituciones invitadas, estas segundas son incluidas a partir de que se reglamentó en el RFSNPASEVM, pues la LGAMVLV sólo señaló a integrantes. Es el órgano que da vida al SNPASEVM a través de las decisiones y comunicaciones que sus titulares o suplentes toman sobre lo que les ordena la LGAMVLV y sus reglamentos. Decisiones que van construyendo las operaciones, estructuras y funcionamiento del SNPASEVM, que delimitan la forma real de la organización y actuación, *per se* de lo que la Ley y los Reglamentos determinan. Decisiones que implican al SNPASEVM un conjunto de selecciones: la de los contenidos que quiere comunicar, la del hecho mismo de informar y la de lo que significa aceptarlo. Es el órgano que concentra el poder de decisión y acuerdo.

Una de las grandes debilidades de la LGAMVLV es que se plantea una política de Estado sólo a cargo del Ejecutivo, quedaron al margen como integrantes los otros poderes del Estado, como es el Legislativo y el Judicial. Estos poderes y algunos órganos constitucionales autónomos participan como instituciones invitadas, por lo que se deben llevara las modificaciones a la LGAMVLV para incorporar al poder legislativo y al judicial como integrantes. El primero por conducto de las Comisiones de Igualdad de Género de ambas cámaras, dada la responsabilidad en la aprobación del presupuesto de egresos de la federación, como en su ejercicio y gasto, y en particular al Anexo para las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres así como en las necesidades de armonización o modificaciones legislativas, como ejemplo se tiene en la LGAMVLV que ordena en el artículo 9 la intervención de los poderes legislativos de los tres órdenes de gobierno para legislar algunos aspectos de la violencia familiar.

Al poder judicial, por conducto del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, que es a la vez la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se considera el Consejo de la Judicatura porque es un órgano del Poder Judicial de la Federación que tiene entre sus funciones principales la de administrar el poder judicial, incluyendo el ingreso, promoción y vigilancia de los jueces; (resumen p. 19) pero además porque cuenta con otros órganos auxiliares como: a) el Instituto Federal de Defensoría Pública, encargado de proporcionar asesoría de defensa jurídica gratuita a personas de escasos recursos; b) el Instituto de la Judicatura Federal, que imparte los cursos para la formación capacitación y actualización de los miembros del poder judicial; c) la Visitaduría Judicial, encargada de realizar inspecciones a los juzgados y tribunales para verificar su correcto desempeño. (Carbonell, 2005, pp.19 y 20) También habrá que incorporar del poder Judicial al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la sala Especializada, ambas instancias aportarán alrededor de la Violencia Política junto con el Instituto

nacional Electoral que ya fue incorporado al momento en que se incluyó en la LGAMVLV la violencia política.

De los Órganos Constitucionales Autónomos, que viene participando desde el 2010 con está el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, quien colabora para cumplir las atribuciones relacionadas con la medición y construcción de la información y estadísticas en torno la violencia contra las mujeres a partir de registros administrativos de diferentes instituciones y de encuestas como la ENDIREH.

Del poder ejecutivo se requiere incorporar como integrantes a diversas instituciones que actualmente son invitadas, pues hace diferencia en la selección de decisiones y la implicación de responsabilidad de la decisión para su cumplimiento, cuando se tiene voto a cuando no, estas son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque la propia LGAMVLV señala la necesidad de garantizar presupuesto y porque al ser la encargada del proceso de Planeación Nacional del Desarrollo, la Política Nacional Integral y el PIPASEV, deben comprenderse desde su dimensión transversal a todo el sistema gubernamental para quede integrada en los Planes de Desarrollo y de manera transversal en los programas sectoriales, para luego derivarlo anualmente en los programas presupuestarios, pues como se ha dicho, es desde los procesos mismos de cada integrante del SNPASEVM, como subsistemas, que deben colocar la erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas y de género como uno de sus ejes de trabajo primordial.

También debe sumarse como integrante a la Secretaría de Relaciones Exteriores dado los informes que se tiene que rendir ante organismos internacionales en el marco de tratados y convenciones vinculantes que implican erradicar la violencia contra las mujeres y el seguimiento a su cumplimiento; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) ya que tiene la atribución de representación jurídica de las víctimas además de tener también obligaciones de atender y diseñar un modelo integral de atención a víctimas en la Ley que le da origen; la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, porque es la instancia que da seguimiento a la operación del Sistema, encargado de la política de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, con lo que se atiende lo mandado en la Convención de los derechos de la niñez; al Instituto Mexicano de la Juventud, dada la responsabilidad de impulsar junto con el resto del poder ejecutivo las políticas dirigidas a las juventudes, que como lo muestran las estadísticas las mujeres jóvenes son una de las poblaciones de mujeres que sufren la desaparición, y los feminicidios, y la violencia sexual; otro más es el Instituto Mexicano del Seguro Social, porque como parte del Sistema Nacional de Salud es parte de los servicios que debe ofertar la atención de las violencias encada modalidad de violencia y dada la responsabilidad en cuanto seguridad social apoya en materia de igualdad

laboral; en esta misma lógica habría que sumar como integrante al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado y al Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad, que tiene la obligación de impulsar una política de estado que sea incluyente, pues es sabido y documentado por estudios e investigaciones, que las mujeres con discapacidades son altamente vulnerables para ser víctimas de los distintos tipos de violencias, de manera especial la sexual.

Adicionalmente, dadas sus atribuciones y en virtud de que las violencias contra las mujeres están presentes en los ámbitos de su competencia se identifican: la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Energía, las dos últimas tiene mucho que aportar para la erradicación de la violencia comunitaria; así también se considera importante incorporar como integrante a la Secretaría de Economía, quien atiende a diversos sectores de la economía, muchas de ellas las pequeñas y medianas empresas de alcance familiar o comunitario y además junto con la Secretaría del Trabajo podrá ampliar en la prevención de la violencia laboral no solo del sector formal sino del informal; a la Secretaría de la Función Pública se le habría de incorporar para que desde su ámbito de competencia contribuya hacer viable en todo el poder ejecutivo las atribuciones asociadas a la capacitación y formación de las y los servidores públicos, sumarse para darle operatividad a las medidas y acciones que se deben realizar alrededor de la violencia institucional y el acosos y hostigamiento sexual.

Para fortalecer en el SNPASEVM el trabajo coordinado y la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas y acciones, en y con el orden municipal, la propuesta incluye como integrante al Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal adscrito a la SEGOB como órgano desconcentrado.

En cuanto instituciones invitadas: es necesario incorporar en la LGAMVLV la figura de instituciones invitadas estableciendo dos tipos, las permanentes que no pueden ser integrantes por su naturaleza jurídica por ejemplo organismos internacionales o que forman parte de un sector y no hace diferencia su participación y otras invitadas conforme a las necesidades de la ejecución del PIPASEVM u otros asuntos.

Se propone eliminar como instituciones invitadas permanentes a los Centros de Justicia para la Mujeres, pues en dado caso también se tendría que invitar a los Refugios, Centros de Atención a las Mujeres, entre otros servicios que se tienen. En su lugar se propone que acudan como invitadas temporales, representantes regionales de la Red Nacional de Centros de Justicia que existe, y que en caso de no contar con representaciones regionales se proponga.

Finalmente, se deja como un problema a resolver para guardar el equilibrio, es tener un análisis técnico sobre que instituciones son indispensables y cuáles se pueden omitir, ya que poco menos

de la mitad las personas entrevistadas para esta investigación opinan que son demasiadas instituciones, lo que hace inoperante el proceso deliberativo y en consecuencia la funcionalidad del órgano de máxima decisión del SNPASEVM.

Las Sesiones. Para reforzar las decisiones, su cumplimiento y seguimiento, es necesario revisar el nivel jerárquico de quien acude en las suplencias y revisar el criterio de los días necesarios para que se acredite la suplencia de cada sesión. Se sugiere dejar 24 horas antes de la sesión, ya que por el nivel jerárquico es muy cambiante la agenda. Normar que en las actas de las sesiones quede establecido, al señalar la existencia del quórum, la cantidad de asistencias con las que se formó el quórum y las personas que acreditan los requisitos. Esto es aplicable para las Comisiones. En cuanto a su periodicidad, normar que no es posible realizar en el mismo día más de una sesión, pues rompe con el sentido de continuidad y sistematicidad del trabajo, perturba las comunicaciones, las relaciones y decisiones en el tiempo y el logro de las metas propuestas en los programas de trabajo, que, como estructura del Sistema, ordena sus acciones y le permite tener una dirección interna para autorreproducirse. Habrá que reformar el RFSNPASEVM.

La Agenda de Trabajo de las Sesiones del SNPASEVCM y las Agendas de Trabajo de las Comisiones. La agenda de trabajo del Órgano articulador del SNPASEVM debe quedar estructurada anualmente en un Programa de Trabajo, a partir del seguimiento del PIPASEVM y de los trabajos de las Comisiones, de los Grupos de Apoyo Técnicos y Grupos de Trabajo que se incluyen en esta propuesta. Actualmente no se advierte en las actas de las sesiones del SNPASEVM que se haya tenido. Se propone que, en el RFSNPASEVM, se normen los contenidos que se deben revisar.

Las Comisiones hasta el año 2020 funcionan para dar seguimiento puntual a los Ejes de Acción que se implementan a través de los Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación y que, aunque el marco normativo señala que deben incluir también al PIPASEVM no se observa en desde la Comisión de Prevención que se haya realizado como tal, aunque en sus Programas de trabajo de uno de los periodos de esa Comisión estuvo alineado a éste. Como se vio en la revisión de las actas del SNPASEVM, los trabajos de las Comisiones no son objetivo de revisión y análisis en el orden del día de las sesiones del SNPASEVM, sólo se presentan los informes de trabajo anuales -aspecto que no es regular en todos los años- sin más que como un trámite. Para el caso de la Comisión de Prevención, es desde el acuerdo de ésta que se decide presentar el proyecto de construcción del Inventario Nacional de Acciones de Prevención, el cual tampoco resulta prioridad para el SNPASEVM.

Las Comisiones, los Grupos de Apoyo Técnico, los Grupos de Trabajo y el Consejo que conozca y actualice le PIPASEVM. Reconociendo de entrada las precarias capacidades institucionales con que cuentan las instituciones integrantes del SNPASEVM, para una tarea que implica transformar desde adentro de los Sistemas Político y Gubernamental las relaciones de género que ordena y estructura el patriarcado, y que son la causa de la desigualdad y violencias de género y contra las mujeres, es necesario que en la reforma integral acoja la imperiosa necesidad de dotar de mayores recursos a las instancias que tiene como tarea la conducción, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral y el PIPASEVM, así como de todas quienes integran el SNPASEVM. Esto es así porque la propuesta organizativa que se presenta a continuación implica dicho fortalecimiento, pues de lo contrario se seguirá imposibilitando un funcionamiento sistémico y entorpeciendo su especialización y autorreferencia.

Conforme a lo revisado en el Capítulo 2 y al enfoque planteado al inicio del presente capítulo, con el propósito de construir un funcionamiento que responde al fenómeno sistémico de la violencia de género y contra las mujeres, esta propuesta plantea llevar a cabo una reforma al marco jurídico, estableciendo desde la LGAMVLV que el SNPASEVM operará a través de Comisiones que defina el SNPASEVM formadas por instituciones integrantes e invitadas; Grupos de Apoyo Técnico que defina el SNPASEVM y/o las Comisiones para temas especializados con instituciones integrantes o instituciones o personas invitadas o no del SNPASEVM; Grupos de Trabajo en que se organiza la Comisión para el cumplimiento de su programa de trabajo y el Consejo de titulares de las Entidades Federativas para la revisión y actualización del PIPASEVM.

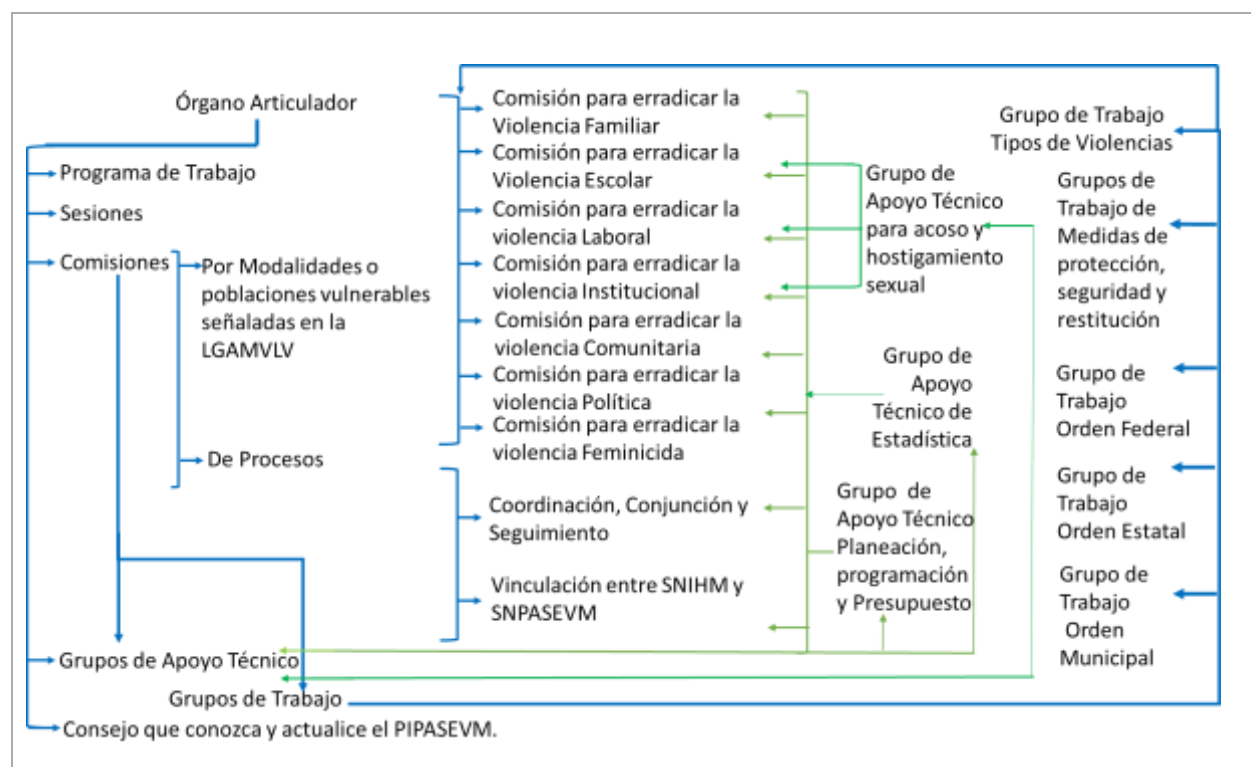
Incluir en la LGAMVLV que las Comisiones se integrarán por Modalidades de Violencia⁵¹ y poblaciones en situación de vulnerabilidad conforme se especifica en la misma LGAMVLV, así

⁵¹ Se precisa que también se revisó la opción de que bajo la forma actual en que operan las Comisiones, es decir por Eje de Acción: Prevención, Atención, Sanción y Erradicación, se desplegara el trabajo para que desde cada una se elaboren modelos por modalidad de violencia, es decir, por ejemplo, la Comisión de prevención habría que desarrollar los modelos de prevención de las 9 modalidades o formas de violencia que se tienen en la LGAMVLV. Lo cual se desechó porque en 13 años se han desarrollado modelos por cada eje, en distintos momentos, y no hay una idea común de qué entender por modelo, dada la redacción rebuscada del RLGAMVLV y haber quitado la idea de que los modelos se construirían por modalidad, ocasionando que no se hayan concluido o los que se han elaborado no se han presentado para aprobación del SNPASE ni ejecutados. Lo que se tiene a la vista es el Modelo Integral de Prevención de la Violencia contra las Mujeres que esa Comisión entregó en el año 2017 a la CONAVIM, según consta en las actas de las sesiones de la Comisión de Prevención que se relacionan en el Capítulo 3 de la presente investigación. De ello se presupone que las otras Comisiones entregaron el suyo. Habría que revisar si así fue, y de ser el caso si guardan unidad conceptual y metodológica. Sin embargo al colocar los modelos de cada eje de acción en las modalidades, estos para su aterrizaje requerirán comprensión sistémica, compleja, integral de ese espacio donde se presentan las violencias para de manera pertinente construir las medidas y acciones que se tendrían que desarrollar, tarea que repetirían las 4 comisiones por cada modalidad, y luego habrían de reunirse para empatar los modelos, lo cual es improcedente y ficticio, pues el límite de la prevención y la atención y la sanción es más fácil que se construyan integralmente por un mismo grupo que disperso en 4 grupos.

como por temas o procesos que favorecen el desarrollo sistémico o de otra índole que defina el SNPASEVM para el cumplimiento de su objeto. (Figura 21)

Figura 21

Funcionamiento autorreferente del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.



Nota: El diagrama muestra las estructuras, elementos, relaciones y comunicaciones del componente "órgano articulador" para el funcionamiento del SNPASEVM a partir de comisiones por modalidades de violencia o poblaciones vulnerables que señala la LGAMVLV, comisiones de procesos de coordinación, conjunción y seguimiento de los trabajos de todas las Comisiones, Grupos de Apoyo Técnico y Grupos de Trabajo; así como la Comisión de Vinculación entre el Sistema Nacional e Igualdad entre Mujeres y Hombres para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia, que le permitirá construir su especialización y autorreferencia.

En la LGAMVLV se deberá incluir en el artículo de cada modalidad de violencia, de manera clara, como lo tienen el artículo 8 que refiere a la violencia familiar, que se habrá de desarrollar el modelo integral de dicha modalidad, que incorpora medidas y acciones para la prevención, la

atención, la sanción y la erradicación de la violencia contra las mujeres tomando como base los criterios que se incluyen en los Ejes de Acción desarrollados en el RLGAMVLV.

En los reglamentos tendrá que incluirse que las Comisiones que se integren por Modalidad tienen como objetivo principal dar un puntual seguimiento al desarrollo, ejecución y seguimiento de los Modelos por Modalidades de Violencia y poblaciones en situación de vulnerabilidad conforme lo establece la Ley, que integren las medidas y acciones para la prevención, atención, sanción y erradicación. Las Comisiones se nombrarían como: Comisión para erradicar la Violencia Familiar, Comisión para Erradicar la Violencia Escolar, Comisión para Erradicar la Violencia Comunitaria, Comisión para Erradicar la Violencia Institucional, Comisión para Erradicar la Violencia Política y Comisión para Erradicar la Violencia Femenicida.

En tal sentido, lo que hoy son nombrados Ejes de Acción en los reglamentos y que se desarrolla en diversos artículos del RLGAMVLV como modelos que contienen las acciones que se deben realizar alrededor de cada uno de ellos (prevención, atención, sanción y erradicación), se convierten en los criterios transversales para que cada Comisión los retome integralmente en cada modelo por modalidades y tipos de violencias. En el componente de modelo, ejes de acción y medias y acciones se desarrolla lo aquí señalado.

Este giro funcional de 360 grados además de construir la especialización del SNPASEVM alrededor del objeto del problema social que se tiene que resolver y con ello fortalecer su autorreferencia y dejar atrás el funcionamiento desde la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de la violencia contra las mujeres, como procesos abstractos, buscando procedimientos generales que “modelaran cada eje de acción” sin aterrizar en las realidades concretas donde se viven las violencias, permite que se incorporen de manera más natural las instituciones que integran el SNPASEVM (conforme la propuesta que se hace en párrafos arriba) conforme a sus atribuciones. Además, va a permitir que desde una mirada crítica cada institución integrante e invitada al tener que incorporar la perspectiva de género y el conocimiento de las causas de los tipos de violencias y modalidades, en su saber y quehacer, habrán de replantearse sus procesos y políticas, y se podrá ir construyendo a la vez lo que la LGAMVLV señala en la modalidad de Violencia Institucional:

Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. (2020, Artículo 19)

Quienes presidan los trabajos de cada Comisión será la institución que acumulan más atribuciones alrededor de la modalidad, además, así como la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM, esta última en su calidad de Secretaría Técnica de las Comisiones están presente en todas las Comisiones, hay integrantes del SNPASEVM que tendrán que estar presentes en los trabajos de todas las Comisiones dadas su atribuciones de carácter transversal, pues son quienes por ejemplo tienen la atribución de atender a las víctimas y agresores integralmente o de otorga órdenes de protección y medidas de restitución, por los que se deben desarrollar medidas y acciones de atención especializada por modalidad, en esta lógica a la Secretaría de Salud la LGAMVLV le ordena participar activamente en el desarrollo de los modelos de atención por modalidad.

Las Comisiones de Modalidades de Violencia habrán de apoyarse del trabajo del Grupo de Apoyo Técnico de estadísticas que se creó por el SNPASEVM en la sesión ordinaria del 11 de abril de 2018, así como de otros que se consideren por las Comisiones o el SNPASEVM, la propuesta incluye crear el Grupo de Apoyo Técnico de Acoso y Hostigamiento Sexual, que apoya los trabajos de las Comisiones de Violencias Laboral, Docente/Escolar e Institucional.

Esta propuesta plantea incluir la figura de Grupos de trabajo. Uno de ellos tiene por propósito construir las nociones que explican o caracterizan los tipos de violencia, cómo se pueden presentar y las afectaciones que tienen, esto de acuerdo con las edades de las mujeres; criterios básicos comunes y específicos para prevenir, atender, sancionar y erradicar los Tipos de Violencias, con base a la particularidad que cada modalidad presenta y de las mujeres de las distintas edades, condiciones y situaciones. Este grupo estaría además definiendo medidas y acciones desde cada eje de acción, fundamentalmente desde la prevención, para trabajar con los hombres no sólo cuando son agresores activos, sino desde la vida cotidiana como quienes encarnan el mandato patriarcal del control, de la dominación, de la opresión, de la violencia contra las mujeres y otros hombres desde el mandato de las masculinidades hegemónicas. Otro grupo de trabajo asociado a las Comisiones de Modalidades es el de Medidas de Protección, Seguridad y Restitución de Derechos que habrá de construir estas medidas a partir de las modalidades y tipos de violencias, así como las edades y condiciones de las víctimas y sus hijas e hijos.

Otra Comisión que se propone, es la de Coordinación, Conjunción y Seguimiento de las Comisiones de Modalidades de Violencias, con el propósito al menos de realizar tres cosas: la primera, dotar a las Comisiones de las directrices que contienen los criterios base o medidas y acciones de prevención, atención, sanción y erradicación que se habrán de considerar en el desarrollo del modelo de la modalidad de la violencia de cada Comisión; para ello habrá de tomar como base las medidas y acciones que tienen los Ejes de Acción de los modelos de prevención,

atención, sanción y erradicación del RLGAMVLV de los artículos 10 al 29; entre otros insumos, de manera particular el Modelo Integral de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que debe obrar en los archivos de la CONAVIM, que se elaboró conforme a los Lineamientos normativos y metodológicos para la elaboración de los Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres a que refiere el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y aprobados por el SNPASEVM en el año 2014, pues en la sesión del 19 de octubre del año 2017, se informa que

El 16 de octubre de 2017, la Secretaría Técnica remitió el oficio INMUJERES/DGTPG/DSSV/ 457 /2017 a la CONAVIM enviando la versión final de Eje de Prevención del Modelo Integral con la finalidad de que proceda a la compilación de los Ejes de Atención, Sanción y Erradicación (acta de la sesión ordinaria XXIX del 19 de octubre de 2017).

La segunda, consiste en dar seguimiento y verificar que los Modelos de las Modalidades de Violencia que se desarrollen y ejecuten incorporen integralmente, los criterios aportados, y la tercera, consiste en que trabaje alrededor de medidas y acciones transversales que nutran a cada Comisión por Modalidad de Violencias, y a la vez recoja acciones de cada una de ellas que puedan convertirse en transversales.

Esta Comisión de Coordinación, Conjunción y Seguimiento al igual que las otras, podrá apoyarse de Grupos Técnicos Especializados o Grupos de Trabajo, estos últimos se retoman como buena práctica de la experiencia que se observa en la operación de la Comisión de Prevención, estos grupos tienen por objetivo procesar tareas de los programas de trabajo de las Comisiones, o bien gestionar las relaciones de coordinación y conjunción de indicadores e informaciones diversas que desde la Comisión de Erradicación actualmente se realizan, y otras más que derivan de esta propuesta. Esta Comisión estará presidida por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), dadas las atribuciones que la LGAMVLV le da a la SEGOB, y que la CONAVIM de conformidad al artículo 3 de su Ley de creación le corresponde ejercer.

Se suma a esta recomendación, que el grupo de Apoyo Técnico de Planeación, Programación y Presupuesto que tendría por objetivo, atender lo que la LGAMVLV señala en el sentido de que la Planeación Nacional de Desarrollo debe contener la Política Nacional Integral y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres y las niñas (2020, Artículo 38, fracción XI). Además, haría el seguimiento y análisis del presupuesto tanto federal como estatal y municipales a partir de las evaluaciones que se generen, frente a mediciones y estudios que se tiene respecto a los tipos y modalidades de violencia, con

el propósito de conocer hacia dónde está impactando el recurso erogado. Con ello en las sesiones del SNPASEVM se contará con una línea de trabajo para dar cumplimiento al artículo 2 de la LGAMVLV.

Esta propuesta expresa la idea de conformar otros dos grupos de trabajo uno de entes públicos del orden federal; otro del orden estatal con los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) y las autoridades que en la entidad federativa son responsables de los asuntos que se aborden, por ejemplo, las presupuestarias para cuando se aborde lo relacionado al presupuesto o la elaboración del PIPASEVM local. Grupos que tendrían como propósito procesar los acuerdos de SNPASEVM y la ejecución del PIPASEVM, por orden de gobierno y poder incorporar en estos, a todas las instancias que se considere sin limitación alguna, desahogando la cantidad de participantes en las sesiones del SNPASEVM. Estos grupos de Trabajo estarían vinculados a la Comisión de Coordinación, Articulación y Seguimiento de las Comisiones y los Grupos de Apoyo Técnico según corresponda.

La importancia de trabajar con y desde los municipios es fundamental para el funcionamiento del SNPASEVM como sistema nacional como se abordó en los capítulos 1 y 2, de tal manera que aquí se propone la creación de un tercer Grupo de Trabajo relacionado con el orden de gobierno municipal, que construya las estrategias para lograrlo, aprovechando la propia estructura de la SEGOB, por conducto del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Con relación a la Comisión de Vinculación que fue aprobada por el SNPASEVM en su sesión ordinaria del 17 de septiembre de 2018. Comisión que tiene por objetivo vincular y articular al SNPASEVM con el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), quien a su vez también aprobó la conformación de la misma Comisión en el seno de su Sistema, se considera de gran relevancia, para revisar la posible duplicidad de acciones y de estructuras. Por lo que en la revisión integral que se haga al marco jurídico que se plantea, se recomienda incluir la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, así como la Ley de creación de la CONAVIM.

El Consejo que conozca y actualice el PIPASEVM. Respecto al Consejo que conozca y actualice el PIPASEVM, integrado por las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, se recomienda se incluya en la LGAMVLV, ya que es el RLGAMVLV donde se incorporó. Este Consejo representa otra estructura más para el funcionamiento entre los órdenes de gobierno y los poderes, como se revisó en el componente de Órdenes de Gobierno y Poderes en el Capítulo 2, representa la posibilidad de que la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM favorezca el trabajo de los MAM como otra estructura del SNPASEVM, y a la vez como estructura

funcional de los Sistemas Estatales de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, construyendo con los titulares del poder ejecutivo de las entidades federativas, un proceso de trabajo que logre transversalizar la política nacional y nutrir de las realidades locales a la política nacional. El procesamiento de los insumos para el Consejo podrá surgir del Grupo de Trabajo del Orden Estatal, entre otras instancias.

La evaluación que compete al INMUJERES puede desarrollarse desde este núcleo, que acumula el poder nacional, en este Consejo. Para ello se recomienda el acercamiento y acuerdo desde la Comisión de Igualdad de género que tiene la Conferencia Nacional de Gobernadores/as (CNG), instancia que representa el espacio donde pueden confluir sistémicamente ambas estructuras (SNPASEVM y CNG) con sus funcionamientos especializados abriendo un grupo para tal efecto donde mejor convenga, ya sea como parte de la CNG o del SNPASEVM. Para ello es necesario que el INMUJERES ejerza la atribución que le confiere el RLGAMVLV.

Atribuciones, Política Nacional Integral, PIPASEVM y Presupuesto basado en resultados

El resultado del análisis de las atribuciones de las instituciones que se precisa en el Capítulo 2, permite proponer que de la revisión integral que se haga al marco jurídico, se necesita atender los siguientes aspectos:

El primero, se refiere a fortalecer las medidas, acciones y mecanismos de sanción, ello aún y cuando se busca una norma más preventiva que punitiva o de investigación y sanción, es necesario que en la distribución de facultades de cada integrante se logre un equilibrio entre los ejes de acción que busca atender la Ley para dotarla de un enfoque integral en cuanto los ejes de acción. En este sentido habrá que apuntalar la investigación, sanción y medidas de protección y restaurativas desde las vías laboral y administrativa, así como retomar lo pertinente del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescente, para cuando el agresor sea una persona adolescente, pero además a partir de donde se cometa la violencia (modalidad), por ejemplo en el ámbito comunitario o en medios digitales, o bien en el ámbito escolar entre pares o de un adolescente hacia una docente o directiva o personal administrativo; o cuando la violencia se comete en el ámbito de la violencia institucional, laboral, escolar/docente; o bien las actuaciones de investigación, sanción y restitución de derechos para cuando la víctima es una niña o una adolescente, a partir del marco jurídico que les protege.

El segundo aspecto para considerar está relacionado con el vacío de atribuciones alrededor de las modalidades o tipos de violencias. Se resalta que hay un gran número de atribuciones que están dadas desde la lógica de lo que implica construir la política de igualdad de género, es decir de acuerdo al ámbito o sector de que se trate cada institución tiene como

tarea diseñar su política (sea la educativa, la de salud, la de desarrollo social, la de desarrollo agrario, urbano o territorial o laboral) incorporando la perspectiva de género, garantizando la eliminación de los estereotipos de género, las relaciones que ocasionan las desigualdad y discriminación y violencia, igualdad de oportunidades en el acceso a los programas que se ofrezcan o incluso desarrollando acciones afirmativas, y la difusión e información y conocimiento de los derecho humanos de las mujeres y su dignidad y su empoderamiento, y desde este mismo enfoque se incluyen otras asociadas a los servicios que ofrecen o derechos que se pretende atender, éstos deben garantizar el acceso a dichos servicios libres de estereotipos de género y en algunos casos se incluye la violencia. Otras ya más específicas para detectar situaciones de violencia, se plantean de manera muy desigual, y menos aún que se incorporen servicios de denuncia y atención inmediata, o como se señaló en párrafos anteriores asociados a la investigación y sanción. Aunque el INMUJERES cuenta con una atribución muy importante que refiere a investigaciones sobre las causas y consecuencia de las violencias, así como para la evaluación a partir de éstas, la mayoría se pueden ubicar dentro de la modalidad de violencia institucional en el eje de acción de prevención de primer nivel de atención, fundamentalmente ubicada en el sector salud.

Sin duda las políticas de igualdad de género son la acción central para trabajar sobre las causas de la violencia de género que viven las mujeres, y por tanto para acceder a una vida libre de violencia, pero eso ya está regulado en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y, por lo tanto, la duplicidad está desgastando a cada Sistema y a sus integrantes, pues éstos se forman de las instituciones y recursos con que cuenta cada institución. Parte de lo dicho se expresa en el contenido del PROPIGUADAD y del PIPASEV que se pudo conocer de la revisión que se hace en el Capítulo 3 sobre estos programas alrededor del Eje de Prevención.

El tercer aspecto para la revisión a realizarse es que guarde correspondencia el artículo 38 de la LGAMVLV respecto a lo que debe contener el PIPASEVM, con las atribuciones que se les dan a las instancias integrantes y con la modalidad de violencia y ejes de acción. Así como incluir otros contenidos dada la realidad cambiante, como lo señala Irma Jiménez Lugo, servidora pública de CONAVIM en la entrevista para esta investigación, al informar que en la elaboración del PIPASEVM 2020-2024, “si se revisó lo señalado en el artículo 38, sin embargo hay muchos elementos que ahora se pide que se atiendan y no están en ese artículo, por ello se consideraron los mandatos internacionales, los resultados de un análisis de los datos que existen en cuanto a los tipos de violencia y las modalidades, por otro lado se tomaron en consideración propuestas vertidas por organizaciones, representantes de los tres órdenes de gobiernos y población que asistieron a los foros regionales”.

Esta complejidad es necesaria para garantizar que la política nacional integral y el PIPASEVM, si se operan a través de los Modelos de las Modalidades de Violencia contengan a cabalidad las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación por modalidad y que a la vez correspondan con las atribuciones y retos que la realidad entraña.

Con respecto a las instituciones vinculadas para atender estas líneas de acción, tanto en el PROIGUALDAD como en el PIPASEVM para el eje de prevención que es lo que se revisó, están mayoritariamente la SEP, la SEGOB, el CONAVIM e INMUJERES. Instituciones que como ya se ha mencionado pertenecen a la Comisión de Prevención del SNPASEVM. Cabe mencionar que en el PROIGUALDAD 2020-2024 mencionan claramente que para instrumentar el objetivo de atención a la violencia se coordinarán con la CONAVIM en el marco del SNPASEVM, lo cual hace una gran diferencia con respecto al PROIGUALDAD anterior ya que la CONAVIM apenas tenía unas cuantas líneas asignadas y no se hace referencia al Sistema.

Otro aspecto que se propone es ampliar las atribuciones para el cambio cultural y desestructurar las relaciones patriarcales, incorporando como sujetos de la intervención a los hombres de todas las edades en políticas públicas que expresamente trabajen su posición y condición de poder y control. Así como incluirlo en lo que debe contener el PIPASEVM, a efecto de que se cuente con mayor número de acciones, está demás asociado a las modalidades de violencia.

Esta propuesta fue respaldada por el 100% de las personas entrevistadas como una necesidad urgente de revisar, que ejemplifica la opinión de Pablo Navarrete:

No se ha atendido algo que es el elemento central de esta historia y es el generador de violencia como parte de esta estructura patriarcal sistémica de violencia en contra de las mujeres. Entonces, por más que tengamos a mujeres conscientes de que no permitan la violencia, de que denuncien, si no trabajamos con el sujeto que genera potencialmente esas violencias, no vamos a poder avanzar y vamos a seguirles cargando a las mujeres, la responsabilidad, que no es una responsabilidad de las mujeres, es fundamentalmente de los hombres. Es decir, no podemos avanzar en la construcción de una política de igualdad si no trabajamos también con la otra parte, con la otra porción del fenómeno de la violencia contra las mujeres, que somos los hombres.

También se propone incorporar expresamente como sujetas de las medidas y acciones que se desarrollan a lo largo de las atribuciones y del resto de componentes según corresponda, a las niñas y a las adolescentes, y en su caso ampliar el enfoque y desarrollo de las medidas o

acciones, con el propósito de quitar el sesgo adultocéntrico que se advierte en la redacción de muchos de sus artículos.

Para construir las relaciones sistémicas entre los componentes de atribuciones y el PIPASEVM, es necesario que la revisión integral contemple armonizar las atribuciones que se le dan a cada institución y lo que debe contener el PIPASEVM, así como incorporar en el artículo 38 de la LGAMVLV, el PIPASEVM, las acciones y medidas de prevención, atención, sanción y erradicación a realizarse por modalidad y tipos de violencias

El Presupuesto Basado en Resultados. La propuesta prevé necesariamente una revisión de la estructura y organización del presupuesto por ramos, y de la metodología pues si bien el presupuesto con perspectiva de género es un avance con la transversalidad, la estructura debe dar cabida además a las organizaciones institucionales que funcionan como Sistemas que es una figura de intervención del conjunto de poderes y órdenes de gobierno y órganos constitucionales autónomos, que va más allá de la organización por ramos coordinados; y responden más bien a una visión compleja de la intervención del estado para garantizar la protección integral de derechos.

En el marco de la Planeación Nacional, los Programas Especiales precisamente se construyen con la idea de participar todos, pero hay distintas formas de participar, sea desde una visión simplemente aditiva o incorporar la visión de la complejidad, al señalar que mientras más capacidades se desarrollan y se diferencian se hace más compleja la sociedad o la organización. Como se desarrolló en el Capítulo 1 de la presente investigación, el Sistema Público mexicano, se compone de otros sistemas que son subsistemas, uno de estos es el Sistema Nacional de Planeación y junto con este el Sistema de Programación Presupuestación o bien lo que en este apartado hemos nombrado Ciclo Presupuestario, todos estos subsistemas como parte del entorno del SNPASEVM no prevén una visión compleja y por tanto las metodologías no dan respuesta al diseño que plantea el funcionamiento de un Sistema.

Se busca transitar entonces, a que el marco jurídico y la metodología explicita que en los programas sectoriales se retome lo que les atribuyen leyes generales de igualdad, de acceso a una vida libre de violencia, entre otras. También para que los Programas Especiales como el PIPASEVM y los Programas presupuestarios construyan la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de manera intersectorial, Inter poderes e inter-órdenes de gobierno, en la que intervengan todos definiendo conjuntamente actividades y compromisos, con lo que se logre cambiar la estructura y los elementos para lograr decisiones nuevas y diversas. Esta propuesta se asimila a lo que el artículo 19 de la Ley de Planeación señala, que el presidente puede establecer

Comisiones intersecretariales para planear de esta manera. Este es el caso de la agenda de la igualdad de género, de los derechos humanos y la erradicación de las violencias de género y en contra las mujeres.

En este orden de ideas, construir una normatividad que, de posibilidades al funcionamiento y organización sistémica, debe conducir a colocar más recurso humanos y financieros al interior de cada integrante del SNPASEVM que les permita construir su autorreferencia en torno la erradicación de la violencia contra las mujeres y de género, desde el enfoque planteado en la presente investigación.

Tipos y modalidades de violencia

Esta propuesta sugiere la revisión integral de las normas jurídicas en materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia que pasa por los tipos y modalidades de la violencia de género y contra las mujeres. Como se vio en el capítulo 2, la LGAMVLV desarrolla los contenidos de cinco tipos de violencia, quedando pendiente de incluirse la violencia digital y mediática que se aprobó en el Senado de la República y turnada a Cámara de Diputados/os, así como retomar de las Leyes locales de la materia, algunos tipos como la obstétrica o la simbólica. También la ley describe las modalidades de las violencias, pero se hace de manera desigual en cuanto a la estructura, categorías y criterios con los que describe y definen las medidas y acciones.

En el caso del RLGAMVLV se observó también un desigual tratamiento de los tipos y modalidades. Se identificaron medidas y acciones alrededor de las violencias psicológica y sexual; la violencia física se menciona como abuso físico y sólo de manera muy general en la violencia familiar. En ningún lado del citado reglamento se mencionan las violencias económica y patrimonial. Aspectos que hace frágil la garantía de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.

En cuanto a las modalidades de violencia, sucede una igual situación. Las definiciones, la estructura, las medidas y acciones que se incluyen para cada modalidad en la LGAMVLV, contienen criterios y niveles de desarrollo muy desiguales. Se recomienda revisar la forma en que está estructurada la definición de violencia política y las conductas, y cómo se aterriza en otras leyes de la materia electoral. La naturaleza de cada modalidad y tipo requiere un abordaje específico e integral, que responde a un entendimiento de estas y analizar si esa violencia procede por la vía penal o no para identificar su tratamiento legislativo. Al respecto para el caso de la Violencia política de acuerdo con la entrevista otorgada para la presente investigación la

diputada Wendy Briseño, presidenta de la Comisión de Igualdad de Género de la actual legislatura de la Cámara de Diputados, señaló que:

La primera fase que nos planteamos fue no desconocer lo que existía de otras legislaturas y los protocolos que ya existían en la materia... fue un proceso que tomó un tiempo. Todo lo que tuvo que ver con la definición de violencia política contra las mujeres en razón de género... empezamos a hacer mesas e invitamos a mujeres, por ejemplo, como Carmen Alanís, a que nos hablara de su perspectiva de los elementos que se debía contemplar en esta Legislación. Invitamos a una experta que lo abordó desde el tema de la salud y otras afectaciones a las mujeres. Invitamos a otra académica que estaba haciendo ya el posdoctorado y que traía como estos temas; también a Georgina Cárdenas... Gloria Alcocer...perspectivas de juventudes...Tere Hevia...Rosario Guerra... consejeras del INE... mujeres víctimas de violencia política... y **entonces eso nos permitió observar que el abordaje era amplio, que tenía que ser diverso en varios sentidos...** estuvimos como en este **diálogo para poder tener una definición de la violencia política contra las mujeres en razón de género.**

(...) Cuando llega al Senado de la República las dos minutas, el Senado tiene que hacer... operable el asunto... aterrizarlo... no se puede atender el tipo penal por separado y sobre la minuta que enviamos, bueno ahí sí digamos se recoge el expertis de la propia Lucero Saldaña y de otras mujeres, a partir de la minuta que enviamos y ya se delinea el tipo penal. Y en ese sentido es como se completa la visión... se hacen algunos cambios, ... se definen las conductas y mantenemos como esta ruta de comunicación con el Senado de la República...nos reunimos con el propio Lorenzo Córdoba y con las Consejeras, porque además había una discusión sobre el tema del Procedimiento Especial Sancionador..."

En el RLGAMVLV, aún y cuando un artículo señala que todas las medidas y acciones relacionadas a la prevención están encaminadas para las modalidades familiar, laboral, docente, institucional y comunitaria, ello no se refleja a cabalidad en el desarrollo de los artículos, pues sólo en un artículo del Eje de prevención aparece la violencia institucional, dejando fuera las modalidades de violencia docente, acoso y hostigamiento sexual, comunitaria y política. De modo diferente es el tratamiento que se da tanto a la violencia familiar como al feminicidio, pues hay un mayor desarrollo de artículos que las regulan, y en cuanto la violencia laboral se desarrolla sólo en las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Estos vacíos o desiguales formas de regulación se suman al vacío que se advirtió en las atribuciones y en los Ejes de Acción, lo cual no es poca cosa al establecer el RLGAMVLV que es

por conducto de éstos que se ejecutará y articulará la Política Nacional Integral y el PIPASEVM. Por lo tanto desde la propuesta que se hace y dado que las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia se colocan a través de las modalidades de las violencias, por lo que se construyen en el corazón del funcionamiento y organización del SNPASEVM, se torna como fundamental que se revise a partir del conocimiento acumulado a lo largo de estos 13 años, las categorías, estructura, contenidos y criterios que se usarán para desarrollar los artículos sobre cada tipo y modalidad de violencia tanto en la LGAMVLV como en el RLGAMVLV.

En este tenor, se plantean algunas precisiones para considerar en la revisión que se propone. La primera es que el contenido de la violencia institucional en la LGAMVLV si bien debe revisarse y ampliarse, tiene en sus tres artículos los elementos centrales que deben atenderse con mayor rigurosidad desde el mismo SNPASEVM, pues de atenderse, se estará trabajando frente a la estructura del sistema patriarcal que contienen los Sistemas Político y Gubernamental. En esta misma modalidad de violencia, falta armonizarla con el párrafo tres del artículo 1 de la Constitución, Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de sancionar a aquella autoridad que conoce de casos de violencia y no se hace cargo de denunciar o actuar conforme a su competencia. Esto es muy importante por ejemplo en el caso de garantizar los derechos de niñas y adolescentes ante hechos de violencia en general y sexual en particular. También debe normarse la revictimización que hace una autoridad, o la violación de la protección de datos personales.

La segunda es que, en la revisión, que es necesaria y urgente hacer, debe considerarse a las mujeres, en cómo se viven los tipos de violencia a partir de la edad, contextos socioculturales, capacidades y orientaciones sexuales e identidades sexo genéricas.

La tercera precisión es que el contenido que tienen los artículos de la LGAMVLV sobre la violencia política está asociado a las conductas y situaciones, y en ese mismo articulado se establece que la actuación para su atención y sanción está regulada en el marco normativo electoral. Sin embargo, se tendrá que ampliar el horizonte en el SNPASEVM respecto a la prevención, y de manera particular en cuanto el derecho político de las mujeres que se toca con la violencia política y la violencia laboral, cuando se afecta el ejercicio del cargo público.

La cuarta está relacionada con la violencia docente, que debe revisarse en varios sentidos, uno es que dentro del ámbito escolar se presentan violencias hacia el alumnado no solo por parte del personal docente sino del personal directivo, administrativo y otras figuras que participan o laboran en el espacio escolar o fuera de este; otra es la violencia que alumnado masculino comete hacia las maestras, y otras de tipo laboral o de acoso y hostigamiento sexual entre personal docente, directivo, administrativo y otras figuras según el nivel educativo.

Modelos, Ejes de Acción y Medidas y Acciones

Esta propuesta se construye considerando el enfoque que se desarrolla en el primer apartado de este Capítulo y los que se desarrollan de manera más amplia en el Capítulo 1 de la presente investigación.

Este componente del SNPASEVM, el de modelos, debe conjuntar otros elementos o componentes del mismo SNPASEVM, como las modalidades y tipos de violencias, las atribuciones, el PIPASEVM, los Ejes de Acción o medidas y acciones así como el diagnóstico nacional al que refiere el artículo 42 fracción IX y los diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres que refiere el artículo 38 fracción IX de la LGAMVLV, y las medidas de protección y seguridad hacia las víctimas, entre otros según corresponda.

La palabra modelo tiene distintas acepciones dependiendo del contexto donde se le utilice, así se tiene que es una cosa que sirve como pauta para ser imitada, reproducida o copiada (juguetes, ropa, artículos varios, modelos de producción, modelos educativos); o bien es una representación gráfica, visual, del tema en análisis o estudio, es lo que se conoce como mapa conceptual (ciencias duras o exactas); es una guía para docentes en la elaboración del plan de estudio (desde la educación); es el proceso llevado a cabo por un gobierno para controlar las actividades productivas (modelo económico), o bien desde el derecho al crear leyes está haciendo los modelos por los que las personas al relacionarse con el estado o entre sí deben cumplir (Significados, 2020) (Concepto definición, 2020). Es una abstracción o una representación idealizada de un sistema de la vida real. Un modelo ayuda a colocar los aspectos complejos e inciertos de un problema de decisión, en una estructura lógica que es adecuada para el análisis formal (Carvajal Villaplana, 2002).

Para los fines de la propuesta, se define como modelo al proceso que organiza en componentes las funciones del SNPASEVM, para intervenir desde las modalidades de violencia o poblaciones de mujeres en situación de vulnerabilidad, sobre las violencias contra las mujeres y de género para garantizar su vida y libertad libre de violencia. Se procede a definir y desarrollar cada parte del concepto.

¿Cuáles Son los Componentes del Modelo? Los componentes son las partes indispensables que constituyen y autodefinen al modelo (Figura 22), y fortalecen la autorreferencia del SNPASEVM. Los componentes que se identifican son:

- I. La Caracterización de la Modalidad de Violencia.
- II. Atribuciones de cada orden de gobierno sobre la modalidad de la violencia.

- III. Ejes de Acción: de Prevención, Atención, Sanción.
- IV. Eje de Acciones para la coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación.
- V. Los recursos y el presupuesto.

La propuesta concibe a la Erradicación como el fin y se logrará cuando el conjunto de modelos opere y obtengan resultados. Se considera conceptual y funcionalmente que nombrar un modelo a la erradicación genera una perturbación al SNPASEVM. Esto se confirma al identificar que algunas de las medidas y acciones que se le asignan a dicho Modelo en el RLGAMVLV, ya están contenidas en los otros ejes de acción, por ejemplo, medidas reeducativas, están en atención; definir y ejecutar acciones interinstitucionales tendientes a desalentar prácticas violentas, estarían en Prevención o podría ser una acción para el cambio cultural que de modo transversal cada eje incluya acorde a su propósito y que al igual que otras acciones como lo relativo a homologar los registros administrativos sobre violencia contra las mujeres, la recolección y seguimiento a la estadística para la generación de indicadores de evaluación, establecer mecanismos para la armonización legislativa, implementar, vigilar y monitorear los Modelos corresponderían a la Comisión de Coordinación, Conjunción y Seguimiento.

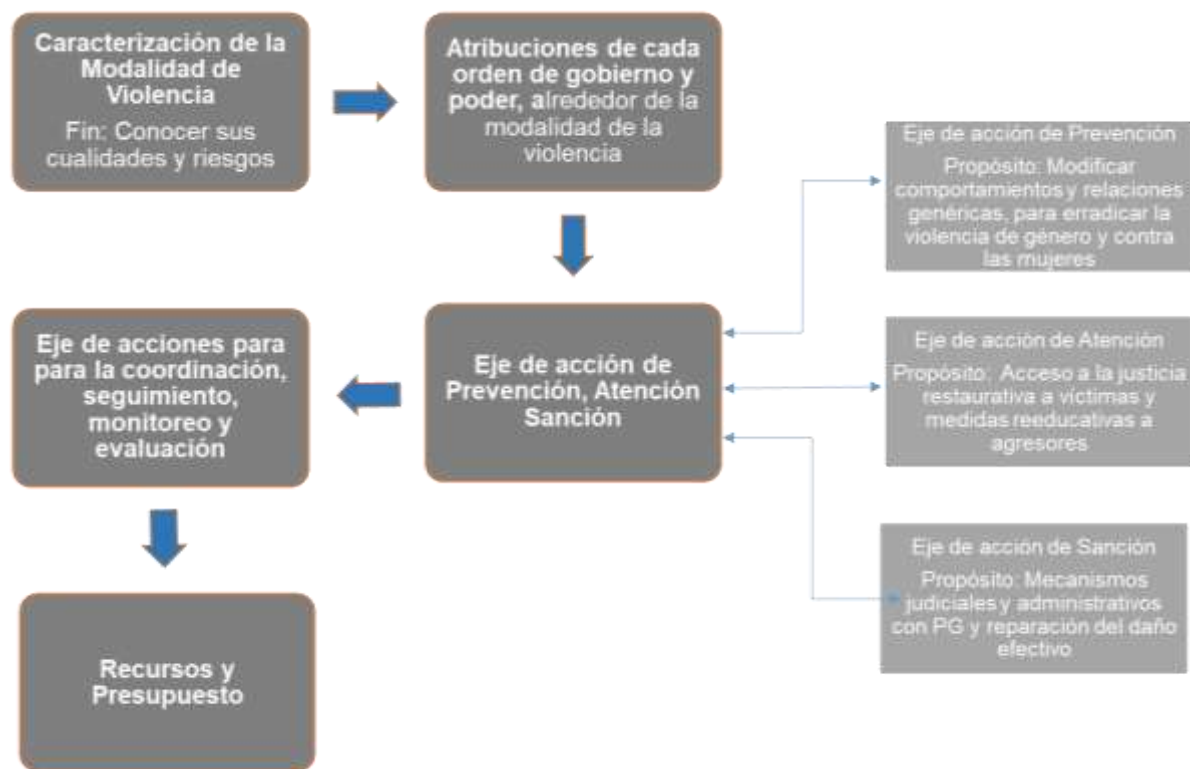
Además lo que señalan los artículos 27, 28 y 29 de la LGAMVLV está relacionado con las acciones antes descritas (registros administrativos, estadísticas, monitoreo de la incidencia delictiva y los avances legislativos), además del sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres pero ahora en relación a los MAM, o del monitoreo al avance de la no discriminación con CONAPRED, por lo que la Comisión citada, apoyándose de los grupos de trabajo por órdenes de gobierno, tanto el de las Entidades Federativas como el de la Federación puede acoger estas acciones hoy asignadas al Eje de Erradicación.

Respecto a la acción de la sistematización de políticas públicas, indicadores y programas para erradicar la violencia contra las mujeres, también es una acción que puede operar la Comisión de Coordinación Conjunción y Seguimiento, en donde si bien la preside CONAVIM como ya se señaló, algunas acciones las conduciría la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM, por así asignarlas la LGAMVLV o e RLGAMVLV.

Por lo tanto, se propone que se valore la eliminación del Eje de Erradicación e incorporen sus acciones en el componente de coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación.

Figura 22

Componentes de los Modelos de las Modalidades de Violencias



Nota: El diagrama muestra los componentes de los modelos de modalidades de violencia y su secuencia metodológica para desarrollarlo.

Cada componente del Modelo contendrá un grupo de criterios básicos que constituyen directrices que se deben considerar cuando se esté desarrollando el modelo de cada Modalidad de Violencia o de grupo de mujeres de poblaciones en situación de vulneración:

Tabla 56

Componente 1, propósito, medidas y acciones

Componente 1. Caracterización de la Modalidad de Violencia	Propósito: Conocer sus cualidades y los factores de riesgo.
<u>Medidas y Acciones:</u> Estudios, Investigaciones y Estadísticas de ENDIREH desde un enfoque interdisciplinario, con perspectiva de género y derechos humanos.	

Variables:

- Contexto general sobre situación de las mujeres: Pobreza, marginación, analfabetismo, esperanza de vida, entre otras.
- Definición de la violencia de la modalidad
- Medición de tipos de violencias desagregada
- Relaciones de poder: identificación de interacciones de personas o grupos que se dan en ese ámbito o forma de violencia
- Factores de riesgo (por edades y condiciones)
- Percepción social sobre la violencia sobre esa modalidad de violencia
- Usos y costumbres y su concordancia con los Derechos Humanos de las Mujeres (DHM) y de las Niñas y las Adolescentes

Tabla 57*Componente 2, propósito, medidas y acciones*

Componente 2. Atribuciones de cada orden de gobierno y poder, alrededor de la modalidad de la violencia	Propósito: Contar con la intervención conjunta conforme a competencias y atribuciones.
<u>Medidas y Acciones:</u> Normatividad mínima	
<u>Variables:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del marco jurídico y normativo administrativo - Atribuciones de la LGAMVLV y RLGAMVLV 	

Tabla 58*Componente 3, propósito, medidas y acciones*

Componente 3. Eje de Acción de Prevención	Propósito: Modificar comportamientos y relaciones genéricas, para erradicar la violencia de género y contra la mujer
<u>Medidas y Acciones:</u>	
Promover y difundir los DHM y las Niñas, y el mandato patriarcal de las masculinidades violentas e identificar factores de riesgo	
<u>Nivel primario:</u> Evitar la violencia contra las mujeres.	
<u>Acciones</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilizar, Concientizar a la sociedad y al servicio público 	

- Educar con perspectiva de género, derechos humanos e interseccionalidad
- Planes, programas de estudio y materiales educativos educan para transformar relaciones de género y mandato patriarcal de dominación, control y violencia contra mujeres y otros hombres que se salen del mandato de masculinidades hegemónicas
- Campañas
- Detección oportuna
- Medios de Comunicación
- Comunicación institucional
- Participación de víctimas
- Factores de riesgo
- Normatividad mínima
- Registro de Acciones
- Registro de casos
- Respuesta inmediata de atención de primer contacto y canalización para la atención, y sanción

Se precisa que para este componente los estudios de especialistas, como la ONU y sus agencias, definen tres niveles de prevención, sin embargo, la experiencia ha permitido identificar la confusión que se genera entre los niveles secundario y terciario con los otros ejes de atención y sanción, motivo por el cual se considera no incluirlos.

Al respecto se sugiere que, para la revisión integral del marco jurídico y normativo, además de considerar esta propuesta que se hace, se retome del Eje de Prevención, el Modelo Integral que se entregó por parte de la Comisión de Prevención a la CONAVIM en el año 2017, como se citó en párrafos arriba.

Tabla 59

Componente 4, propósito, medidas y acciones

Componente 4. Eje de acción de Atención	Propósito: Acceso a la justicia restaurativa a víctimas y medidas reeducativas a agresores
<p><u>Medidas y Acciones:</u></p> <p>Servicios integrales y especializados de atención a partir de necesidades de las mujeres en salud, educación, trabajo, vivienda, acceso a la justicia.</p> <p><u>Sensibilización, reeducación, rehabilitación y capacitación para participar plenamente y atención en niveles:</u></p> <p>- Inmediata y de primer contacto</p>	

<ul style="list-style-type: none"> - Básica y general - Especializada: Violencia sexual y otras <p><u>Acciones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios gratuitos, línea telefónica, centros de atención en crisis, apoyos a víctima y sus hijas/os - Casas de Refugios - Proteger DH mujeres indígenas y migrantes - Acceso a la justicia - Capacitación en DHM y PG y Atención de contención a quienes atienden víctimas

Tabla 60

Componente 5, propósito, medidas y acciones

Componente 5. Eje de acción de Sanción	Propósito: Mecanismos judiciales y administrativos con perspectiva de género y reparación del daño efectivo.
<p><u>Medidas y Acciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con mecanismos de investigación con PG y DH - Sentencias judiciales o resoluciones administrativas que establecen las consecuencias jurídicas para el Agresor y aseguran a las Víctimas y ofendidos el acceso efectivo a la reparación del daño, (en un sentido restitutivo y transformador, incluye la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) - Mecanismos de notificación al órgano de fiscalización cuando se incumple la Ley y reglamento, o para cuando la violencia es del ámbito laboral, institucional - Áreas competentes de asistencia legal gratuita - Identificación de factores de riesgo para la seguridad de víctimas: antecedentes del agresor, grupos de agresores o medios e incumplimiento de órdenes de protección - Lineamientos para facilitar solicitud de reparación de daño - Sentencias con medidas de atención y reeducativas para agresores, para eliminar rasgos violentos 	

Tabla 61

Componente 6, propósito, medidas y acciones

Componente 6. Eje de acciones para la coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación	Propósito: Contar con los mecanismos que permiten evaluar proceso e impacto del conjunto de acciones.
<p><u>Medidas y Acciones:</u></p> <p>Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del SNPASEVM y del Programa.</p> <p><u>Acciones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Impulsar acciones interinstitucionales tendientes a desalentar prácticas violentas - Identificar, actualizar, modificar o generar normatividad mínima para garantizar el funcionamiento del modelo y aportar para la actualización legislativa - Homologar o generar registros administrativos sobre violencia contra las mujeres - Recolección y seguimiento a la estadística - Generación de indicadores de evaluación - Aportar al sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres - Sistematizar y concentrar las acciones y políticas públicas - Mecanismos para articular - Estableciendo los criterios y/o directrices que orienten cómo participa cada modelo al conjunto de acciones del componente. - Directrices para servidoras/es públicas/os, para conocer tipos y modalidades de violencias 	

Para este componente se considera importante que se retomen dos productos que resultan útiles, uno de ellos es el Sistema diseñado por la Comisión de prevención, respecto al inventario de acciones de prevención, y de éste se sumen otros módulos para incorporan las acciones relativas a los otros ejes de acción.

El segundo es la Red de información de violencia contra las mujeres y el Sistema para la identificación y atención del riesgo de violencia, desarrollado por el Instituto Nacional de las Mujeres de la Ciudad de México y que se recoge de la presentación que hace la entonces directora del ese Instituto, Teresa Incháustegui en el acta de la sesión XXXV del 17 de septiembre de 2018 del SNPASEVM. De dicha acta se desprende que el proyecto plantea que cualquier instancia que preste servicios de prevención, atención, acceso a la justicia a víctimas de violencia, tanto directas, como indirectas, está obligada a proveer el registro a través de esta Red, que es

una Red que también la ley está mandando al Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México. Es una plataforma que se instaló el 18 de julio del año 2018 en 1157 puntos de la ciudad que corresponden a las 16 alcaldías, más las siete dependencias de la Ciudad de México. Este registro cuenta con una cédula de registro único que es un conjunto de información con los datos generales y específicos de la víctima: nombre, edad, actividad económica, escolaridad, si pertenece alguna comunidad indígena, LGBTTTI si pertenece alguna comunidad de este grupo, si tiene alguna discapacidad, si tiene hijas e hijos y cuantos. El modelo único de atención establece una serie de campos que están colocados en la plataforma, para homogenizar la atención y después viene la identificación de la violencia, para saber el tipo de violencia, la frecuencia y el impacto en su salud y/o actividad.

Posteriormente se llena la cédula de identificación de registro de violencia feminicida, la cual se incorpora a un sistema de información y atención de registros de víctimas recurrentes de violencia y que comparte datos duros de denuncias de mujeres con órdenes de protección, con lesiones graves a través del sistema de salud, de mujeres que tienen también una llamada muy frecuente al 911, de manera que cuando se incluyen los datos de registro, el nombre, se obtiene la CURP de la víctima, inmediatamente el sistema busca si está en las listas de víctimas recurrentes y si aparece, se puede visualizar las canalizaciones y las atenciones que ha tenido en el sistema, lo que obliga a pasar a un tamizaje a partir de siete variables para saber el nivel de riesgo que tiene la víctima.

En general, la Red sirve para identificar víctimas recurrentes, conocer los tipos de violencia más frecuentes, para determinar en cada caso las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de las víctimas, para obtener perfiles de agresores, para analizar la calidad y la pertenencia de la atención, porque de acuerdo con la información que ingresa a la víctima es posible saber si las canalizaciones adecuadas, por lo que es posible a monitorear la atención recibida. Y se genera un solo expediente por víctima que puede ser seguido en cualquiera de las 1,156 ventanillas a las que ella puede llegar.

Este Sistema dejó de operar al cambio de administración, según se informa por la misma Incháustegui en entrevista.

Tabla 62

Componente 7, propósito, medidas y acciones

Componente 7. Recursos y Presupuesto	Propósito: Contar con las capacidades materiales, financieras y humanas para desarrollar el modelo de Modalidad de Violencia respectivo.
--------------------------------------	--

Medidas y Acciones:

- Reconocer el recurso que se tiene a través de los distintos programas presupuestarios de cada sector del Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Programa de Presupuesto de Egresos de la Federación y en su caso de cada entidad federativa.
- Identificar los servicios, programas y recurso humanos que se tienen en municipios, estados y federación que pueden ser acogidos para el modelo de la violencia o población de que se trate.
- Análisis de las necesidades que el modelo requiere desde el enfoque de planeación basado en resultados, pero dando un alcance intersectorial, Inter poderes e inter-órdenes de gobierno.
- Rediseñan los Manuales de Presupuesto con estos contenidos de igualdad de género, masculinidades transformativas del ejercicio de poder, control y violencia contra las mujeres y derechos humanos.

¿Qué son las Funciones? Las funciones del SNPASEVM son a la vez los componentes de este: las atribuciones que tienen sus integrantes, los ejes de acción de prevención, atención, sanción y erradicación, el PIPASEVM, el presupuesto y todas las acciones y medidas de seguridad y protección de las mujeres víctimas de violencia de género, así como la relación conjunta entre los órdenes de gobierno.

¿Qué son los Ejes de Acción? Los ejes de acción son las medidas, acciones, programas, directrices, mecanismos, procedimientos, estrategias o cualquier acción de política pública para prevenir, atender, sancionar y erradicar los tipos de violencia presentes en las modalidades y poblaciones de mujeres en situación de vulnerabilidad. Son transversales los ejes de acción porque están presentes en cada modalidad aportando criterios generales de las medidas, acciones, programas, mecanismos, estrategias o cualquier acción de política pública que se deben desarrollar en cada modelo de modalidad de violencia.

¿Qué son las Modalidades de Violencia? Las modalidades de la violencia contra las mujeres son las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia, que de acuerdo a la LGAMVLV son: la familiar, la laboral, la docente, el acoso y el hostigamiento sexual, la institucional, la comunitaria, la política y la feminicida. Mismos que ya fueron descritos en párrafos anteriores.

¿Qué son las Poblaciones de Mujeres en Situación en Vulnerabilidad? son aquellas mujeres en situación de vulnerabilidad o que corresponden a un grupo o sector de la sociedad.

De acuerdo con la LGAMVLV: mujeres y sus hijas e hijos víctimas en refugios, mujeres indígenas, mujeres migrantes, mujeres de las comunidades agrarias y ejidos, incluyendo a las de origen étnico.

Los Principios Rectores de los Modelos. Estos son la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación, la libertad de las mujeres; mujeres son sujetos de derechos; generar cambios en las relaciones de poder; generar cambios conductuales en la sociedad; participación activa de las mujeres y acceso a cargos de decisión diferentes sectores; cultura de la legalidad y denuncia, y participación social.

¿Cuáles Son los Modelos? Los modelos con los que se garantizará el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son:

- Modelo integral de prevención, atención y sanción de la violencia familiar
- Modelo integral para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia docente o equivalente y entre pares en el ámbito escolar.
- Modelo integral de prevención, atención y sanción de la violencia laboral
- Modelo integral de prevención, atención, y sanción del acoso sexual
- Modelo integral de prevención, atención, sanción del hostigamiento sexual
- Modelo integral de prevención, atención, sanción de la violencia institucional
- Modelo integral de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia comunitaria
- Modelo integral de prevención, atención, sanción de la violencia política
- Modelo integral de prevención, atención, sanción de la violencia feminicida
- Modelo de atención integral a mujeres y sus hijas e hijos víctimas en refugios
- Modelo integral de prevención, atención, sanción de la violencia para mujeres en las comunidades agrarias y ejidos, incluyendo a las de origen étnico
- Modelo integral de prevención, atención, sanción de la violencia para mujeres en situación de migración
- Modelo integral de prevención, atención, sanción de la violencia para mujeres indígenas

Figura 23

Los modelos de Integrales de Prevención, Atención y Sanción por modalidades de violencia contra las mujeres.



Nota: El mapa conceptual presenta la interdependencia de los modelos por modalidad de violencias, donde se incorporan los ejes de acción de prevención, atención, sanción, entre otros componentes conforme a las características de cada modalidad, para lograr la erradicación que es el Fin.

La gran misión del SNPASEVM es que de manera coordinada entre los tres órdenes del estado conjunten sus esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, y con ello lograr garantizar una vida libre de violencia a las mujeres y las niñas.

Otras Recomendaciones específicas en Cuanto la Revisión Integral de la LGAMVLV, sus Reglamentos y Lineamientos.

- Armonizar las Legislaciones federal y estatales en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia
- Armonizar la LGAMVLV, y el RLGAMVLV con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal vigente para incluir los nombres de las dependencias y entidades actuales, así como para incorporar sus atribuciones. En particular se debe revisar la situación de la Procuraduría General de la República (Ahora Fiscalía, como órgano autónomo), las Secretarías de Desarrollo Social (ahora Bienestar), la Secretaría de Seguridad Pública Federal, (ahora

Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana), y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (hoy instituto Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)

- Incluir atribuciones al CONAPRED, SC, SNDIF tanto en la LGAMVLV como en su reglamento.
- Revisar de la LGAMVLV artículos 46 Bis fracción I y 46 Ter fracción I, en cuanto el alcance de haber incluido dos atribuciones que están protegiendo derechos a los hombres, en materia laboral (Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia de trabajo y previsión social. [LGAMVLV, 2020, Artículo 46 Bis fracción I) y en materia agraria (Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia agraria. [LGAMVLV, 2020, Artículo 46 Ter fracción I).
- Revisar Artículos 8 y 9 RFSNPASEVM, y Lineamiento artículo 18 de los LCOFCPASEVMSNPASEVM, respecto al quórum pues artículo 2 del RFSNPASEVM y el 18 de los LCOFCPASEVMSNPASEVM establecen con rigurosidad cómo se constituye el quórum, mientras que el artículo 9 del RFSNPASEVM es muy laxo, ya que no establece mínimo de integrantes y lo condiciona sólo a la presencia de la presidencia y la Secretaría Ejecutiva.
- Revisar Artículo 12 del RFSNPASEVM pues se observa una repetición en las fracciones III, VI, VII, VIII.
- Revisar el artículo 13 del RFSNPASEVM, respecto haber establecido que quien haga el seguimiento de acuerdos del SNPASEVM sea la presidencia, dado que no es parte de la naturaleza de las organizaciones que operan colegiadamente que sea la misma presidencia que haga ello.
- Derivado de la propuesta que se hace es el presente capítulo, sería necesario en su momento que la LGAMVLV, incorpore todas las definiciones, entre las que no puede faltar qué se considera como política nacional integral, modelo y comisiones.

Referencias

- Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos [USAID, por sus siglas en inglés]. (2016). *Diagnóstico sobre los vínculos entre la inseguridad pública y la violencia basada en género en México*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M4X2.pdf.
- Alatorre Rico, J. (2006). Masculinidad y las políticas públicas. En G. Careaga, & S. Cruz, *Debates sobre masculinidades, poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alonso, C. (2019). Evolución histórica del marco jurídico relativo a los derechos humanos de las mujeres. En S. d. Instituto Belisario Domínguez, *Unidad 2. Legislación con Perspectiva de Género, del Módulo 6: Legislación con Perspectiva de Género, de la Especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa*.
- Arriaga, E. (2003). La teoría de Niklas Luhmann. *Convergencia* N° 32, 1405-1435. https://www.infoamerica.org/documentos_pdf/luhmann_01.pdf.
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2020). *Presentación de Resultados de la Evaluación al Desempeño de la política pública de igualdad de género: Memoria. Unidad de Enlace Legislativo y Relaciones Institucionales*. .
- Azpiazu Carballo, J. (2017). *Masculinidades y feminismo*. Virus Editorial.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Anagrama.
- Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, P. 60-81. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205016389005>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1o de febrero de 2007). *Decreto por el que se expide la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011_DOF_01feb07.pdf
- Carbonell, M. (2005). *Para entender el Poder Judicial en los Estados Unidos Mexicanos*. . Nostra Ediciones.
- Careaga, G., & Cruz, S. (2006). Introducción. En G. Careaga, & S. Cruz, *Debates sobre masculinidades, poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carvajal Villaplana, Á. (2002). Teorías y Modelos: Formas de representación de la realidad. *Comunicación 2002/12 número 001 Instituto Tecnológico de Costa Rica*, p. 1-14.
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social [CEIDAS] & Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2015). *Reporte sobre la situación que guarda la discriminación y la violencia de género en las escuelas de educación básica y media superior 2014*. SEP. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action: Solicitud de información Folio 0001100137119>. INFOMEX.
- Código Penal Federal. (14 de agosto de 1931). *Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 14 de junio de 2012*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_190221.pdf.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] & Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C. [Elige]. (2017). Balance y retos a 10 años: ley general de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
<http://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Balance-Retos-LGAMVLV.pdf>.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres [CONAVIM]. (2020). Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2024. (Borrador).
<https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/Informes>.
- Concepto definición. (2020). Modelo. <https://conceptodefinicion.de/modelo>.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica [CNCLVD]. (2018). *Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional*. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/uy_3201.pdf.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica [CNCLVD] et al. (2014). *Violencia basada en género y generaciones: una mirada desde la comunicación*. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/CI-ViolenciaGeneroMiradaComunicacion.pdf>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020). *Análisis de los programas prioritarios al primer año de la Administración 2018-2024*. CONEVAL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917). Última reforma 5 de junio de 2013.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.
- Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. (1 de junio de 2009). Diario Oficial de la Federación.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU MUJERES]. (2015). *La ONU en acción para la Igualdad de Género en México*. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/201>.
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres. (4 de diciembre de 2017). Diario Oficial de la Federación .
- Facio Montejo, Alda. (1992). *Cuando el Género suena, cambios trae (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. 1a. Ed, San José Costa Rica, ILANUD.
- Fernández Chagoya, M. (2018). *¿Hombres feministas? el complejo zigzag entre lo público y lo privado*.
https://www.academia.edu/43580918/_Hombres_feministas_El_complejo_zigzag_entre_lo_p%C3%BAblico_y_lo_privado.
- Fernández, M. (2005). *La noción de violencia simbólica en la obra de Pierre Bourdieu: una aproximación crítica*. Universidad Complutense de Madrid.
<http://www.enlinea.cij.gob.mx/Cursos/Hospitalizacion/pdf/PierreBourdieu.pdf>.

- García, M., & Huerta, M. (2007). *La experiencia de la LIX Legislatura en materia de presupuesto*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- García, M., Huerta, M., & Corte, M. d. (2007). *El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados ¿Cómo legislar*.
- Garda Salas, R. (2018). *Reeducar en México. Retos de los programas de intervención con hombres para erradicar la violencia contra las mujeres y la cultura autoritaria*. <https://robertogarda.academia.edu>.
- Gobierno de la República. (30 de abril de 2014). Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343064&fecha=30/04/2014.
- Gobierno de la República. (2015). Logros 2015. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59250/Logros_2015_PIPASEVM.pdf.
- Gómez, Á. (2009). El sistema sexo-género y la etnicidad: sexualidades digitales y analógicas. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 71, No. 4, México octubre-diciembre., Recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000400003.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEGI]. (2017). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH). *Tabulados básicos*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/#Tabulados>.
- Instituto Nacional de la Mujeres [INMUJERES]. (2007). *ABC de Género en la Administración Pública Federal*.
- Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (2020). *Glosario para la igualdad. Consulta en línea. México*. Obtenido de <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2008). Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. *Compilación legislativa para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia*. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100921.pdf.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2019). Informe de Ejecución. Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/abr/Inmujeres-20190423.pdf>.
- Lagarde, M. (1993). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Colección posgrado. Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM. México. Trabajo original publicado en 1990.
- Lagarde, M. (2018). *Género y Feminismo*. SIGLO XXI EDITORES.

- Ley de Planeación. (1983). Última reforma 16 de febrero de 2018. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres [LINM]. (12 de enero de 2001). *Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001*. Obtenido de Última Reforma DOF 16-02-2018: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_160218.pdf
- Ley General de Acceso a la Mujeres a Vida Libre de Violencia [LGAMVLV]. (1o de febrero de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvvlv/LGAMVLV_orig_01feb07.pdf
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV]. (13 de abril de 2020). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LGAMVLV...* Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130420.pdf
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres [LGIMH]. (2 de agosto de 2006). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Última reforma 14 de junio de 2018: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgimh/LGIMH_orig_02ago06.pdf
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres [LGIMH]. (14 de noviembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la LGIMH : http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgimh/LGIMH_ref03_14nov13.pdf
- Lineamientos Generales para el Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. (2 de diciembre de 2008).
- Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del SNPASEVM. (17 de septiembre de 2020). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600600&fecha=17/09/2020.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. España.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos Editorial.
- Luhmann, N. (2000). *Introducción a la teoría de Sistemas*. Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N., & Di Giorgi, R. (1998). *Teoría de la Sociedad*. Triana Editores/ Universidad Iberoamericana .
- Meneses, E., & Ramírez, M. (2018). Fecundidad en niñas y adolescentes de 10 a 14 años, niveles, tendencias y caracterización sociodemográfica de las menores y de los padres de sus hijos(as), a partir de las estadísticas del registro de nacimientos, 1990-2016. En C. N. [CONAPO], *La situación demográfica de México*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/fecundidad-en-ninas-y-adolescentes-de-10-a-14-anos>.

- Merino, M. (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Nacif, B. (2005). *Para entender el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Naciones Unidas [ONU]. (2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General, A/61/122/Add.1*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10742.pdf>.
- Naciones Unidas [ONU]. (2018). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. Naciones Unidas*. Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer :
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas [ACNUDH, por sus siglas en inglés] . (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.
<https://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>.
- ONU Mujeres. (2015). Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra las mujeres.
<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/a-framework-to-underpin-action-to-prevent-violence-against-women-es.pdf?la=es&vs=3748>.
- ONU Mujeres. (2020). *Poner fin a la violencia contra las Mujeres*. Obtenido de
<https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention>
- ONU-Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES] & Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia [CONAVIM]. (2020). *Violencia feminicida en México: aproximaciones y tendencias*. https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/diciembre%202020/violenciafemicidamx_.pdf?la=es&vs=4649.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
<https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>.
- Organización Mundial de la Salud [OPS]. (2020). La violencia contra la Mujer. *Temas de Salud*.
https://www.who.int/topics/gender_based_violence/es/.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. (30 de agosto de 2013). Diario Oficial de la Federación.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012. (18 de agosto de 2009). *Diario Oficial de la Federación*.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5105777&fecha=18/08/2009.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024. (22 de diciembre de 2020). Diario Oficial de la Federación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020.

- Ramírez Rodríguez, J. (2006). ¿Y eso de la masculinidad? Apuntes para una discusión. En G. Careaga, & S. Cruz, *Debates sobre masculinidades, poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (14 de marzo de 2014). Diario Oficial de la Federación.
<https://www.gob.mx/indesol/documentos/reglamento-de-la-ley-general-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-46682>.
- Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. (17 de septiembre de 2020). Diario Oficial de la Federación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600599&fecha=17/09/2020.
- Rodríguez, D., & Arnold, M. (1999). *Sociedad y Teoría de Sistemas*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria .
- Secretaría de Economía. (2015). Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25111/NMX-R-025-SCFI-2015_2015_DGN.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (1 de junio de 2020). *Diplomado Virtual en Presupuesto basado en Resultados 10a Edición*. Obtenido de
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Resultados_PbR
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (1 de septiembre de 2020). *Manual de Programación y Presupuesto*. Obtenido de
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574516/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2021.pdf
- Segato, R. (7 de octubre de 2000). Conferencia Rita Segato. Feminismos: debates pendientes . *Museo Malba. Archivo de video de Youtube*.
https://www.youtube.com/watch?v=rR2J9W47rhA&feature=emb_title&ab_channel=MuseoMalba.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Significados. (2020). *Modelo*. <https://www.significados.com/modelo>.
- Tena Guerrero, O. (2010). Estudiar la Masculinidad ¿Para qué? En N. Blazquez Graf, & F. y. Flores Palacios, *Investigación feminista. Epistemología, metodología y representaciones sociales* (págs. 271-291).
- Urteaga, E. (2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, P. 1136-4076.
- Valcárcel, A. (2008). *El feminismo en el mundo global*. . Ediciones Cátedra. Universidad de Valencia. Instituto de la Mujer. .
- Valcárcel, A. (2019). *El feminismo como forma de habitar el mundo*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey y Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Valencia, G. (2001). La metáfora sistémica, o cómo el mundo de la economía lo describe Niklas Luhmann. *Lecturas de Economía, No. 55 Medellín, julio-diciembre.*

Varela, N. (2008). *Íbamos a Ser Reinas.* Ediciones B, Barcelona, España.

Apéndice 1

Entrevista 1

Generales:

- 1.- ¿Para qué se creó el SNPASEVCM?
- 2.- ¿Crees que el SNPASEVM funciona como Sistema, que falta o que cambiarías?
- 3.- ¿Crees que hay alguna diferencia entre VCM que VG?
- 4.- ¿Qué implica erradicar la violencia contra las mujeres?
- 5.- ¿Consideras que se debe trabajar sobre las masculinidades desde el SNPASEVCM?
- 6.- Adviertes duplicidad o empalme de funciones y actividades entre el SNPASEVM y el

SNIMH?

Específicas

1.- En su propuesta inicial consideraron un Consejo no un Sistema, ¿tuvieron en algún momento la idea de Sistema y la descartaron, o se sumaron sin problema a la idea presentada por la iniciativa del Senado?

2.- En cuanto quiénes integraban el Consejo, se lee en la iniciativa que presentaron, a los tres poderes del orden federal y gobiernos locales por conducto de un representante del Gobierno (36 personas eran), ¿por qué pensaron en ese diseño?

3.- ¿Por qué decidieron impulsar una LGAMVLV, y no incorporar, revisar y mejorar la LGIHM y la Ley de creación del INMUJRES?

4.- ¿Consideras que hay empalme entre INMUJERES y SEGOB?, ¿Pensaron en que pudiera haber un desgaste institucional al ser las mismas instituciones con las mismas operadoras de ambas leyes?

5.- Empoderamiento de las mujeres, concepto de la Ley que “refiere al proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades”. Esto aplica a todas las mujeres o sólo a las víctimas de violencia. Es que encuentro que la Ley refiere esta definición cuando las mujeres fueron objeto de violencia directa, pero desde una perspectiva amplia todas las mujeres vivimos violencia, al menos la simbólica. ¿Coincidirías? como lo pensaron ustedes?

Una de mis hipótesis es: Al existir pocas acciones en el marco programático que se dirijan de manera especializada y focalizada a niños, adolescentes, jóvenes y adultos (hombres todos), en términos de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y de género, enfatizando la perspectiva de género y la construcción de las masculinidades, se termina reforzando la supremacía de lo masculino sobre lo femenino

Pues el paradigma de la igualdad es acceder a lo público, ser fuertes, autónomas, es decir incluir en nuestra identidad, y subjetividad la vindicación de lo que es nuestro; pero ¿cómo no dejar de lado los atributos de lo femenino devaluado, sin jerarquía, oprimido, en la construcción de la mujer y del hombre? ¿cómo reposicionar lo femenino en la construcción de lo masculino y las masculinidades para "desgeneralizar" la vida social, lo humano?

6.- Ustedes incluyeron un artículo para desarrollar trabajo con los hombres no como agresores (o sea consumado un hecho de violencia y sentenciado), sino como políticas públicas visto como violencia masculina, desde la visión del mandato patriarcal. ¿Por qué quedó fuera?

Entrevista 2

Generales:

- 1.- ¿Qué es para ti un sistema?
- 2.- ¿Crees que el SNPASEVM funciona como Sistema, que falta o que cambiarías?
- 3.- ¿Crees que hay alguna diferencia entre VCM que VG?
- 4.- ¿Consideras que se debe trabajar sobre las masculinidades desde el SNPASEVCM?
- 5.- ¿Consideras que se debe incluir políticas públicas dirigidas a los hombres desde el SNPASEVCM?
- 6.- Adviertes duplicidad o empalme de funciones y actividades entre el SNPASEVM y el SNIMH?

Específicas

- 1.- ¿Por qué el Reglamento de la Ley se decidió construir por ejes y no por modalidades como vino la Ley?;
- 2.- ¿Por qué se decidió que los Modelos eran a partir de los Ejes?;
- 3.- ¿Por qué se decidió en el Reglamento de la Ley que regulara sólo al poder ejecutivo?
- 4.- ¿Ello tiene alguna implicación para el funcionamiento? 5.- ¿Por qué se decidió organizar al Sistema en Comisiones por Ejes?

6.- ¿Qué obstaculizaba el desarrollo de las sesiones (¿por ejemplo, en 2015 se realizaron las tres en un mismo día de diciembre)?

7.- De todos los años de estar cerca del SNPASEVCM desde el INMUJERES, ¿crees que la agenda y acuerdos del sistema se relacionaban con el PIPASEVM? ¿Y que los trabajos de las Comisiones respondieran al PIPASEVM?

Entrevista 3

Conceptualizaciones:

1. ¿Qué es para ti un Sistema?
2. ¿Para qué se creó el SNPASEVCM?
3. ¿Qué implica erradicar la violencia contra las mujeres? (art. 46 del Reglamento se expone puntualmente y en cada modalidad de violencia se establece la erradicación)
4. ¿Para ti hay diferencia al referir VC que VCM?
5. ¿Crees que en el Sistema sus integrantes y en las instituciones ya hay una comprensión de lo que es la igualdad de género?
6. ¿Consideras que se debe trabajar sobre las masculinidades desde el SNPASEVCM?
7. ¿Consideras que se debe incluir políticas públicas dirigidas a los hombres desde el SNPASEVCM?

Funcionamiento

8. ¿Crees que el SNPASEVM funciona como Sistema, que falta o que cambiarías?
9. Quienes lo integran, ¿son quienes deben estar o sobran algunas o faltan otras instancias como integrantes?
10. De quienes actualmente asisten como invitadas (hablo de instituciones) ¿son necesarias?
11. ¿Consideras relevante la presencia de la titular de SEGOB en las sesiones del Sistema? ¿Por qué?
12. ¿Cómo se construye la agenda del orden del día, de las sesiones que te han correspondido organizar?

13. La periodicidad y obligación de realizar por lo menos tres sesiones, ¿cómo se da en la realidad, se cumple con un sentido formal o con entusiasmos para abordar las tareas que conlleva la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia?

14. Respecto al seguimiento de acuerdos de las sesiones y su cumplimiento, ¿existe algún lineamiento o procedimiento que organice esa actividad?

15. ¿Desde tu experiencia como titular de Instituto Oaxaqueño de las Mujeres, se da una comunicación ente el Sistema Nacional y el Sistema Local? ¿Los asuntos abordados en el SN se ligaban con las necesidades de tu sistema local o de otras colegas de los estados?

16. Del funcionamiento de las Comisiones, advierto un cambio central en los lineamientos aprobados en el año 2020 respecto a los originales de 2008, en cuanto quién coordina las Comisión, en cuanto la agenda que deben trabajar. ¿Me puedes platicar al respecto?; ¿Se construye la agenda del Sistema o viceversa en las Comisiones? ¿Se priorizan y conjuntan acciones que contienen el PIPASEVM o el PROIGUALDAD o de los sectoriales que contienen acciones similares que estos Programas Transversales? ¿Ejecutan en las Comisiones las actividades que se acuerdan en el Sistema o lo que contiene el PIPASEVM?

17. ¿Consideras que el funcionamiento del Sistema por Comisiones de prevención, atención, sanción y erradicación es funcional para lograr los objetivos de la Ley Gral. la Ley local y los reglamentos, en particular, ha permitido construir medidas y acciones para atender las modalidades y tipos de violencias? ¿Resuelve el objeto del sistema Conjunción de esfuerzos, políticas, instrumentos, recursos...para la PASEVCM? lo que la Ley ordena al Sistema, ¿a la Federación y a cada instancia integrante que otorga atribuciones? ¿Cómo vez si se organizara el sistema y funcionara en comisiones por modalidades?

18. ¿Adviertes duplicidad o empalme de funciones y actividades entre el SNPASEVM y el SNIMH? ¿Tienes o ha pensado alguna propuesta alternativa?

Política y Modelos

19. Para la construcción del PROIGUALDAD y del PIPASEVM de cada periodo gubernamental, ¿sabes si se han construido de la mano o separados?

20. El artículo 45 del Reglamento de la Ley, establece que el Sistema, por medio de la Secretaría Ejecutiva, podrá invitar a las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, a integrar un Consejo, que conozca y actualice el Programa, sin perjuicio de los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas. Pregunto: ¿se ha integrado algún Consejo' para el Programa? ¿Crees que tenga sentido funcional y operativo esto?

21. Les corresponde la Evaluación de la Política. Hay una idea generalizada de que ello no se ha hecho, que me cuentas dese tu actual cargo y como titular del Instituto Oaxaqueño de las mujeres, ¿cómo se ha realizado?, ¿cómo piensan hacerlo?

22. En el Diagnóstico Estructural del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, 2018. Elaborado por la CONAVIM, se menciona que existen los modelos que ordena el Reglamento de la Ley desde el año 2015 pero que no se autorizaron por el Sistema y por ello no se operan. ¿Eso es así? ¿Estos Modelos son por Ejes o por modalidades de violencia? ¿consideran a las mujeres en sus distintas situaciones y posiciones?, ¿consideran a las mujeres en su ciclo de vida?

Entrevista 4

Conceptualizaciones:

23. ¿Qué es para ti un Sistema?

24. ¿Para qué se creó el SNPASEVCM?

25. ¿Qué implica erradicar la violencia contra las mujeres? (art. 46 del Reglamento se expone puntualmente y en cada modalidad de violencia se establece la erradicación)

26. ¿Crees que en el Sistema sus integrantes y en las instituciones ya hay una comprensión de lo que es la igualdad de género? Y sobre violencia de género o VCM (¿es lo mismo?)

27. ¿Consideras que se debe trabajar sobre las masculinidades desde el SNPASEVCM?

28. ¿Consideras que se debe incluir políticas públicas dirigidas a los hombres desde el SNPASEVCM?

Funcionamiento

29. ¿Crees que el SNPASEVM funciona como Sistema, que falta o que cambiarías?

30. Quienes lo integran, ¿son quienes deben estar o sobran algunas o faltan otras instancias como integrantes?

31. De quienes actualmente asisten como invitadas (hablo de instituciones) ¿son necesarias?

32. ¿Consideras relevante la presencia de la titular de SEGOB en las sesiones del Sistema? ¿Por qué?

33. ¿Cómo se construye la agenda del orden del día, de las sesiones que te han correspondido organizar? ¿Se construye la agenda del Sistema a partir de la agenda de la política nacional o del programa? ¿Se construye la agenda del Sistema a partir de los trabajos de las Comisiones? ¿En algún documento en el Sistema se ha revisado, analizado, discutido o presentado los resultados de la ENDIREH de cada periodo que se ha levantado?

34. ¿Las Comisiones trabajan alrededor de lo que se acuerda por el Sistema? ¿Ejecutan en las Comisiones las actividades que contiene el PIPASEVM y el PROIGUALDAD sobre violencia?

35. ¿Atendiendo al objeto del Sistema de conjuntar políticas, instrumentos, esfuerzos, ¿se priorizan y conjuntan acciones que contienen el PIPASEVM o el PROIGUALDAD o de los Programas sectoriales que contienen acciones similares que estos Programas Transversales? u ¿otras medidas y acciones?

36. Del funcionamiento de las Comisiones, advierto un cambio central en los lineamientos aprobados en el año 2020 respecto a los originales de 2008, en cuanto quién coordina las Comisión, en cuanto la agenda que deben trabajar. ¿Me puedes platicar al respecto para qué se hicieron esos cambios?

37. La periodicidad y obligación de realizar por lo menos tres sesiones, ¿cómo se da en la realidad, se cumple con un sentido formal o con entusiasmos para abordar las tareas que conlleva la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia?

38. Respecto al seguimiento de acuerdos de las sesiones y su cumplimiento, ¿existe algún lineamiento o procedimiento que organice esa actividad?

Objeto del Sistema

39. ¿Consideras que el funcionamiento del Sistema por Comisiones de prevención, atención, sanción y erradicación es funcional para lograr los objetivos de la Ley Gral. la Ley local y los reglamentos, en particular, ha permitido construir medidas y acciones para atender las modalidades y tipos de violencias? ¿Resuelve el objeto del sistema Conjunción de esfuerzos, políticas, instrumentos, recursos para la PASEVCM? ¿lo que la Ley ordena al Sistema, a la Federación y a cada instancia integrante que otorga atribuciones?

40. ¿Cómo vez si se organizara el sistema y funcionara en comisiones por modalidades?

41. ¿Adviertes duplicidad o empalme de funciones y actividades entre el SNPASEVM y el SNIMH? ¿Tienes o ha pensado alguna propuesta alternativa?

42. En el Diagnóstico Estructural del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, 2018. Elaborado por la Comisión Nacional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se señala que hay una Comisión de Igualdad en el SNPASEVCM, ¿existe? ¿para qué se creó? ¿funciona? ¿quiénes lo forman?

Política y Modelos

43. Para la construcción del PROIGUALDAD y del PIPASEVM de cada periodo gubernamental, ¿sabes si se han construido de la mano o separados? ¿Para el actual se determinó entre INMUJERES y SEGOB lo prioritario?

44. El artículo 45 del Reglamento de la Ley, establece que el Sistema, por medio de la Secretaría Ejecutiva, podrá invitar a las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, a integrar un Consejo, que conozca y actualice el Programa, sin perjuicio de los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas. Pregunto: se ha integrado algún Consejo ¿para el Programa? ¿Crees que tenga sentido funcional y operativo esto?

45. Les corresponde la elaboración de los modelos. En el Diagnóstico Estructural del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, 2018. Elaborado por la CONAVIM, se menciona que existen los modelos que ordena el Reglamento de la Ley desde el año 2015 pero que no se autorizaron por el Sistema y por ello no se operan. ¿Eso es así? ¿Estos Modelos son por Ejes o por modalidades de violencia? ¿consideran a las mujeres en sus distintas situaciones y posiciones?, ¿consideran a las mujeres en su ciclo de vida?

46. Se dice en el informe de Resultados 2015 del PIPASEMV, que “se continuó con el desarrollo de modelo de comunicación externo e interno en materia de concientización de género, prevención de violencia contra las mujeres y nuevas masculinidades. Este modelo es una herramienta estratégica de comunicación que permite identificar la discriminación, la desigualdad y la exclusión que viven mujeres y hombres”. Preguntas. ¿Lo conocen? ¿Qué dependencia o dependencias lo ejecutaron? ¿Qué contenidos se tuvieron en torno a nuevas masculinidades?

AVG, Banavim, Endireh

47. ¿Las Alertas de Violencia de Género están funcionando? ¿Los modelos tendrían que ver con las AVG?

48. De los elementos o componentes que tiene el Sistema: las medidas de protección, el Banavim, la AVG, los Refugios, ¿se retoman en el PIPASEVM o solo lo señalado en el artículo 38 de la Ley y sus respectivos 811 y 14 del Reglamento?

Entrevista 5

Generales:

1. ¿Qué es para ti un Sistema?
2. ¿Para qué se creó el SNPASEVCM?
3. ¿Crees que el SNPASEVM funciona como Sistema, que falta o que cambiarías?
(pasar a preguntas específicas)
4. ¿Qué implica erradicar la violencia contra las mujeres? (art. 46 del Reglamento se expone puntualmente y en cada modalidad de violencia se establece la erradicación)
5. ¿Consideras que se debe trabajar sobre las masculinidades desde el SNPASEVCM?
6. ¿Consideras que se debe incluir políticas públicas dirigidas a los hombres desde el SNPASEVCM?
7. ¿Adviertes duplicidad o empalme de funciones y actividades entre el SNPASEVM y el SNIMH? ¿Alguna propuesta alternativa?
8. El artículo 27 de la Ley refiere, las órdenes de protección “Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.”. Pregunta: ¿cuál autoridad? ¿Siempre es el MP? O un juez, por ejemplo, esto ¿cómo aplicaría en una escuela?, ¿o en una oficina? ¿quién las otorgaría. Por modalidad ¿violencia familiar, violencia comunitaria, violencia institucional, violencia laboral, no se tendría que ver quiénes las otorgan?
9. Se dice en el informe de 2015 del PIPASEMV, que se continuó con el desarrollo de modelo de comunicación externo e interno en materia de concientización de género, prevención de violencia contra las mujeres y nuevas masculinidades. Este modelo es una herramienta estratégica de comunicación que permite identificar la discriminación, la desigualdad y la exclusión que viven mujeres y hombres. ¿Lo conocen? ¿Qué dependencia o dependencias lo ejecutaron? ¿Qué contenidos se tuvieron en torno a nuevas masculinidades?

Específicas:

1. Quienes lo integran, ¿son quienes deben estar o sobran algunas o faltan otras instancias como integrantes?

2. De quienes actualmente asisten como invitadas (hablo de instituciones) ¿son necesarias?

3. Advierto en las actas de las sesiones ordinarias del Sistema que en el periodo que va de 2010 a 2012 no acudió el Secretario de Gobernación salvo a la instalación, y a otra más; sin embargo, en el periodo 2013-2018 estuvo presente siempre el Secretario. (Si estoy mal corríjame) ¿Consideras que hace una diferencia la presencia del Secretario para los temas abordados y los acuerdos y decisiones tomadas? ¿Sirvió su presencia para darle mayor nivel en la asistencia de titulares de las instancias que integran el Sistema? De La periodicidad de las sesiones se advierte que en el periodo 2013-2018 se empalmaban sesiones en un mismo día, ¿cuál crees que pudo ser el motivo?, ello no lo observé en el periodo anterior. ¿Eso hace cambio en el contenido de lo que se abordaba?, en quiénes asistían? ¿En el seguimiento y cumplimiento acuerdos? ¿Como se construye la agenda del orden del día, ¿encuentras alguna diferencia desde 2007 a la fecha?

4. Respecto al seguimiento de acuerdos de las sesiones y su cumplimiento, ¿existe algún lineamiento o procedimiento que organice esa actividad?

5. Desde tu experiencia el funcionamiento y organización del Sistema, por ejes (que así los nombraron en el Reglamento), ¿ha permitido construir medidas y acciones para atender las modalidades y tipos de violencias.

6. En un Diagnóstico que se hizo en el año 2018, se menciona que existen los modelos que ordena el reglamento de la Ley desde el año 2015 pero que no se autorizaron por el Sistema y por ello no se operan. ¿Eso es así? ¿Estos Modelos son por Ejes o por modalidades de violencia? ¿consideran a las mujeres e sus distintas situaciones y posiciones?, ¿consideran a las mujeres en su ciclo de vida?

7. Del funcionamiento de las Comisiones, advierto un cambio central en los lineamientos aprobados en el año 2020 respecto a los originales de 2008, que por cierto nunca habían sido revisados, en cuanto quién coordina la comisión, en cuanto la agenda que deben trabajar. ¿Me puedes platicar al respecto?; ¿Se construye la agenda del sistema o viceversa en las Comisiones? ¿Se priorizan y conjuntan acciones que contienen el PIPASEVM o el PROIGUALDAD o de los sectoriales que contienen acciones similares que estos Programas Transversales? ¿Ejecutan en las Comisiones las actividades que se acuerdan en el Sistema o lo que contiene el PIPASEVM?

8. Para la construcción del PROIGUALDAD y del PIPASEVM de cada periodo gubernamental, ¿sabes si se han construido de la mano o separados?

9. De los elementos o componentes que tiene el Sistema: las medidas de protección, el BANAVIM, la AVG, los Refugios ¿se retoman en el PIPASEVM o solo lo señalado en el artículo 38 de la Ley y sus respectivos 811y 14 del Reglamento?

10. ¿En algún documento de Sistema se ha revisado, analizado, discutido o presentado los resultados de la ENDIREH de cada periodo que se ha levantado?

11. El artículo 45 del Reglamento de la Ley, establece que el Sistema, por medio de la Secretaría Ejecutiva, podrá invitar a las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, a integrar un Consejo, que conozca y actualice el Programa, sin perjuicio de los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas. Pregunto: se ha integrado algún Consejo' para el Programa de la presente investigación.

12. Como servidora pública y con la larga experiencia en la administración pública desde la agenda de igualdad de género, qué quisieras que quedara de legado para la política nacional desde CONAVIM o desde la política de Igualdad de género. ¿Qué quisieras que sucediera que sí signifique hacer las cosas como crees que se necesita?

13. Si deseas hacer comentarios adicionales, anótalos a continuación.

Entrevista 6

Conceptualizaciones:

1. ¿Qué es para ti un Sistema?
 2. ¿Para qué se creó el SNPASEVCM?
 3. Quienes integran el Sistema son 12 dependencias y entidades del poder ejecutivo; 2 OCAs; y 32 IMEF: total 46 integrantes. Además, hay invitados especiales Dos preguntas al respecto:

3.1. ¿Ustedes asisten a partir de su llegada en 2018 a las sesiones como invitadas permanentes?

3.2. ¿encuentran sentido en participar?,

3.3. ¿creen que debiesen ser integrantes?

3.4. ¿Cuándo integraron al INE, no tuvieron resistencias de pensar que la Ley sólo era sólo el poder ejecutivo?

¿La Ley habla de Federación, no crees que debiesen estar los otros poderes y los OCA?

4. ¿Qué implica erradicar la violencia contra las mujeres? (art. 46 del Reglamento se expone puntualmente y en cada modalidad de violencia se establece la erradicación)

5. Para ti hay diferencia al referir VC que VCM?

6. Crees que en el Sistema sus integrantes y en las instituciones ya hay una comprensión de lo que es la igualdad de género?

7. ¿Consideras que se debe trabajar sobre las masculinidades desde el SNPASEVCM?

8. ¿Consideras que se debe incluir políticas públicas dirigidas a los hombres desde el SNPASEVCM? Presupuestos cómo mejorar para que se logre conocer

Funcionamiento

9. ¿Crees que el SNPASEVM funciona como Sistema, que falta o que cambiarías?

11. Quienes lo integran, ¿son quienes deben estar o sobran algunas o faltan otras instancias como integrantes?

12. De quienes actualmente asisten como invitadas (hablo de instituciones) ¿son necesarias?

13. Consideras relevante la presencia de la titular de SEGOB en las sesiones del Sistema? ¿Por qué?

14. ¿Cómo se construye la agenda del orden del día, de las sesiones que te han correspondido organizar?

15. La periodicidad y obligación de realizar por lo menos tres sesiones, ¿cómo se da en la realidad, se cumple con un sentido formal o con entusiasmos para abordar las tareas que conlleva la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia?

17. ¿Desde tu experiencia como titular de Instituto Oaxaqueño de las Mujeres, se da una comunicación ente el Sistema Nacional y el Sistema Local? ¿Los asuntos abordados en el SN se ligaban con las necesidades de tu sistema local o de otras colegas de los estados?

19. Del funcionamiento de las Comisiones, advierto un cambio central en los lineamientos aprobados en el año 2020 respecto a los originales de 2008, en cuanto quién coordina las Comisión, en cuanto la agenda que deben trabajar. ¿Me puedes platicar al respecto?; ¿Se construye la agenda del Sistema o viceversa en las Comisiones? Se puede desprender de la entrevista ¿Se priorizan y conjuntan acciones que contienen el PIPASEVM o el PROIGUALDAD o de los sectoriales que contienen acciones similares que estos Programas Transversales? Se puede desprender de la entrevista ¿Ejecutan en las Comisiones las actividades que se acuerdan en el Sistema o lo que contiene el PIPASEVM?

20. ¿Consideras que el funcionamiento del Sistema por Comisiones de prevención, atención, sanción y erradicación es funcional para lograr los objetivos de la Ley Gral. la Ley local y los reglamentos, en particular, ha permitido construir medidas y acciones para atender las modalidades y tipos de violencias? ¿Resuelve el objeto del sistema Conjunción de esfuerzos, políticas, instrumentos, recursos...para la PASEVCM? lo que la Ley ordena al Sistema, a la Federación y a cada instancia integrante que otorga atribuciones? ¿Cómo vez si se organizara el sistema y funcionara en comisiones por modalidades?

21. ¿Adviertes duplicidad o empalme de funciones y actividades entre el SNPASEVM y el SNIMH? ¿Tienes o ha pensado alguna propuesta alternativa?

Política y Modelos

23. Para la construcción del PROIGUALDAD y del PIPASEVM de cada periodo gubernamental, ¿sabes si se han construido de la mano o separados?

25. Les corresponde la Evaluación de la Política. Hay una idea generalizada de que ello no se ha hecho, que me cuentas dese tu actual cargo y como titular del Instituto Oaxaqueño de las mujeres, ¿cómo se ha realizado?, ¿cómo piensan hacerlo?

27. En el Diagnóstico Estructural del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, 2018. Elaborado por la CONAVIM, se menciona que existen los modelos que ordena el Reglamento de la Ley desde el año 2015 pero que no se autorizaron por el Sistema y por ello no se operan. ¿Eso es así? ¿Estos Modelos son por Ejes o por modalidades de violencia? ¿consideran a las mujeres en sus distintas situaciones y posiciones?, ¿consideran a las mujeres en su ciclo de vida?

Entrevista 7

Temas para abordar

- Sistemas/ SNPASEVM, funcionamiento/Relación con Alcaldías
- Duplicidad con SNIMH
- Modelo holístico y ¿organizarse el Sistema por modalidades?

Entrevista 8

Conceptualizaciones:

1. ¿Qué es para ti un Sistema?
2. ¿Para qué se creó el SNPASEVCM?
3. ¿Qué implica erradicar la violencia contra las mujeres? (art. 46 del Reglamento se expone puntualmente y en cada modalidad de violencia se establece la erradicación.
4. ¿Crees que en el Sistema sus integrantes y en las instituciones ya hay una comprensión de lo que es la igualdad de género? Y sobre violencia de género o VCM (¿es lo mismo?)
5. ¿Consideras que se debe trabajar sobre las masculinidades desde el SNPASEVCM?
6. ¿Consideras que se debe incluir políticas públicas dirigidas a los hombres desde el SNPASEVCM?

Funcionamiento

7. ¿Crees que el SNPASEVM funciona como Sistema, que falta o que cambiarías?
8. Quienes lo integran, ¿son quienes deben estar o sobran algunas o faltan otras instancias como integrantes? Pregunte insistentemente no contestó ello. De quienes actualmente asisten como invitadas (hablo de instituciones) ¿son necesarias?
9. ¿Consideras relevante la presencia de la titular de SEGOB en las sesiones del Sistema? ¿Por qué?
10. ¿SEDESOL/INDESOL ha solicitado alguna vez se integre algún asunto en la agenda del orden del día, de las sesiones? ¿Se construye la agenda del Sistema a partir de la agenda de la política nacional o del PIPASEVM? ¿Se construye la agenda del Sistema a partir de los trabajos de las Comisiones?
11. ¿En alguna sesión sea presentado alguna temática relacionada con lo que es la violencia, los resultados de la ENDIREH de cada periodo que se ha levantado?

Comisiones:

12. ¿En qué comisión o comisiones participa INDESOL?
13. ¿Las Comisiones trabajan alrededor de lo que se acuerda por el Sistema? ¿Ejecutan en las Comisiones las actividades que contiene el PIPASEVM y el PROIGUALDAD sobre violencia?

14. ¿Atendiendo al objeto del Sistema de conjuntar políticas, instrumentos, esfuerzos, ¿se priorizan y conjuntan acciones que contienen el PIPASEVM o el PROIGUALDAD o de los Programas sectoriales que contienen acciones similares que estos Programas Transversales? u ¿otras medidas y acciones?

15. Del funcionamiento de las Comisiones, advierto un cambio central en los lineamientos aprobados en el año 2020 respecto a los originales de 2008, en cuanto quién coordina las Comisión, en cuanto la agenda que deben trabajar. ¿cuál es tu opinión sobre este cambio?

16. La periodicidad y obligación de realizar por lo menos tres sesiones, ¿cómo se da en la realidad, se cumple con un sentido formal o con entusiasmos para abordar las tareas que conlleva la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia?

17. ¿Respecto al seguimiento de acuerdos de las sesiones y su cumplimiento, existe algún lineamiento o procedimiento que organice esa actividad?

Objeto del Sistema

18. ¿Adviertes duplicidad o empalme de funciones y actividades entre el SNPASEVM y el SNIMH? ¿Tienes o ha pensado alguna propuesta alternativa?

Política y Modelos PAIMEF

19. Para la construcción del PROIGUALDAD y del PIPASEVM de cada periodo gubernamental, ¿sabes si se han construido de la mano o separados? ¿Para el actual se determinó entre INMUJERES y SEGOB lo prioritario? ¿Cómo participó INDESOL?

20. ¿Desde PAIMEF como se articula con la política que se define en el PIPASEVM o en el PROIGUALDAD?

Específicas

1.- Alas para el cambio se impulsa "con el propósito de generar sinergia y solidaridad institucional para actuar en contra de la violencia de género y que ésta sea vista como una responsabilidad de todas y todos.

Pregunta: Usa el término violencia de género, la LGAMVLV usa el término violencia contra las mujeres. ¿Hay alguna diferencia entre ambas expresiones?

Pregunta: ¿Forma parte de la Política integral o del PIPASEVM? ¿nace como acuerdo del SNPASEVCM? ¿cómo se vincula esta estrategia, iniciativa con la Comisión de prevención o con todas? ¿Responde a alguna modalidad de violencia?

Entrevista 9

Conceptualizaciones:

1. Desde tu experiencia y como teórico en el debate de las teorías de las masculinidades que crees que se deba hacer desde las políticas del SNPASEVCM, en torno las masculinidades.

2. ¿En cuánto tu afirmación de que, desde la construcción teórica de las masculinidades, los hombres resultan víctimas, misma que no compartes? ¿Qué opinión tiene de la postura de Rita Segato en cuanto que los primeros que salen afectados por la violencia que se construye desde el sistema patriarcal son los hombres?

3. ¿Qué piensas de que en el ejercicio del poder patriarcal las mujeres también son patriarcales al ejercer violencia?

Apéndice 2

Tabla 1

Concentrado de Reformas realizadas en el periodo 2007 a 2020

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)

2007. Emisión de la LGAMVLV

19 de diciembre de 2006. Aprobación del Dictamen
02 de febrero de 2007. Publicado en el DOF

2008

2 de diciembre de 2008. Aprobación del Dictamen
20 de enero de 2009. Publicado en el DOF

- Artículo 12, agrega al Distrito Federal
- Artículo 6, fracción I, se elimina del tipo de violencia psicológica los actos de desamor.
- Artículos 8, 14, 35, 41 IX, 42 IV, 48 II, 49, se agrega Distrito Federal.

2011

14 de diciembre de 2010. Aprobación del Dictamen
28 de enero de 2011. Publicado en el DOF

- Artículo 42 X, relativo a la SEGOB, se agrega vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres.
- Artículo 45 II, lo que corresponde a SEP, respecto al desarrollo de planes y programas de estudio en todos los niveles, se agrega que deben contener el ejercicio del derecho a una paternidad y una maternidad libre responsable e informada como función social y la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en cuanto a la educación y desarrollo de los hijos.
- Artículo 46 III, sobre la Secretaría de la Salud, relativo a la capacitación para el personal del sector salud se modifica lo referente a incluir como contenido todas las normas, puesto que la propuesta original refería sólo a una norma.
- Artículo 49 V, lo que corresponde a las entidades federativas y Distrito Federal, agregar los verbos “fortalecer” e “impulsar” la creación de las instituciones públicas y privadas que presten atención a las víctimas, pues en la versión original sólo decía reforzar a las instituciones.
- Artículo 52 IX, en relación a los derechos de la víctima de cualquier violencia, agrega que la víctima no será obligada a participar en mecanismos de conciliación con su cónyuge. Además, se agrega un párrafo que garantiza a las mujeres indígenas que sean asistidas gratuitamente en todo tiempo por intérpretes y defensores de oficio que tengan conocimiento de su lengua y cultura.
- Se agrega Título Cuarto, capítulo I y artículo 60, relativo a responsabilidades y sanciones

2012.

28 de marzo de 2012. Aprobación del Dictamen
18 de mayo de 2012. Publicado en el DOF

- Artículo 36 VII, incluyó como parte del Sistema a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- Artículo 46 bis, se agregó para incluir lo que corresponde a la STPS

2012

30 de abril de 2012. Aprobación del Dictamen
14 de junio de 2012. Publicado en el DOF

- Artículo 44, XI, se agregó sobre lo que corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública, relativo a la generación de una página Pública en Internet específica para publicar datos de mujeres y niñas desaparecidas.
- Artículo 47 I, IX, X, XI, relativo a lo que corresponde a la Procuraduría General de la República,
 - se señala la especializado a los agentes del ministerio público peritos y personal que atiende a víctimas que atienden a víctimas a través de programas y cursos en torno a derechos humanos perspectiva de género entre otros.
 - refiere a la creación de un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de las mujeres que incluye la clasificación de los hechos.
 - elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas.
 - crear una base nacional de información genética que contenga la información de mujeres y niñas desaparecidas etc.
- Artículo 49 XXII y XXIII, XXIV, relativo a lo que corresponde a las entidades federativas,
 - relativo a la especialización a los agentes del ministerio público y peritos
 - crear un registro sistematizado de los delitos cometidos contra las mujeres igual que la PGR en su artículo 47 fracción nueve.
 - elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas entre otros.

2013.

19 de diciembre de 2012. Aprobación del Dictamen
15 de enero de 2013. Publicado en el DOF

- Artículo 29 I y II, relativo a las órdenes de protección de emergencia se agrega que deben proporcionarse inmediatamente.

2014.

20 de febrero de 2014. Aprobación del Dictamen
02 de abril de 2014. Publicado en el DOF

- Artículo 11, referente a lo que constituye violencia laboral, se agregó el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el periodo de lactancia previsto en la ley.

2015.

29 de abril de 2015. Aprobación del Dictamen
4 de junio de 2015. Publicado en el DOF

- Artículo 36 VIII, incluyó como parte del Sistema a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- Artículo 46 Ter, se agrega para otorgar las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

2015

15 de diciembre de 2015. Aprobación del Dictamen
17 de diciembre de 2015. Publicado en el DOF

- Artículo 36 V Bis, se incluye a la Secretaría de Cultura.

2017

28 de abril de 2017. Aprobación del Dictamen
19 de junio de 2017. Publicado en el DOF

- Artículo 49 X, relativo a lo que corresponde a las entidades federativas, se modifica agregando que se impulsa la creación y operación o fortalecimiento de los refugios para las víctimas.
- Artículo 50 VII, relativo a lo que corresponde a los municipios de igual manera refiere a la creación, la operación o fortalecimiento de los refugios para víctimas.

2017

26 de abril de 2017. Aprobación del Dictamen

22 de junio de 2017. Publicado en el DOF

- Artículo 36 XII, incluyó como parte del Sistema a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

2018

8 de marzo de 2018. Aprobación del Dictamen

13 de abril de 2018. Publicado en el DOF

Artículo 11, refiere a lo que constituya violencia laboral, agregándose las conductas referidas en la Ley Federal del Trabajo.

2020.

18 de mayo de 2020. Aprobación del Dictamen

13 de abril de 2020. Publicado en el DOF

- Capítulo IV BIS, artículo 20 Bis y artículo 20 Ter, se agregan, relativos a la violencia política sobre su definición y conductas.

Nota: En este cuadro se hizo una exposición de los elementos fundamentales que tuvo cada una de las reformas a la LGAMVLV.

Tabla 2.

Concentrado de Reformas realizadas en el periodo 2007 a 2020

Reglamento de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGAMVLV)

2008. Emisión del RLGAMVLV

10 de marzo de 2008. Aprobado

11 de marzo de 2008. Publicado en el DOF

2013.

22 de noviembre de 2013. Aprobado

25 de noviembre de 2013. Publicado en el DOF

- Artículo 2, se adicionan las definiciones de Comisión Nacional, Diagnóstico Nacional, Dignidad y Secretaría Ejecutiva.
- Artículo 3, se modifica el sentido de este artículo, al dejar a la Secretaría de Gobernación la responsabilidad formular, conducir y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional Integral, suscribiendo los instrumentos de coordinación con las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando en el original se plantaba que le correspondía a la Federación, a las entidades federativas y municipios en el marco de sus respectivas competencias articular y cumplir la Política Nacional Integral a través de instrumentos de coordinación.
- Artículo 4, se elimina en el primer párrafo que los Ejes de Acción se implementarán a través de los Modelos, y agrega la mención de los ejes (prevención, atención, sanción y erradicación) y su descripción.

- Artículo 5, se modifica el alcance, contenido y forma original. Se elimina a la federación y se sustituye por las dependencias y entidades de la APF y por la Secretaría de Gobernación, para que, las primeras planifiquen, presupuesten y ejecuten las acciones para la aplicación de los Modelos; y a la segunda para que se coordine con las entidades federativas y los municipios y en el ámbito de sus competencias, planifiquen, presupuesten y ejecuten los programas estatales y municipales para la aplicación de los Modelos.
- Artículo 7, se amplía a que sean todos quienes integran el Sistema en coordinación con la Secretaría Ejecutiva quienes realicen la evaluación de los modelos, y se elimina el registro y los criterios de evaluación.
- Artículo 8, se agregó que la evaluación de los Modelos se lleve a cabo de forma anual, que la Secretaría Ejecutiva pueda contar con el apoyo de instituciones externas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y prestigio reconocido, y establece los criterios a incluir en la evaluación, recursos, estudio de factibilidad, cumplimiento de procesos y la normatividad
- Artículos 10, se reforma para enmarcar la prevención en un Modelo de Prevención, estableciendo además las acciones que integran el modelo, mientras que la versión anterior establecía el objetivo de la prevención y las etapas para lograrlo de manera más general.
- Artículo 11, se establece los aspectos a considerar para la ejecución del modelo de prevención en ambas versiones, la reforma lo delimita a niveles de intervención de la violencia en general: primario (evitar); secundario (atención inmediata); terciaria (atención y apoyo a largo plazo para evitar repetición); y retoma de la versión anterior aspectos como la percepción social, usos y costumbres, la intervención interdisciplinaria, y agrega otros como la pobreza y la información de los hechos de violencia desagregada por distintas condiciones. Parecería que plantean lo mismo sin embargo el original si es puntual de que el modelo se ejecutará reconociendo por modalidad de violencia a prevenir y población a la que va dirigida, las acciones que plantea, en cambio la reforma induce a pensar en un solo modelo macro.
- Artículo 12, este artículo es derogado y establecía la coordinación de la Federación, en coordinación con las entidades federativas y los municipios para llevar a cabo las acciones de prevención contra la violencia familiar.
- Artículo 13, se circunscribe a la federación el artículo, se eliminó a las entidades federativas y a los municipios; se adhiere la violencia en el ámbito familiar, al conjunto de las modalidades de violencia en donde deben aplicar los principios que señala la ley y este artículo, agregando al principio de participación equitativa de las mujeres en los diferentes sectores y entidades de la administración pública.
- Artículo 14, refiere a las acciones de prevención de la violencia institucional en el ámbito federal, eliminando a las entidades federativas y los municipios; se agrega a detalle los temas de la capacitación y los alcances de esta; se amplía la obligación de capacitación de funcionariado público de quienes están en las áreas de seguridad pública y nacional a todo el funcionariado de la administración pública federal que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento judicial, sanción y reparación del daño; agrega acciones, como campañas de información y de difusión de dónde debe denunciarse; así como la presupuestación con perspectiva de género. Adiciona el dar facultades a la CONAVIM y a la Secretaría Ejecutiva para que brinden apoyo técnico a las dependencias para la elaboración de dichas acciones.
- Artículo 15, señala a la Atención como un Modelo y enumera sus componentes, entre lo que incluye: reeducación, sensibilización, rehabilitación y capacitación, así como a la atención. Se agrega, además de las mujeres y los agresores, a las hijas e hijos de las mujeres víctimas de violencia
- Artículo 15 Bis, es un nuevo artículo que se adiciona y enuncia las acciones que tendrá el Modelo de Atención, tales como servicios de apoyo gratuitos y con apoyos integrados de ubicación accesible, línea telefónica, centros de atención en crisis, apoyo a empleo; el apoyo a las hijas e hijos de mujeres que han sufrido violencia, el mantenimiento de las casas de refugio, la asesoría jurídica, los derechos de las mujeres indígenas, migrantes o en situación de vulnerabilidad y el acceso a la justicia.
- Artículo 20, se adhiere el desgaste emocional como uno de los objetivos que deberán disminuir con la atención psicológica que formará parte de la atención en materia de violencia contra las mujeres

- Artículo 21, se adhieren las normas oficiales mexicanas en la materia, como parte de los criterios que deberá de retomar el tratamiento de la violencia sexual.
- Artículo 24. Se elimina a la Federación, a las entidades federativas y los municipios como los encargados de establecer los modelos de sanción, en cambio se le da esta atribución a la Secretaría de Gobernación. Además, la fracción II se amplía para que los agresores reciban atención y rehabilitación de forma reeducativa y que elimine cualquier estereotipo, así como rasgos violentos.
- Artículo 24 Bis. Se adhiere este nuevo artículo que señala en los aspectos para la ejecución de los Modelos de Sanción, como son: procedimientos judiciales que eviten estereotipos, garantizar la asistencia legal gratuita y evitar cualquier estereotipo en las medidas reeducativas de los agresores.
- Artículo 25, en el marco del propósito de erradicar la violencia, que toda política pública y acción debe tener se adiciona que la CONAVIM, en coordinación con el Comisionado Nacional de Seguridad y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana son las instituciones encargadas del diseño e implementación de programas reeducativas para Agresores.
- Artículo 26, se amplían y detallan las acciones del Modelo de Erradicación especificando tareas para la captación de información, el monitoreo y la armonización legislativa con instrumentos internacionales, entre otras.
- Artículo 27, se agrega la obligación a la Secretaría Ejecutiva con el apoyo de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de informar al SNPASEVM sobre la sistematización de la implementación del Modelo de Erradicación para la instrumentación de acciones; y se amplía el tipo de información que debe sistematizarse, incluyendo análisis estadísticos, registros administrativos sobre violencia contra las mujeres, sistematizaciones de políticas públicas y programas para combatir la violencia contra las mujeres.
- Artículo 28, se agregó a la SEGOB para establecer y operar el sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres, a través del Comisionado Nacional de Seguridad Pública que era el responsable directo en el reglamento anterior, además se agrega a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como otra de las instituciones que participan de esta tarea
- Artículo 29, en la descripción de acciones, se agrega la vinculación del sistema de monitoreo del comportamiento violento con el monitoreo de la no discriminación hacia las mujeres del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Además, plantea que el Comisionado Nacional de Seguridad, a su vez, informará semestralmente sobre el resultado del monitoreo al Sistema por medio de la Secretaría Ejecutiva.
- Artículo 30, se elimina de la redacción el objeto de la alerta de violencia de género, expresando solo su finalidad: detenerla y erradicarla. Se faculta a la Secretaría de Gobernación para que conduzca las acciones gubernamentales en el orden federal y en coordinación con las entidades federativas y los municipios. Además, se elimina de la redacción los motivos por los que procede una alerta de género.
- Artículo 31, se define la declaratoria de alerta por violencia de género por agravio comparado. Incluye a las políticas públicas no solo a los ordenamientos jurídicos como productoras de desigualdades. Y se especifican los Derechos Humanos de las Mujeres como los reconocidos en los instrumentos internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano. Incluye en la definición de agravio comparado los principios de igualdad y no discriminación.
- Artículo 32, se agrega que las organizaciones de derechos humanos internacionales pueden presentar una solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género. Y se especifica que las organizaciones de la sociedad civil deben estar legalmente constituidas para hacerlo. Se elimina el plazo de los días para que la Secretaría Ejecutiva informe de la solicitud. Se especifica que a quién debe informarse es a la CONAVIM.
- Artículo 33, se modifica y establece de manera más puntal y detallada la información que debe contener la solicitud de declaratoria de violencia de género. Entre los que se destacan la denominación o razón social, así como los documentos para acreditar personalidad jurídica del organismo. Y el señalamiento de los ordenamientos jurídicos en caso de agravio comparado.
- Artículo 34 este artículo fue derogado Y en este se establecían la manera en que podía ser admitida la solicitud de investigación sobre la procedencia declaratoria de alerta de violencia de género.
- Artículo 35 Se modifica para que sea la CONAVIM por conducto de la Secretaría Ejecutiva quien prevenga a la solicitante sobre la omisión de alguno de los requisitos. Asimismo, se establece que

la solicitud debe ser resuelta por la CONAVIM en coordinación con la Secretaría Ejecutiva en tres días en lugar de dos como estaba antes. Se elimina el plazo de respuesta a las organizaciones solicitantes y la restricción de plazo para presentar una nueva solicitud por los mismos hechos.

- Artículo 36, se elimina la obligación de que el SNPASEVM sesione de manera extraordinaria para que resuelva la procedencia de la solicitud. Especifica quiénes conformarán el grupo de trabajo, el cual podrá tener como observadores a organismos internacionales.
- Artículo 36 Bis, artículo que se adiciona que establece las acciones que el grupo de trabajo podrá realizar para la realización del estudio y análisis que señala el artículo 36, e integrar y elaborar conclusiones sobre la solicitud, en un plazo de no más de 30 días contados a partir del día en que se reúnan por primera vez.
- Artículo 36 Ter, artículo que se adiciona que refiere la forma de tomar decisiones del grupo de trabajo. Asimismo, plantea que debe informar a la Comisión Nacional como a la Secretaría Ejecutiva sobre la no veracidad de los hechos presentados en la solicitud. La Secretaría Ejecutiva avisará a las partes interesadas. Y establece que el plazo para presentar una nueva solicitud por los mismos hechos es de tres meses.
- Artículo 37, señala los elementos que debe contener el informe realizado por el grupo de trabajo, entre ellos la metodología del análisis, el análisis científico y el contexto de violencia contra las mujeres en el territorio señalado.
- Artículo 38, se elimina la formación de una comisión dictaminadora por parte del SNPASEVM quien decidía la procedencia de la declaratoria. La modificación establece que es la coordinadora del Grupo de trabajo quien remite el informe a la Secretaría de Gobernación mediante la CONAVIM y que esta a su vez lo remite al Poder Ejecutivo de la entidad federativa para su conocimiento. Además, se establece la ruta a seguir para declarar una alerta de violencia de género. Y que la CONAVIM será quien emita la alerta.
- Artículo 38 Bis artículo que se adiciona que contiene los elementos que deberá tener la declaratoria de alerta de violencia de género, como lo son: las acciones que deberán seguirse, la asignación de recursos presupuestal, las medidas para la reparación del daño, el territorio que abarcará y el motivo por el cual se emitió la alerta.
- Artículo 39 este artículo es derogado y señalaba el proceso que debería realizarse en caso de qué el sistema acuerde que existe un agravio comparado.
- Artículo 40, se modifica para ampliar las disposiciones, establece que el funcionariado debe informar sobre la existencia de órdenes de protecciones emergentes y preventivas, canalizar y dar seguimiento. Asimismo, especifica, de manera amplia, quiénes podrán presentar una orden de protección para una mujer víctima de violencia de género. Además, establece los parámetros que debe considerar la autoridad jurisdiccional para conceder las órdenes de protección.
- Artículo 41, se modifica en sentido y contenido, para establecer obligaciones de las autoridades de la seguridad pública federal ante un hecho de violencia contra las mujeres especificando cuáles.
- Artículo 42, se modifica para establecer que la Víctima no debe llevar la notificación de orden de protección al Agresor. Plantea las obligaciones de las instancias policiales federales respecto de las órdenes de protección y los servicios de auxilio inmediato a la Víctima. Asimismo, prevé acciones acordes a las leyes en la materia que deben realizar si el Agresor tiene más de 12 y menos de 18 años de edad o si no habla el idioma español.
- Artículo 42 Bis. Se adiciona este artículo para establecer que los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, mediante el Sistema estatales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, puedan articular las acciones referentes las órdenes de protección
- Artículo 44, se modifica y faculta a la Presidencia del Sistema en lugar de la Secretaría Ejecutiva que era como estaba, para la emisión de lineamientos normativos y metodológicos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres en las Modalidades y tipos establecidos en la Ley. En cuanto a los metodológicos plantea que la Presidencia se coordinará con la Secretaría Ejecutiva.
- Artículo 48, se modifica para especificar que el Programa se elabore de manera sexenal siguiendo el Plan Nacional de Desarrollo y las disposiciones en la Ley de Planeación y adiciona que la elaboración del Diagnóstico Nacional que prevé la LGAMVLV en el artículo 42, fracción XII se debe llevar a cabo cada seis años durante el año en que termina el encargo el Ejecutivo Federal.

- Artículo 54, se modifica y otorga de manera detallada las atribuciones de la Secretaría de Gobernación. Se elimina de la redacción “en su calidad de Presidente del Sistema”. Se le otorgan atribuciones directas como dar seguimiento a los Grupos Interinstitucionales y Multidisciplinarios, se eliminó la obligación de coordinarse con la Secretaría Ejecutiva para esa y otras actividades. Se acota la celebración de convenios entre las dependencias de la Administración pública federal y los Mecanismos para el adelanto de las mujeres. Se elimina la obligación de realizar el Diagnóstico Nacional, pero se detalla que debe administrar y operar el Banco Nacional, emitir sus lineamientos y proporcionar la información que se genere a los particulares; y se especifica que las atribuciones especificadas en este artículo se ejercerán por las áreas competentes de la Secretaría de Gobernación
- Artículo 56, el artículo es derogada y señalaba las atribuciones que tenían la Secretaría de Seguridad Pública.
- Artículo 60, se amplían las facultades del Instituto Nacional de las Mujeres en su calidad de Secretaría Ejecutiva. Se agrega la obligación de integrar el grupo de trabajo de la alerta de violencia de género. Y en el caso de la armonización de programas nacionales e integrales sobre violencia, y de proponer al Sistema, Modelos, programas, medidas y estrategias en torno a la violencia de género y la operación de los refugios debe hacerlo en coordinación con la CONAVIM
- Artículo 65, se modificó en el segundo párrafo la redacción al referirse a los refugios para mujeres, sus hijos e hijas en situación de violencia familiar extrema por refugios para mujeres, sus hijos e hijas en situación de violencia familiar. Se elimina la referencia a la fracción XIII del Artículo 8 de la Ley para considerarse en el marco de referencia de los Modelos para el funcionamiento de los refugios

2014.

12 de marzo de 2014. Aprobación del Dictamen

14 de marzo de 2014. Publicado en el DOF

- Sección Séptima BIS, De la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Artículo 59 Bis.
 - Se adiciona para integrar en su calidad de integrante del Sistema Nacional.
 - Dará a algún hecho a través del cual se practiquen o se hayan realizado conductas de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo.
 - Reportara los casos que tenga conocimiento de violencia laboral contra las mujeres a la Secretaría Ejecutiva.
 - Faculta que las víctimas de violencia recibirán asesoría jurídica gratuita por parte de las áreas competentes de la Secretaría del Trabajo.
 - Poner a disposición los medios, preferentemente electrónicos, a las Víctimas de violencia laboral para denunciar su caso ante las autoridades competentes

Nota: En este cuadro se hizo una exposición de los elementos fundamentales que tuvo cada una de las reformas al Reglamento de la Ley General de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Tabla 3

Concentrado de Reformas realizadas en el periodo 2007 a 2020

Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción, Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RLGAMVLV)

2007. Emisión del RSNPASEVM

24 de abril de 2007. Aprobado en el SNPASEVM

2020. Se emite un nuevo Reglamento

07 de agosto del año 2020. Aprobado en el SNPASEVM

17 de septiembre de 2020. Publicado en el DOF

Artículos

Nombre del reglamento, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18. Se explican cambios sustantivos:

- **El nombre del Reglamento como título y en el artículo 1, estaba como “...para Prevenir, Atender, Sancionar, Erradicar...” quedó “...de Prevención, Atención, Sanción, Erradicación.”**
- **Artículo 2, se agregan diversas definiciones que le dan contenido al Reglamento.**
- **Artículo 4, que se integren como invitados a otros poderes y los Órganos Constitucionales Autónomos. El Reglamento original sólo aludía a Administración Pública Federal.**
- **Artículo 6, se colocan ambas sesiones (ordinarias y extraordinarias) y se agrega como definición para las ordinarias que son aquellas que se celebren de conformidad a un calendario**
- **Artículo 7, se cambian de 15 a 10 días los que se tendrán para notificar las sesiones ordinarias**
- **Artículo 8, se agregó criterio para que se forme el quórum: sesiones ordinarias al menos la mitad más uno de personas integrantes de la APF y lo mismo para los MAM; y para las extraordinarias la cuarta parte más uno de quienes integran la APF, y lo mismo para los MAM.**
- **Artículo 12, se agregan funciones al SNPASEVM para el cumplimiento de su objeto, mismas que están relacionadas con el artículo 35 de la LGAMVLV.**
- **Artículo 13, incorpora como funciones de la Presidencia, determinar a las instituciones invitadas, dar el seguimiento a la implementación del Programa Integral, dar seguimiento a la operación y acuerdos del Sistema y sus Comisiones; así como para que difunda a través de diversos medios de comunicación resultados del SNPASEVCM y se agrega además del Programa Integral. Se modifica rendir el informe al titular del ejecutivo federal alrededor del Programa Integral antes era sobre el SNPASEVM.**
- **Artículo 14, se agrega que la Secretaría Ejecutiva “previa solicitud a la Presidencia” elabora, suscribe y notifica las convocatorias a las sesiones, antes lo hacía sin previa solicitud de la**

presidencia; también se agrega que se tiene que hacer del conocimiento, a partir de la convocatoria, entre las personas integrantes del Sistema, los documentos y anexos necesarios para el estudio y discusión de los asuntos contenidos en el Orden del Día; Integrar las propuestas de puntos a tratar del orden del día y remitir a la Presidencia para su autorización

- **Artículo 15, se agrega a las comisiones la tarea de llevar un puntual seguimiento de los Ejes de Acción y estar en aptitud de implementar las políticas públicas conducentes y favorecer la ejecución del Programa Integral, se establece que la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del SNPASEM elaboraran los lineamientos del funcionamiento de las Comisiones para presentar a integrantes. Se agrega que para constituir los Grupos de Apoyo técnico se requiere la aprobación del Sistema**
- **Artículo 16, se cambia el alcance de las comisiones, originalmente era sólo para conocer sobre la prevención, la atención, la sanción y la erradicación, y la reforma refiere a los ejes de acción que se incluye ya desde el artículo 2 en las definiciones y se relaciona al RLGAMVLV**
- **Art. 17 se modifica para dejar solamente que las Comisiones se conforman con los integrantes del SNPASEVM que así lo acuerden. Quitó “y las instancias de la APF”**
- **Art 18, se incluye que será bajo unos lineamientos que defina la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva para la conformación, operación y funcionamiento de las Comisiones, antes se daba por la Presidencia del SNPASEVM**

Nota: En este cuadro se hizo una exposición de los elementos fundamentales que tuvo cada una de las reformas al Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción, Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (RLGAMVLV)

Tabla 4

Concentrado de Reformas realizadas en el periodo 2008 a 2020

Lineamientos para la Conformación, Organización y Funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación, de la Violencia contra las Mujeres, del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Lineamientos de las Comisiones del SNPASEM)

2008. Emisión de los Lineamientos de las Comisiones del SNPASEM

02 de diciembre de 2008. Aprobado en el SNPASEVM

2020. Modificación de los Lineamientos de las Comisiones del SNPASEM

07 de agosto del año 2020. Aprobado en el SNPASEVM

17 de septiembre de 2020. Publicado en el DOF

Artículos 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23 y 25, Se explican cambios sustantivos:

- Se amplía el objeto de los Lineamiento además de la organización que ya estaba a la conformación y funcionamiento; y en las definiciones se agrega el programa integral y se elimina a los MAM, pues en la definición de integrantes están incluidos.
- Respecto a la integración: se incluye a la presidencia del Sistema como integrante de las Comisiones; se integrarán por las atribuciones que cada integrante del Sistema tiene; la designación como integrantes de la Comisiones debe ser por oficio y el nivel tanto de la Titula como de la suplencia debe implicar capacidad para la toma de decisiones; se delimitó a los mecanismos para el adelanto de las mujeres a que puedan participar en dos comisiones y que se podría ampliar a través de la valoración a partir de los temas y del Programa Integral o agenda del SNPASEVM;
- Respecto a la permanencia y nombramiento en los cargos: se eliminó que fuera por tiempo indefinido ocupar los cargos, en particular se normó que la presidencia sea rotativa y dure 2 años, de igual modo se incluyó que las propuestas de quien presida la Comisión habrá de acordarse en la Comisión y someterse a consideración de la presidenta y secretaria ejecutiva del SNPASEVM; se define qué institución inicia en cada comisión, modificando que la de sanción sea presidida en el inicio por la Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana en lugar de la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República), y la Comisión de Erradicación sea presidida por la Comisión Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), en lugar de la SEGOB como estaba antes⁵²;
- Respecto al orden del día, informes y seguimiento de acuerdos: se agregó que la presidencia de la Comisión ponga a consideración de la presidencia del SNPASEVM y la secretaria técnica de la Comisión el orden del día de las sesiones para su visto bueno; se incluye que trimestralmente la secretaria técnica de la Comisión informe a la presidencia del SNPASEVM respecto del seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de la Comisión;
- Respecto a la sesiones, su periodicidad y quórum: se aumentó de tres a cuando menos cuatro sesiones ordinarias a celebrarse por año; se eliminó la posibilidad de sesionar en segunda convocatoria dentro de las 24 horas siguientes con cualquier número de sus integrantes; se agrega el criterio de cómo se conforma el quórum tanto para sesiones ordinarias como extraordinarias, siendo la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y establece como obligatorio que se tenga ese quórum para ambos tipos de sesiones;
- Respecto al alcance de los acuerdos: se modifica el criterio sobre los acuerdos que se toman en las Comisiones, para que éstos no sólo impliquen a quienes integran la Comisión, sino que deban ser vinculantes a integrantes de otras Comisiones y para ello se define que el mecanismo será a través de la presentación de los acuerdos en el SNPASEVM por conducto de su presidencia;

⁵² **Modificación que guarda correspondencia a los artículos 3 y 4 del Decreto de creación de la CONAVIM, del 23 de mayo de 2009, publicado en el DOF el día 01 de junio de 2009.**

- Respecto al trabajo articulado entre las Comisiones: se agregó la constitución y funcionamiento de los grupos de apoyo técnico; y se agrega un artículo para que se lleven a cabo reuniones entre las presidencias de las Comisiones, siendo convocadas a través de la secretaría ejecutiva del SNPASEVM.

Apéndice 3

Tabla 1

Competencias / Atribuciones de los integrantes del SNPASEVM vinculados a la Prevención

LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:	Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:
Secretaría de Gobernación Artículo 42 X. Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres;	Secretaría de Gobernación Artículo 54 II. Coordinar las acciones de promoción y defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres que señala el Programa VI. Vigilar que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de la Violencia contra las Mujeres y sancionar a dichos medios que no cumplan con esta obligación en términos de la Ley; VIII. Elaborar y ejecutar políticas y programas para prevenir la comisión de delitos vinculados con la Violencia contra las Mujeres, en el ámbito de su competencia; IX. Diseñar y aplicar medidas de readaptación social con Perspectiva de Género que permitan prevenir la Violencia contra las Mujeres, en congruencia con el Programa;
Secretaría de Desarrollo Social Artículo 43 I. Fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género, para garantizarles una vida libre de violencia; II. Coadyuvar en la promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres; IV. Realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza; V. Promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y	Secretaría de Desarrollo Social Artículo 55 I. Incluir en los programas correspondientes las acciones de desarrollo social orientadas a la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres; II. Promover en sus programas la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres para eliminar las expresiones de violencia contra este grupo de población; III. Celebrar convenios, acuerdos y bases de colaboración con dependencias u organismos de la Administración Pública Federal, así como con las entidades federativas, para la promoción de acciones concurrentes de desarrollo social, que favorezcan la atención y participación de las mujeres en los programas con perspectiva de género;

<p style="text-align: center;">LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:</p>
<p>la eliminación de las brechas y desventajas de género; VI. Promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p>	<p>IV. Ejecutar acciones en materia de desarrollo social, orientadas a mejorar el nivel de vida de las mujeres en condiciones de pobreza y marginación y dar seguimiento a sus avances y resultados; V. Difundir las acciones realizadas por los programas del sector desarrollo social, que promuevan el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la eliminación de las brechas de desigualdad, en el marco de operación del Programa; VI. Colaborar en el fortalecimiento y ampliación de acciones de las instancias y programas del sector desarrollo social, encaminadas a prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres,</p>
<p>Secretaría de Seguridad Pública Artículo 44</p>	<p>Secretaría de Seguridad Pública Artículo 56 Derogado</p>
<p>I. Capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres; IV. Diseñar la política integral para la prevención de delitos violentos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado; V. Establecer las acciones y medidas que se deberán tomar para la reeducación y reinserción social del agresor; VII. Formular acciones y programas orientados a fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres; VIII. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;</p>	
<p>Secretaría de Educación Pública Artículo 45</p>	<p>Secretaría de Educación Pública Artículo 58</p>

<p style="text-align: center;">LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:</p>
<p>I. Definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos;</p> <p>II. Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad; así como la comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable e informada, como función social y el reconocimiento de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos;</p> <p>V. Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos;</p> <p>VI. Capacitar al personal docente en derechos humanos de las mujeres y las niñas;</p> <p>VII. Incorporar, con la opinión de la Secretaría de Cultura, en los programas educativos, en todos los niveles de la instrucción, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios y que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres;</p> <p>VIII. Formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las</p>	<p>I. Promover la actualización sistemática de los contenidos relacionados con la equidad de género dentro de los planes y programas de estudio para la educación básica;</p> <p>II. Impulsar las actualizaciones de los libros de texto gratuitos, que deriven de las correspondientes a los planes y programas de estudios;</p> <p>III. Promover la actualización sistemática de los contenidos relacionados con la equidad de género dentro de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás para la formación de maestros, y</p> <p>IV. Promover la actualización sistemática de los contenidos relacionados con la equidad de género dentro de los planes y programas de estudio para los tipos medios superior y superior, aplicables en los planteles educativos que dependen de la Secretaría de Educación Pública.</p>

<p style="text-align: center;">LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:</p>
<p>alumnas que sufren algún tipo de violencia;</p> <p>IX. Establecer como un requisito de contratación a todo el personal de no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres;</p> <p>X. Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p> <p>XI. Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos de las niñas y las mujeres y políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;</p> <p>XII. Eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia contra las mujeres o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad entre mujeres y hombres;</p>	
<p>Secretaría de Salud Artículo 46</p>	<p>Secretaría de Salud Artículo 59</p>
<p>I. En el marco de la política de salud integral de las mujeres, diseñar con perspectiva de género, la política de prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra;</p> <p>III. Crear programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de las normas oficiales mexicanas vigentes en la materia;</p> <p>VI. Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p> <p>IX. Participar activamente, en la ejecución del Programa, en el diseño de nuevos</p>	<p>I. Establecer la política de salud en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;</p> <p>III. Diseñar el programa de capacitación y actualización del personal del sector salud que participe en la atención de las mujeres víctimas de violencia;</p> <p>IV. Difundir entre la población los servicios de salud que, en coordinación con el Sistema Nacional de Salud, se brinden a mujeres víctimas de violencia;</p>

<p style="text-align: center;">LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:</p>
<p>modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en colaboración con las demás autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley; XI. Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten la violencia contra las mujeres;</p>	
<p>Secretaría del Trabajo y Previsión Social Artículo 46 Bis</p>	<p>Secretaría del Trabajo y Previsión Social Artículo 59 Bis</p>
<p>I. Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia de trabajo y previsión social; II. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia laboral contra las mujeres; III. Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral; IV. Diseñar y difundir materiales que promuevan la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en los centros de trabajo; V. Orientar a las víctimas de violencia laboral sobre las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres;</p>	<p>I. Informar a la autoridad competente sobre el conocimiento de algún hecho a través del cual se practiquen o se hayan realizado conductas de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo; II. Informar periódicamente a la Secretaría Ejecutiva los casos que tenga conocimiento de violencia laboral contra las mujeres, a fin de diseñar programas que permitan prevenir, atender, sancionar y erradicar dicha violencia en los centros de trabajo; III. Realizar, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, campañas de difusión en medios de comunicación para informar a la población sobre los supuestos que se consideran violencia laboral, así como para su prevención, atención y erradicación; IV. Diseñar y difundir materiales que generen una cultura de respeto a los Derechos Humanos de las Mujeres en el ámbito laboral; VI. Capacitar y actualizar al personal que labore en el sector de trabajo y previsión social y que participe en la atención de las Víctimas de violencia laboral;</p>
<p>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Artículo 46 Ter</p>	
<p>II. Delinear, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia</p>	

<p style="text-align: center;">LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:</p>
<p>contra las mujeres en las comunidades agrarias y ejidos, incluyendo a las de origen étnico;</p> <p>III. Fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres que habitan en zonas rurales, incluyendo a las de origen étnico;</p> <p>V. Diseñar y difundir materiales que promuevan la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en los ejidos y comunidades agrarias;</p>	
<p>Procuraduría General de la República Artículo 47</p>	<p>Procuraduría General de la República Artículo 57</p>
<p>I. Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en:</p> <p>a) Derechos humanos y género;</p> <p>b) Perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidio;</p> <p>c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales;</p> <p>d) Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.</p> <p>VII. Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian;</p>	<p>I. Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Investigadora, Agentes del Ministerio Público y de todo el personal encargado de la procuración de justicia;</p> <p>VII. Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian, y</p>
<p>Instituto Nacional de las Mujeres Artículo 48</p>	<p>Instituto Nacional de las Mujeres Artículo 60</p>
<p>II. Integrar las investigaciones promovidas por las dependencias de la Administración Pública Federal sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de</p>	<p>II. Integrar las investigaciones promovidas por dependencias de la Administración Pública Federal, sobre las causas, características y consecuencias de la violencia de género, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la</p>

<p style="text-align: center;">LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:</p>
<p>prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas, el Distrito Federal o municipios. Los resultados de dichas investigaciones serán dados a conocer públicamente para tomar las medidas pertinentes hacia la erradicación de la violencia;</p> <p>VI. Canalizar a las víctimas a programas reeducativos integrales que les permitan participar activamente en la vida pública, privada y social;</p> <p>VIII. Difundir la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y promover que las instancias de procuración de justicia garanticen la integridad física de quienes denuncian;</p>	<p>información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los Derechos Humanos de las Mujeres en las entidades federativas o municipios;</p> <p>V. Coadyuvar con las instancias respectivas a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y difundir los Derechos Humanos de las Mujeres;</p>
<p>Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, en el ámbito de sus competencias Artículo 48 Bis</p>	
<p>I. Promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;</p> <p>II. Incorporar la perspectiva de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales;</p>	
	<p>Consejo Nacional para prevenir la Discriminación Artículo 61</p>
	<p>I. Participar coordinadamente en la elaboración del Programa, y en el diseño de las acciones en materia de no discriminación de las mujeres, a que se refieren las fracciones II, III, IV, XII y XIII del artículo 38 de la Ley;</p>

LGAMVLV (última reforma: 13-abril-2020) Corresponde a:	Reglamento de la LGAMVLV (última reforma: 14-marzo-2014) Atribuciones:
	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Artículo 62
	I. Coordinar las acciones de asistencia social encaminadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, de conformidad con los Modelos que se emitan; II. Establecer prioridades en materia de asistencia social, para hacer eficiente la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; VI. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre violencia contra las mujeres; VII. Capacitar en materia de asistencia social con perspectiva de género en los sectores público, social y privado; VIII. Prestar servicios de asistencia jurídica, de orientación social y psicológica a mujeres víctimas de violencia, e IX. Incluir en los centros de atención de asistencia social, los servicios de rehabilitación psicológica y social para el agresor, atendiendo a los Modelos.

Tabla 2

Competencias / Atribuciones de las entidades federativas y municipios en el SNPASEVM vinculados a la Prevención

LGAMVLV Corresponde a:	Reglamento de la LGAMVLV Atribuciones:
A las entidades federativas y la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia ARTÍCULO 49	De las Entidades Federativas Artículo 63
VII. Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos	El Sistema promoverá, por conducto de los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, y mediante instrumentos, que las entidades federativas establezcan políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres,

<p>humanos de las mujeres y de la no violencia, de acuerdo con el Programa;</p> <p>XI. Promover programas de información a la población en la materia;</p> <p>XIII. Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta ley;</p> <p>XV. Promover investigaciones sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;</p> <p>XVIII. Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre la prevención, atención y sanción de la violencia contra mujeres, a fin de mejorar los mecanismos para su erradicación;</p> <p>XXII. Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Derechos humanos y género; b) Perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidio; c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales; eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros. 	<p>acordes con el Programa y la Política Nacional Integral.</p>
<p>A los municipios, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones:</p> <p>Artículo 50</p>	<p>De los Municipios Artículo 64</p>
<p>III. Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;</p> <p>VI. Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres;</p>	<p>El Sistema promoverá, por conducto de los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, y mediante instrumentos, que los municipios establezcan políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, acordes con el Programa y la Política Nacional Integral.</p>

Nota: La tabla muestra las competencias/atribuciones vinculadas a la Prevención vigentes al momento de realizar esta investigación.

Apéndice 4

Revisión de 11 Pp de seis entes públicos que pertenece al SNPASEVM, para determinar las características de su diseño con base en el **Propósito** del Resumen narrativo de su MIR de 2020.

Los hallazgos fueron los siguientes:

- ✦ La falta de información sobre cobertura pues no existe referencia a su población potencial.
- ✦ La inexistencia de indicadores desagregados por sexo en aquellos programas mixtos que no son acciones afirmativas para mujeres. A lo más que se llegó fue a la referencia de personas como lenguaje que busca ser neutro pero que sigue encubriendo la posibilidad de medir los impactos diferenciados del programa en mujeres y hombres.
- ✦ Una propuesta de Meta anual con un avance que no deja claro si éste último es un avance del sexenio.
- ✦ En todos los casos indicadores de porcentajes sobre poblaciones indeterminadas que no permite advertir el cierre de brechas de desigualdad social y de género, ni por tanto la progresividad para lograr la universalidad de los derechos humanos.
- ✦ La aplicación rigurosa de un formato hacendario y un lenguaje neutro con pocas variaciones que seguramente deriva de la metodología solicitada por la SHCP.
- ✦

Ramo	Descripción del ramo	Descripción del programa presupuestal en 2021
1	Poder Legislativo	Actividades derivadas del trabajo legislativo
4	Gobernación	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres
4	Gobernación	Protección y defensa de los derechos humanos
4	Gobernación	Planeación demográfica del país
4	Gobernación	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación
5	Relaciones Exteriores	Actividades de apoyo administrativo
5	Relaciones Exteriores	Atención, protección, servicios y asistencia consulares
5	Relaciones Exteriores	Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral
6	Hacienda y Crédito Público	Actividades de apoyo administrativo
7	Defensa Nacional	Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN
8	Agricultura y Desarrollo Rural	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
8	Agricultura y Desarrollo Rural	Fertilizantes
8	Agricultura y Desarrollo Rural	Producción para el Bienestar
8	Agricultura y Desarrollo Rural	Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura
8	Agricultura y Desarrollo Rural	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)

9	Comunicaciones y Transportes	Definición, conducción y supervisión de la política de comunicaciones y transportes
10	Economía	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares
10	Economía	Actividades de apoyo administrativo
10	Economía	Programa de Microcréditos para el Bienestar
11	Educación Pública	Jóvenes Escribiendo el Futuro
11	Educación Pública	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
11	Educación Pública	Programa de Becas Elisa Acuña
11	Educación Pública	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
11	Educación Pública	Servicios de Educación Superior y Posgrado
11	Educación Pública	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
11	Educación Pública	Políticas de igualdad de género en el sector educativo
11	Educación Pública	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico
12	Salud	Salud materna, sexual y reproductiva
12	Salud	Atención a la Salud
12	Salud	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud
12	Salud	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes
12	Salud	Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS
12	Salud	Prevención y control de enfermedades
12	Salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
13	Marina	Sistema Educativo naval y programa de becas
14	Trabajo y Previsión Social	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral
14	Trabajo y Previsión Social	Jóvenes Construyendo el Futuro
14	Trabajo y Previsión Social	Procuración de justicia laboral
14	Trabajo y Previsión Social	Procuración de justicia laboral
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa Nacional de Reconstrucción
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de Vivienda Social
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental

18	Energía	Actividades de apoyo administrativo
18	Energía	Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía
18	Energía	Regulación y supervisión de actividades nucleares y radiológicas
18	Energía	Dirección, coordinación y control de la operación del Sistema Eléctrico Nacional
18	Energía	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
18	Energía	Distribución de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos
19	Aportaciones a Seguridad Social	Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana
20	Bienestar	Sembrando Vida
20	Bienestar	Articulación de Políticas Integrales de Juventud
20	Bienestar	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)
20	Bienestar	Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos
20	Bienestar	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
20	Bienestar	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
21	Turismo	Planeación y conducción de la política de turismo
22	Instituto Nacional Electoral	Actualización del padrón electoral y expedición de la credencial para votar
22	Instituto Nacional Electoral	Capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía
22	Instituto Nacional Electoral	Vinculación con la sociedad
22	Instituto Nacional Electoral	Tecnologías de información y comunicaciones
22	Instituto Nacional Electoral	Gestión Administrativa
22	Instituto Nacional Electoral	Otorgamiento de prerrogativas a partidos políticos, fiscalización de sus recursos y administración de los tiempos del estado en radio y televisión
22	Instituto Nacional Electoral	Dirección, soporte jurídico electoral y apoyo logístico
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Actividades de apoyo administrativo
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Realizar la promoción y observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres
36	Seguridad y Protección Ciudadana	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes

38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Becas de posgrado y apoyos a la calidad
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Programas nacionales estratégicos de ciencia, tecnología y vinculación con el sector social, público y privado
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	Producción y difusión de información estadística y geográfica
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	Actividades de apoyo administrativo
45	Comisión Reguladora de Energía	Regulación y permisos de Hidrocarburos
45	Comisión Reguladora de Energía	Regulación y permisos de electricidad
45	Comisión Reguladora de Energía	Actividades de apoyo administrativo
45	Comisión Reguladora de Energía	Regulación y permisos de Hidrocarburos
47	Entidades no Sectorizadas	Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas
47	Entidades no Sectorizadas	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
47	Entidades no Sectorizadas	Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres
47	Entidades no Sectorizadas	Atención a Víctimas
47	Entidades no Sectorizadas	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
47	Entidades no Sectorizadas	Actividades de apoyo Administrativo
48	Cultura	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales
48	Cultura	Desarrollo Cultural
49	Fiscalía General de la República	Promover la formación profesional y capacitación del capital humano
49	Fiscalía General de la República	Actividades de apoyo administrativo
49	Fiscalía General de la República	Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos
49	Fiscalía General de la República	Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral
49	Fiscalía General de la República	Realizar investigación académica en el marco de las ciencias penales
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	Prevención y control de enfermedades
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	Servicios de guardería
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	Atención a la Salud
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Prevención y Control de Enfermedades

51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Equidad de Género
52	Petróleos Mexicanos	Actividades de apoyo administrativo
52	Petróleos Mexicanos	Actividades de apoyo administrativo
53	Comisión Federal de Electricidad	Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica
53	Comisión Federal de Electricidad	Operación y mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión
53	Comisión Federal de Electricidad	Prestación de servicios corporativos
53	Comisión Federal de Electricidad	Comercialización de energía eléctrica y productos asociados
53	Comisión Federal de Electricidad	Funciones en relación con Estrategias de Negocios Comerciales, así como potenciales nuevos negocios
53	Comisión Federal de Electricidad	Operación y mantenimiento de la infraestructura del proceso de distribución de energía eléctrica
53	Comisión Federal de Electricidad	Actividades de apoyo administrativo
53	Comisión Federal de Electricidad	Coordinación de las funciones y recursos para la infraestructura eléctrica