

**Refugios para mujeres víctimas de violencia: análisis crítico de sus condiciones anteriores y políticas actuales**

## Abstract

La violencia contra las mujeres dentro del hogar es uno de los problemas sociales más delicados que existen dentro de un contexto con graves problemas de desintegración en el tejido que conforma la estructura de relaciones que le dan vida a una comunidad solidaria. La familia se considera el pilar de la sociedad, debido a que es el espacio donde se transmiten valores y prácticas que se replican de generación en generación, de tal manera que cuestiones como la participación social, el respeto a las normas, la contribución fiscal y otras formas de integrarse en el colectivo, se infunden y refuerzan en su seno. Ahora bien, todo ello se ve interrumpido por eventos que, además, destruyen vidas de una manera cruel y despiadada. La violencia intrafamiliar muchas veces tiene como rehenes a los hijos, y a pesar de que en ocasiones no son ellos los atacados físicamente, las repercusiones en sus emociones son muy profundas y de largo alcance en los procesos de socialización posteriores. Debido a la relevancia del tema, en esta investigación se analiza el arreglo institucional de la administración federal anterior y se compara con los ajustes realizados en la actual administración. En los hallazgos se muestra que existen mejoras pero no las necesarias, por lo que aún deben realizarse esfuerzos más aterrizados para hacer de esta una política con más impacto, tomando en cuenta, entre otras cosas, la participación del sector privado.

Palabras clave: violencia intrafamiliar, refugios para mujeres

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Justificación de la investigación .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Objetivo .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Planteamiento y delimitación del problema .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Marco teórico-conceptual .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Formulación de hipótesis.....</b>	<b>32</b>
<b>6. Estrategia metodológica .....</b>	<b>33</b>
<b>7. Resultados del análisis .....</b>	<b>39</b>
<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación .....</b>	<b>50</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>53</b>

## Introducción

Dentro de un clima de violencia, un tema que es de suma importancia por sus características, es la violencia ocurrida en el seno del hogar. Sus efectos no solo tienen que ver con los daños fisiológicos de las víctimas, sino también con los efectos psicológicos a largo plazo, pero además, también con su posición familiar: normalmente son madres, hijas e hijos. Si se toma en cuenta que la familia se considera la célula de la sociedad, la organización por excelencia, entonces este tipo de violencia está consumiendo el pegamento que a la postre puede generar comunidad, identidad, solidaridad, desarrollo y, por lo tanto, una mejor calidad de vida para todos. Por el contrario, si la violencia en la familia sigue creciendo, probablemente también lo hará el deterioro de la sociedad.

Una de las políticas más importantes en el análisis de la violencia intrafamiliar es la relativa a los refugios que brindan protección a las madres y sus hijos. Se trata de espacios que evitan el castigo corporal y psicológico, y generan un ambiente de libertad y seguridad durante el periodo en que las víctimas emprenden acciones que, a la postre, les ayuden a resolver sus problemas sin que su vida corra peligro. Por lo tanto, los refugios son mecanismos de atención necesaria para hacer cumplir la Constitución y el entramado legal que de ella deriva en la materia. En esta investigación se hace un análisis de la transformación del marco normativo y organizacional en México a partir del cambio de administración federal en 2018. Para ello se realiza un análisis comparativo de ambas políticas, es decir, la existente en el sexenio anterior y la existente ahora. A partir de ese contraste se establecen conclusiones y sus causas. La idea fue establecer si actualmente esta política pública se encuentra en una mejor situación y, en todo caso, qué se debe realizar al respecto.

Para lo anterior, primero se presenta la justificación del tema, mostrando su relevancia para el tejido social de nuestro país, después se establece el resultado general

que se espera conseguir mediante la investigación. En seguida, se hace una discusión que contiene los antecedentes de esta política en México, sus vicisitudes, su estructura organizacional genérica y algunos datos duros. Todo ello para partir de la pregunta de investigación, es decir, si la situación actual es mejor que con la administración anterior, tomando en cuenta que los ajustes en la materia generaron animadversión pública y, sobre todo, temor entre las organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente se presenta una discusión teórica y normativa, en función de las ideas que giran en torno a este fenómeno social y lo que existe como referencia en el marco legal y normativo de México. Con base en esto, se presentan las hipótesis de investigación y se explica la manera en que fue realizado el análisis, clarificando los criterios empleados para llegar a los resultados que se presentan en la penúltima parte del texto, de tal manera que puedan ser replicables. Finalmente, se termina con algunas conclusiones y recomendaciones sobre el tema.

## 1. Justificación de la investigación

Dentro de la sociedad patriarcal, uno de los espacios donde el poder y la desigualdad se manifiestan con más crudeza, es el hogar. El mundo íntimo de una familia, la vida dentro de una casa, representan una fuente inobjetable de prácticas, principios y sistemas de valores. Esto implica que lo sucedido ahí, incide, para bien y para mal, en la vida de las personas que conforman el hogar. Incluso en el mundo de la educación básica se insiste en que la casa es, en realidad, la primera escuela. ¿Qué pasa cuando dicha escuela está contaminada por la violencia, el desprecio, la humillación, el abandono y el control? Generalmente, quien es víctima de violencia es la mujer y, eventualmente el sujeto violentador ejerce actos de violencia y coerción a los menores dentro del hogar . Esto, además de los daños directos que deja en las víctimas, genera problemas a largo plazo que, junto con otros factores, repercuten en fenómenos sociales complejos y violentos.

Pero más allá de la incidencia social, por ningún motivo puede soslayarse la importancia de proteger la dignidad humana, y particularmente, la lucha en el mundo occidental por generar condiciones igualitarias entre hombres y mujeres. En otras palabras, la relevancia de proteger la integridad de las mujeres es una obligación del Estado, pero además, es una política de gran calado luego de la complejidad de las consecuencias derivadas de eventos tan poderosos en la construcción de la personalidad para los hijos, y en la historia de vida de las propias mujeres. De ahí que la política de refugios para mujeres víctimas de maltrato sea un tema fundamental y, tomando en cuenta las circunstancias, prioritario. En México, se piensa que, en muchas ocasiones, la existencia de refugios puede ser la diferencia entre la vida y la muerte de una mujer o, incluso, de sus hijos. En 2015, a pesar de que cuatro de cada diez mujeres casadas o unidas habían señalado, en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), que por lo menos una vez habían sido víctimas de algún tipo de violencia por parte de su pareja,

solo existían 72 refugios en el país, es decir, un refugio por cada 900,000 mujeres. Ahora bien, del total, 34 pertenecían a Organizaciones de la Sociedad Civil, 4 a instituciones de asistencia privada y 34 eran instituciones públicas (Fundar, 2015). Es decir, se trataba de un problema alarmante y muy poco atendido, a tal grado que la participación gubernamental era casi testimonial.

Para 2017, de acuerdo con la Red Nacional de Refugios y Fundar (2018), solo el 10% de las mujeres violentadas en México denunciaban, contribuyendo al incremento de los feminicidios. Al mismo tiempo, para ese año, los recortes presupuestales ya eran tema en los análisis de organizaciones especializadas. La institución encargada de distribuir los recursos públicos en la materia era el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), dependiente de la Secretaría de Salud. Su labor central consistía en la emisión de una convocatoria para que las diversas organizaciones pudieran aplicar con el objetivo de obtener recursos públicos. Sin embargo, a pesar de que los recursos ya se consideraban insuficientes tomando en cuenta el tamaño de la problemática, los nuevos requisitos en la convocatoria dejó fuera a varios refugios sin contar con la posibilidad de hacer adecuaciones para no dejar en desamparo a las personas que acudían a ellos (RNR & Fundar, 2018). Es fundamental comentar que la participación financiera del gobierno es fundamental. En 2017 representaba el 90% de los recursos que requerían los refugios para operar.

El gran problema, según se argumentó, es que a pesar de tratarse de una política transversal, donde intervenía la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Instituto Nacional de Desarrollo Social, no existían mecanismos claros de control para evaluar de buena manera tal política:

Pese a que durante 17 años el gobierno federal ha transferido cantidades bastante significativas de recurso público a organizaciones de la sociedad civil que operan refugios, jamás fueron realizados lineamientos operativos que permitan la generación de información sistematizada para evaluar su desempeño, así como su nivel de efectividad en la atención proporcionada, pero tampoco para establecer mecanismos claros de rendición de cuentas que incluyan penalizaciones aunque el ejecutor de recurso público sean organizaciones de la sociedad civil (Vázquez, 2021, p. 15).

Derivado de la gravedad del problema atendido dentro de esta política pública, pero también de los problemas organizacionales existentes en su interior, y tomando en cuenta que en la actual administración federal ya se dieron ajustes institucionales al respecto, resultado importante será la contribución que este trabajo de análisis pueda significar para enriquecer la discusión de una temática que pega tan hondo: la de la vida dentro del hogar y el buen desarrollo de cada uno de sus miembros.

Por otro lado, esta investigación es relevante y pertinente tomando en cuenta que sigue existiendo una lucha, un estira y afloja entre instituciones públicas y privadas, por los recursos que deben ser destinados para atender a las mujeres violentadas y sus hijos, quienes buscan refugios para huir de una vida de agresión y acoso. La importancia de esto radica en poner sobre la mesa la discusión y profundizar en los derroteros que tienen que ver con este fenómeno a fin de posibilitar, en un futuro, el diseño de intervenciones más precisas, acciones gubernamentales que en sentido inverso a la situación actual, logren ir erradicando de fondo esta problemática como parte de una serie de políticas con perspectiva de género que, en su complementariedad, más allá de la formalización de la igualdad y la equidad, en realidad contribuyan a materializarlas.

## **2. Objetivo**

### **Objetivo general**

Establecer si el diseño institucional para la apertura y atención de refugios para mujeres víctimas de violencia, y sus hijos, mejoró luego de las transformaciones en la materia impulsadas en la actual administración federal.

### **Objetivos específicos**

Identificar si se han fortalecido criterios para que existan más y mejores espacios de atención a mujeres víctimas de violencia y sus hijos.

Analizar si los cambios institucionales han arrojado mejores resultados.

### **3. Planteamiento y delimitación del problema**

En México, la violencia contra la mujer es alarmante, desde los noventa, con la aparición en medios de notas relativas a los homicidios sistemáticos en Ciudad Juárez hasta datos posteriores como la cantidad de mujeres asesinadas en el Estado de México, pasando por los debates acerca de una cultura machista y favorecedora de la desigualdad. Se trata de un tema que además ha cobrado importancia a nivel internacional por la complejidad del fenómeno en la mayoría de las regiones del mundo. Tal es la preocupación que una meta específica dentro de la Agenda 2030, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dice: la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en las esferas pública y privada (ONU Mujeres, 2019).

Ahora bien, las muertes violentas de las mujeres mexicanas se han acumulado, y a partir de 2009 hubo un incremento considerable, superando a los niveles de mediados de los ochenta. Posteriormente, el comportamiento del fenómeno alcanzó un pico en 2012, bajó en los años siguientes, pero en 2016 y 2017 fue superado, con 2 772 muertes en el primer año, y luego 2 795 y 3 314, respectivamente (ONU Mujeres, 2019). El asunto es que se trata de presuntos homicidios de acuerdo con los certificados de defunción, por lo tanto, de muertes en las que se ejerció el control sobre el cuerpo de la víctima. ¿Cuántas de ellas se dan en el espacio del hogar? ¿Cuántas de ellas pudieron ser evitadas por una política pública ambiciosa de refugios, que pudiera coordinarse con otras políticas que buscaran contener las causas de este fenómeno?

Es un tema en disputa. Existe una problemática muy delicada, con un país cuyos niveles de violencia generalizados se han disparado por lo menos desde hace más de doce años. En esa violencia homicida está la que acontece en el seno familiar. Con un problema creciente, se requieren más recursos ante la demanda de atención, pero el tema de los refugios no ha contado, al parecer, con estructura institucional ni organizacional. Al punto

de estar en la agenda pública en varias ocasiones y encontrarse en el centro del debate en torno al deber ser de su funcionamiento. Se trata de una problemática que aglutina, en general, a funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, algunas empresas privadas, académicos y a beneficiarias. Todo ello con una composición de fuerzas muy variable, agrupándose conforme fue avanzando la política pública en su implementación .

Los primeros refugios en México se abrieron en la década de los noventa, uno en Aguascalientes y otro en Nuevo León. Ambos fueron administrados por organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente se abre un tercer refugio en la Ciudad de México, en esta ocasión, generado por el gobierno. En la capital del país ya había antecedentes institucionales, a finales de los ochenta, relativos a la creación de espacios especializados para dar atención a mujeres, aunque no eran propiamente refugios. En la actualidad, desde la sociedad civil, hay dos organizaciones que buscan coordinar esfuerzos en la materia: la Red Nacional de Refugios A.C. y la Red Intercultural de Refugios (Vázquez, 2021). Sin embargo, de acuerdo con la propia Vázquez, los esfuerzos por intentar intervenir en esta política pública, por lo menos hasta 2020, en el que participan, por cierto, varias instituciones, no han sido suficientes, al grado de no saberse, exactamente, cuántos refugios existen, cuántos han cerrado, las causas de su cierre, lo que sucede con las usuarias de los refugios al salir de ellos y el servicio concreto que recibieron en ellos. Por lo tanto, existe un problema en el entramado institucional, y más tomando en cuenta que la mayoría de los recursos empleados para la operación de estos lugares, es de origen público.

Los refugios comenzaron a recibir recursos de manera planeada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a raíz de un intenso cabildeo desarrollado por organizaciones de la sociedad civil y académicas en la Cámara de Diputados. Fue en 2003 cuando la CNEGySR publicó la primera convocatoria para la transferencia de recursos a

organizaciones públicas y privadas que manejaran refugios. En 2008, el esfuerzo institucional se inserta en el Programa de Prevención y Atención a la Violencia, integrado por el Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género, y el Programa de Apoyo a Refugios para Madres, sus Hijos e Hijas que Viven en Situación de Violencia Extrema; sin embargo, los programas de la CNEGySR solo tenían funciones normativas y de promoción (Vázquez, 2021). Por lo tanto, al no ser programas operativos, no tenían contemplada la construcción de refugios. Los recursos fueron transferidos de esta forma durante 16 años, siendo los centros de las organizaciones de la sociedad civil los que más fueron apoyados.

Sin embargo, tomando en cuenta que los criterios de las convocatorias no estaban diseñados propiamente para el seguimiento de proyectos, hubo varios momentos en los que el financiamiento de esta política pública se vio envuelto en polémica. En 2018, Fundar y la Red Nacional de Refugios, redactaron un Informe Luz al Comité de la CEDAW, es decir, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, producto de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificado por México en 1981. Dicho Comité es el encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Ahora bien, entre los argumentos desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil en torno a la política de refugios, está que “se detectaron serios problemas en los procedimientos para acceder a los recursos públicos que ponen en riesgo su funcionamiento” (RNR & Fundar, 2018, p. 7). Esto se combinó con una reducción en los recursos presupuestales disponibles, y en 2017, la emisión de tres convocatorias para el acceso a recursos públicos, lo que dejó a varios centros en la incertidumbre, siendo que han luchado por la dotación de presupuesto multianual, pero además, la tardanza en la publicación de la convocatoria hizo que varios refugios trabajaran solo ocho meses y algunos hasta cuatro.

A lo anterior, también se agrega la acusación de falta de transparencia en el manejo de los recursos, pues se concebía en 2018 como una operación discrecional de la unidad administrativa encargada. Tan fue así, que las organizaciones que iban a recibir financiamiento lo sabían hasta tres meses después de publicada la convocatoria. Aunado a esto, había quejas en torno a la inseguridad, pues muchas de las mujeres que acudían por ayuda, lo hacían ante amenazas de la delincuencia organizada y los centros no estaban preparados para ello, al tiempo que carecían apoyo gubernamental directo en la materia a través de las instituciones de seguridad (RNR & Fundar, 2018).

Por si fuera poco, la RNR y Fundar (2018) pusieron el dedo en la llaga: resultados de auditorías promovidas por la Auditoría Superior de la Federación demostraron que había desvío de recursos y también subejercicios. Todo esto fue mermando la capacidad operativa de los refugios ante una disminución de recursos, de tal forma que se estimaba un apoyo gubernamental diario de 35 pesos por mujer, niña o niño. Cifra, desde luego, irrisoria. En 2019, el manejo de los recursos para la operación de los refugios fue modificado. La instrucción presidencial fue intentar ofertar los servicios de manera directa sin el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil que venían administrando la mayoría de los refugios.

En febrero de 2020 se celebró un acuerdo de traspaso de recursos presupuestarios para que, a través del Indesol, sea la Secretaría de Bienestar quien maneje los recursos del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos. En junio del presente año, había quejas del retraso en la provisión de recursos en varios refugios del país, argumentando que, mientras la Secretaría del Bienestar declaraba en prensa la entrega del total de recursos calendarizados, organizaciones de la sociedad civil como la Red Nacional de Refugios, señalaban que en varios puntos del país los recursos no habían llegado desde hacía meses (Barragán, 8 de julio de 2022).

Los servicios especializados que se prestan dentro de los refugios son de temas jurídicos, psicológicos, médicos y económicos, teniendo en cuenta, desde luego, un enfoque de derechos humanos. Su financiamiento abarca varios aspectos, desde el pago para el arrendamiento del inmueble, sus adecuaciones, el pago de servicios y el del personal especializado, hasta el recurso erogado para brindarle apoyo a las mujeres y sus familias, como puede ser ropa, alimentación, calzado, entre otros aspectos. Tomando en cuenta la complejidad de esta política pública, en esta investigación se parte de este cuestionamiento: ¿era mejor el arreglo institucional previo o hubo mejoras en el nuevo diseño, vigente a partir de las modificaciones acontecidas durante la actual administración federal? Como se ha visto, se trata de un problema complejo que involucra a varios actores y en el cual no parece haber una intervención a fondo.

**Cuadro 1. Esquema de problematización**

<b>Efecto final</b>	Supervivencia del sistema patriarcal		
<b>Efectos inmediatos</b>	Feminicidios	Niñas y niños con procesos traumáticos de crecimiento	Daño en el tejido social
<b>Problema</b>	Mujeres víctimas de violencia y sus hijos sin suficientes lugares para ofrecerles protección.		
<b>Causa inmediata</b>	Deficiente diseño de política pública	Insuficiencia de recursos	
<b>Causa origen</b>	Deficiente diseño de programas transversales con perspectiva de género		

Fuente: Elaboración propia.

La falta de refugios suficientes y con las condiciones ideales, hace que además de otros elementos, como la cultura del silencio, muchas mujeres no tengan opciones para reconstruir su vida y la de sus hijos, de tal manera que puedan superar sus problemas y se

inserten en la sociedad como agentes de cambio, por el contrario, su situación daña al tejido social a partir del daño que en ellas y en sus hijos se manifiesta, todo ello a partir de un mal diseño de programas y políticas con perspectivas de género. Ahora bien, en esta investigación no se hará una evaluación de diseño o de resultados, se realizará un análisis comparativo, de tal manera que sea factible contrastar los elementos institucionales que en la anterior administración federal apoyaban a los refugios para mujeres víctimas de violencia con respecto a los que actualmente rigen el financiamiento y operación de este tipo de lugares diseñados para la protección de las mujeres y sus hijos.

## **4. Marco teórico-conceptual**

### **4.1. Poder y patriarcado**

La concepción tradicional de patriarcado, visto desde una perspectiva histórica en función de la evolución de prácticas y símbolos culturales que denotan roles y “esencias” a partir de los sexos, parte de un mundo público, el mundo de la vida cotidiana fuera del hogar, el de los asuntos del Estado y los negocios, el mundo donde “por naturaleza” solo caben los hombres. Por lo tanto, es masculino todo lo que tiene que ver con la toma de decisiones y, concretamente, todo lo que se refiere a la construcción del ser humano como sujeto histórico, es decir, como transformador permanente de usos, costumbres y creencias en función del desarrollo de su conocimiento (Bourdieu, 2010). El sujeto que tiene en sus manos las palancas de los tiempos, el sujeto a partir del cual se representa incluso la divinidad y, en general, la lucha entre dioses y semidioses, ese sujeto verdaderamente legendario y lleno de matices heroicos, es el hombre, nacido para liderar la especie, para ser la guía del homo sapiens.

Por su parte, la mujer es vista como complemento, como la parte delicada del ser humano que brinda cariño y consuelo, que cuida de los demás, familiares adultos e infantes, desde su mundo de lo privado, el que le tocó gobernar en función del orden, la limpieza y la transmisión de valores que reproducen el mundo masculino y preparan a los miembros de la familia para insertarse en el espacio público y, con algo de suerte, ser sujetos históricos y entonces lleven a la raza humana a nuevos estadios, mientras la mujer observa y aplaude, mientras siente el orgullo de un buen trabajo a partir de su naturaleza de educadora y reproductora de la vida, de vigía y protectora de las buenas formas, de la conservación de una vida sana y de un orden doméstico que no genere distracción ni desgaste a los pequeño hombres que algún día tomarán las riendas de la sociedad (Bourdieu, 2010).

La mujer ha partido entonces, desde un posición estructural que no le conviene. De acuerdo con Lerner (1990), el gran problema de origen fue el desplazamiento de la mujer, su ausencia absoluta, en la responsabilidad de contar la historia. Por lo tanto, como origen, la escritura de los acontecimientos fundamentales de los pueblos fue dominada por los hombres y, a pesar de la participación de la mujer en todos y cada uno de los eventos conocidos de la historia universal, solo los hombres son protagonistas y héroes, y en ellos, por lo tanto, se naturalizó la responsabilidad de manejar el Estado y, en consecuencia, en ellos también recae la condición de personas fuertes, con carácter, con la responsabilidad de soportar el peso de guiar a la raza humana en su búsqueda de mejores derroteros para su perfeccionamiento progresivo.

Por lo tanto, todo es una construcción histórica que está alejada completamente de condicionamientos biológicos. Como bien señala Lerner (1990) a través de los valores, de las costumbres, más aún, a través del marco jurídico normativo y de roles sociales es que se fue creando, poco a poco, un prototipo de hombre que en algún momento dado, en varios de sus rasgos más importantes, puede ser visto en cualquier sociedad, y al mismo tiempo, como su complemento o como su contrario-comparativo, está la mujer, que también poco a poco vio construido un tipo ideal fundamentado en una serie de imágenes construidas con el paso de los siglos, donde la mujer se fue consolidando, progresivamente, como un instrumento de reproducción de la vida, de generación de mano de obra, de garantía de cuidado y de cura de enfermedades.

El sexo, desde un principio, fue símbolo de dominación, fue el instrumento mediante el cual se sometió a la mujer, pero también, el camino para terminar de construir la idea sobre ella:

Desde sus inicios en la esclavitud, la dominación de clases adoptó formas distintas en los hombres y las mujeres esclavizados: los hombres eran explotados principalmente como trabajadores; las mujeres fueron siempre explotadas como trabajadoras, como prestadoras de servicios sexuales y como reproductoras. Los testimonios históricos de cualquier sociedad esclavista nos aportan pruebas de esta generalización. Se puede observar la explotación sexual de las mujeres de clase inferior por hombres de la clase alta en la antigüedad, durante el feudalismo, en las familias burguesas de los siglos XIX y XX en Europa y en las complejas relaciones de sexo/raza entre las mujeres de los países colonizados y los colonizadores: es universal y penetra hasta lo más hondo. La explotación sexual es la verdadera marca de la explotación de clase en las mujeres. (Lerner, 1990, p. 313).

Por lo tanto, el instrumento de dominación primigenio parece ser el cuerpo. La mujer como receptora, la mujer como objeto sumiso, la mujer como generadora de vida en el silencio y la capacidad para la discreción a prueba de todo. En el cuerpo parece recaer la síntesis de una construcción social histórica entre dominantes y dominadas, entre sujetos de la historia y objetos del mundo doméstico. Sí, la violencia mostrada en el cuerpo, el control sobre la vida, alude a un estadio de barbarie que parece haberse reproducido y sobrevivido dentro de las paredes del hogar, en el mundo privado, donde a nivel micro, se reproduce el edificio de control y dominación en el que está construida la sociedad, sus valores, sus políticas y sus contradicciones.

Ahora bien, la mayor advertencia de Lerner (1990) es que, en realidad, la sociedad patriarcal solo puede funcionar en contubernio con la propia mujer, pues es ella la que también ha aceptado su rol, quien participó en la naturalización de su posición social, quien aceptó la respetabilidad de unas y no de otras en función de sus actividades sexuales, entre otras cosas. Desde luego que esto ha sucedido a partir de múltiples mecanismos, entre

ellos la coerción y represión, sin embargo hay otros más suaves que, en realidad, parecen ser predominantes: la recompensa de privilegios de clase a las mujeres que se conforman, lo cual en muchos casos parece ser la situación de mujeres que, en los términos contemporáneos, se definirían como empoderadas, es decir, como parte de un patriarcado sutil, donde el sistema sobrevive pero con mujeres satisfechas por su propio éxito profesional a pesar de que las estructuras donde sobreviven concepciones, costumbres, prácticas y sistemas de relaciones, se conserven. Es decir, lo que Bourdieu (2010) entiende por violencia simbólica, una aceptación interiorizada de lo que es, en esencia, una mujer, a pesar de que todo ello esté fundamentado en una construcción histórica de dominación. En tal situación, las mujeres no son coaccionadas por nadie externo, sino por su propio pensamiento, por su asimilación de un mundo desigual.

#### **4.2 El cuerpo**

Como bien lo señala Lerner (1990), el cuerpo de la mujer ha sido objeto de dominio a partir de la normalización en su concepción como cosa, como mercancía, como fuente de placer y de procreación. Si bien es cierto, esto se ha ido transformando luego de la mutación en el discurso público dentro de la civilización occidental, lo cual se ve reflejado en las adecuaciones de instituciones formales, es decir, de leyes y normas, esto no necesariamente se ha transformado en la privacidad de los mundos domésticos. Pareciera que lo que sucede dentro de las cuatro paredes de un hogar es ahistórico, es decir, parte de una concepción de naturaleza: la del hombre como dominador, como el amo y señor del horizonte conocido dentro de la vida familiar, y la de la mujer, como ser dependiente, con necesidad de protección y como vehículo para la procreación y reproducción del sistema de creencias, valores y prácticas.

De acuerdo con Foucault (1998 [1977]), en el cuerpo de la mujer se refleja un dispositivo histórico, un sistema interconectado de dominio, de subyugación. Se trata de un dispositivo de sexualidad creado para su funcionamiento en una sociedad moderna y que poco a poco se ha tratado de modificar aunque sin el éxito esperado. ¿A qué se refiere en una explicación más concreta? A las sensaciones del cuerpo y la forma de percibirlos, a la calidad de los placeres, y a un vínculo con la economía como un cuerpo que produce y consume. Por tanto, el cuerpo está ligado, indudablemente, a las relaciones de poder. En esas relaciones, desde luego que, como parte del dispositivo, entran discursos, la formación de conocimientos a partir de estos y otros argumentos y el refuerzo de controles. Es decir, tomando en cuenta todo ello desde una situación concreta, con el dispositivo de la sexualidad, la mujer se asume como débil, como un ser amoroso y que necesita cariño y cuidados, como la madre que debe transmitir valores hegemónicos y tiene la obligación de cuidar a los hijos para que en un futuro puedan ser personas de bien dentro de una sociedad perfectamente estructurada a partir de distintos dispositivos.

En este contexto, el cuerpo es entonces el elemento de control, el que se vigila y el que se castiga. En el mundo familiar, donde en todo momento hay invasión de deseos, de inquietudes, pensamientos y hasta valores a raíz de las nuevas formas de comunicación y, por tanto, de la velocidad en la que circulan las ideas actualmente, la mujer como ser reproductor de la vida, a pesar de los discursos feministas y de la reivindicación de sus derechos en cada vez más leyes y normas, se encuentra atrapada, atorada en el centro de contradicciones que por un lado, buscan transformar el dispositivo sexual y por el otro, lo reafirman, particularmente a través del control sobre el cuerpo, mismo que ejerce el hombre en función de sus propios intereses y circunstancias. De ahí que, en momentos particulares, los actos violentos se exacerben, buscando confirmar las ideas que se han construido históricamente en torno a la mujer, su cuerpo y sus deberes.

El cuerpo y el poder son entonces un binomio que está en juego dentro del mundo familiar, dentro del terreno que históricamente se adjudicó a la mujer, el propio de la vida doméstica, el del hogar y más concretamente, el de la privacidad de sus casas. Hay sin duda un ajuste social, todo indica desde la modificación del marco legal y normativo del mundo occidental, que los dispositivos están siendo transformados, igualmente en el sistema educativo o en las manifestaciones artísticas. Sin embargo, en el terreno familiar, y más como se pudo ver en diversos países, en el contexto de la pandemia, hay fuertes resistencias. La privacidad asegura anonimato, y esto, a su vez, permite que los actores se desenvuelvan de una manera más genuina, entiéndase por esto, apelar al recurso de la violencia como instrumento de dominación.

Para Femenías y Soza (2009), hay un problema que se yergue desde una nueva discusión que obviamente abandona el terreno de lo teórico y se observa en la realidad: se trata de la sustitución del binomio varón-mujer por uno que tiene un sentido contemporáneo: posición varón-posición mujer. ¿Qué implica esto? Desde luego la desnaturalización de la supuesta superioridad del varón como producto de la construcción histórica del patriarcado. ¿Por qué es un problema? Porque implica algo muy sencillo y complejo al mismo tiempo: la pérdida de posición social de privilegio asumida por el varón y reproducida en sus prácticas y toma de decisiones cotidianas. ¿Cuál es la respuesta a esto? Prácticas disciplinarias contra las mujeres por medio de la violencia para destruir o, por lo menos, matizar en lo posible, su autonomía o aspiración a la misma.

El cuerpo se convierte entonces en el vehículo y en el territorio del poder. El cuerpo debe ser disciplinado para a través de él, dominar el espíritu. Las mujeres no pueden ocupar las posiciones que tradicionalmente representen lo masculino, sin importar que la sociedad, mediante sus instituciones, busque legitimar una nueva óptica y una desnaturalización del poder. Muchos hombres se sienten feminizados, desplazados en un nuevo imaginario

social, por lo tanto, ven puesta su identidad en entredicho y buscan la manera desesperada de recuperar lo que creen que les corresponde:

[...] habitualmente nos encontramos con que ante el debilitamiento de las condiciones materiales de la *ideología patriarcal* en su sentido moderno, un varón cualquiera en tanto que tal, que no se reconoce en exclusión, puede autoafirmarse –más allá de la clase social y de la cultural- en su situación de dominador de una mujer (o su esposa). (Femenías y Souza, 2009, p. 62)

La violencia como recurso extremo de control, no solo sobre el cuerpo, sino también sobre la mente y los deseos, puede ir más allá, al grado de acabar con el objeto de deseo y control, con el sujeto pasivo que el mundo patriarcal concibe como, irónicamente, reproductor de vida: las mujeres. El cuerpo se convierte entonces en el vehículo para reafirmar el dominio masculino cueste lo que cueste, aunque el precio que se deba pagar sea la vida de ella y la libertad de él. Aunque la finalidad disciplinaria se convierta en un absurdo de locura.

### **4.3 La violencia explicada en estudios académicos**

Desde la segunda mitad del siglo XX se empezaron a crear instituciones cuyas acciones sustantivas son la defensa y orientación de la mujer para una mejor participación social y, con ello, la disminución de la desigualdad. En el caso peruano, por ejemplo, al igual que en otros países de América Latina, se ha buscado la manera de generar sensibilidad en la sociedad para lograr una igualdad sustantiva. Sin embargo, el maltrato doméstico es algo que está inserto en la cultura como parte de la resistencia que tienen los hombres a perder su posición de privilegio (Fuller y Pensantes, 2010). Al igual que en otros países de

Latinoamérica, en Perú, un bajo porcentaje de las mujeres maltratadas acude a las instituciones pertinentes para detener el abuso. Todo esto se da en un ambiente de machismo, producto de la transmisión de valores patriarcales, donde los hombres son asumidos como superiores socialmente y, por tanto, no pueden tolerar contradicciones y resistencias en el ambiente doméstico.

Entre las opciones institucionales y organizacionales que existen para dejar una vida de maltrato, está la opción de los refugios. En el caso español, por ejemplo, estos comienzan a abrirse a mediados de la década de los ochenta, siendo todos administrados por los ayuntamientos y las comunidades autónomas. El esfuerzo inicial en realidad fue un reflejo de los modelos que ya estaban proliferando en los países desarrollados de Europa (Cid, 2007). Ahora bien, se consideraba que estas medidas no eran suficientes, sino que se trataba de una acción gubernamental provisional ante un problema en crecimiento y que, por lo tanto, debía ser acompañado con políticas de reinserción de las mujeres a la vida social, ya que el abandono de la vivienda se consideraba un posición de revictimización y un premio para el agresor.

El problema de la vulnerabilidad de muchas mujeres, radica también en su perfil, es decir, si se trata o no de profesionistas, y por lo tanto si tienen acceso a recursos. Según Hasanbegovic (2019), la violencia contra las mujeres las priva de otros derechos, entre ellos, como ya se veía en el caso español, el de una vivienda digna, es decir, muchas de ellas, ante la situación extrema en el hogar, terminan desposeídas, sin capacitación para el trabajo y, por lo tanto, ante un futuro incierto que se vuelve más angustiante si existen hijos. Una situación tan cuesta arriba las empuja a regresar a la vida de maltratos que pretendían olvidar, de lo contrario, pueden enfrentarse a una vida de pobreza, donde se manifiesta el mundo patriarcal que inició su calvario, uno donde hay discriminación por escolaridad, raza, etnia, nivel socioeconómico, entre otros elementos, vinculados a la condición de ser mujeres y, más aún, madres.

Situaciones tan desfavorables, tan traumáticas para ellas y sus hijos, se ven acentuadas por la violencia económica que siguen empleando sus agresores aún y cuando las mujeres ya dejaron el hogar (Hasanbegovic, 2019). El problema es que, normalmente, las mujeres que utilizan este tipo de refugios o casas de acogida son las más vulnerables, es decir, no solo suelen ser mujeres pobres y con poca preparación, sino también condicionadas por la ausencia de redes de apoyo que sí tienen mujeres de otro nivel socioeconómico. Por ello, en términos idealizados, se buscaría que fueran ellas las que permanecieran en el hogar, pero esto pone presión a las instituciones de procuración de justicia en cuanto a las labores de investigación para poder aportar pruebas contundentes del maltrato.

En el caso mexicano, la violencia de pareja es la que más experimentan las mujeres. El problema radica en que muchas deciden permanecer ahí, exculpando al varón de los abusos y en muchas de las ocasiones, culpándose a sí mismas. Es importante decir que, de acuerdo con un estudio (Rizo *et al.*, 2020), la violencia que más experimentan las mujeres en el contexto patriarcal mexicano, es la psicológica, al grado de que varias mujeres padecen el síndrome de Estocolmo, tanto casadas como no casadas, atendiendo a diversos factores, pero entre ellos, un pasado violento, de abuso en la infancia o adolescencia tanto dentro como fuera del hogar.

Es posible que el sentimiento de apego también se deba a una construcción del espacio y, por ende, de lo que se asume como la realidad. Woodhall *et al.* (2017) establecen que las mujeres víctimas de violencia suelen tener sentimientos de apego al lugar de residencia si parten de una idea de hogar. No solo es el espacio físico, también es la idea de pertenencia, del barrio, de las redes de relaciones alrededor, de las actividades que en ese contexto hacen sus hijos. Sin embargo, cuando dejan esos ambientes violentos y logran insertarse en otro contexto que puedan considerar como propio, que sea alcanzable en términos financieros y les proporcione estabilidad, logran apreciar el nuevo espacio de

libertad creado, uno donde sus hijos podrán rehacer su vida, al igual que ellas, dándoles espacio y tiempo para reorganizar sus actividades y luchar contra sus propios problemas de dependencia emocional.

La vivienda, el espacio propio es fundamental para este tipo de mujeres, uno donde puedan sentir seguridad e independencia, donde puedan generar redes de confianza con la gente alrededor, un espacio que les permita luchar contra sus sentimientos de soledad, por eso es fundamental que en las políticas de apoyo a mujeres víctimas de violencia en el hogar, se les ayude a encontrar un lugar que les proporcione seguridad y que, a la postre, puedan considerar como propio. En Canadá es lo que se hace para mujeres en contextos de violencia, se les apoya para encontrar vivienda social que puedan pagar y que les permita realmente rehacer su vida, satisfaciendo la necesidad física del espacio, de la vivienda, pero también la necesidad emocional del hogar, de la generación de redes de apoyo y de ambientes sanos para que también los hijos puedan reconstruir sus vidas (Woodhall *et al.*, 2017).

Ahora bien, la idea de hogar es fundamental cuando existen hijos, pues generalmente ellos también sufren afectaciones en su vida cotidiana que los van condicionando, por ejemplo, tienen problemas para dormir, para adaptarse a ambientes sociales, para estudiar, muchos pueden caer en adicciones o tener también actitudes violentas. Depende de varios factores (Christopoulos *et al.*, 1987). Sin embargo, desde luego que habrá inestabilidad en sus vidas y daños inevitables, sobre todo si se toma en cuenta que los conflictos al interior del seno familiar no son realmente fenómenos extraños. Y lamentablemente, esto condiciona sus formas de socialización y su manera de percibir el mundo. Los comportamientos extremos son recurrentes, la agresividad o la pasividad antisocial, pero lo más preocupante, es que existe evidencia que muchos de esos niños represente potenciales agresores en la edad adulta (Patró y Limiñana, 2005).

Lamentablemente, entre los niños que asumen conductas agresivas, las dificultades de socialización los pueden segregar, incluso, dado el caso, puede suceder que encuentren iguales y que el aislamiento los condicione e inhiba habilidades de socialización fundamentales para el desarrollo sano de un individuo, particularmente en la experimentación de situaciones que son propias de la edad, por ejemplo, juegos grupales, fiestas, salidas a comer, a realizar actividades recreativas en general, entre otras. La violencia como método de socialización puede estar legitimada, pero también la falta de confianza en los demás (Patrón y Limiñana, 2005). En el caso de las niñas, en muchas ocasiones, lo que se legitima y se aprende como experiencia directa, es la sumisión, lo que lamentablemente cierra un círculo de violencia que, en circunstancias propicias, puede significar la repetición del patrón en generaciones posteriores.

En Chiapas se han generado algunos de modelos de atención interesantes. Según Castro (2016), uno de los principales objetivos ha sido articular los esfuerzos entre instituciones intervinientes, de tal manera que estén bien coordinadas en los servicios que cada una de ellas ofrecen. Esto se ha complementado con una visión holística donde se tome en cuenta el sistema educativo, el sistema de procuración de justicia, las instancias de apoyo a la mujer, la generación de oportunidades para los jóvenes y, en general, la promoción de una cultura de la legalidad. Con ello, la idea es crear un ambiente propicio que elimine los factores de riesgo en torno a la violencia sufrida por la mujer. Sin embargo, la ubicación de los centros de apoyo en cabeceras municipales, así como los problemas en la gestión de recursos, los cuales generalmente llegaban a mediados de año, eran causas de una operación deficiente. Ahora bien, en este caso, donde converge la cosmovisión de los pueblos originarios, uno de los problemas es que los jueces indígenas suelen buscar la conciliación en escenarios de violencia por tener la convicción de que el matrimonio debe salvarse a toda costa.

#### **4.4 Marco jurídico-normativo**

En el país existe un marco normativo propicio que sirve como punto de referencia para la generación de criterios de análisis en torno a la protección de las mujeres. En el artículo cuarto constitucional se establece que “la mujer y el hombre son iguales ante la ley, protegiendo ésta, la organización y el desarrollo de la familia”. Además, en el mismo artículo se señala que “en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”. Aquí está el fundamento de la política de refugios, las bases de las que se derivan criterios cada vez más concretos, sin embargo, el punto de partida es la idea de la igualdad jurídica, que a la postre debe posibilitarse con medidas gubernamentales que busquen eliminar las diferencias reales derivadas del diseño histórico de la sociedad.

En el marco jurídico secundario, se encuentra la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Ahí se establecen, como lo señala el artículo primero, los principios para la coordinación entre las distintas esferas de gobierno a fin de

prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas, así como los principios y mecanismos para el pleno acceso a una vida libre de violencias, así como para garantizar el goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Además, el artículo segundo señala que

la Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

Es decir, es una obligación del estado el diseño de programas y proyectos que tengan por objeto proteger a las mujeres para que puedan gozar plenamente de sus derechos. Ahora bien, la obligación no solo debería recaer en el gobierno federal, sino en la medida de sus posibilidades, también en los gobiernos estatales y en los municipales.

Por otra parte, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece que quien debe conducir la Política Nacional en Materia de Igualdad es el Ejecutivo federal, y entre los lineamientos que debe considerar dicha política, está, de acuerdo con el artículo 17, en su fracción VII, “adoptar las medidas necesarias para la erradicación de la violencia contra las mujeres”. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 37 de la misma Ley, se establece que uno de los objetivos de la Política Nacional será “revisar permanentemente las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género”. Es decir, se tienen aquí las bases generales a partir de las cuales se construye la intervención a partir de refugios para mujeres y sus hijos. Esto se ve reforzado en el artículo 39, que en su fracción III dice que dentro de los objetivos de la Política Nacional está mandado “erradicar las distintas modalidades de violencia de género”. Más aún, en el artículo 40 se señalan acciones concretas, entre ellas:

- Impulsar las reformas legislativas y políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar en los ámbitos público y privado;
- Establecer los mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres.

Pero además del andamiaje legal aquí desglosado, que constituye el sustento jurídico de los refugios, también existe una Norma Oficial Mexicana, se trata de la NOM-046-SSA2-2005, referida a la Violencia familiar, sexual y contra las mujeres, que contiene criterios para la prevención y atención. En términos generales, lo que se establece en esta norma es que la violencia familiar y sexual tiene repercusiones muy graves, ya que su

espectro de daños a la salud se da tanto en lo biológico -desde retraso en el crecimiento de origen no orgánico, lesiones que causan discapacidad parcial o total, pérdida de años de vida saludable, ITS/VIH/SIDA, hasta la muerte-, como en lo psicológico y en lo social, pues existe un alto riesgo de perpetuación de conductas lesivas, desintegración familiar, violencia social e improductividad” (NOM-046-SSA2-2005, p. 3).

Ahora bien, la norma está dirigida tanto a las instituciones de salud como a su personal, quienes continuamente tienen que atender este tipo de problemáticas como parte de sus actividades sustantivas. Dentro de sus generalidades, la 5.10 establece que

las instituciones del sector público, social y privado que otorguen atención médica a las o los usuarios involucrados en situación de violencia familiar o sexual, deberán dar aviso al Ministerio Público con el formato que se anexa en el Apéndice

Informativo 1 de esta Norma, para los efectos de procuración de justicia a que haya lugar” (NOM-046-SSA2-2005, p. 9).

La NOM-046-SSA2-2005, dentro de sus criterios específicos, en el numeral 6.2.1.4, establece que el personal médico debe, en su caso,

registrar la entrevista y el examen físico de la o el usuario afectado por violencia familiar o sexual, en el expediente clínico en forma detallada, clara y precisa, incluyendo: nombre de la o el usuario afectado, el tiempo que refiere de vivir en situación de violencia, el estado físico y mental que se deriva del examen y la entrevista, la descripción minuciosa de lesiones o daños relacionados con el maltrato, causas probables que las originaron, los procedimientos diagnósticos efectuados, diagnóstico, tratamiento médico y la orientación que se proporcionó y en su caso, los datos de la o las personas que menciona como los probables responsables. Todo ello a fin de establecer la relación causal de la violencia familiar o sexual de la o el usuario involucrado, considerando los posibles diagnósticos diferenciales”.

Como complemento a lo anterior, en el numeral 6.3.2 se indica que debe

referir a las y los usuarios involucrados en situación de violencia familiar o sexual a servicios de atención especializada en atención a la misma de las instituciones de salud, a los servicios de salud mental o a otros servicios de especialidades incluidos los refugios, de acuerdo al tipo de daños a la salud física y mental o emocional presentes, el nivel de riesgo estimado, así como la capacidad resolutive.

Lo anterior se complementa con lo establecido en el numeral 6.6.1, donde se argumenta que

corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, la existencia de centros de apoyo disponibles, así como los pasos a seguir para acceder a los servicios de atención, protección y defensa para quienes sufren de violencia familiar o sexual, facilitando y respetando la autonomía en sus decisiones e invitando a continuar el seguimiento médico, psicológico y de trabajo social”.

Como se puede deducir, existe un marco legal orientado a la protección de la mujer y a la toma de decisiones clara y fluida, a fin de evitar titubeos en las autoridades que a la postre puedan ser costosos en la vida misma de las mujeres y niños. Ahora bien, hay varios tiempos en la intervención gubernamental, por lo tanto, esta puede ser preventiva (antes), detectiva (durante) o correctiva (después de ocurrido el evento). En el tema de los refugios se trata de una política detectiva, por lo tanto, de acciones interinstitucionales para evitar que suceda una tragedia mayor ante una situación grave, pero que aún no ha concluido en tragedia. Es decir, se trata de la intervención oportuna para detener una situación de abuso que pudiera tener un desenlace fatal. De ahí un necesario diseño institucional que se centre en la contención rápida del problema, para su posterior solución.

## **5. Formulación de hipótesis**

La hipótesis a comprobar es descriptiva (Rojas, 1989), ya que se fundamenta en el análisis cualitativo y, por tanto, de fondo, de una variable: el diseño del programa de refugios para mujeres. En función de tal análisis se podrá establecer si el programa va en un camino ascendente.

Hipótesis general:

Con los cambios normativos realizados en la actual administración, existe un mejor diseño programático de la política de refugios para mujeres víctimas de violencia.

Hipótesis secundaria:

El nuevo diseño programático ha traído mejores resultados en la política de refugios para mujeres víctimas de violencia.

## 6. Estrategia metodológica

En esta investigación se utiliza el método comparativo. Debido a que se trata de dos momentos de una misma política pública, el análisis se centrará en descubrir sus semejanzas y diferencias (Baena, 2017), sin dejar de ver para ello, su resultado. La lógica de la investigación es precisamente, enfatizar, a partir de las diferencias en el diseño de la política, las diferencias en los resultados. Aunque claro está, también existe la posibilidad de que los resultados sean similares a pesar de las diferencias en el diseño, lo cual también se resaltaré y explicaré. Ahora bien, las diferencias entre las investigaciones se analizarán a partir de su comparación con un modelo ejemplar: el de Canadá, pues se trata de un ambicioso proyecto a largo plazo. Para ello, se utilizarán criterios de la técnica de benchmarking, es decir, analizar para asimilar y aprender de las fortalezas en las intervenciones (Tijerina, 1999) que en el tema de refugios para mujeres se están haciendo en aquel país. Los criterios de análisis en el modelo de intervención en Canadá, en función del análisis teórico realizado en este trabajo, y considerados como factores críticos de éxito, son:

**Cuadro 1. Identificación de Factores Críticos de Éxito en el modelo canadiense**

<b>Criterio</b>	<b>Explicación</b>
Solicitantes elegibles: proveedores del sector de vivienda comunitaria (organizaciones de vivienda sin fines de lucro y cooperativas de alquiler), gobiernos municipales, provinciales y territoriales, gobiernos y organizaciones indígenas, empresarios/construtores/promotores privados.	Se tiene un abanico amplio de solicitantes siempre y cuando cumplan los criterios del programa, pero son públicos, privados y de organizaciones sociales.
Financiamiento para la construcción de vivienda a bajo costo para madres violentadas y sus hijos a 10 años.	Como señala Hasanbegovic (2019), una de las mayores vulnerabilidades de una mujer que acude a un refugio es la pérdida de su vivienda.

Financiamiento para la construcción y reparación de refugios, por lo menos, de 7,000 para madres víctimas de violencia y sus hijos a 10 años.	Se busca evitar el regreso al hogar ante la falta de espacios disponibles en los refugios y de redes de apoyo (Hasanbegovic, 2019).
Generación de espacios de retroalimentación anuales con grupos de mujeres vulnerables y realización de grupos focales.	Se atiende a la petición de grupos organizados de mujeres que demandaron la inclusión de sus puntos de vista en políticas que atienden a las mujeres.
Asociación entre proyectos de vivienda y servicios de apoyo, como los relativos a la salud mental o las adicciones.	El fondo no funciona como una iniciativa aislada, sino que converge con otros esfuerzos institucionales donde participan varios socios instituciones involucrados.
Dentro del tipo de reparaciones de refugios, están las adaptaciones para personas con discapacidad y para la adecuación de áreas de juegos para niños.	Hay una idea de no discriminación en este tipo de intervención.
Los rubros de financiamiento incluyen: compra y mantenimiento de terreno, costos de construcción de reparación, renovación o creación de un edificio, costos los profesionistas involucrados, de los seguros, de auditorías, costos de los muebles, de seguridad, de áreas infantiles y de paisajismo.	Se tiene una visión integral de cómo debe ser un proyecto de refugio para la dignidad de quienes lo utilicen.
Financiamiento a costos operativos a 10 años, en: Mantenimiento, predial, viajes, servicios públicos, sueldos y salarios, honorarios, alquiler, reuniones, materiales y suministros, auditorías, costos generales de administración, costos directos del cliente, equipos de comunicación, servicios de emergencia fuera de horario, servicios de hospitalidad.	Se contempla el financiamiento de toda la operación de un centro desde un criterio de calidad.
Criterios de evaluación de propuestas prioritarias: -Necesidad y ubicación del proyecto -Asequibilidad, accesibilidad, eficiencia energética/reducción de gases de efecto invernadero. -Experiencia en entrega y operación -Viabilidad del proyecto. -Diseño, seguridad en la operación y seguridad en el acceso.	Se tienen criterios territoriales, de calidad/inclusión, de cuidado del medio ambiente, experiencia, factibilidad, seguridad, es decir, una visión integral.

**Fuente: Elaboración propia con base en información de la National Housing Strategy del gobierno de Canadá, así como de la NHCW Women and Children Shelter and Transitional Housing Initiative.**

Tomando en cuenta los observables del caso paradigmático, será posible analizar las variables de las hipótesis:

Variable de la hipótesis general:

- Diseño programático: Lógica y congruencia entre los resultados que busca el programa y las acciones que implica su ejecución, en función de la normatividad aplicable.<sup>1</sup>
  - Forma de observación: estructura de cada intervención en función de sus apartados normativos y del contenido de cada uno de ellos a la luz de un modelo ideal.

Variables de la hipótesis secundaria:

- Resultados: De acuerdo con la RAE, se trata de un efecto y consecuencia de un hecho, operación o deliberación. En este caso, se trata del efecto de la operación de un programa presupuestal. Para la CEPAL, tiene que ver con la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos (CLAD, 2007).
  - Forma de observación: cantidad de refugios, presupuesto otorgado y mujeres atendidas.

---

<sup>1</sup> Con base en la definición de Coneval relativa a una evaluación de diseño y su utilidad. Recuperada de <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2020/07/07/que-es-una-evaluacion-de-diseno-y-cual-es-su-utilidad/>

El método de comparación con el caso paradigmático será el siguiente:

1- Para interpretar los aspectos normativos a comparar, es decir, los observables, se emplearán una serie de categorías teóricas que permitan dotar de sentido a las semejanzas y diferencia en función de una perspectiva de género:

**Cuadro 2. Categorías teóricas para el análisis de los programas**

Categoría	Definición
Patriarcado	Prototipo de hombre creado a partir de valores, costumbres, roles sociales y marco jurídico normativo, donde se sustenta la superioridad social del varón.
Dispositivo sexual	Relaciones establecidas entre los sexos en función de percepciones concebidas a partir de discursos y actitudes históricas.
Posición varón-mujer	Desnaturalización de la posición dominante del hombre
Vivienda-trabajo-justicia	Intervención gubernamental en materia de violencia de género en el hogar donde se tienen tres criterios: dotación de vivienda, de trabajo y el logro de justicia en cada caso.
Modelo holístico	Modelo de intervención gubernamental que toma en cuenta el ambiente en el que se desenvuelven las víctimas considerando en particular el sistema educativo, la procuración de justicia, la cultura de la legalidad, el sistema de refugios y las oportunidades económicas.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Lerner (1990), Foucault (1998 [1977]), Femenías y Soza (2009), Hasanbegovic (2019) y (Castro (2016).

2- Estas categorías teóricas serán aplicadas en la revisión de los siguientes apartados de las intervenciones públicas bajo análisis en el caso mexicano:

**Cuadro 3. Elementos comparativos de los Programas**  
**Apartados bajo revisión**

Objetivo
Población objetivo
Criterios para el otorgamiento de apoyos
Tipo y características de los apoyos

**Fuente: Elaboración propia con base en los documentos normativos de los programas mexicanos.**

3- Los resultados del análisis en el punto dos, serán comparados entre ambas intervenciones.

4- Los resultados del análisis serán comparados con el caso modelo. En este punto se contrastará la primera hipótesis.

5- Una vez extraídas las conclusiones del ejercicio comparativo tanto entre políticas como en el modelo ideal, será momento de tomar en cuenta cada caso en función de sus resultados.

En el análisis de resultados, será contrastada la segunda hipótesis. Es importante mencionar que estos resultados son solo de gestión, tomando en cuenta que se trata de una política pública que está en proceso de maduración e integración, luego de tener un funcionamiento con un sistema de controles deficiente durante años. Por ello, para el análisis de resultados se tomarán en cuenta cuatro indicadores:

- Porcentaje de refugios públicos:  $(\text{refugios públicos en el año a} / \text{total de refugios en el año a}) * 100$
- Tasa de variación de refugios (indicador comparativo):  $[(\text{número de refugios en el año b} / \text{número de refugios en el año a}) - 1] * 100$
- Razón:  $\text{total de recursos aprobados en el año a} / \text{total de refugios apoyados en el año a}$
- Tasa de variación de mujeres atendidas (indicador comparativo):  $[(\text{número de mujeres atendidas en el año b} / \text{número de mujeres atendidas en el año a}) - 1] * 100$

Los datos de los indicadores fueron obtenidos de Vázquez (2021), del Sexto informe de Labores de la Secretaría de Salud 2017-2018 y del cuarto informe trimestral de 2020 del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, del Instituto Nacional de Desarrollo Social.

6- Reportar e interpretar los indicadores para cada versión programática a fin de hacer una comparación final en función de la segunda hipótesis.

## 7. Resultados del análisis

En cuanto al diseño de la intervención gubernamental en México, en relación con el tema de los refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijos, los resultados son los siguientes:

**Cuadro 4. Análisis comparativo de intervenciones públicas relativas a refugios para mujeres**

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
<p><b>OBJETIVO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Financiamiento para la construcción de vivienda a bajo costo para madres violentadas y sus hijos a 10 años.</li> <li>- Financiamiento para la construcción y reparación de refugios, por lo menos, de 7 000 para madres víctimas de violencia y sus hijos a 10 años.</li> </ul>	<p>Se trataba de una convocatoria dirigida, exclusivamente, a organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones públicas (IP), con experiencia comprobable documentalmente en la atención a la violencia familiar y de género para asignar subsidios a proyectos de coinversión en la operación de refugios y centros de atención externa.</p>	<p>Su objetivo general establecía lo siguiente: Brindar protección y atención integral y especializada a mujeres, y en su caso, sus hijas e hijos, mediante Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso, sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa.</p> <p>Es importante comentar que los objetivos específicos del programa ya hablaban del objeto directo de la intervención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyar la operación de Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa, que atiendan a mujeres en situación de violencia familiar y</li> </ul>	<p>En el caso de Canadá, se trata de un programa de financiamiento de infraestructura para la creación y mantenimiento de refugios, también para su operación, pero lo más importante, incluye un ambicioso programa de construcción de vivienda para este tipo de madres de familia y sus hijos. Desde luego que se trata de una medida más profunda del Estado para dotar de autonomía a las mujeres y, con ello, desactivar dispositivos sexuales de su relación, así como la posición frente a la ex pareja, de tal manera que no pueda haber violencia económica y, en cambio, se generen expectativas para realmente rehacer su vida. En el caso de los proyectos</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
		<p>por razones de género.</p> <p>-Dar seguimiento a la operación de Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, en su caso sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa apoyados por el Programa.</p>	<p>en México, cabe destacar que hay una intención de poner como centro de toda la política a las mujeres en situación de violencia y a sus hijos, en el caso del nuevo programa, sin embargo, en el fondo, los objetivos son muy similares con el de 2018, donde la finalidad era asignar subsidios para la operación de refugios, y actualmente se hace lo mismo. Ahora bien, en los detalles, como lo relativo al “apoyo de la operación y al seguimiento”, puede estar la diferencia entre la intervención pública anterior y la actual, aunque esto es más propio de la mecánica de operación, ya que si se observa la población objetivo del actual programa, la estructura del diseño se mantiene: el apoyo está dirigido a los refugios.</p>
<p><b>POBLACIÓN OBJETIVO:</b></p> <p>Proveedores del sector de vivienda comunitaria (organizaciones de vivienda sin fines de lucro y cooperativas de alquiler), gobiernos municipales, provinciales y territoriales, gobiernos y organizaciones indígenas,</p>	<p>Todas las IP y OSC que tuvieran un refugio en operación y con personal especializado y que acreditaran estar prestando el servicio por lo menos durante los tres meses previos y cuya operación cumpliera, por lo</p>	<p>72 Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso sus Hijas e Hijos.</p>	<p>Debido a que la idea de la intervención pública en Canadá es mucho más amplia e incluso va a momentos anteriores, es decir, a la creación y construcción de los propios refugios, los actores son diversos, pero es de llamar la</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
empresarios/construtores/promotores privados.	menos, con el modelo de atención emitido por el Instituto Nacional de las Mujeres		<p>atención la existencia de actores sociales, públicos y privados, en el caso de México se trata de un modelo más acotado, con candados para que solo puedan participar determinadas OSC, controladas por su experiencia, y algunas instituciones públicas.</p> <p>En el Modelo canadiense se lee la posibilidad de una intervención holística, pues hay una vinculación del proyectos con otros proyectos más, como los que sean de apoyo, por ejemplo de tratamiento de enfermedades o adicciones, a reserva de lo que se establezcan los grupos de mujeres y grupos focales para dar seguimiento. En el caso de México, el modelo es acotado, fundamentado en controles que permitan rastrear los recursos, y sin grandes expectativas de financiamiento, tomando en cuenta que los requisitos en ambas versiones de la intervención pública (la de 2018 y la de 2020) acotan la participación al mínimo indispensable. En un caso con los</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
			<p>critérios de elegibilidad que como se comentó en otro apartado, dejan fuera a veces a OSC que operan refugios, y en el caso actual, con un acotamiento muy claro: solo 72 refugios existentes, no más. Por lo tanto, se trata de intervenciones que no son integrales ni parecen estar alineadas realmente con otros proyectos o políticas complementarios. Esto, desde luego, hace más lento el proceso de transformación tanto de las posiciones de los varones y mujeres involucrados en las situaciones de maltrato, como tal vez imposible la desactivación de los dispositivos sexuales relacionados.</p>
<p><b>CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO DE APOYOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Necesidad y ubicación del proyecto</li> <li>-Asequibilidad, accesibilidad, eficiencia energética/reducción de gases de efecto invernadero</li> <li>-Experiencia en entrega y operación</li> <li>-Viabilidad del proyecto</li> <li>-Diseño, seguridad en la operación y seguridad en el acceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pertinencia y apego al objetivo de los refugios conforme a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, su reglamento, la norma mexicana NOM-046-SSA2-2005 y al Modelo de Atención de Inmujeres.</li> <li>-El estatus del inmueble (legalidad de la posesión, vigencia,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Entregar el documento que acredite el apoyo por parte de la Secretaría de Salud en ejercicios anteriores</li> <li>-En caso de no haber sido apoyados, deberán comprobar la prestación de los servicios por lo menos durante los tres meses previos a la recepción de su proyecto, para lo cual la instancia ejecutora</li> </ul>	<p>En el caso comparativo, es decir, el del gobierno canadiense, los criterios son integrales, considerando desde la experiencia de los solicitantes, hasta la ubicación, cuestiones medioambientales, de calidad, de seguridad, de factibilidad. Se trata de contar con un proyecto que no solo esté centrado en la</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
	<p>infraestructura disponible)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Capacidad de atención por número de habitaciones disponibles para la población usuaria</li> <li>-Número de personas atendidas en el año previo</li> <li>-Seguridad en las instalaciones</li> </ul> <p>Para OSC e IP con convenios en años previos, se analizó, también:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Indicadores de operación.</li> <li>-Cumplimiento de metas.</li> <li>-Recursos presupuestarios asignados y montos validados a reintegrar a la Tesorería de la Federación.</li> <li>-Cumplimiento de acuerdos y compromisos atendidos derivados de visitas de supervisión en el año inmediato anterior.</li> <li>-Cumplimiento en tiempo y forma de la entrega de los informes comprometidos en el Convenio.</li> <li>-Cumplimiento de los programas de inserción laboral, profesionalización y de contención.</li> </ul>	<p>podrá solicitar los elementos probatorios, físicos y documentales que considere pertinentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deberán ser visitados por la instancia ejecutora, previo a la dictaminación de su proyecto, a fin de acreditar lo siguiente:</li> </ul> <p>a) Que cuenten con un Refugio en operación con infraestructura y personal especializado acorde a su capacidad operativa, para atender cuando menos a cuatro familias de manera simultánea, y que brinde servicios de alojamiento; alimentación; vestido y calzado; espacios habilitados para la atención y acompañamiento a la salud; trabajo social, atención psicoeducativa, psicológica y representación legal.</p> <p>b) Cuenten con programas de capacitación para el desarrollo del empoderamiento y autonomía de las mujeres, fomentando el fortalecimiento de conocimientos y habilidades para el auto empleo, la</p>	<p>operación del refugio, sino en su utilidad en función de políticas globales. Ahora bien, es importante referir que en este modelo canadiense se toman en cuenta criterios de derechos humanos en los edificios, considerando como elementos importantes el diseño y la accesibilidad. En el caso de México los criterios de la Convocatoria parecieran un tanto genéricos, pero sobre todo, centrados en el cumplimiento normativo más que en resultados concretos. Por su parte, en el programa de 2020 los criterios están más desarrollados, aunque en términos generales, son muy parecidos a los de la Convocatoria. Ahora bien, pareciera que en el programa existe una verdadera perspectiva de género, insistiendo en la capacitación para el empoderamiento y autonomía de las mujeres y brindándoles conocimientos para el mundo laboral. Sin embargo, también en la convocatoria, aunque no está explicado, existe un</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
		<p>inserción laboral y la auto gestión económica.</p> <p>c) Que prestan los servicios bajo los principios de igualdad y no discriminación, por alguna situación personal de las mujeres usuarias y en su caso sus hijas e hijos.</p> <p>d) Acrediten la legal posesión del inmueble en que se encuentra establecido el Refugio y en su caso el Centro de Atención Externa.</p> <p>e) Que su modelo de atención cumpla por lo menos con lo establecido en el Modelo de Atención en Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos, emitido por el INMUJERES</p> <p>f) Que cuenten con un mecanismo para el Seguimiento de Quejas, Sugerencias y Denuncias por Acontecimientos suscitados al interior del Refugio.</p> <p>g) Los proyectos que presenten los Entes Públicos y las OSC podrán incluir un Centro de Atención Externa, el cual deberá vincular de manera irrestricta su quehacer a la operación del Refugio, desarrollando</p>	<p>Programa de Inserción Laboral. Este diseño está enfocado a la desactivación de dispositivos sexuales, en el posicionamiento de la mujer. Probablemente estos criterios se fundan en la intención de que las mujeres no se vean obligadas a regresar al hogar del que huyeron y todo ello bajo una perspectiva de género que les permita comprender lo que es el patriarcado. La diferencia entre ambas intervenciones es el grado de aterrizaje en el programa de 2020, el cual sin duda parte de la Convocatoria que se publicaba en el gobierno anterior.</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
		acciones de detección y atención de mujeres en situación de violencia.	
<p style="text-align: center;"><b>TIPO DE APOYOS:</b></p> <p>En Canadá se ofrece financiamiento.</p> <p>Rubros de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Compra y mantenimiento de terreno</li> <li>-Costos de construcción de reparación, renovación o creación de un edificio</li> <li>-Costos de los profesionistas involucrados</li> <li>-Costos de los Seguros</li> <li>-Costos de auditorías</li> <li>-Costos de los muebles</li> <li>-Costos del sistema de seguridad</li> <li>-Costos de áreas infantiles y de paisajismo</li> </ul> <p>Financiamiento de costos operativos a 10 años:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantenimiento</li> <li>-Predial</li> <li>-Viajes</li> <li>-Servicios públicos</li> <li>-Sueldos y salarios, honorarios</li> <li>-Alquiler</li> <li>-Reuniones</li> <li>-Materiales y suministros</li> <li>-Auditorías</li> <li>-Costos generales de administración</li> <li>-Costos directos del cliente</li> <li>-Equipos de comunicación</li> <li>-Servicios de emergencia fuera de horario</li> <li>-Servicios de hospitalidad.</li> </ul>	<p>Otorgamiento de recursos vía subsidio, los cuales serán variables en función de las características del proyecto a financiar y tomando en cuenta el Modelo diseñado por Inmujeres. Se podrá considerar la aprobación de hasta el 20% del monto total solicitado en cada proyecto, exclusivamente para gastos de inversión (equipamiento y/o mantenimiento). Ahora bien, el Programa de Inserción Laboral podrá ajustarse hasta por un monto máximo de \$245,000.00 (Doscientos cuarenta y cinco mil pesos 00/100 MN); el Programa de Profesionalización para Colaboradoras/es podrá ajustarse hasta por un monto máximo de \$112,000.00 (Ciento doce mil pesos 00/100 M. N.), y el Programa de Contención podrá ajustarse hasta por un monto máximo de \$64,000.00 (sesenta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.).</p>	<p>El total de recursos para el apoyo del Proyecto Anual de cada uno de los Entes Públicos y OSC se basará en la disponibilidad presupuestal del Programa. Se podrá considerar la aprobación de hasta el 15% del monto total solicitado en cada proyecto, exclusivamente, para gastos de inversión (equipamiento y/o mantenimiento); el Programa de Inserción Laboral podrá ajustarse acorde al monto máximo que será de \$260,000.00 (Doscientos sesenta mil pesos 00/100 MN); el Programa de Profesionalización para Colaboradoras/es podrá ajustarse hasta por un monto máximo de \$120,000.00 (Ciento veinte mil pesos 00/100 M. N.), y el Programa de Contención Emocional podrá ajustarse hasta por un monto máximo de \$112,000.00 (Ciento doce mil pesos 00/100 M.N.) para personal de Refugio y hasta \$80,000.00 (Ochenta</p>	<p>En el aspecto de los apoyos, el caso canadiense es prácticamente inalcanzable. Se apoyan objetos de gasto que en México serían impensables por temas de corrupción, como los viajes, los seguros, pero otros más debido a la diferencia cultural y los criterios de calidad desde el gobierno, por ejemplo, el financiamiento de áreas infantiles para el esparcimiento de niños que vienen de ambientes violentos y la inversión en paisajismo para el embellecimiento del lugar. No se diga, des luego, además del programa de vivienda social, la compra y mantenimiento del terreno de construcción, pero además, los costos de construcción de edificios nuevos, tomando en cuenta, claro está, el financiamiento también de remodelaciones y reparaciones. Esto, desde luego, les permite que la oferta</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
		<p>mil pesos 00/100 M.N.) para personal del Centro de Atención Externa. El rubro de recursos humanos, entre otras cosas, tendrá un monto en función del tamaño de plantilla, perfil profesional y la zona económica.</p>	<p>de refugios vaya un poco más a la par de la demanda. Aquí en México, los apoyos son muy similares entre la intervención en el tema de los refugios, de uno y otro gobierno, lo que se modificaron fueron los montos. Mientras que en 2018 se otorgaba hasta un 20% del presupuesto aprobado para equipamiento y mantenimiento, en 2020 eso disminuyó al 15%, es decir, la inversión en el edificio disminuyó en importancia. Por su parte, subieron los apoyos en los tres programas, Inserción Laboral, Profesionalización y Contención, en un 15 mil, 8 mil y 48 mil pesos, respectivamente. Se trata de un ajuste que busca beneficiar más al capital humano de cada refugio y a las mujeres atendidas, que a la infraestructura disponible. Esto implica una mayor apuesta en cuanto al apoyo directo a las mujeres, y con ello buscar atajar en grado mayor la percepción de desigualdad que traen a raíz de su conflicto en el seno</p>

Factores críticos de éxito y mejor práctica	Convocatoria para refugios, 2018	Programa de refugios, 2020	Observaciones
			<p>familiar. Con ello se apoya en mayor grado la posición que como mujeres tienen con respecto a su pareja y también, se estaría intentando una mayor desactivación de dispositivos sexuales que están interiorizados en la violencia simbólica que probablemente padezcan. Ahora bien, a decir verdad se tratan de esfuerzos muy cortos con respecto a los realizados en Canadá.</p> <p>La diferencia presupuestal termina por cerrar el abanico de posibilidades de intervención en nuestro país.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la National Housing Strategy del gobierno de Canadá, así como de la NHCW Women and Children Shelter and Transitional Housing Initiative. En el caso de México, con base en la Convocatoria pública para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema y, en su caso, a sus centros de atención externa 2018 y en los Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020.

Una deducción, pero que no pudo ser verificada, es la vinculación de la política laboral canadiense y la de vivienda de madres violentadas. Dado que se trata de vivienda a bajo costo, o de lugares de renta a bajo costo, se deduce que se considera el apoyo para la inclusión en el trabajo, sin embargo, es algo que no se encontró en los documentos revisados. Ahora bien, del análisis del cuadro 4 se desprende que la primera hipótesis, es decir, la general, es aceptada, tomando en cuenta para ello, no solo la profundidad en el detalle de las reglas de operación e incluso la adición de un flujograma para que se puedan

entender los mecanismos de selección, sino un reforzamiento en la perspectiva de género. Existen elementos de profundización de acciones que, en conjunto, muestran una mayor sensibilidad hacia la situación de las mujeres usuarias del programa y la de sus hijos. El hecho de que se doten más recursos para su inserción laboral y, con ello, establecer literalmente la búsqueda de su autonomía, como se establece en las propias reglas de operación, o de que se busquen mecanismos de quejas y denuncias y se evite personal que haya sido acusado de violencia de género, habla de un planteamiento más aterrizado. Ahora bien, si se compara con el caso canadiense, sin lugar a dudas esta política pública se queda lejos, empezando por la diferencia en el alcance de sus acciones. El hecho de contar con recursos escasos para financiar la operación de refugios ya existentes habla de la poca capacidad operativa del Estado mexicano en la materia. Difícilmente, sin la colaboración comprometida de la iniciativa privada, va a haber un aumento de refugios como lo demanda el tamaño de la población y el número de casos que surgen día con día. Por ahora, nuestra política pública no financia la construcción de infraestructura para refugios, mucho menos la vivienda social para madres violentadas.

En cuanto al reporte de resultados de ambas versiones de intervención gubernamental en relación con los refugios para mujeres víctimas de violencia, se tiene que:

- Para el año 2018, último de la administración anterior, el 31% de los refugios fue manejado por el gobierno. Mientras que para 2020, el primer año de vigencia de la nueva política de refugios, el 39% de los refugios, era una institución pública.
- En 2020, hubo un incremento de 38% en la cantidad de refugios atendidos por parte del programa con respecto a lo sucedido en 2018 (ver el cuadro 5).
- En 2018, se destinaron, en promedio, 3 millones 874 mil 710 pesos por refugio o centro de atención externa atendido. Por su parte, en 2020, se destinaron, en promedio, 4 millones 104 mil 969 pesos por cada refugio o centro de atención

externa. Por lo tanto, por cada proyecto, en 2020, hubo un incremento de 230 mil 259 pesos con respecto a lo que se destinaba en 2018, tomando en cuenta también que la cantidad de proyectos apoyados se incrementó sustancialmente.

- En 2020 hubo un incremento del 65% en mujeres atendidas con respecto a la cantidad atendida en 2018.

**Cuadro 5. Refugios atendidos en 2018 y 2020**

2018	2020
45 refugios	62 refugios

**Fuente: Elaboración propia con base en el Sexto Informe de Labores de la Secretaría de Salud 2017-2018 y en el cuarto informe trimestral del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, del Instituto Nacional de Desarrollo Social.**

En función del resultado de los indicadores, se puede concluir que la hipótesis secundaria también se confirma, lo que nos indica que sí hubo una mejora en la operación del programa, lo que posiblemente se deba también a una mejor planeación, organización e integración al interior del mismo. Además, se fortaleció la participación gubernamental en la materia, lo que va dentro de la línea de la actual administración, impactando en un mayor número de mujeres.

## Conclusiones y nueva agenda de investigación

La idea general en la que se sustenta la política pública relativa a los refugios para mujeres víctimas de violencia en casa y sus hijos, en el caso de Canadá, es muy distinta a la que se tiene en México. Allá se busca generar un verdadero ambiente de autonomía, donde pueda haber una reinserción en la sociedad y, por ende, una nueva vida para todas esas mujeres violentadas y que pudieron haber perdido las esperanzas, con lo que esto impacta, desde luego, en la calidad de vida de sus hijos, quienes pueden también superar los efectos del mundo violento que les tocó experimentar y entonces recobren la confianza para socializar, y reaprendan sobre la vida, descubriendo que la agresividad o la pasividad absoluta no son el camino para desarrollarse como individuos autorrealizados, sino la seguridad en uno mismo, pero siempre fundada en el respeto a los demás.

La política mexicana de refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijos es muy restringida, como sucede en muchas partes de América Latina. Se trata de una intervención donde el problema inicial también es el problema final: la falta de recursos. No parece haber un sistema de políticas que atiendan a este tipo de mujeres y sus hijos de una manera sistémica, de tal manera que puedan encontrar alternativas factibles para no volver al hogar ante el temor de la pobreza o la vida en la calle. Esto tomando en cuenta que, normalmente, las personas usuarias de este tipo de servicios suelen estar en posiciones muy vulnerables, es decir, con bajo nivel educativo, dependencia económica y, lo más preocupante, sin redes de apoyo, algo que muchas mujeres sí tienen, particularmente en este país, donde aún se conservan costumbres y prácticas relacionadas con la familia extendida.

*El Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos es muy similar a la Convocatoria pública para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas*

*e hijos, que viven violencia extrema y, en su caso, a sus centros de atención externa.* En realidad, pareciera que el Programa sistematizó y profundizó en algunos aspectos de la Convocatoria, particularmente, en cuestiones de gestión y de planeación, que no es cosa menor. La política pasó de la Secretaría de Salud a la de Bienestar, con las oportunidades que esto ofrece en materia de coordinación con otros programas presupuestales destinados a la atención de personas vulnerables. Además, ahora cuenta con una MIR, instrumento de gestión estratégica importante para mantenerlo alineado y bien estructurado. Esto se reflejará, sin duda, en la mejora de su sistema de gestión. Sin embargo el enfoque y planteamiento teórico del programa es casi idéntico. Ahora bien, es importante decir que sí ha habido mejoras, y se refleja en los indicadores, sin embargo, es deseable que una política pública tan relevante tenga un mayor alcance. Eso será imposible si en su financiamiento no se hacen convenios con empresas privadas, actores que podrían fondear un esfuerzo que definitivamente requiere una inyección considerable de recursos que por ahora no existen.

En 2021, el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos, fue evaluado en su diseño. Entre las conclusiones más importantes de este ejercicio, se estableció que se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. Además, que tiene bien identificado el problema que busca resolver. Por si fuera poco, los procesos para elegir a las beneficiarias, así como para otorgarles el apoyo, están apropiadamente estructurados, y se considera que tanto el objetivo de Fin como de Propósito, están claramente definidos, sin ambigüedades. Sin embargo, sí se encontraron áreas de oportunidad en varios de los indicadores de los distintos niveles de objetivos en la Matriz (Imind Strategic Consulting, 2021).

Tomando en cuenta los niveles de violencia en México y en el mundo, a partir de las estadísticas de muertes violentas de mujeres y del peligro que corren los hijos, además de

las repercusiones sociales de este fenómeno de violencia, esta intervención pública en concreto resulta fundamental, particularmente en la situación actual, donde se observan grietas grandes dentro del tejido social mexicano a causa del crimen organizado. Por ello se requieren evaluaciones del programa, pero también, insertarlo en una política de gran escala, donde estén varios programas presupuestales anidados, ya que es indudable que la política de refugios para madres está relacionada, por ejemplo, con una de mayor escala y transversalidad, la de prevención del delito, pero en ello, en otros países también se insertan políticas de capacitación, de empleo y, sobre todo, de vivienda.

## Referencias

- Baena, G. (2017). *Metodología de la Investigación*. Ciudad de México: Ed. Patria.
- Barragán, A. (8 de julio de 2022). La falta de presupuesto ahoga a los refugios para mujeres víctimas de violencia en México. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2022-07-08/la-falta-de-presupuesto-ahoga-a-los-refugios-para-mujeres-victimas-de-violencia.html>
- Bourdieu, P. (2010). *La Dominación Masculina*. Barcelona, España: Anagrama.
- Castro, I. (2016). El PAIMEF: un programa de atención a mujeres víctimas de violencia en el estado de Chiapas. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 11 (21), 31-66. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90645701003>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 149-210. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>
- Christopoulos, C., Cohn, D., Shaw, D., Joyce, S., Sullivan, J., Kraft, S., y Emery, R. (1987). Children of Abused Women: I. Adjustment at Time of Shelter Residence. *Journal of Marriage and Family*, 49 (3), 611-619.
- Cid, A. (2007). Las casas de acogida para mujeres maltratadas como respuesta a un problema de salud pública. *Feminismos/s*, (10), 69-77.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convocatoria pública para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema y, en su caso, a sus centros de atención externa 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/295649/CONVOCATORIA2018DEF.pdf>
- Femenías, m., y Soza, P. (2009). Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres. *Sociologías*, 11 (21), 42-65.

Foucault, M. (1998 [1977]). *Historia de la Sexualidad I. La voluntad de saber*. México: Siglo XXI.

Fuller, N., y Pensantes, M. (2010). Políticas públicas contra la violencia conyugal. ¿Dónde estamos veinte años después? *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*, (4), 10-27.

Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. (2015). *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*. Ciudad de México: Fundar. Recuperado de <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/291273234-Diagnostico-sobre-los-refugios-en-la-politica-publica-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-Mexico.pdf>

Hasanbegovic, C. (2019). Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata*, 16 (49), 571-601.

Imind Strategic Consulting A.C. (2021). *Evaluación en materia de diseño del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos, Informe Final*. Recuperado de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-01-07-1/assets/documentos/Informe\\_final\\_ED\\_Refugios\\_U012.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-01-07-1/assets/documentos/Informe_final_ED_Refugios_U012.pdf)

Instituto Nacional de Desarrollo Social. (2020). *Cuarto Informe Trimestral del programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/587071/REFUGIOS\\_TERCER\\_INFORME\\_TRIMESTRAL\\_2020\\_FF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/587071/REFUGIOS_TERCER_INFORME_TRIMESTRAL_2020_FF.pdf)

Lerner, G. (1990). *La creación del patriarcado*. Barcelona: Ed. Crítica.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020. Recuperado de <https://www.gob.mx/indesol/documentos/lineamientos-de-operacion-del-programa-de-apoyo-para-refugios-especializados-para-mujeres-victimas-de-violencia-de-genero-sus-hijas-e-hijos-para-el-ejercicio-fiscal-2020>

National Housing Strategy del gobierno de Canadá. Recuperado de <https://www.placetocallhome.ca/what-is-the-strategy>

Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-NOR19.pdf>

ONU Mujeres. (2019). *Infografía Violencia Femicida en México*. Recuperado de [https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2019/Infografa%20Violencia%20ONU%20mujeres%20espaol\\_Web.pdf](https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2019/Infografa%20Violencia%20ONU%20mujeres%20espaol_Web.pdf)

Patró, R., y Limiñana, R. (2005). Víctimas de violencia familiar: consecuencias psicológicas en hijos de mujeres maltratadas. *Anales de Psicología*, 21 (1), 11-17.

Red Nacional de Refugios y Fundar. (2018). *Reporte de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento del Estado Mexicano de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. Recuperado de [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_MEX\\_31413\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MEX/INT_CEDAW_NGO_MEX_31413_S.pdf)

Rizo, L., Dueñas, L., y Santoyo, F. (2020). El síndrome de Estocolmo en mujeres mexicanas víctimas de violencia de pareja. *Anuario de psicología jurídica*, 30, 55-62.

Rojas, R. (1989). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés-UNAM.

Secretaría de Salud. (2018). *Sexto Informe de Labores 2017-2018*. Recuperado de [http://transparencia.salud.gob.mx/transparencia/rendicion\\_de\\_cuentas/pdf/6TOINF LAB1718.pdf](http://transparencia.salud.gob.mx/transparencia/rendicion_de_cuentas/pdf/6TOINF LAB1718.pdf)

Tijerina, J. (1999). Benchmarking, metodología de desarrollo y aplicación. *Tesis de Maestría en Ciencias de la Administración con Especialidad en Producción y Calidad, UANL*. Recuperado de <http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020126448.PDF>

Vázquez, A. (2021). Refugios para mujeres víctimas de violencia familiar, el reto más allá de la asignación del recurso público. *Buen Gobierno*, (30), 4-20.

Woodhall, J., Hamilton, S., Daoud, N., Matheson, F., Dunn, J. y, O'Campo, P. (2017). Establishing stability: exploring the meaning of 'home' for women who have experienced intimate partner violence. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32 (2), 253-268.