



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE SE HAN REALIZADO COMO SOLUCIÓN
PARA EL PROBLEMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Licenciatura en Ciencias Políticas Y
Relaciones Internacionales.

Profesor/a guía

Dra. Rubí Rodríguez

Autor

Thays Alejandra Erazo Herdoíza

2016

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el (los) estudiante(s), orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Rubí Rodríguez

Abogada, Doctora en Jurisprudencia, Magister en Ciencias Políticas

C.I. 1701590927

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

—Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

Thays Erazo Herdoíza

1104604796

AGRADECIMIENTOS

Mi más fuerte agradecimiento es para mis profesores que han inculcado los principales conocimientos a través de estos años de educación universitaria, a mi familia que ha sido mi apoyo incondicional, sobre todo a mi madre que ha hecho todo para que yo pueda lograr mis metas y mis sueños se hagan realidad, a mi tutora que ha sido mi guía para el presente trabajo y ha sabido darme las herramientas necesarias para finalizar el presente trabajo.

DEDICATORIA

Mi dedicatoria del presente trabajo es principalmente para las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia en su vida y que sufren a diario las expresiones de “machismo” y patriarcado dentro de una sociedad que genera la institucionalización de actos violentos como un hecho normal, a ellas que han luchado para cambiar esta construcción social y erradicar el problema, a esas mujeres que viven diariamente en un país lleno de violencia que no respeta sus derechos. A mi familia y principalmente a mi madre que siempre me ha dado libertad para expresar lo que siento frente a las injusticias y que ello ha influido en creer en un cambio social. A mis profesores que me han dado las herramientas básicas y que a partir de ellas he ido construyendo mi pensamiento crítico y mediante ello tome la decisión de realizar el presente trabajo. A todas las personas que han sido parte del proceso de esta carrera universitaria y que han estado siempre para apoyarme, mis amigos queridos.

RESUMEN

La violencia de género representa un problema social para los Estados, ya que dentro de una sociedad que se puede calificar como “machista” porque es expresada mediante una construcción social que impone el poder del hombre sobre la mujer en todos los ámbitos de la vida.

Es por esto que el Estado al tener como deber esencial garantizar los derechos humanos, debe propiciar la creación de políticas públicas para que los niveles de este problema sean reducidos si no eliminados. Por lo que mediante el análisis de la teoría del *public choice*, que explica las actuaciones racionales de los individuos al momento de tomar resoluciones a través del poder, deben establecer prioridades para dar solución a los problemas dentro de una lógica económica, en la cual deberá elegir el interés general que maximice el bienestar.

Así pues, se podría decir que la presión de los ciudadanos organizados nos podrían conducir a la formación de políticas públicas que solucionen conflictos como el de la Violencia contra la Mujer, a través de concretar los ciclos de construcción de políticas públicas a través de los seis pasos, de los cuales el más importante es el de la evaluación de los resultados, que van a verificar el éxito de las mismas y la aceptación de la ciudadanía. También este análisis va a contemplar aspectos de formulación, contenido y resultados de las políticas públicas, en el caso de México y contrastar con lo logrado en Ecuador.

ABSTRACT

Gender-based violence is a social problem for states, because in a society that can be described as "sexist" because it is expressed through a social construct imposed by the power of men over women in all bearings of life.

That is why the State to have an essential duty to ensure human rights, should promote the creation of public policies for this problem levels are reduced if not eliminated. So by analyzing the theory of public choice, which explains the rational actions of individuals when making decisions through the power, must set priorities to solve problems within an economic logic, which should choose the general interest that maximizes welfare.

So one could say that the pressure of organized citizens could lead us to the formation of public policies that address conflicts such as the violence against women, through concrete cycle's construction of public policies through six steps, of which the most important is the evaluation of the results, which will verify their success and acceptance of citizenship. This analysis will also include aspects of design, content and results of public policies, in the case of Mexico and contrast with what has been achieved in Ecuador.

INDICE

Capítulo I.....	1
1. Planteamiento del problema.....	1
2. Justificación.....	4
3. Objetivos.....	6
3.1. Objetivo general.....	6
3.2. Objetivos Específicos.....	6
Capítulo II.....	6
4. Marco Teórico.....	6
4.1. Introducción.....	6
4.2. De la teoría de <i>public choice</i> al proceso de creación de políticas públicas.....	8
4.3. El ciclo de las políticas públicas.....	12
Capítulo III.....	16
5. Análisis y resultados.....	16
5.1. Políticas públicas sobre violencia de género y su desarrollo en México.....	16
5.2. Caso Ecuador	25
6. Conclusiones.....	30
7. Recomendaciones.....	31
8. Referencias.....	32

CAPÍTULO I

1. Planteamiento del problema

La violencia de género ha sido una preocupación permanente en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, porque este tipo de violencia afecta más a la población femenina. En el marco legal internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que entró en vigor en 1981. Esta convención sostiene que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y el respeto a su dignidad como personas. Luego se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Belém do Pará en 1994 en Brasil, que afirma que “la violencia constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos” (Convención de Belém do Pará, 1994).

La violencia de género constituye todo acto que atente contra los derechos de la mujer, expresada mediante daño físico, sexual o psicológico. Dentro de la sociedad, se justifica la violencia de género por la forma desigual de relaciones de poder entre hombres y mujeres, por lo que constituye un problema que debe ser tratado por el Estado a través de políticas públicas que aseguren el respeto a las mujeres. Los tipos de violencia según la Convención de Belém do Pará, incluyen la violencia física, sexual o psicológica que tenga lugar dentro de la familia o en cualquier relación interpersonal, perpetrada por cualquier persona, que puede asumir varias formas como abuso o acoso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro en el trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; finalmente se entiende a la violencia de género cuando es perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes (Convención de Belém do Pará, 1994).

Las políticas públicas comprenden una respuesta del Estado a la problemática que representa la violencia de género, y opera a través de un proceso que trata

de dar una solución práctica a los reclamos de las mujeres que son víctimas de este tipo de violencia, ya sea dentro del hogar, lugar de trabajo o incluso en lugares públicos. México ha sido considerado un país en donde el machismo forma parte de la cultura, por tener un sistema de matriz patriarcal, que establece la autoridad de los hombres sobre las mujeres. Es una construcción social que da al hombre el poder y a la mujer la sumisión, creando roles que se expresan en violencia. El patriarcado se relaciona con un sistema de poder, de dominio del hombre sobre la mujer que se manifiesta en la institucionalización, al tener el control los varones del poder en la sociedad, el estado y la familia, excluyendo a las mujeres de estos dominios. De igual manera, es una toma de poder histórico de los hombres (Facio & Frais, 2005). Al reconocer el problema y sacarle del ámbito privado, en México la violencia de género ha sido considerada como un problema social público que necesita ser solucionado mediante políticas públicas.

A través del análisis de estadísticas de las políticas públicas en México, del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de Mujeres y de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares realizadas en el 2006 y 2011 en México se ha logrado constatar el nivel de violencia que existe en México, lo que se quiere por medio de ello es tener una noción de los datos de violencia de género para entender la raíz del problema.

Así pues, la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares realizada por el Instituto Nacional de Mujeres en 2011, pudo determinar la magnitud del problema, con un acercamiento a los diferentes tipos de violencia de pareja (emocional, económica, física y sexual) que sufren las mujeres mayores de 15 años. Los resultados obtenidos nos muestran que, el 42.4% han sido violentadas emocionalmente, el 24.5% víctimas de violencia económica, el 13.5% han sufrido violencia física y el 7.3% víctimas de violencia sexual, dando un total de 46.1% de violencia propiciada por la pareja hacia la mujer en México (Eternod, 2013). Es decir que 6 de cada 10 mujeres han sufrido algún tipo de violencia; esta cifra representa una realidad alarmante en cuanto a la inseguridad de las mujeres dentro de una sociedad que puede ser considerada

peligrosa y demuestra una falta de compromiso en cuanto a políticas públicas que disminuyan la violencia hacia las mujeres.

La iniciativa para exigir políticas públicas en México fue tomada por un grupo de feministas que solicitaban el apoyo del Partido Revolucionario Institucional en los años 90', seguida de iniciativas de políticas públicas para contrarrestar la problemática de la violencia de género, exigiendo que el Estado dé respuesta a estas demandas de la manera más efectiva posible. En primer lugar, se aprobó una Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que hizo posible la materialización de la preocupación por erradicar el problema. Aparte se crearon programas en todo el país para prevenirla, como el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres, Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA) y Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI). También se vio la necesidad de contar con un presupuesto público para temas de género, llamado, el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género, con el objeto de financiar las políticas públicas para generar bienestar, seguridad y la igualdad entre hombres y mujeres.

Una vez admitido que el problema tiene sus raíces en una construcción social que propicia la violencia de género como valor institucionalizado y admitido dentro de la sociedad, las políticas públicas pueden generar un cambio en las prácticas de vida de las mujeres de ese país. Al respecto se pueden realizar las siguientes preguntas: ¿Se puede hacer un análisis de los aspectos de formulación, contenido y resultados de las políticas públicas de violencia de género en México?, ¿Cómo es concebido el problema de la violencia de género en México?, ¿Cuál es el contenido de las políticas públicas que han surgido para la solución del problema de violencia de género en México?, ¿Cuáles son los resultados que se han obtenido mediante la aplicación de estas políticas?.

2. Justificación

Debido a que la violencia de género afecta principalmente a las mujeres, es un problema social y se debe al poder que ejerce el hombre sobre la mujer en una sociedad "machista". Su tratamiento es de gran importancia para la sociedad ya que al analizar las políticas públicas que se han realizado en torno a la violencia de género en México, se puede aportar su efectividad y los cambios significativos que han generado en la sociedad en cuanto a la disminución de violencia y a la creación de leyes, programas o centros de atención.

Por otro lado, también es importante para la sociedad la toma de consciencia sobre el problema de violencia de género a través de políticas públicas que generen un cambio en el pensamiento de cada individuo, demostrando de esta manera que las mujeres solo podrán obtener bienestar viviendo en un ambiente seguro dentro de sus hogares, trabajos y en espacios públicos. Es decir que al formular políticas públicas pertinentes puede existir una modificación en la sociedad particularmente en la construcción de la realidad de los sujetos que logren cambiar su perspectiva en cuanto a la violencia que se expresa en pequeñas acciones de manera cotidiana principalmente hacia las mujeres, por esta razón, la etapa de evaluación es crucial para que las políticas sean consideradas exitosas por los individuos de la sociedad, ya que miden la aprobación de la misma y la reducción de los niveles de violencia.

También es importante para la academia y los medios educativos, ya que mediante su conocimiento y análisis, se van a cambiar conceptos y realizar un aporte en el diseño de las políticas, a través de la selección de asuntos normativamente importantes, que van a permitir clarificar las metas de los gobernantes y analistas sociales. La solución de este tipo de problemas sociales no debe perder de vista el proceso de las políticas públicas que ha sido generalizado mediante la teoría, de esta manera se expresa un ciclo que toma un modelo científico en el cual se identifica el problema y pasa por una serie de pasos para llegar a la materialización de una política pública, esta es otra razón por la que representa importancia a la academia ya que mediante este proceso se puede realizar un mismo diseño en diferentes Estados.

Las políticas públicas pueden ser analizadas desde diferentes teorías, como el caso de la Teoría del *public choice*, que pasa por un análisis de una lógica económica que demuestra la forma en que los actores toman las decisiones. Se puede afirmar que las teorías en torno a las políticas públicas, en este caso el problema de violencia de género en México, pueden ser un aporte para la academia. La relevancia de este tema de investigación además quiere poner énfasis en que la realización de políticas públicas para la erradicación de la violencia hacia las mujeres, obliga al gobierno a responder efectivamente por ser considerado un problema social, por lo que, los recursos de los gobernantes deben dar respuestas y soluciones a los diferentes problemas que surgen en una sociedad.

El estudio se va a orientar, por una parte al proceso de las políticas, es decir la formación y ejecución de las mismas, utilizando los métodos de las ciencias sociales y de la psicología, pero además, con el objeto de mejorar el mecanismo de creación de una política pública, es decir, el proceso a través de un análisis de la puesta en práctica de las mismas, lo que puede ser un aporte a la investigación de las distintas opciones que surgen en el proceso y que responda a una problemática en particular, a través de la creación de leyes o programas. En el caso de la violencia de género también puede ayudar a la elaboración de programas, como centros de atención para las denuncias o disposiciones específicas para la erradicación de este tipo de violencia, al aportar con documentación específica sobre un problema social que no solo se da en México sino en otros lugares.

3. Objetivos

3.1. *Objetivo General*

Analizar los aspectos de formulación, contenido y resultados en las políticas públicas de violencia de género en México desde 1990 hasta el 2016.

3.2. *Objetivos específicos*

- Explicar cómo es concebido el problema de la violencia de género en México.
- Analizar el contenido de las políticas públicas que han surgido para dar solución al problema de violencia de género en México.
- Describir los resultados que se han dado mediante las políticas públicas de erradicación de la violencia de género en México.

CAPITULO II

4. Marco Teórico

4.1. Introducción

La violencia de género significa una agresión física o psicológica hacia las mujeres, en diferentes espacios, como el hogar, la escuela, el trabajo y otros lugares públicos. Supone un problema social que es originado en la concepción patriarcal de la sociedad que asigna roles diferentes para hombres y mujeres determinando que el hombre tenga un rol dominante y la mujer un rol sumiso. Es decir, el hombre tiene el poder en una sociedad "machista", sistema que deja de lado el respeto de los derechos humanos de las mujeres como personas, al salir del ámbito de lo privado se ha convertido en un problema público que debe ser atendido por las autoridades y materializado en acciones y políticas públicas. En México según una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Mujeres se ha constatado que 6 de cada 10 mujeres han sufrido algún tipo de violencia por lo que ha sido importante la creación de leyes, políticas y programas que den una respuesta a este problema social.

Esta investigación se basa específicamente en poder describir el proceso de las políticas públicas sobre violencia de género en México, son efectivas mediante el análisis de los aspectos de formulación, el contenido y control, y de igual manera describir a las políticas como una solución para el problema social que representa la violencia de género en una sociedad concebida como “machista”, de esta manera se describe tener un enfoque de cómo es considerada la problemática de la violencia de género. Por otro lado mediante la descripción de los resultados de las políticas públicas se puede tener una evaluación de las mismas para medir su eficacia.

En este proyecto fue enfocado en el tipo de investigación, descriptiva ya que se mide o se evalúa los aspectos de formulación, contenido y resultado de las políticas públicas sobre violencia de género en México. De esta manera se describe a partir del proceso de formación de políticas públicas el fenómeno de la violencia de género, se toma en cuenta la recolección de información, las opiniones públicas, la validez de las políticas públicas mediante el análisis de los resultados que arrojan la implementación de las políticas públicas en México. Muestra el análisis de las diferentes políticas públicas que se han realizado en México a partir de 1990 con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, hasta la presente fecha, de igual manera describe los resultados que se han dado mediante las políticas que buscan dar una respuesta al problema social de violencia hacia las mujeres.

El presente trabajo se basara en la teoría del *public choice* sobre políticas públicas, luego se va a describir el proceso de creación de una política pública, para pasar al análisis del proceso realizado en cuanto a las políticas públicas sobre violencia de género en México. Así como la normativa internacional y las propuestas presentadas para resolver la problemática de violencia de género, tomando en cuenta el proceso que se dio para la formulación, implementación y control de las políticas Y los actores que participaron en la creación. Se buscara contrastar las acciones realizadas en México sobre violencia de género con las realizadas en el estudio de caso de Ecuador, en el cual se comparara las principales leyes contra la violencia hacia las mujeres en el marco de la

Constitución del Ecuador, la tipificación del delito de femicidio, una breve explicación de Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia comparada con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de México, y una explicación de programas para la violencia de género realizados en el Ecuador como S.O.S Mujeres.

4.2. De la teoría de *public choice* al proceso de creación de políticas públicas

Las políticas públicas son decisiones públicas que el Estado toma en la sociedad, de acuerdo a las necesidades de los individuos buscando soluciones adecuadas para un grupo de individuos o para el conjunto de la sociedad. A través del gobierno se deberá proveer de una normativa o unas reglas de comportamiento para todos los ciudadanos considerando el bienestar de la sociedad (Downs, 1998). Considero que este argumento expresa una sociedad activa con una lógica racionalista, donde todos los individuos persiguen un mismo interés público, aunque en la realidad no todas las personas tienen las mismas preferencias personales y metas sociales.

La sociedad dentro de la lógica racional es una unidad que tiene un sistema de valores que pueden ser proyectados en la creación de una política, por lo que, el concepto de interés público tiene tres funciones: la primera, servir de instrumento para que los ciudadanos juzguen las acciones del gobierno de turno; la segunda, lograr por medio del gobierno que trascienda el bien general de los miembros de la sociedad para crear un ambiente de tranquilidad, y la tercera que sirve como una guía para el control de los funcionarios públicos que tienen la responsabilidad de decidir en políticas públicas (Downs, 1998). Es decir, que mediante el interés público los ciudadanos pueden verificar si las soluciones dadas por el gobierno a través de una política pública son efectivas o no en su función de maximizar el bienestar social.

Por otro lado, existen los intereses privados y públicos, por los cuales puede surgir un conflicto entre los dos ya que los ciudadanos no saben qué tipo de interés buscar, también existen diferentes intereses públicos cuando los

ciudadanos están bien informados y cuando no lo están (Downs, 1998). Los ciudadanos pueden tener diferentes intereses en su espacio privado que se diferencian de los intereses que tiene la sociedad. Por ejemplo, a la mayoría de las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia de género les interesa que exista una política pública para el tratamiento de la misma, aunque también tenga otros intereses como un mejor servicio de transporte público, que sale de este ámbito.

Entonces la teoría del *public choice*, que es una teoría racionalista, sostiene que “el mundo de la política no tiene reglas diferentes al de la economía, por lo que en el terreno de la actividad pública los actores se atienen al principio de utilidad y actúan como lo hacen en el mercado los empresarios y consumidores” (Tachiquin González, 2002), esta teoría insiste en la distinción entre bienes privados y públicos; los primeros son producidos por el mercado y los segundos por los servicios públicos y administraciones gubernamentales. Otra diferencia es que los bienes producidos por el mercado son medibles, vendibles y se producen en cantidades determinadas por la oferta y demanda, mientras los bienes públicos son indivisibles, es decir, se encuentran disponibles para todos dentro de la sociedad (Meny & Thoening, 1992). En el caso de la seguridad ciudadana, una ley que protege a los ciudadanos de cualquier amenaza como los robos, debe proteger a todos, lo mismo ocurre con las políticas públicas sobre violencia de género.

Lo que desea la teoría del *public choice* es transformar las administraciones, para que sean capaces de satisfacer las preferencias individuales en lugar de responder a intereses particulares o a las burocracias que actúan obedeciendo órdenes. Por lo que se enfoca en el rendimiento de los servicios públicos, ya que los actores siempre van a desear maximizar sus beneficios y ventajas, para lo que busquen las estructuras disponibles para servir sus intereses, entendiendo que estos bienes colectivos pueden perjudicar o beneficiar al grupo interesado (Meny & Thoening, 1992). Mientras las administraciones a través de sus diferentes estructuras logren satisfacer las preferencias de los individuos sin la interferencia de las burocracias, estas entidades públicas rendirán de una

manera eficiente en el proceso de creación de políticas públicas que brinden bienestar a los actores en cuanto a la solución de una problemática social.

Por lo que, la teoría requiere de autoridades locales pequeñas como los municipios tomando en cuenta que los espacios deben ser iguales a la función de las políticas perseguidas, por lo que la representación política debe contar con una organización formal que corresponda al tamaño del bien público que provee, un público que agrupe a los afectados por la prestación y una comunidad política, que está compuesta con quienes son tomados en cuenta para decidir sobre la prestación (Meny & Thoening, 1992). De esta manera la representación política incluye las preferencias de los actores mediante estos elementos, y la existencia de una organización formal que se encargue de proveer el bien público que beneficie a los afectados más adelante. En la lógica de las políticas públicas, las prestaciones serían la materialización de estos objetivos, dentro de una sociedad que solucione el problema que se está produciendo.

Se puede observar que la mayor preocupación de la teoría del *public choice* no es el mercado, sino la decisión pública, es decir las elecciones públicas. En el caso de la violencia de género la decisión pública que tomara en cuenta el problema que afecta en mayor medida a las mujeres, se basa en los hechos reales expresados en la sociedad. Por otro lado, es necesario que existan instituciones encargadas de transformar las demandas de los ciudadanos en políticas públicas, como los municipios o ministerios para lo que debe existir la transferencia y la neutralidad de las diferentes estructuras que están al servicio de los ciudadanos, ya que a pesar de que sean instituciones pequeñas no garantizan la democracia y la eficacia dentro de ellas (Meny & Thoening, 1992). Las elecciones de los individuos son importantes en materia de políticas públicas ya que según esta teoría, todos los actores son racionales, por lo que luego de realizar un análisis de los costos y beneficios de las distintas opciones disponibles, van a elegir la mejor. El problema surge cuando no todas las preocupaciones de los individuos pueden ser atendidas y se crean grupos de interés que van a influir en las decisiones institucionales.

Siguiendo esta lógica racionalista las políticas públicas son vistas desde la perspectiva de dos actores, los analistas de las políticas que “se interesan en la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto, recalcando la importancia de que los objetivos políticos estén bien definidos” (Behn, 1992), lo importante es la medición de los resultados de las diferentes políticas. Señalando que a diferencia de ello, “los políticos se interesan en la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos”, siendo su principal objetivo resolver el conflicto entre intereses que siempre se va a generar dentro de una sociedad con multiplicidad de individuos, y cuya solución se da por medio de la distribución de recursos ilimitados (Behn, 1992).

La eficiencia, la equidad y la distribución son características importantes al momento de analizar una política pública, tomando en cuenta que la mejor política es la que trae consigo los mayores beneficios netos. Así pues, “el criterio de eficacia ofrece la mejor oportunidad para redistribuir el ingreso hacia aquellos grupos que la sociedad considere más necesitados” (Behn, 1992), es decir que se logre una equidad en la distribución del bienestar por medio de las políticas públicas direccionadas hacia el grupo que se encuentre más afectado por la problemática, tomando como meta una equidad social. En el caso de violencia de género la meta sería que estas políticas públicas beneficien a la mayoría de mujeres que sufren de violencia.

Los políticos a diferencia de los analistas, se interesan más en la distribución del bienestar entre las comunidades organizadas de ciudadanos que tienen influencia política-electoral; por lo tanto van a responder a las personas que votaron por ellos, porque les interesa el beneficio de sus electores y el costo para obtener esos beneficios. Es decir, se realiza análisis de costos y beneficios que las políticas públicas traen a la sociedad como un todo (Behn, 1992). Se puede concluir que al momento que se distribuye en bienestar, los políticos buscan entregar este bienestar a sus seguidores, esto crea un problema en el proceso de elaboración de políticas públicas debido a que no todos los problemas

sociales ingresan a la agenda del Estado, y se dirigen solo a los grupos que han logrado generar una influencia en las diferentes entidades públicas.

Para entender esta lógica racionalista de maximización de bienestar se debe suponer que la sociedad es perfecta y que los individuos se encuentran perfectamente informados, como ya se había mencionado anteriormente. Se debe aclarar que los políticos deben perseguir el bienestar de la sociedad en su conjunto, lo que no se da en la realidad, por lo que se necesitan grupos sociales que busquen intereses comunes y que mediante su organización logren acciones que puedan presionar al estado para que se creen políticas públicas que beneficien a la mayoría de la sociedad o a los ciudadanos que más necesiten que se resuelva un determinado problema.

4.3. El ciclo de las políticas públicas

a. Definición

Las políticas públicas son “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas, de igual manera, buscan solucionar esas situaciones o llevarlas a niveles manejables” (Salazar Vargas, 2010). El Estado a través del gobierno, es el encargado de liderar el proceso para ofrecer respuestas a los problemas públicos y convocar a nuevos actores que pueden ser de ayuda en el proceso, que pueden ser los mismos ciudadanos o el sector privado que puede formular y ejecutar las políticas públicas, entonces, el estado el agente que brinda las garantías para el bien común de la sociedad (Salazar Vargas, 2010). Mediante estas políticas se toma en cuenta las preocupaciones de la sociedad y se les da una respuesta a las mismas, representando por medio de ellas el poder social y de igual manera, un medio para la resolución de una problemática social específica, como es el caso de la violencia de género que afecta a gran parte de la población femenina de México.

Las políticas públicas se basan en las diferentes posturas que asume el Estado y los actores relevantes, acerca de los posibles factores que fortalecen, debilitan, amenazan o apoyan la viabilidad de toda política pública. Se encuentran

relacionadas con un asunto determinado, en este caso la violencia de género, y el proceso para su realización se logra mediante una red de decisiones que son tomadas por los individuos, instituciones, partidos políticos y grupos comunitarios que estén interesados en realizar una acción en contra de un problema social (Salazar Vargas, 2010). En el caso de México las feministas fueron el grupo y el actor principal para el desarrollo de políticas públicas sobre violencia de género.

Por otro lado, las políticas públicas tienen un carácter taxativo o vinculante, es decir que el cumplimiento de las mismas es obligatorio tanto para los ciudadanos como para los gobernantes, un carácter de especificidad, en el cual se debe considerar un ámbito de acción donde incidirán lineamientos definidos porque tienen un objeto de interés público (García Suárez, 2011). Estas características suponen que al momento en que una política pública se concreta debe ser obligatoria y además se debe ser específico en cuanto a su formulación e implementación en un ámbito determinado.

b. Ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas, es llamado de esta manera ya que es circular, reiterativo, considerando que siempre hay la posibilidad de volver a cualquier etapa. Consta de seis etapas. La primera es la identificación del problema., mediante la teoría del *public choice* se pudo constatar que los ciudadanos tienen pluralidad de intereses, es decir que cada sociedad enfrenta varios problemas que deben ser tomados en consideración por la agenda de un estado y que deben ser catalogados como de interés público. Para que estos problemas lleguen a ser considerados prioritarios e ingresen a la agenda deben pasar por un embudo, de influencia y recursos (Kelly, 2003). Son pocos los grupos que cuentan con los dos factores y que logran que su problema sea atendido, aun así no se puede dar atención a todos los problemas y necesidades de los ciudadanos.

El segundo paso es el ingreso a la agenda pública, para que los asuntos sean considerados como prioritarios y lleguen a formar parte de ella deben tener las siguientes características: la primera, que exista “un alto nivel de consenso en

cuanto a la consideración en la agenda” y que exista “un grupo de promotores que gozan de alto nivel de influencia o poder” (Kelly, 2003). Esto nos lleva a que los gobiernos no actúan de acuerdo con los intereses de la mayoría, sino atienden a los grupos de poder que presionan al Estado o funcionarios públicos mediante rentas para obtener beneficios al promover sus intereses (Kelly, 2003), es decir, que estos grupos logran una influencia directa mediante los recursos con los que cuentan para posicionar su interés público en la agenda de un Estado, esto sería bueno si es que la política pública que se quiere lograr a través de la presión de un determinado grupo logre beneficiar a la mayoría de los ciudadanos y no solo a este grupo.

Una vez que ha llegado a la agenda el problema, se procede a la formulación de la política pública, aunque toma mucho tiempo el paso de uno hacia otro, por lo que no se debe adoptar una solución apresuradamente ya que se perderían términos de eficacia, eficiencia y justicia. Los encargados de elaborar las políticas públicas son los “tecnócratas”, personas expertas en el tema que trabajan en las distintas burocracias; aunque el diseño de estas políticas también puede provenir de organizaciones con intereses específicos que ofrecen proyectos para que sean considerados por el estado, sin embargo el problema es que tal vez estos grupos pueden influir de una manera negativa en la creación de una política ya que solo responden a sus propios intereses (Kelly, 2003). Por medio de estos grupos que responden a sus propios intereses y la burocracia que está presente al crear una política se puede constatar la teoría del *public choice*.

El siguiente paso necesario es la creación de la legislación y reglamentación, ya que hace falta un marco legal para que las decisiones que componen una política pública sean consideradas válidas ya que “las leyes son el mecanismo básico para fijar los lineamientos de las políticas públicas” (Kelly, 2003). Esto principalmente porque para que el problema llegue a tener una verdadera atención debe ser convertido en ley. Los proyectos de ley pueden ser sugeridos por un individuo o un grupo específico para la aprobación del parlamento. Generalmente la mayoría de los proyectos vienen desde el ejecutivo, por lo que resulta más fácil enfatizar el problema desde un grupo poderoso.

El quinto paso es la implementación de las decisiones, que es donde la política se transforma en hechos concretos y pasa a la aplicación en la vida diaria de los ciudadanos (García Suárez, 2011). Es un proceso difícil porque tiene que superar barreras para alcanzar el fin deseado. Una dificultad se presenta cuando los funcionarios que ejecutan las políticas no están de acuerdo con ellas, porque pueden ir en contra de sus ideales o intereses personales (Kelly, 2003). Es decir, que la etapa más difícil de concretar es esta, en la que se ponen en juego distintos actores con distintos intereses, sobre todo de parte de los funcionarios de las instituciones públicas, y puede pasar mucho tiempo antes de que se decida implementar la política y se corre el riesgo de que pueda ser desechada.

La etapa final es la de evaluación en la cual se recolecta, verifica, e interpreta la información sobre la ejecución y la eficacia de las políticas y programas públicos. Puede ser considerado como un procesos sistemático que recoge la información, la interpreta y determina los resultados (García Suárez, 2011). Para que la evaluación sea una etapa que entrega buenos resultados, se deben considerar algunas reglas. 1. el monitoreo debería ser una parte integral de la política desde el principio, realizada de una manera periódica durante todo el proceso. 2. que el evaluador debe ser independiente, es decir que ninguna entidad pública o funcionario público puede evaluar la política en forma directa. 3. que el proceso debe ser transparente, es decir debe existir información acerca de las políticas o programas públicos a la que el ciudadano o contribuyente pueda acceder fácilmente (Kelly, 2003).

Por esto la última etapa valora la política pública mediante la recolección de información entre los miembros de la sociedad sobre la disminución de los casos de violencia a través de encuestas para obtener datos o las estadísticas para saber en forma cuantitativa la eficacia de la política elaborada. Solo entonces se puede determinar si una política pública es exitosa y ha dado respuesta al problema en cuestión. Por otro lado, es necesario definir las preguntas que van a guiar la investigación, establecer una metodología, organizar la información, para planificar formas de análisis y finalmente que se comuniquen los resultados a las autoridades y a los grupos interesados (García Suárez, 2011). Al constatar

los resultados es posible que los ciudadanos o gobernantes no estén conformes con la política, por lo cual se puede volver a la etapa de ingreso a la agenda pública para que se pueda realizar reformas o elaborar una nueva política.

CAPÍTULO III

5. Análisis y Resultados

5.1. Políticas públicas sobre violencia de género y su desarrollo en México

La violencia de género, como se ha dicho, se manifiesta en el hogar, en el trabajo, en los establecimientos educativos o en lugares públicos e impacta en la vida de las mujeres y sus familias. Lamentablemente es una situación que se ha vuelto normal en la sociedad, por ser producto de una construcción social basado en la matriz de dominación sustentado por el sistema de género que determina los roles tanto de mujeres como hombres (García Suárez, 2011). Tales valores se encuentran institucionalizados, por lo que los individuos se apropian de ellos. Para las mujeres representa un problema social que debe ser solucionado o tomado en cuenta por las autoridades mediante la aplicación de políticas públicas.

“La Declaración Universal de los Derechos Humanos y sus principios de universalidad, inalienabilidad e indivisibilidad, no logró eliminar las condiciones de inequidad y discriminación hacia las mujeres” (Segura Villalba, 2007). La problemática se fue considerando a nivel internacional con dos grandes enfoques: la Conferencia de la Mujer en México de 1975, donde se tomó el tema de mujeres en el desarrollo y en Segunda y Tercera Conferencia de la Mujer en Copenhague en 1980 y en Nairobi en 1985 se habló sobre el género en el desarrollo, en ambas se consideró el tema de la violencia contra la mujer como un problema social (Segura Villalba, 2007).

De igual manera, en el marco legal de las Naciones Unidas reconoce que la violencia contra las mujeres, es una forma de discriminación, una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer y

una violación a los derechos humanos de las mujeres. La legislación sobre la violencia contra la mujer debe realizarse en conformación con la:

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la Asamblea General (resolución 48/104 de 1993), leída en conjunto con el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y las recomendaciones generales No. 12 (1989) y 19 (1992) del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Se han elaborado varios actos legislativos que reconocen explícitamente la violencia (Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer, 2010).

Así pues, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1979 la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que entra en vigor en 1981, surge en contra de la discriminación a la mujer que viola los principios de igualdad de derechos y el respeto a la dignidad humana (CEDAW, 1981). Otro instrumento internacional es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará aprobada en 1994 en Brasil, afirmando que “la violencia constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos” (Convención de Belém do Pará, 1994). Ambas reconocen que la violencia viola los derechos de las mujeres y son las más importantes en el marco legal internacional.

Tomando en cuenta el caso de México y para la presente realización del análisis, tenemos primeramente en consideración que la introducción de las primeras medidas en contra de la violencia hacia las mujeres fue durante la administración de Carlos Salinas de Gortari junto con grupos de presión feminista en 1990, se dio una reforma legislativa en torno a los delitos sexuales, se introdujo la definición de violación y la tipificación del delito de hostigamiento sexual. De igual manera, se crearon centros de atención para mujeres golpeadas o violadas dentro de la estructura de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PFJDF), en este tiempo mediante el procurador se dio paso a que las mujeres sean consideradas como víctimas, pero no se tomó en cuenta el termino de género como factor determinante para la violencia (Lang, 2003).

Los centros de atención creados al margen de la estructura de la Procuraduría fueron los siguientes: Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), es una organización gubernamental que sigue en funcionamiento y brinda apoyo a hombres, mujeres, niños y niñas las 24 horas del día por medio de su línea telefónica y de igual manera en el centro, es gratuito y la atención es inmediata. El Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI), brinda atención a mujeres víctimas de violencia de pareja: niños y niñas hasta los 12 años. Realiza una asistencia social, atención psicológica, asesoría legal, seguimiento jurídico en materia penal y atención médica de emergencia.

Agencias Especializadas en Delitos Sexuales y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CNDH 2000), estas comisiones se encuentran en cada Estado de México y de acuerdo a las cifras se registraron muchos casos de denuncias de los cuales solo el 1% fueron atendidos (Lang, 2003). De acuerdo al proceso de políticas públicas, en México, se puede constatar que se reconoció el problema en una primera etapa y que se acudió al gobierno para que fuera atendido junto con otros actores que fueron los grupos feministas, luego se procedió a la implementación de leyes, reformas y la ejecución de centros para la atención de las mujeres, principales afectadas por la violencia de género, finalmente se tomó en cuenta para la evaluación de estas políticas públicas el número de denuncias registradas en los centros de atención y cuántos de estos casos fueron atendidos.

Otra de las políticas públicas aplicada en México fue la de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) que paso a ser norma oficial a partir de 2008, esta política fue propuesta 12 años atrás, los primeros resultados se dieron a partir de 2003 y tiene como objetivo lograr el bienestar de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, mediante el financiamiento de leyes, programas, medidas y acciones públicas que atiendan las especificidades de género y se enfoquen a eliminar las expresiones de violencia, discriminación o desigualdad por motivos de género. La Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados comenzó a etiquetar y reasignar gastos para atender a las

problemáticas más urgentes de las como la violencia de género. Al mismo tiempo comenzaron a tomarse medidas tendientes a institucionalizar el género en el marco jurídico y normativo del presupuesto público, se potencio la creación del Instituto Nacional de Mujeres, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) y Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) (Benavente & Valdés, 2014).

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia de 2007, es el marco normativo principal sobre violencia de género en México, de este documento se desprenden los conceptos, procedimientos, programas e instituciones para prevenir la violencia. Tiene por objeto 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. Se deberá tomar en cuenta los principios rectores para el acceso de una vida sin violencia de las mujeres para la elaboración y ejecución de políticas públicas federales y locales, los principios son: la igualdad jurídica entre hombre y mujer, el respeto a la dignidad humana de las mujeres, la no discriminación y la libertad de las mujeres (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia , 2007).

Para que la presente Ley sea efectiva se tomara en cuenta el Programa de Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, el concepto de violencia contra las mujeres, las modalidades de violencia, el concepto de víctima y agresor, los Derechos Humanos de las Mujeres expuestos en la CEDAW y la Convención de Belem do Pará, el concepto de perspectiva de género, el concepto de empoderamiento de mujeres y el concepto de misoginia que se refiere a conductas de odio hacia la mujer que se manifiestan en violencia. En el marco de esta ley se toma como tipos de violencia a la psicológica, física, patrimonial, económica y sexual que en las modalidades de violencia se expresa en el ámbito familiar, en el laboral, en

la comunidad, violencia institucional y violencia feminicida (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia , 2007).

En esta ley se encuentra el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres tiene por objeto la unión de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Compuesta por los siguientes titulares: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de las Mujeres quien ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia , 2007).

Por otro lado en 2010 el presupuesto fue de 950 millones de dólares, esta cifra se fue incrementando desde el año 2007 dentro del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género, por medio de ello se desarrollaron distintos programas, algunos de ellos: el Fondo de transversalización estatal y municipal para prevenir la violencia hacia las mujeres, los Recursos para refugios para mujeres víctimas de violencia, el Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres y una norma Mexicana de salud 046 de Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres para atender y prevenir a las mujeres víctimas de abuso sexual (Tagle, 2010). En esta política se muestra claramente la identificación del problema, el cual era el déficit presupuestario en cuanto a equidad de género y mediante una Comisión de Equidad de Género dentro de la Cámara de Diputados, se comenzó a poner en marcha esta política y los resultados fueron la creación de leyes, programas y el Instituto Nacional de Mujeres que es muy importante para la medición de los resultados en cuanto a datos.

El Instituto Nacional de Mujeres dio paso a la realización de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares realizadas en el 2006 y

2011, por la cual se constató que la violencia de género representaba un problema alarmante para la sociedad de México ya que 6 de cada 10 mujeres han sufrido algún tipo de violencia en este país y en total un de 46.1% de mujeres entre un rango de edad de 15 años en adelante han sido violentadas alguna vez por su pareja según la encuesta de 201 (Eternod, 2013). Estas fuentes de información también fortalecieron la creación y aprobación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ya antes explicada que entró en vigencia en 2007 debido a la encuesta realizada con anterioridad en 2006.

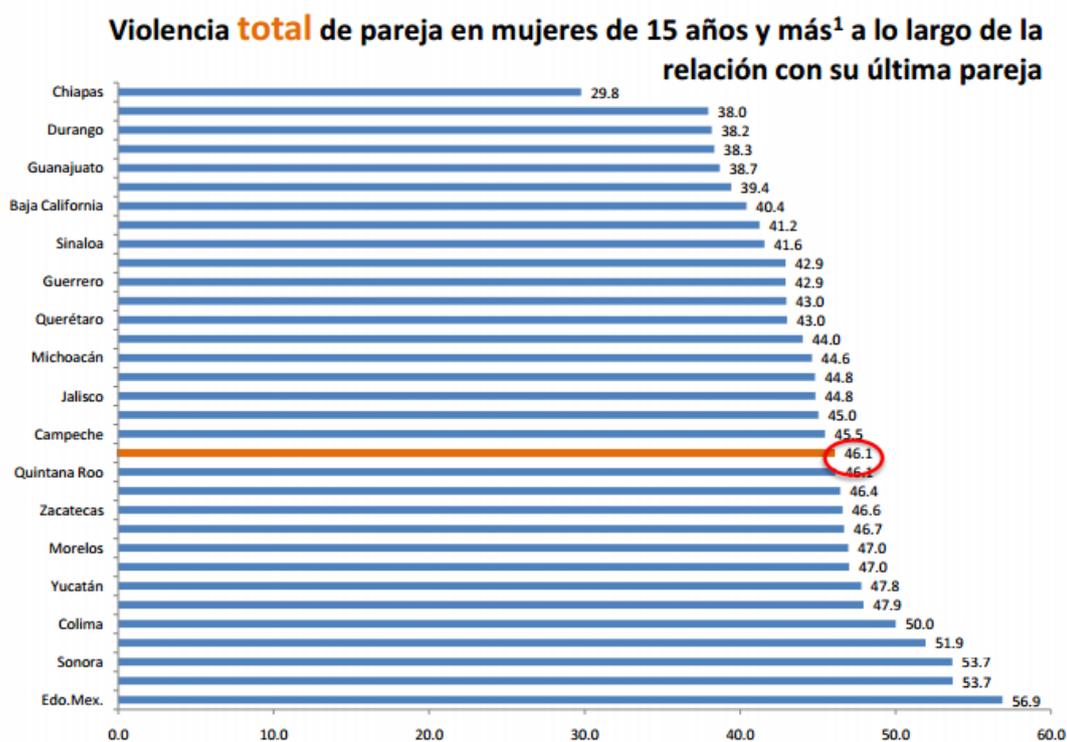


Figura 1. Violencia total de pareja en mujeres de 15 años y más a lo largo de la relación con su última pareja.

Tomado de INMUJERES con base en INEGI-INMUJERES. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011. Base de datos.

Prevalencia de violencia de pareja en mujeres de 15 años y más por situación conyugal, según tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja

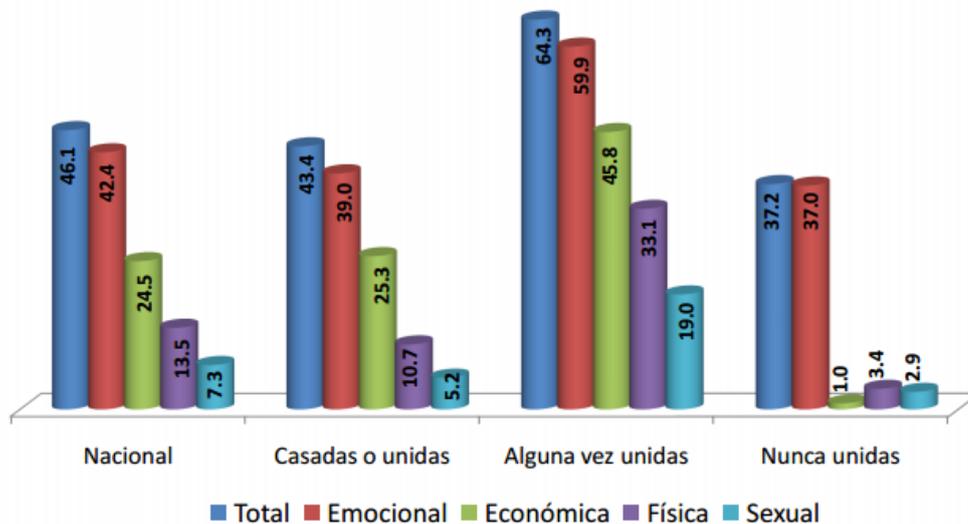


Figura 2. Prevalencia de violencia de pareja en mujeres de 15 años y más por su situación conyugal, según tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja.

Tomado de INMUJERES con base en INEGI-INMUJERES. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011. Base de datos.

Otra política pública es el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres fue presentado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en 2014 (Secretaría de Gobernación, 2016). Este Programa establece una estrategia integral desde cuatro ejes de acción, los cuales son: de la prevención, de la atención, de la sanción y de la erradicación, estableciendo el camino para garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. Los ejes se encuentran relacionados con estrategias transversales que comprenden las medidas que garanticen la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos de modalidades de violencia explicados en la principal Ley (PASEVCM, 2014).

Finalmente, la más reciente política pública del presente año es la “Estrategia 30-100” contra la violencia hacia las Mujeres en el Transporte y Espacios Públicos que surge del compromiso que la ciudad de México tiene con ONU Mujeres de ser una ciudad segura para mujeres y niñas. Mediante los 225 casos denunciados de acoso sexual, 69 de ellos en el Metro y 156 a través de la línea correspondiente de auxilio 066 es que se ha tomado en cuenta el problema de violencia hacia las mujeres en el transporte y espacios públicos trabajando en 76 estaciones y de igual manera, creando espacios seguros cerca de las estaciones. Para garantizar esta estrategia se ha instruido 600 elementos con chalecos rosa que se encargaran de los operativos y por medio del Instituto Nacional de Mujeres se indicara donde existe mayor intensidad de violencia. Otra acción dentro de esta estrategia fue la creación del primer refugio de trata en la ciudad de México teniendo un domicilio reservado pero cuenta es un lugar que cumple con los estándares precisamente de seguridad y de funcionalidad (CDMX, 2016).

Otra medida más reciente fue el silbato de alerta, tomada por el Jefe de Gobierno y de igual manera es parte de la Estrategia antes mencionada. Siendo esta una medida complementaria que busca dar una sanción cívica y alertar a la sociedad cuando se de algún caso de acoso y estará a la disposición de quien lo quiera para las mujeres es un silbato de color rosa (CDMX, 2016). Este silbato ya ha sido implementado en otros lugares del mundo pero esta iniciativa ha sido fuertemente criticada por los ciudadanos, si bien es verdad que dentro de la lógica de la teoría del *public choice*, los ciudadanos tienen un interés en común, en esta materialización de una política pública se puede constatar la disimilitud de intereses debido a que por un lado, el Estado aplico esta política pública con el objetivo de reducir los niveles de violencia y por otro lado, los ciudadanos no la toman como efectiva al momento de que se produzca algún tipo de violencia. Por medio de la evaluación de la política se podrá constatar la inconformidad de los ciudadanos y reformularla o crear una mejor dentro del marco de esta nueva Estrategia que tiene como objetivo lograr resultados en 100 días.

Mediante la exposición de estas políticas públicas se puede constatar, el proceso de formulación, planteamiento y resultados ya que se ha considerado que el principal problema es la violencia de género y para implementar leyes, políticas públicas y programas se tomó la cantidad de presupuesto necesaria para dar una solución al problema y llevar a la acción estas medidas. Los resultados se pueden determinar por medio de la implementación de las diferentes políticas públicas para la erradicación o disminución de la violencia hacia las mujeres, además, mediante el Instituto Nacional de Mujeres y el Sistema de Indicadores de Género se puede evaluar la información sobre la eficacia de las políticas públicas expuestas. Por lo tanto, las propuestas que se han realizado en México y se han concretado han pasado por un proceso de formación de políticas públicas exitosa que ha dado como resultado políticas capaces de resolver el problema de violencia de género y que son sensibles a una evaluación para obtener resultados de los beneficios dentro de la sociedad.

5.2. *Caso Ecuador*

El Ecuador en el artículo 3 de la Constitución, señala que como Estado “garantiza sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos a los ciudadanos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), y a continuación en el artículo 35, “atención prioritaria a las víctimas de violencia doméstica y sexual” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). También en el 393 señala que el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prever formas de violencia y discriminación, de esta manera, se asegura la convivencia pacífica y se promueve una cultura de paz (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Además de la Declaración Constitucional existen Declaraciones vinculantes de Convenciones Internacionales ratificadas por el país. La primera es la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (CEDAW) de 1981, ya explicada y luego la Convención de la O.E.A, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), de 1995, las cuales han determinado se realicen reformas a las leyes nacionales. También la iniciativa

de la Organización de Naciones Unidas Mujeres de Ciudades Seguras que junto con la Municipalidad de Quito ha modificado una ordenanza local para reforzar la lucha contra el acoso sexual en los espacios públicos (Iniciativa Mundial Ciudades Seguras , 2014).

Según una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en el Ecuador en 2011, siendo esta la segunda en Latinoamérica después de México. Los resultados fueron los siguientes, seis de cada diez mujeres sufren violencia de género en este país, lo cual es una cifra alarmante. Es decir que el 60,6% de las mujeres en Ecuador ha vivido algún tipo de violencia tomando en cuenta que no existen mayores diferencias entre zonas urbanas y rurales. Por otro lado, el 90% de las mujeres que ha sufrido violencia por parte de su pareja no se ha separado y una de cada cuatro mujeres ha vivido violencia sexual, el tipo de violencia más común es la psicológica con el 53,9%. De las mujeres que han sufrido violencia el 76% ha sido por parte de su pareja o ex parejas, 87,3% de ellas ha vivido violencia física y el 76,3% violencia psicológica, la que menos sufren es la patrimonial con el 28,9% (Instituto Nacional de Estadística y Censos , 2012).

Entonces, en Ecuador la entidad gubernamental encargada de velar por los derechos de las mujeres fue el Ministerio de Bienestar Social, cuando se creó la Oficina Nacional de la Mujer en 1980, posteriormente transformada en Dirección. Luego en 1987, se crea el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) (SIMujeres, 2009), actualmente llamada Comisión de Transición hacia el Consejo hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, dependiente de la Presidencia de la República.

La Dirección Nacional de la Mujer trabajó en la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del H. Congreso Nacional y algunas organizaciones de mujeres del país, en la elaboración y aprobación de Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia en 1995 (CONAMU, 1995).“La Ley tiene por objeto proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar” (CONAMU, 1995).

Se puede constatar que al igual que en México en la época de los 90' surge este grupo de mujeres con un organización que tuvo como objetivo la creación de condiciones de igualdad y el desarrollo de la participación de las mujeres y de igual manera, la erradicación de la violencia para ellas, la diferencia fue que solo se expresó una preocupación en la esfera familiar, la Ley de México no se refiere sólo a violencia intrafamiliar, sino a todo tipo de violencia perpetrado hacia las mujeres y a las diferentes modalidades de violencia. Las Comisarías de la mujer eran las encargadas de recibir las denuncias, entregar boletas de auxilio y juzgar los casos en Ecuador a diferencia de México. Dentro de las formas de violencia se considera a la violencia física, psicológica y sexual, es decir, sin tomar en cuenta la violencia económica siendo esta una modalidad de violencia en la Ley mexicana. Los trámites para la aplicación de la Ley se rigen por los principios de gratuidad, intermediación, celeridad y reserva. Actualmente compete el juzgamiento de las infracciones a los jueces de familia, los comisarios de la Mujer y la Familia, Intendentes, comisarios nacionales y tenientes políticos.

En vista de que no existía una normativa que sancione la violencia ejercida hacia las mujeres, que termina en el homicidio de las mismas por su condición de género; se comienza con el proceso de incluir en la normativa legal del país al delito de femicidio. Primeramente para entender el contexto, el art. 18 del Código Orgánico Integral Penal, "el delito en general responde a una noción dogmática, por lo que contiene todas las características de la acción sancionada con una pena, y por lo tanto es la conducta típica, antijurídica y culpable. El art. 141 describe el femicidio de la siguiente manera: "la persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, de muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de la libertad de veintidós a veintiséis años (Yépez, 2014).

Luego de la tipificación del delito de femicidio, conocen los casos los jueces de los Tribunales de lo Penal y aparte de las víctimas pueden denunciar los agentes de la Policía Nacional, el Ministerio Público y los profesionales de la salud, porque son acciones públicas. De esta manera, "las medidas de amparo que se toman para dar una solución al problema a la persona agredida son otorgar la boleta de auxilio, ordenar la salida del agresor de la vivienda, evitar que se

acerque al lugar de trabajo o estudio y que por ningún motivo se le acerque a la persona agredida (CONAMU, 1995).

Como se puede observar es una Ley que no abarca el problema general de violencia de género y de discriminación hacia las mujeres en todas las esferas de su vida, ya que solo se concentra en la violencia intrafamiliar y brinda soluciones para la misma. Por esta razón, se diferencia con la de México ya que la misma abarca la violencia económica y la protege en ambientes distintos a lo doméstico, familiar, además contempla un Sistema en el cual se concretan las obligaciones que corresponden a cada entidad pública encargada de conocer el problema. En Ecuador se puede decir que su tratamiento le compete sólo al sistema jurídico y solo en el caso de que cause grave daño a la persona de la mujer y no existen instituciones o programas que puedan ser de gran ayuda para brindar soluciones más efectivas y además por el conocimiento de las mismas, crear conciencia sobre la gravedad del problema.

Continuando con las propuestas por parte del Estado Ecuatoriano, en el 2011 se crea la Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, documento que es producto del análisis de los problemas estructurales de seguridad ciudadana, dentro de la cual se reconoce la violencia contra la mujer y se señala el compromiso de velar porque los derechos y garantías democráticas sean una realidad para todos los habitantes (ANSCG, 2011). A partir de esto se toma en cuenta los derechos de las mujeres y la preocupación por elaborar políticas públicas, que deben constar en el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres.

En el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, en septiembre de 2007, por Decreto Ejecutivo No. 620, se dispuso la generación del mencionado Plan luego de la evaluación del avance y rol del Estado en políticas de erradicación de este problema (PNEVG, 2010). En este esfuerzo han colaborado organismos internacionales como la UNIFEM- Región Andina, instituciones del Estado como el CONAMU, y organizaciones de mujeres con amplia trayectoria en la prevención y atención de la violencia de género, como el CEPAM, Corporación Mujer a Mujer Cuenca, como las principales (Torres,

2010). De esta manera, se puede observar como se ha ido abordando el problema en cuanto a violencia de género como una forma de falta de seguridad ciudadana que altera la paz en la sociedad.

También se puede destacar el esfuerzo hecho por parte del Consejo Metropolitano de Quito, que reformó una Ordenanza Municipal estableciendo políticas de erradicación de la violencia basada en género en el Distrito Metropolitano de Quito, No. 0235 del 2012, ofreciendo definiciones, una planificación urbana, servicios para la atención de las víctimas, definiciones sobre violencia de género y lo más importante El reconocimiento del problema como una vulneración a los derechos humanos fundamentales (Ordenanza No. 0235, 2012).

También un organismo seccional como la Prefectura de Pichincha, a través del colectivo S.O.S. Mujeres liderado por la Viceprefecta de la Provincia, tiene como eje fundamental de acción brindar asesoría jurídica y psicológica en forma gratuita a las mujeres que han sufrido cualquier tipo de violencia. Además, proponen un proyecto para empoderar a las mujeres mediante la construcción de emprendimientos de desarrollo productivo y económico que a la vez les sean de ayuda para su entorno familiar. Cuenta también con una línea de denuncia de atención gratuita telefónica (Pichincha al día , 2015).

También se han propuesto acciones contra el acoso sexual callejero, como la campaña *Quiero andar tranquila, calles sin acoso*, con el sentido de hacer visible la lucha contra la agresión hacia las mujeres, ya sea en el espacio público o privado y buscar que la sociedad rechace este tipo de actos, siendo una acción de convivencia ciudadana y de seguridad hacia las mujeres. Esta campaña se inscribe en la iniciativa mencionada con anterioridad, Ciudades Seguras ONU Mujeres y de esta manera crear conciencia en la ciudadanía, demostrando que este tipo de acoso no es natural y constituye una forma de violencia de género (ADMQ, 2011).

Como se ha constatado con anterioridad las unidades especializadas en violencia contra las mujeres y el tipo penal de femicidio no han sido acciones

suficientes, ni abarcan todos los tipos y ámbitos en los que se manifiesta la violencia contra las Mujeres, desde la Convención de Belem do Pará y la expedición de la Ley Contra la Violencia en 1995.

6. Conclusiones

1. El análisis del proceso de las políticas públicas sobre violencia de género, es necesario para dar un claro enfoque a los individuos sobre el contenido y la eficacia de una política pública que puede ayudar a resolver problemas específicos dentro de la sociedad, tomando en cuenta que la preocupación por la creación de políticas surge a partir del nivel de violencia que existe dentro de una sociedad, y por la cual el problema ingresa en la agenda del estado para que mediante el ciclo de políticas públicas se pueda dar una respuesta y como resultado una reducción de los niveles de violencia de género.

2. Las políticas públicas pueden ser consideradas desde el punto de vista de la teoría del *public choice* donde se explica mejor el motivo por el que los actores consideran importante que se resuelva un problema específico, en este caso la violencia de género, que en México representa un verdadero riesgo para la vida de las mujeres, por lo que se han elaborado políticas públicas en torno al tema y se ha realizado un proceso de formulación que ha sido exitoso, demostrando de esta manera una mayor preocupación por el estado de generar mayores esfuerzos en la reducción del problema constatado en la última “Estrategia 30-100” del presente año realizada específicamente en la ciudad de México.

3. La violencia de género, si bien es un problema que afecta más a la población femenina, puede ser considerado un problema social que debe ser atendido mediante políticas públicas. El proceso para la formulación es importante ya que de ello depende el obtener resultados que beneficien a las víctimas del problema, en este caso las mujeres. En México mediante una buena identificación e investigación del problema y sobre todo el planteamiento de las distintas soluciones, ha dado resultados excelentes y también la creación de leyes, programas y el instituto nacional de mujeres, que es el encargado de

recolectar información para el monitoreo de las políticas públicas sobre violencia de género y la evaluación de sus resultados.

7. Recomendaciones

1. Se debe impulsar la propuesta para elaborar una Ley Orgánica Integral por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la misma que considero es necesaria debido a que la violencia contra las mujeres es un problema nacional ya que 6 de cada 10 mujeres han sido víctimas de violencia en Ecuador.
2. Tomando en cuenta que las leyes o políticas públicas realizadas en el Ecuador no han sido suficientes, es importante la creación de una ley que reconozca los diferentes tipos de violencia y sus modalidades teniendo un sistema de funcionamiento de las instituciones encargadas al igual que lo señalado en la Ley de México. Además, de políticas y programas de protección contra la vida y la persona de las mujeres.

8. Referencias

- Convención de Belém do Pará.* (1994). Belém do Pará: Asamblea General de los Estados Americanos.
- (2007). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* . México DF : Cámara de Diputados del Congreso .
- Constitución de la República del Ecuador.* (2008). Quito: Ediciones Jurídicas.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos* . (19 de Marzo de 2012). Recuperado el 1 de Agosto de 2016, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>
- Ordenanza No. 0235.* (2012). Quito: Consejo Metropolitano de Quito.
- Pichincha al día* . (14 de Octubre de 2015). Obtenido de <http://www.pichinchaldia.gob.ec/actualidad/item/1748-s-o-s-mujeres.html>
- Secretaría de Gobernación* . (08 de Marzo de 2016). Recuperado el 27 de Junio de 2016, de Gob.Mx Beta: <http://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-integral-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres-2014-2018>
- ADMQ. (2011). *Campaña Quiero andar tranquila, calles sin acoso.* Quito: Alcaldía de Quito.
- ANSCG. (2011). *Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad.* Quito: Mantra Editores.
- Arraigada, I., & Godoy, L. (1999). Seguridad Ciudadana en América Latina: diagnósticos y políticas en los años noventa . *Serie 32 políticas sociales* , Santiago de Chile.
- Behn, R. D. (1992). El análisis de políticas y la política. En *El Estudio de las Políticas Públicas* (págs. 239-259). México : Miguel Ángel Porrúa.
- Benavente, M. C., & Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres.* Chile : CEPAL .
- Carrión M, F. (2007). El género de la violencia de género . En *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana* (págs. 287-306). Quito: FLACSO Ecuador .
- CDMX. (2016). *“Estrategia 30-100” contra la violencia hacia las Mujeres en el Transporte y Espacios Públicos.* México DF : CDMX Comunicación Social .

- CEDAW. (1981). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. *Naciones Unidas* .
- CONAMU. (1995). *Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia* . Quito : CONAMU .
- De Mesquita Neto, P. (2008). *Ensayos sobre seguridad ciudadano*. Quito: FLACSO Municipio Metropolitano de Quito.
- Downs, A. (1998). The Public Interest: its meaning in a democracy . En A. Downs, *Política Theory and Public Choice* (págs. 49-69). Massachusetts: Edward Elgar Publishing .
- Eternod, M. (2013). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*. México DF : Comisión de Equidad y Género de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Facio, A., & Fraix, L. (2005). Feminismo, género y patriarcado . *Revista sobre Enseñanza del Derecho en Buenos Aires* , 259-294.
- Fuentes, C. (2011). *Seguridad ciudadana en América Latina. Miradas críticas a procesos institucionales*. Chile : Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- García Suárez, A. L. (2011). *Lineamientos de política pública sobre violencia de género*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia .
- Gaytan Sánchez, P. (2007). El acoso sexual en lugares públicos: un estudio desde la Grounded Theory. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*.
- General, A. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Naciones Unidas.
- INM. (2010). *Protocolo para atención de casos de hostigamiento y acoso sexual*. México DF: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Kelly, J. (2003). Cómo se convierte un problema en política: El Ciclo de las políticas. En J. Kelly, *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y Práctica* . Caracas : EDICIONES IESA.
- Lagarde, M. (2008). *Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres* . México DF: Universidad Autónoma de México .
- Lang, M. (2003). ¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México. *Iberoamericana*.

- MDTPE. (2011). *Guía para Prevenir el Hostigamiento Sexual en el Ámbito Laboral*. Lima : Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo .
- Meny, I., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Arien Ciencia Política.
- Mujeres, O. (2014). *Iniciativa Mundial Ciudades Seguras*. New York : ONU Mujeres .
- Niño, L., & Nuñez, L. (2009). *Colombia: violencia contra las mujeres y las tecnologías de información y comunicación. ¿Superando el patriarcado?*. Bogotá: Programa de apoyo a redes de mujeres .
- ONU. (2010). *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División para el Adelanto de la Mujer. Naciones Unidas.
- PASEVCM. (2014). *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*. México: Gobierno Federal.
- PNEVG. (2010). *Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia niñas, adolescentes y mujeres*. Quito : Decreto Ejecutivo N°620 .
- Rico, N. (1996). *Violencia de género: un problema de Derechos Humanos*. CEPAL.
- Salamea Carpio, D. (2012). Capitulo V. Violencia de Género . En D. Salamea Carpio, *Seguridad Pública vs Inseguridad Pública* (págs. 347-359). Quito: Editorial Jurídica del Ecuador .
- Salazar Vargas, C. (2010). La definición de Política Pública. *Dossier* .
- Segura Villalba, M. (2007). La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana? En *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana* (págs. 289-305). Quito : FLACSO Ecuador .
- SIMujeres. (2009). *Consejo Nacional de las Mujeres*. Quito : SIMujeres .
- Tachiquin Gonzáles, M. (2002). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris* .
- Tagle, M. (2010). *Combatiendo la violencia contra las mujeres: de la legislación a la aplicación efectiva*. Cuenca .
- Torres, A. (2010). *Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung .

- Unidas, N. (2010). *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*. Nueva York : Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División para el Adelanto de la Mujer. Naciones Unidas.
- Yépez, M. (27 de Marzo de 2014). *El Femicidio en el COIP*. Recuperado el 1 de Agosto de 2016, de Derecho Ecuador :
<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoopenal/2014/03/27/el-femicidio-en-el-coip>