

Del dicho al hecho

Análisis y evaluación de la política de acceso
de las mujeres a una vida libre de violencia (2000 - 2009)

Teresa Incháustegui Romero
Edith Olivares Ferreto
Florinda Riquer Fernández

Del dicho **al hecho**

Análisis y evaluación de la política de acceso
de las mujeres a una vida libre de violencia (2000-2009)

Teresa Incháustegui Romero
Edith Olivares Ferreto
Florinda Riquer Fernández

Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en México (2000-2009)

Autoras

Teresa Incháustegui Romero
Edith Olivares Ferreto
Florinda Riquer Fernández

© 2010

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar
la Violencia contra las Mujeres
<http://www.segob.gob.mx>
<http://www.conavim.gob.mx>

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN: En trámite

Impreso en México / Printed in Mexico

Abraham González núm. 48, primer piso,
Col. Juárez, Cuauhtémoc, 06600, México, DF.

Índice

- Pág. 5 **Presentación**
Laura Carrera Lugo
- Pág. 9 **Introducción**
La evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia
- Pág. 17 **Capítulo I**
El marco interpretativo de la política de acceso a una vida libre de violencia y su pauta de desarrollo dependiente
- Pág. 45 **Capítulo II**
La pauta de desarrollo dependiente y las políticas públicas para erradicar la violencia contra las mujeres en México
- Pág. 97 **Capítulo III**
Comparación de políticas nacionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en Iberoamérica
- Pág. 129 **Capítulo IV**
Seguridad: nuevos paradigmas en la política integral de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Conclusiones

Sobre las autoras

Fuentes

Anexos

Anexo I. Siglas y acrónimos

Anexo II. Principales instrumentos internacionales de protección de derechos, y documentos de los sistemas Universal e Interamericano de Protección, que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos, universales y de las mujeres



Presentación

De manera lenta, pero sostenida sobre todo en el cierre del siglo XX, las naciones han avanzado en materia de estudio, reconocimiento y atención a la violencia que atenta contra los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Lamentablemente, el rubro menos atendido ha sido la prevención.

A poco más de 20 años de las primeras experiencias en el diseño y puesta en marcha de una política pública dirigida a garantizarles el acceso a una vida libre de violencia en nuestro país, resulta fundamental revisar el paradigma y evaluar el camino recorrido.

Por ello, La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), encomendó a tres connotadas especialistas en la materia —Teresa Incháustegui Romero, Edith Olivares Ferreto y Florinda Riquer Fernández— una evaluación innovadora a partir del reconocimiento de los aciertos, fallas y errores en los enfoques conceptuales, objetivos y metas, instrumentos y resultados logrados hasta ahora.

Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en México (2000-2009), examina las diferentes maneras como ésta ha sido colocada en la agenda pública durante los años recientes, así como la construcción de las diversas respuestas que los poderes públicos han dado a las mujeres en su lucha por vivir sin violencia.

La gran tarea de estudiar y evaluar los esfuerzos realizados comprende una apreciación de las políticas que se han puesto en marcha en México y en otros



países, tanto para identificar los conocimientos acumulados en el plano internacional y nacional, como para confrontar rasgos y problemas recurrentes en las prácticas específicas y, con ello, alumbrar nuevos enfoques, conceptos y estrategias que planteen soluciones a las dificultades encontradas en la realización de dichas políticas.

Integrado en un horizonte de análisis político con perspectiva de género, este sólido análisis en torno a los resultados de las intervenciones ensayadas en diversas coyunturas de nuestra historia reciente encierra múltiples lecciones para las mujeres, las instituciones y los gobiernos que están obligados a poner en marcha acciones consistentes, integrales y transversales que prevengan, atiendan, sancionen y erradiquen la violencia que viven las mujeres, una violencia caracterizada por su tenaz continuidad en todos los niveles y ámbitos de su vida privada y pública.

La persistente violencia nos desafía a reformular el paradigma, estructurando respuestas políticas eficaces que garanticen a mujeres y niñas transitar de una igualdad formal a una igualdad real en nuestra sociedad.

Laura Carrera Lugo
Comisionada Nacional

Introducción

La evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

El presente estudio revisa, en su primer capítulo, el marco de referencia que originó la política para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. El punto de partida es considerar que, como toda política, la de acceso a una vida libre de violencia es “un programa proyectado de valores, fines y prácticas” (Lasswell y Kaplan, 1950) que sufre una serie de aproximaciones sucesivas hacia el objetivo deseado (Lindblom, 1959). Al igual que sus congéneres de otros sectores de política, también tiene trayectorias de evolución o sucesión a partir de marcos discursivos y pautas formuladas de lo que es su cometido y sus medios para alcanzarlo, que se concretan en planes, leyes, decretos o actas.

Para analizar los cambios que se dan en el caso de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PAMVLV) se toma como referencia teórica el concepto de *path dependence* propuesto por Paul Pierson (2000) para el estudio comparativo de las instituciones responsables de las políticas sociales del Estado de bienestar, pero que se ha comenzado a aplicar también para el estudio comparativo de otras políticas públicas.

El enfoque de *path dependence* busca analizar las trayectorias que siguen las políticas públicas a partir de sus pautas de origen, bajo la premisa de que éste

marca su posterior desarrollo, a lo largo de las diversas coyunturas críticas en que son revisadas o ajustadas.

Para el estudio de políticas públicas, este enfoque implica el uso de una metodología que analice y explique el proceso evolutivo de las instituciones y políticas, considerando en cada coyuntura crítica los factores que refuerzan unas tendencias de cambio en vez de otras, así como las secuencias y los aspectos contingentes que determinan ciertos resultados. Se busca conocer los “efectos” que produce la retroalimentación positiva de los *paths* o pautas de desarrollo establecidos con antelación en las políticas y las instituciones, para los resultados presentes o futuros.

Lo fundamental de la teoría de *path dependence* radica en la idea de que en la acción social, toma de decisiones y formación de políticas, entre otras, se produce un efecto de *positive feedback* —o “retroalimentación positiva”—, de suerte que, una vez establecida una tendencia en la adopción de políticas, ésta se va reforzando con el paso del tiempo. En términos de Pierson, “los pasos dados en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección” (2000: 252).

La lógica de ello descansa en que los beneficios relativos que se obtienen por seguir la acción que está en marcha contrastan con el costo de abandonar la pauta adoptada; costo que aumenta a la larga. Pierson (2000) analiza esta cuestión mediante la “teoría de los rendimientos crecientes”, que también se toma de la economía. La tesis de partida es que los rendimientos producidos por una acción o una institución política siempre crecen, aunque puedan generar o desarrollar un círculo vicioso o no virtuoso.

Aplicada esta hipótesis a la exposición desarrollada en el primer capítulo, las coyunturas críticas en las que se han redefinido los marcos interpretativos y las propuestas tanto institucionales como de política pública en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, han consolidado un abordaje sintetizado en un modelo institucional y de intervenciones sectoriales que se ha venido aplicando y extendiendo por mediación de las organizaciones de mujeres y de los organismos internacionales como la Organización Panamericana de la

Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹

Como ha ocurrido en los casos de las políticas de bienestar, los cambios en la PAMVLV se orientan por los rendimientos crecientes (*positive feedback*) desde el punto de vista institucional, aunque contrario a lo que ocurre en otros casos las inversiones de esta última no reditúan lo esperado en materia de reducción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres, ni en cuanto a las garantías y protección de los derechos y vidas de las víctimas.

La razón de este bajo rendimiento se debe al traslape existente entre la trayectoria que ha seguido el proceso de constitución de la sujeta jurídica femenina, excluida originalmente del discurso jurídico, subsumida y negada bajo el universalismo abstracto androcéntrico o definido con figuras de minusvaloración a partir del reconocimiento, formulación y garantía de sus derechos individuales específicos, los derechos humanos de las mujeres, entre ellos el de una vida libre de violencia, con la trayectoria de una política pública destinada a resolver un problema complejo, multicausal, altamente dependiente de factores culturales, sociales y contextuales, como es el fenómeno de la violencia social, del que es parte estructural la violencia de género.

De esta manera, se ha homologado el modelo jurídico que coloca su centro gravitacional en un abordaje individual y penalista del problema de la violencia en contra de las mujeres, con la idea de que la PAMVLV debe ser una política

¹ Se considera que se trata de un modelo porque, de acuerdo con la propia definición que se hace en documentos oficiales de estos organismos, es una representación o caracterización teórica de los distintos componentes que deben integrar una ley o política pública dirigida a enfrentar la violencia contra las mujeres. Incluye los elementos técnicos y teóricos que definen, condicionan y afectan el problema, así como propuestas para que los países desarrollen, organicen y distribuyan los recursos destinados a atender las necesidades específicas relacionadas con el problema en cuestión. Además, la propuesta incorpora de manera articulada las medidas sobre los temas prioritarios, así como los arreglos institucionales necesarios para su implementación, evaluación y seguimiento. Asimismo, incorpora acciones específicas que relacionan la violencia familiar contra las mujeres con otras formas de violencia de género y políticas de equidad de género (OPS, 2003a: 2).

de penalización. En consecuencia, se subestima la influencia del entorno social en la generación de conductas violentas y reproducción de la violencia contra las mujeres.

El segundo capítulo pretende aplicar los alcances del ejercicio teórico construido en el apartado precedente para analizar la pauta de desarrollo y los resultados institucionales y de política pública logrados en México.

En el tercer capítulo se realiza un estudio comparado de las intervenciones y acciones ante el problema de la violencia contra las mujeres en México (2000–2009) y otras naciones como Brasil, Argentina, España y Costa Rica, a partir de los reportes institucionales, estudios e investigaciones disponibles. La selección de los casos se llevó a cabo considerando el nivel de desarrollo humano, las brechas de género, las características de la legislación en el tema de violencia y su forma de gobierno.

El objetivo de este capítulo es identificar, a la luz de la experiencia internacional, las buenas y malas prácticas de las intervenciones sectoriales, los problemas, las oportunidades y los impactos logrados en cada uno de los componentes de la PAMVLV: prevención, atención, sanción y erradicación. Bajo este tenor, se hace una breve descripción de las estrategias y acciones que se han propuesto para combatir la violencia como tal, así como su respectiva valoración por medio de la adjudicación de valores al cumplimiento de la ley y a la eficacia de los servicios, según se deriva de los informes al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.

Lo que se pretende es identificar los principales componentes y líneas de acción que se han desarrollado, su alcance y, sobre todo, definir los elementos que se recomienda incorporar en los planes y programas para incrementar su impacto. Así, se destacan los aspectos relevantes y significativos en la adopción y puesta en práctica de acciones específicas en aquellos sectores de política que han intervenido en la mayor parte de los programas y servicios de atención, y se identifican las áreas de oportunidad, los puntos de conflicto, aciertos y debilidades en las mismas.

Para este esfuerzo se retomaron diversos informes regionales de los organismos internacionales que intervienen en el tema, los estudios de académicos y académicas, y expertos y expertas regionales, así como los trabajos realizados en México. Se espera que con ello sea posible avanzar en la sistematización de este material y contribuir al estado del arte sobre las políticas de acceso a una vida libre de violencia en el país.

Por último, el cuarto capítulo coloca el acento en la construcción de una política que va más allá de las garantías procesales y de justicia: la sujeta jurídica ante la violencia, para delinear un marco de política que coloca la prevención de riesgos y la generación de condiciones de seguridad para las mujeres como el entorno necesario para alcanzar una vida libre de todas las formas de violencia. Después de todo, y a la luz de los procesos de globalización y de las múltiples dinámicas y procesos ambivalentes, no basta referirse a la violencia familiar, ya que es necesario considerar los nuevos conflictos y formas de exclusión que afectan la seguridad de las mujeres de manera considerable.

Lori Heise (1994) hace un recuento demoledor acerca de todas las formas de la violencia de género a lo largo de la vida de una mujer, en especial en las zonas donde el conflicto está más radicalizado:

- Violencia prenatal, aborto para seleccionar el feto en función del sexo; malos tratos durante el embarazo; embarazo forzado.
- Violencia en la primera infancia por el infanticidio femenino, extendido en ciertas regiones del mundo; malos tratos emocionales y físicos; menor acceso a los alimentos, a la atención médica y a la educación.
- Violencia en la infancia por la mutilación genital, el incesto, los abusos sexuales y la prostitución infantil.
- Violencia en la adolescencia por la pareja, que inicia en el noviazgo; relaciones sexuales bajo coacción económica; abuso sexual en el trabajo, acoso sexual y prostitución forzada.
- Violencia en la etapa de procreación por los frecuentes malos tratos infligidos a las mujeres embarazadas por sus compañeros; violación en el matrimonio; malos tratos y hasta asesinatos perpetrados por los propios compañeros sentimentales.

- Violencia criminal durante la vida productiva por explotación sexual e incluso feminicidio.
- Violencia en la ancianidad por malos tratos sobre viudas y ancianas; riesgos, amenazas y vulnerabilidades derivadas del desgarramiento del tejido social, de la anomia generalizada, del crimen organizado, encarnados en el tráfico de personas, la trata de mujeres, el trabajo forzado, la explotación social y el feminicidio.

Todo lo anterior exige múltiples aproximaciones preventivas para garantizar la seguridad de las mujeres, debido principalmente a que el temor, miedo e inseguridad que ellas experimentan fortalece su dependencia, debilita el ejercicio de su ciudadanía y las excluye del trabajo, la recreación y la participación ciudadana y política.

Por ello, el último capítulo busca, por un lado, ofrecer los elementos contextuales, teóricos y conceptuales para reconocer los esfuerzos que en la esfera pública, sobre todo internacional, se han venido haciendo para garantizar la seguridad de las mujeres y, por otro, introducir un conjunto de reflexiones que permitan establecer una intersección pertinente entre género y seguridad, con miras a desarrollar herramientas metodológicas y técnicas que, en términos de política pública, hagan operativa, potente, efectiva y productiva esa conexión práctica y discursiva.

Con esta intención se revisan diferentes paradigmas de género y seguridad, así como algunos modelos de gestión de la seguridad ciudadana y violencia de género que son referencia de “buenas prácticas” en Latinoamérica. Del mismo modo, se plantean lineamientos que pueden servir de base para cambiar la forma de configurar políticas de seguridad desde el enfoque de género, con las que se fortalezcan sociedades más justas, incluyentes y democráticas. En la realización de este trabajo contamos con la colaboración de la doctora Lourdes del Carmen Angulo Salazar y la valiosa asistencia de investigación de la maestra Rosalinda Ramírez Valdés, así como el apoyo del personal de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Capítulo I

El marco interpretativo de la política de acceso a una vida libre de violencia y su pauta de desarrollo dependiente

Como toda política, la de acceso a una vida libre de violencia es un programa proyectado de valores, fines y prácticas (Lasswell y Kaplan, 1950) que sufre una serie de aproximaciones sucesivas hacia el objetivo deseado (Lindblom, 1959). Al igual que sus congéneres de otros sectores de política, también tiene trayectorias de evolución o sucesión a partir de marcos discursivos y pautas formuladas de lo que es su cometido y sus medios para alcanzarlo, que se concretan en planes, leyes, decretos o actas.

Toda política también tiene una historia de la que es dependiente para su impulso, ya que los condicionantes históricos e institucionales que están en el origen de su nacimiento (*path dependency*) marcan su propio derrotero. En este sentido, está condicionada por estructuras pretéritas y capacidades estatales (*policy feedback*) que reflejan en cada momento el relativo poder de diferentes intereses y coaliciones políticas. Empero, los resultados nunca están establecidos del todo, ya que aun cuando las políticas de un periodo afectan los arreglos gubernamentales y las activaciones políticas de los grupos sociales que disputarán las posibles sucesiones, éstas admiten giros que pueden llevar a inflexiones en las pautas de desarrollo de las mismas.

La teoría de *path dependence* centra el adelanto político de las políticas e instituciones en la existencia de “coyunturas críticas” y “trayectorias de desarrollo” (Thelen, 1999: 387). Para analizar las políticas institucionales resulta fundamental examinar los momentos cruciales en la formación de las instituciones y de las políticas que se derivan en cada país, así como la forma y los medios en que se difunden las diferentes trayectorias institucionales entre las naciones.

Ya que se supone que las instituciones evolucionan adaptándose a las condiciones ambientales, aunque siempre sujetas o condicionadas por las trayectorias seguidas con anterioridad, la temporalidad, es decir, el momento en que se producen las coyunturas y la secuencia de los procesos en que surgen y se desarrollan, es relevante para distinguir los momentos de formación o de coyuntura en que se refuerzan los modelos surgidos.

Los procesos de sucesión de las instituciones y de las políticas respectivas son ininteligibles si no se consideran los marcos interpretativos que se generan para formularlas, pues los problemas sociales que ingresan en la agenda pública de las instituciones no existen por sí mismos: son “construidos” como problemas públicos por las actoras y los actores interesados que se mueven en múltiples escenarios intercambiando y confrontando discursos sustentados en marcos interpretativos distintos. En estos marcos se toman posiciones para formular los problemas; se resaltan ciertas perspectivas frente a otras; se asientan sus fines, objetivos y principios, y se eligen los medios y mecanismos para su concreción.

Es entonces cuando se pasa a la operación, por un proceso de traducción de estos marcos en pautas y mecanismos o regulaciones que quedan sujetos a los agentes responsables de su ejecución. Mediante la operación, los marcos se enfrentan a la realidad de los contextos institucionales y sociales particulares, experimentando desviaciones y ajustes que bien pueden cambiar o distorsionar sus objetivos, o bien, servir para corregir su rumbo y afinar sus objetivos, entre otros.

Para el caso de las instituciones y las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia es importante reconstruir esta trayectoria discursiva y analizar sus impactos en el desarrollo institucional, normativo y programático. Esto permitirá revisar el alcance y las marcas de estas coyunturas críticas en que se forjan los diversos enfoques y ámbitos de intervención, en las formulaciones de la política y, de esa manera, ponderar sus efectos.

Como bien han señalado Kathya Araujo, Virginia Guzmán y Amalia Mauro (2000), la historia de la formulación de la violencia como problema público es también la historia de la constitución de las mujeres como sujetas sociales, incluidas las trayectorias y estrategias de sus organizaciones para movilizar el tema en distintos contextos políticos hasta lograr su inclusión en la agenda pública, cuestiones que se concretan en la construcción y difusión de nuevos discursos y propuestas sobre las relaciones de género y el lugar que ocupa la violencia en el interjuego de estas relaciones.

En estos términos, la política pública de combate a la violencia contra la mujer es históricamente la primera reconocida como de género que asume el Estado, un caso exitoso de fijación de agenda (*agenda setting*), forma en la que se introduce un nuevo problema en la agenda pública y que sólo logran los movimientos sociales más maduros.

En este análisis resulta fundamental la relación entre las sucesiones de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PAMVLV, en lo sucesivo, para referirla de acuerdo con la legislación mexicana que lleva el mismo título) y las trayectorias de los procesos de constitución–deconstrucción de las organizaciones feministas y de mujeres en torno a este tema, ya que la sucesión de los distintos componentes y modelos de atención a la violencia contra las mujeres es subsidiario tanto de los marcos discursivos que sobre el fenómeno han construido las organizaciones civiles feministas como de su capacidad para introducirlos en la arena pública.

Las consecuencias de esto son muy amplias y variadas. Primero, porque los marcos discursivos o interpretativos de la política de acceso a una vida libre de violencia han derivado de la comprensión y experiencia del fenómeno, así

como de los resultados que se han obtenido con dicha política, pasados por el tamiz que han realizado las organizaciones civiles del movimiento feminista y las expertas en género.

Segundo, porque la sucesión de estos marcos discursivos o interpretativos está ligada en mayor o menor medida a la construcción de un dominio o campo de la política nueva, al menos en lo que hace a su racionalidad, finalidades, objetivos, prioridades, servicios, agentes involucrados para su atención y normas necesarias para el funcionamiento de todo el arreglo organizacional que tiene asociado.

Las diversas propuestas de marcos discursivos en torno a la violencia y su tratamiento son resultado de un ir y venir de doble vía. Por un lado, de la experiencia de la violencia por parte de las mujeres a la problematización, comprensión, teorización y conceptualización del fenómeno y, por otro, de la experiencia de las mujeres en la implementación de medidas y servicios para las víctimas a la problematización, teorización, conceptualización y replanteamiento de nuevas medidas y políticas de atención, que buscan superar los escollos encontrados en el camino de la experiencia en las diversas intervenciones.

Con estos elementos como hipótesis de trabajo, se establecerá el vínculo entre la sucesión de las diversas conceptualizaciones del fenómeno de la violencia hacia las mujeres con la construcción del campo o dominio de la misma, así como sus implicaciones respecto de los resultados alcanzados.

El análisis de las coyunturas críticas en las que surgen diversos conceptos y marcos interpretativos de la violencia en contra de las mujeres permitirá identificar la génesis y las secuencias de desarrollo (*path dependency*) que marcan una determinada forma de relación o trayectoria entre las organizaciones civiles feministas, que son las actoras sociales de la política, y las instituciones forjadas en esas coyunturas, estructurando un sendero que será decisivo en las ulteriores definiciones de la política.

Se revisarán tres aspectos estrechamente correlacionados: los discursos y propuestas surgidos en la comunidad profesional o en la coalición feminista defensora de la política de atención a la violencia, hasta llevar a la creación de

modelos de política; la constitución y el tipo de actores y actoras que impulsaron o impulsan el desarrollo y la adopción de estas políticas, así como la influencia que tienen o tuvieron en la conformación de la agenda con que se presenta a la sociedad, y las consecuencias de su implantación.

Como se señaló antes, la PAMVLV es un caso exitoso de lo que se conoce como fijación o establecimiento de agenda (*agenda setting*), logrado por las actoras feministas al ubicar como un problema de la agenda pública la violencia que sufren las mujeres por parte de sus parejas, patrones, tradiciones misóginas u otros agentes y contingencias de la sociedad. Se trata de una demostración de la capacidad comunicativa, en el sentido “habermasiano”, de las organizaciones feministas para argumentar y colocar el problema que viven las mujeres como un asunto de interés general, que amerita ser reconocido y asumido por los poderes públicos.¹

A lo largo de casi 20 años de existencia a nivel global, la PAMVLV ha desarrollado un conjunto de vertientes de intervención: la prevención, la atención a las víctimas, la sanción a los ofensores y la erradicación de conductas y valores que propician o justifican la violencia. Estas cuatro vertientes han sido definidas e incorporadas en las directivas de política y de legislación, derivadas de los diversos instrumentos y organismos internacionales, en el campo de la salud y los derechos humanos de las mujeres.

Tras años de experiencias nacionales y evaluaciones internacionales se ha venido decantando un modelo de legislación y de políticas con una serie de componentes que integra las modalidades de intervención pública y los servicios de atención que se aplican con mayor o menor puntualidad y eficacia en

¹ El análisis de cómo se fija un tema en la agenda es útil para saber no sólo cómo se resuelven los problemas sino también qué tipo de dificultades son objeto de intervención por parte de actores políticos, pues las agendas prefiguran resultados: su forma influye en las selecciones hechas a partir de ella misma (Riker, 1993).

distintos países.² El modelo propuesto aborda la violencia contra las mujeres en tres ámbitos: políticas y leyes que influyen en diversas áreas relacionadas con la equidad de género; legislación y políticas que influyen en la violencia de género, y políticas que influyen específicamente en la violencia familiar.

Los componentes propuestos se centran prioritariamente en las políticas que median en la violencia familiar en general y en las personas involucradas (víctimas y victimarios). Cada país debe desarrollar, además, macropolíticas que enfrenten las causas de la violencia y, al mismo tiempo, medidas específicas sobre violencia de género y familiar en las distintas intervenciones sectoriales (OPS, 2004).

Las intervenciones que forman el modelo incluyen componentes como servicios de salud y acceso a la justicia para las víctimas; programas y redes sociales de autoayuda; acciones para el empoderamiento de las mujeres que sufren violencia; acciones en el sector educativo y de comunicación social para la prevención de conductas violentas y sexistas; servicios de rehabilitación a ofensores, y recientemente intervenciones ligadas a las políticas de seguridad pública o seguridad ciudadana (Incháustegui, 2009). Se trata de vertientes y componentes necesarios o útiles para atender tanto las causas como las consecuencias del problema, que han derivado del estudio de la experiencia de las mujeres ante el fenómeno de la violencia y de las valoraciones periódicas que se han realizado en torno a los resultados y las restricciones en la aplicación de medidas para su atención.

Sin embargo, los encuadres de los estudios para la evaluación de logros y escollos, así como la elección de los cursos de acción para el desarrollo de la política y la selección de acciones adecuadas, han sido, en la mayor parte de los casos,

² A pesar de los avances en el diseño de políticas, se han enfrentado limitaciones en relación con los contenidos y la implementación de las leyes. Por ejemplo, algunas legislaciones no tipifican determinados delitos como la violación conyugal, la violencia sexual en el hogar, ni el acoso sexual. Asimismo, las sobrevivientes enfrentan serios problemas de acceso a la justicia debido a la cobertura de la protección que se les ofrece, la falta de patrocinio jurídico gratuito y los limitados servicios especializados con asesoramiento psicológico, médico y legal.

tributarios de los marcos interpretativos del fenómeno, generados por las propias organizaciones feministas nacionales o propuestos por expertas y expertos que son parte de los organismos internacionales o de los mecanismos de género nacionales e internacionales que, en diversos países, se han encargado de desarrollar enfoques de política sucesivos.

A ello habría que agregar el debate académico entre especialistas de disciplinas como la sociología, la abogacía, la ciencia política, la antropología y la psicología, entre las más activas, que se ha entablado a partir del surgimiento de legislaciones para penalizar la violencia en contra de las mujeres.

Para abordar estos perfiles del problema y valorar la virtud de cada una de las aproximaciones conceptuales al fenómeno de la violencia contra las mujeres, a continuación se analizarán los marcos interpretativos que se le han dado en coyunturas subsecuentes, con la intención de reconstruir en el discurso de estas conceptualizaciones el marco de las políticas de atención y sus implicaciones.

Los marcos interpretativos y la pauta de desarrollo dependiente

Todo problema percibido por la sociedad a través de grupos interesados en él ingresa a la agenda pública mediante la tematización o formulación del mismo. Esta tematización parte de la experiencia de los y las actoras sociales que lo perciben como importante o como manifestación inaceptable de algo que ocurre. Por último, para que un problema se inscriba en la agenda pública es necesario que primero se le defina, se propongan hipótesis sobre sus orígenes, se delimiten sus contornos y se propongan soluciones posibles.

Los marcos interpretativos de las políticas (*policy frames*), como bien lo señalan Pierre Muller e Yves Surel (1998), son prismas que actúan como mecanismos de selección que modifican la naturaleza, la audiencia y el sentido de los fenómenos percibidos, para hacerlos objeto legítimo de la acción pública. Su utilidad es hacer pasar esos filtros y formas de interpretación y los

diversos perfiles de los problemas considerados relevantes por algún grupo social, con el fin de hacerlos inteligibles y aceptables como algo importante para el resto de la sociedad.

En este sentido, los marcos refieren las maneras como se construye una forma de interpretación de situaciones complejas. Están conformados por estructuras de creencias, percepciones, valores y apreciaciones acerca del sentido y la complejidad de una situación. Son maneras de abordar y comprender los múltiples componentes de una situación y de presentar propuestas para transformarla.³ Como señala Mieke Verloo en María Bustelo Ruesta y Emanuela Lombardo, un marco interpretativo de política es “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (2006: 119). Por tanto, los marcos de política no son simples descripciones de la realidad sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma.

El método del *policy frame analysis* sirve para identificar los marcos dominantes o en conflicto entre sí en el discurso de los actores y las actoras sociopolíticas, y que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad y sugerir líneas de actuación.

³ El proceso para enmarcar un problema comienza con la existencia de una imagen vaga de una realidad —“situación problemática”, según John Dewey— a un proceso de selección de algunas dimensiones, características y relaciones sobresalientes seleccionadas de los múltiples elementos de la compleja realidad. Éstos reciben una organización coherente y se utilizan en la descripción del problema. Los elementos para la transformación de la situación provendrán de los establecidos en el marco. Hay dos tipos principales de marcos: retóricos y de acción. Los primeros están relacionados con las políticas adoptadas y se utilizan para discutir una situación, son recursos para la polémica y la argumentación. Los segundos se relacionan con las políticas en uso y sirven para orientar las decisiones frente a la situación. Con frecuencia, los marcos retóricos ocultan algunos de los elementos de los marcos de acción, que están destinados a ser aplicados. La razón es que en todo marco está la presencia de los intereses de quienes los conforman o los ponen en juego. Así, las y los actores influyen en las maneras como el marco define y aborda el problema y, viceversa, definen sus intereses a partir de la pauta creada por el marco (Rein y Schön, 1991).

El siguiente paso para incorporar un asunto en las agendas institucionales, justo después de la elaboración del marco interpretativo —y si se omiten los conflictos derivados de la interpretación y aceptación de las diversas formulaciones posibles que de un mismo problema pueden tener diferentes grupos de interés en la sociedad—, es su traducción en normas, prácticas y procedimientos de acuerdo con las lógicas políticas e institucionales en las que se inscribe, ya sea como problema de salud, educación o justicia, entre otros. De ahí se derivarán propuestas de servicios o programas públicos para su atención.

En el caso de la violencia contra las mujeres, interesa establecer la trayectoria de las formulaciones o los marcos interpretativos elaborados para su análisis. Es decir, las diferentes formas de percibirlo y representarlo, así como las alternativas que para su abordaje han realizado las actoras y los actores políticos involucrados: sean éstos movimientos y organizaciones feministas, organismos internacionales y nacionales de la mujer o comunidades profesionales. A partir de ellos será posible examinar las pautas de desarrollo que se han determinado para las políticas públicas de atención de la violencia contra las mujeres, con el fin de valorar qué tanto contribuyen al conocimiento de los perfiles del problema; qué tanto responden a las necesidades para su atención, y qué tanto las políticas, normas y acciones en que se han traducido han sido eficientes y adecuadas para su erradicación.

El análisis que se pretende elaborar parte del supuesto de que el marco interpretativo de un problema —en virtud de su capacidad para interpretar, filtrar y comprender un problema, así como de orientar las formas para su abordaje en acciones prácticas— es un elemento clave que marca, desde la coyuntura de emergencia de una política, una pauta de desarrollo dependiente para las políticas que se le derivan.

El segundo elemento presente en la conformación de la pauta de desarrollo dependiente es la coyuntura conformada por las condiciones endógenas y exógenas que determinan el tipo de cambios que pueden darse. Es preciso reconocer que los rasgos fundantes de la *path dependency* de una política —aquéllos que enmarcan o constituyen su legado y que por ende delimitan los cursos de elección que pueden tomarse en el futuro avance de la misma— no

por fuerza se generan en un solo momento o coyuntura histórica, aunque ciertamente puede ocurrir así. Todo depende de la fuerza política del actor o la actora principal interesada en el tema, de la capacidad propulsora de la coalición defensora de la política que se forma en un momento y lugar determinado, y de las condiciones de la coyuntura.

Un ejemplo es el programa de política de ajuste estructural impulsado por el Consenso de Washington, con el que comenzó un largo periodo de cambios que transformaron la posición del Estado en la regulación de la economía y la generación de bienestar social. Ese programa no hubiera logrado imponerse durante los años del crecimiento industrial (1950–1970). Sin embargo, sí fue posible 30 años después, en una coyuntura de *estanflación* económica (1972–1982), desempleo, finanzas públicas deficitarias y debilidad del funcionamiento de los sistemas nacionales de partidos y de las formas de representación de intereses corporativos.

El programa tampoco se hubiera logrado implementar en forma tan rápida y casi sin oposición sin la intervención de actores internacionales de gran peso como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), expertos internacionales, *think tanks* y demás organizaciones y fundaciones que fueron parte de la coalición defensora de la “política del lado de la oferta”. Todos ellos elaboraron marcos interpretativos de la crisis, con lo que se orientó la elección de cursos de política *ad hoc* al nuevo paradigma de crecimiento económico. Gracias a ello, en menos de una década se integró un programa de reformas estructurales e institucionales a diversos niveles con rasgos definidos en su pauta de desarrollo dependiente: privatización, subcontratación, subrogación de servicios públicos, devolución de competencias públicas a actoras y actores privados, descentralización, desregulación, entre otros.

El caso de la PAMVLV tiene semejanzas y diferencias respecto del ejemplo anterior. Ha sido una política propulsada por organismos internacionales y grupos de expertos y expertas, así como por organizaciones civiles feministas, nacionales e internacionales, que han tenido un papel central en la elaboración de los marcos interpretativos. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurrió con el programa neoliberal, los principales actores y actoras son orga-

nizaciones que tienen un lugar subordinado en las arenas políticas. Además, sus propuestas reman a contracorriente del androcentrismo del derecho y las instituciones políticas, sin contar que las coyunturas críticas favorables a sus reivindicaciones son más variables y casuísticas. Por ello, el proceso de institucionalización de la PAMVLV y su incidencia en el conjunto de las acciones públicas han sido más lentos y tortuosos.

El estudio comparativo del proceso de institucionalización de esta política muestra que en algunos casos la demanda de las mujeres por el reconocimiento de la violencia que se ejerce sobre ellas como un problema público pudo cobrar cierta centralidad política de la mano de procesos de redemocratización o transición del autoritarismo a la democracia, como en el caso de España, Brasil, Chile, Argentina, Grecia, Portugal, Turquía y México, en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX.⁴ En otros casos, ha sido resultado de las directivas de neorregionalización o integración regional, como en el Este de Europa.

De cualquier forma, los tiempos para generar los rasgos fundantes de las pautas de desarrollo dependiente de las políticas de igualdad, incluida la de combate a la violencia, son más prolongados y accidentados que en el caso de las políticas económicas o sociales. A escala global, la creación de instituciones y políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia se ha llevado, en promedio, 20 años. Con todo, aún no se han consolidado modelos de probada eficacia, no sólo para perseguir y sancionar a los perpetradores y procurar justicia a sus víctimas sino también para prevenir y erradicar las prácticas violentas. Al respecto, todavía queda largo trecho por recorrer.

La sucesión de conceptos sobre violencia contra las mujeres —el cómo debe entenderse y abordarse— es un buen referente de estos tránsitos coyunturales. Desde las primeras formulaciones de violencia sexual (acoso) hasta la domés-

⁴ La práctica de la violencia contra las mujeres en las cárceles, durante las dictaduras latinoamericanas en los años setenta del siglo XX, hizo aceptable hablar de la violencia contra las mujeres tanto en la calle como en la casa, al interior de los movimientos políticos opositores. Esto proporcionó a los movimientos y a la teoría feminista latinoamericana una situación única desde la cual analizar los límites de lo público y lo privado, y las formas de hacer política para democratizar el régimen de género (Jaquette, 1994).

tica, familiar, de pareja, conyugal y de género, hay una trayectoria que evidencia cambios, giros, traslaciones de enfoque, tensiones y torsiones que muestran la negociación y el conflicto entre los y las actoras involucradas en su traducción a la agenda pública, a través de legislaciones o políticas públicas. También son evidentes rasgos que permanecen como marcas de origen.

A lo largo de ese accidentado proceso se destacan cinco rasgos fundantes de la pauta de desarrollo dependiente de esta política. Estos permanecen en los diversos ajustes y redefiniciones de la misma y se han refrendado y ajustado en diversas coyunturas críticas:

- Su estrecho vínculo con la lucha de las mujeres contra la dominación de género.
- El reconocimiento del ámbito privado como un campo de intervención para la vigilancia de los derechos de las mujeres.
- La emergencia de la mujer como sujeta política y de derecho.
- La jurisdicción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el cuerpo de leyes y normas, como parte de sus derechos humanos.
- La penalización del modelo de política de combate a la violencia, en tanto se castiga a los ofensores al considerarse que los actos de violencia hacia las mujeres son delitos contra sus derechos.

En cuanto a los momentos o coyunturas críticas en las que se han refrendado y redefinido los conceptos que dan continuidad y cambio a esta política, pueden distinguirse siete:

- La definición de la violencia sexual como la quintaesencia de la dominación sobre la mujer, desde los años setenta hasta los noventa del siglo XX.
- La asimilación de la violencia contra las mujeres como violencia doméstica en los años ochenta.
- La violencia familiar como una forma de tensión y conflicto entre los derechos de las mujeres y el resto de las formas de maltrato (1980–1990).
- La violencia de pareja o violencia conyugal, como la forma típica del conflicto de género.
- La violencia de género como la expresión política de la lucha contra el dominio patriarcal.

- La violencia institucional como expresión de la responsabilidad del Estado ante la violencia contra las mujeres.
- El modelo ecológico como marco comprensivo para una política de prevención de todas las formas de violencia.

Interpretación y *path dependency*

Como ha señalado Raquel María Osborne Verdugo,

[...] uno de los grandes logros del feminismo contemporáneo es que cambió nuestra comprensión de la sexualidad y de las relaciones entre mujeres y varones, al identificar la violencia sexual como un elemento importante en el mantenimiento de la subordinación de las mujeres, al proporcionarles nuevas vías para la comprensión de su situación y al impulsar la creación de recursos para combatir dicha violencia. Ha conseguido que se entienda la violación no como un delito en contra del honor de las familias, sino como un asalto violento cometido contra las mujeres, no sólo por extraños, sino también por los maridos, padres y personas cercanas. Ha promovido las denuncias por malos tratos a las mujeres, insistiendo en abandonar su consideración como un asunto privado y personal entre los miembros de una pareja. De igual manera, ha acuñado el concepto de acoso sexual que destapa la realidad para referirse a los avances sexuales no deseados y que por generaciones las mujeres han tenido que sufrir principalmente en el trabajo (2008: 100).

Lo que apunta esta autora se revela desde la primera enunciación de violencia contra las mujeres: el acoso sexual (*sexual harassment*). De él emanan los rasgos señalados antes y que van a marcar la pauta de desarrollo dependiente de la política de combate a esta violencia.

La noción de acoso sexual emerge del feminismo de los años setenta, como fruto de la reflexión de algunas feministas norteamericanas y británicas en torno a sus experiencias en el mundo laboral y escolar. Fueron las estadounidenses quienes

acuñaron el término *sexual harassment* y denunciaron la existencia de chantajes sexuales en el ámbito laboral, comúnmente considerados como conducta "normal". También lograron el establecimiento de la primera legislación contra el acoso sexual en el trabajo durante la segunda mitad de esa década. Estos hechos se difundieron en otros países de sistema jurídico anglosajón, luego a Europa y de ahí a Iberoamérica, aunque el problema se abordó de acuerdo con la tradición jurídica de cada nación (Ferrer Pérez y Bosch Fiol, 2006).

El acoso sexual se define como una conducta intrusiva o indeseada de los hombres en la vida de las mujeres. En un inicio se le consideró, más que como un fenómeno ligado a la dominación sexual, como un conjunto de prácticas y actitudes que infantilizaban a las mujeres en el trabajo, obstaculizaban su integración o negaban su valor como profesionales. La idea base es que el acoso sexual manifiesta una relación de poder y se encuentra íntimamente relacionado con la situación desventajosa y de inferioridad de las mujeres en el mercado de trabajo. Se trata, pues, de una expresión del poder masculino, destinada a intimidar y a subordinar a toda mujer que ha decidido dejar la casa y aventurarse a la vida. En palabras de Catherine A. Mackinnon, una de sus primeras formuladoras, el acoso sexual es

[...] toda imposición indeseada de requerimientos sexuales en el contexto de una relación de poder desigual [...] Tiene lugar principalmente porque las mujeres ocupan posiciones y funciones laborales inferiores; al mismo tiempo, el acoso sexual coadyuva a mantener a las mujeres en tales posiciones [...] El acoso sexual es un fenómeno que afecta a un grupo definido por el sexo de las personas que lo componen: las mujeres, para tratarlas de una manera especial que tiene repercusiones deplorables y ataca su condición de trabajadoras. El acoso sexual impone restricciones a las mujeres que no se aplican a los hombres. Las priva de posibilidades que pueden beneficiar a los empleados masculinos sin condicionantes sexuales. En definitiva, crea dos normas para el empleo: la una para las mujeres, comprensiva de exigencias sexuales, la otra para los hombres, sin estas exigencias (1987: 23).

El tema adquirió resonancia en la década de los ochenta, a raíz de una serie de juicios que conmovió a la opinión pública norteamericana por sus connotaciones políticas, sexuales y sociales. Para entonces, se estimaba que en Estados Unidos 92% de las mujeres había sido sexualmente atacada de alguna forma o acosada sexualmente, y 44% de ellas había sido víctima de violación o tentativa de violación. En esta coyuntura crítica confluyen dos factores:

- La entrada masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, que se produce como efecto del *boom* económico de los años sesenta y setenta, interpretada socialmente como un hecho negativo y una amenaza para los hombres. La resistencia masculina a esta situación adoptó la forma de discriminación sexual, concretada en la asignación de trabajos con bajos salarios y sin promoción y, en otros casos, en la explotación de su presencia en los negocios. En este marco, los “favores sexuales” o el sometimiento a comportamientos sexualmente ofensivos fueron considerados condiciones tácitas para el empleo, abarcando desde la contratación y la conservación del propio trabajo, hasta el cambio a otro empleo o la promoción. El mensaje era relativamente claro: las mujeres eran, en primer lugar, objetos sexuales y, sólo en segundo lugar, trabajadoras valiosas.
- Esta experiencia da origen a una importante labor de investigación sobre el acoso sexual desde los centros académicos, enfocada básicamente a los aspectos psicosociales del fenómeno. Se buscaba identificar el alcance del problema y cuantificar los costos sociales tanto para las víctimas como para las empresas donde éstas trabajaban. La multiplicación de los estudios tanto de carácter teórico como empírico fue detonada por resoluciones legales que reconocieron que el acoso sexual era un tipo específico de conducta prohibida.

De esta experiencia surge el *primer rasgo* de la *path dependency* de la política de combate a la violencia contra las mujeres: su carácter de lucha contra la dominación de género. A partir de las formas en que se devela la construcción del fenómeno del acoso sexual, las mujeres identificaron pautas comunes propias de la forma en que los varones se relacionaban con ellas, tanto en el trabajo como en la calle: miradas, comentarios, tocamientos, requerimientos sexuales y en algunos casos incluso la violación. Estas pautas se interpretan como con-

ductas de apariencia sexual mediante las cuales los hombres pretenden ejercer poder sobre las mujeres. Con base en estas formas y en sus propias experiencias, las mujeres identifican el acoso sexual como

[...] una especie de política sexual que tiene como cometido establecer y dejar muy en claro el lugar diferente que ocupan las mujeres y los hombres en la sociedad; colocando a los hombres en la posición de sujetos y decretando la posición de objetos para las segundas. Así, el acoso sexual fue conceptualizado como una: “conducta masculina indeseada y no correspondida, que afirmaba el *rol sexual* de una mujer por encima de su función como persona y como trabajadora” (Wise y Stanley, 1992: 59).

Kate Millet también señala que “el sexo es una categoría social impregnada de política [puesto que es una relación de poder donde] la mitad de la población [...] se encuentra bajo el control de la otra mitad” (1995: 32 y 34). Por su parte, David Finkelhor (1985) subraya el aspecto de la supremacía masculina sobre la femenina e indica que la victimización sexual o su amenaza son útiles para ejercer “control sobre la mujer”, para castigarla, ponerla en orden, socializarla —“educarla”— o mantenerla dentro de la categoría subordinada que le fue asignada.

Dos obras clásicas de la época superan la concepción de la violencia contra las mujeres como un tema personal para definirla como un problema social y estructural cuyo origen está en el patriarcado y su finalidad es mantener la situación de manifiesta subordinación de la mujer: *Política sexual* (1969), de Kate Millet (1995), y *Contra nuestra voluntad: hombres, mujeres y violación* (1975), de Susan Brownmiller (1981).

Por ejemplo, Millet refiere que el sexismo ha moldeado en las mujeres una “ingeniosa colonización interior más resistente que cualquier tipo de segregación y más uniforme, rigurosa y tenaz que la estratificación de clases” (1995: 93). De acuerdo con su propuesta, esta relación de poder y dominio sexual se legitima a través de la autoridad en lo legal, cultural y social, donde un sexo está subordinado al otro. Explica que el acoso sexual es también “el resultado del temor de los hombres a la diferencia que representa la mujer y de su impulso de

penetrarla, ya sea literal o simbólicamente, y así colonizarla: de ese modo, pasa a ser suya, por lo que ya no es diferente ni amenazadora” (Millet, 1995: 93).

En el discurso feminista, el acoso sexual es un mecanismo de control para mantener una relación de dominación / subordinación que convierte a la mujer en un objeto del que se puede disponer a conveniencia. Se trata de una forma de organización social que se legitima a través de la institucionalización y socialización de normas y sistemas de creencias, que se actualizan día a día y que preservan e invisibilizan una práctica cotidiana, tolerada, normalizada e incluso festinada por la cultura seductiva. En virtud de esta operación de invisibilidad y normalización, muchas mujeres que sufren acoso sexual suelen no identificarlo como una agresión.

El origen del acoso sexual se encuentra en el patriarcado moderno que se consolidó por medio del confinamiento de la mujer a la esfera doméstica y del control del hombre sobre ella dentro de esa esfera. Al patriarcado se agrega el capitalismo, que requiere que las mujeres trabajen tanto fuera como dentro del hogar. Por este motivo, el acoso sexual funciona como el principal medio de control masculino sobre las mujeres en el trabajo.

No obstante, la aparente primacía del trabajo o la escuela como centros del acoso sexual fue reemplazada muy pronto por un encuadre más amplio. Susan Wise y Liz Stanley así lo consideran al señalar que “todas las conductas de acoso sexual están enlazadas por el hecho de que representan una intrusión indeseada y no buscada, por parte de un hombre, en los sentimientos, pensamientos, conductas, espacio, tiempo, energías y cuerpo de una mujer” (1992: 81).

Por último, el concepto de acoso sexual se inscribió en las siguientes coordenadas:

- El acoso sexual no está confinado al espacio laboral ya que puede presentarse en cualquier escenario de interacción social entre mujeres y hombres.
- Su carácter “sexual” atañe esencialmente al hecho de que es una ofensa o una agresión infligida por una persona del sexo masculino contra otra del sexo femenino, por lo que, si bien puede tener la forma de acercamiento seductor, su finalidad no es otra que el ejercicio de poder por parte del varón sobre la mujer (Wise y Stanley, 1992).

- Cualquier hombre puede acosar sexualmente a cualquier mujer. Por ello, el acoso sexual no es “un tipo particular de conducta [sexual] que pone de manifiesto un atípico hombre, en un lugar concreto [el trabajo] sino una estrategia de dominación más amplia y generalizada, que abre pauta a todas las formas de agresión sexual” (Wise y Stanley, 1992: 81).

Así, el acoso sexual emerge como una categoría “generalizada” para caracterizar una forma de dominio, contra el cual han de armarse, defenderse y luchar las mujeres. La sexualidad se revela como el duro núcleo del poder patriarcal que sujeta y subordina a las mujeres, en sus cuerpos, en sus vidas, en sus libertades y movimientos. Como señala Gilles Lipovetsky, y como también lo formularon Kate Millet y Shulamith Firestone, el feminismo de los años setenta se identificó plenamente con la interpretación de dominio patriarcal basado en el dominio sexual:

Es a través de la sexualidad como el varón ejerce su poder sobre la mujer; lejos de reducirse a una función natural, el sexo aparece como el efecto e instrumento del poder falocrático, como un punto de inflexión en las relaciones de dominio que los hombres establecen con las mujeres. Las leyes, las representaciones, la moral, la psicología, los roles relativos a la sexualidad, todo converge para asegurar la supremacía viril y la subordinación femenina (Lipovetsky, 1997: 61).

En este marco, el acoso y su interpretación como dispositivo de la política sexual de dominación se resignifica como un síntoma de la condición femenina de las mujeres modernas, quienes desafían el orden de género que las confinaba al hogar para salir del ámbito privado-doméstico y conquistar el trabajo, las universidades, las calles, los espacios lúdicos y todos esos lugares vedados para sus congéneres en siglos anteriores. Por ello, el control y la erradicación del acoso sexual se constituyen como el núcleo fundamental de la reflexión y la movilización feminista de los años setenta. De esta forma inicia la emancipación del género femenino en su conjunto.

Es entonces cuando surgen las reivindicaciones de la plena autonomía sexual, así como las movilizaciones contra la prohibición del aborto (“dueñas de nuestras vidas, dueñas de nuestros cuerpos”) y las demandas por una legislación punitiva en torno a la violación, entre otras. Todo ello enlazado a la conciencia de que la emancipación de las mujeres no se podía producir a partir de un esquema social propio de una sociedad organizada por el poder patriarcal, cuya base y raíz es el dominio masculino sobre los cuerpos de las mujeres.

Sin embargo, hay otro elemento implícito en esta formulación genérica que tuvo un amplio impacto sobre las políticas contra la violencia hacia las mujeres. De acuerdo con ésta, el acoso sexual puede ser posible gracias a un desequilibrio de poder de los hombres posicionados en una jerarquía superior a las mujeres. Por eso, es una conducta sexista que sólo puede ser ejercida por varones. Desde esta perspectiva, no existe diferencia entre los varones acosadores y los varones que no lo son, ya que la conducta acosadora no es sustancialmente distinta del resto de conductas que llevan a cabo los varones con las mujeres (Wise y Stanley, 1992).

Una vez que se concibió el acoso como una conducta sexista que sólo pueden tener los hombres —y puesto que todo hombre está en condición de ser acosador— es muy corto el paso que se tiene que dar para deslizarse en el binomio víctima–victimario, condenada–verdugo, a escala genérica.

Como ha señalado Judith Butler (2006), este camino sólo dejaba dos opciones: una guerra entre los sexos para subvertir el poder masculino y desde ahí reconfigurar la estructura misma de lo social, o afirmar el discurso de las diferencias y desplegarlo, consolidado ya el plano formal de las libertades políticas, jurídicas y sociales de las mujeres. No obstante, este último camino implicaba un riesgo: erigirse sobre las mismas categorías diferenciadoras arraigadas en la tradición cultural y patriarcal donde lo femenino había sido configurado.

Elizabeth Badinter (2003), al igual que otras feministas, cuestiona justamente este desliz hacia la generización de la violencia en contra de las mujeres y generalización de la categoría de potenciales victimarios, del feminismo de los años

setenta y ochenta. Badinter critica las legislaciones y codificaciones penales que han acompañado el desarrollo de las políticas sobre la violencia contra las mujeres en el mundo occidental, pues han convertido a todas las mujeres en víctimas y a todos hombres en potenciales criminales.⁵

El *segundo rasgo* de la pauta dependiente de desarrollo, y que establece la interpretación del acoso sexual en las sucesivas políticas de acceso a una vida libre de violencia, es la inclusión y ruptura del orden privado: un orden sobre el cual el Estado de los siglos XVII al XX tiende un velo de ignorancia que invisibiliza lo que ocurre dentro de las fronteras de lo doméstico, la familia o la empresa privada, en lo que tiene que ver con la mujer. Después de todo, en los primeros dos siglos de la modernidad a ésta se le consideró como un no sujeto desde el punto de vista jurídico y ciudadano, sobre todo en lo referente a su cuerpo y sexualidad, concebidos tanto en su función reproductiva como de goce, propiedad y utilidad, al servicio del marido, padre o patrón.

La ruptura de esta división entre lo público y lo privado, en el orden del derecho y la pugna por el reconocimiento del ámbito privado como un lugar de peligro y amenaza para la integridad física, conlleva una exigencia: la intervención del Estado en el espacio privado para evitar los riesgos y castigar a los ofensores.⁶

⁵ Empero, el reconocimiento de este sesgo no debe ser motivo para la adopción de los planteamientos abolicionistas, a los que en ocasiones parece adherirse Badinter (2003), que se desentienden de la problemática del género al proponer la descriminalización o despenalización de un conjunto de conflictos sociales, entre ellos la violencia sobre las mujeres, propugnando por el contrario en favor de la administración no violenta de los conflictos que puede dejar intactas las formas sexistas de dominación.

⁶ Durante más de dos siglos, del XVII al XX, el Estado simuló no intervenir en el ámbito privado de la familia, cuando en realidad estableció a ésta como un espacio excluido del reino del monopolio del Estado para aplicar la ley con el uso de la violencia legítima (Max Weber *dixit*), ya que en el seno familiar el padre o jefe de familia podía ejercerla como parte de sus prerrogativas de autoridad contra cualquier miembro de la misma. Así, actuando a nombre de la autoridad del Estado, como tutelar de la norma social, el padre-esposo podía ejercer en casa la misma violencia legítima que el Estado realizaba al castigar y penalizar a los individuos antisociales en el orden público.

El primer cuestionamiento a esta dicotomía público / privado fue sintetizado por el feminismo de los años setenta bajo la consigna “lo personal es político” (Kate Millet): componente movilizador hacia la acción transformadora de una “política sexual” que urgía a la constitución de las mujeres como un agente político colectivo, que reconoce la especificidad de su condición y la traslada hacia lo público. El grupo de autoconciencia será el mecanismo detonador de esta conciencia colectiva sobre la opresión y también la vía para el análisis de la violencia sexual sufrida.⁷

“Lo personal es político” es el lema de combate que caracterizará buena parte del pensamiento feminista contemporáneo, lo que conlleva la redefinición del ámbito de la política convencional. Si bien no elimina del todo la distinción entre lo público y lo privado, sí cuestiona radicalmente su articulación cuando reivindica que nada debe excluirse de las consideraciones públicas y de la vigilancia del Estado, en las violaciones y los ultrajes sexuales que se producen en el ámbito laboral, escolar y familiar.

La exigencia de reconocimiento de la división construida entre estos dos espacios complementarios, pero jerarquizados, tiene significados distintos para los hombres y para las mujeres. La demanda feminista de los años setenta establece un *path* de ruptura frente a las formas convencionales de lo político y de la política. La relación entre los sexos es política, en tanto relación de poder, mientras esferas de la vida antes relegadas a la privacidad, como la sexualidad o la familia, pasan a ser descritas como centros de dominación proclives al abuso y la coerción, como espacios de lo político y de la lucha de las mujeres por la emancipación. De aquí emerge la mujer como sujeta política, *tercer rasgo* de la pauta de desarrollo dependiente.

⁷ Como apunta Ana de Miguel, entre otras especialistas, las mujeres comenzaron a reunirse y a comprender de forma espontánea que los “problemas personales”, como la discriminación en el trabajo asalariado, la ausencia de placer sexual o la asignación de ciertos papeles “femeninos” eran en realidad producto de una estructura social que había que analizar y cambiar. En esta línea, una de las aportaciones más significativas del movimiento feminista fue la organización en pequeños grupos de autoconciencia. Éstos consistían en que cada mujer del grupo explicase las formas en que experimentaba y sentía su opresión, para propiciar “la reinterpretación política de la propia vida” y poner las bases para su transformación.

El elemento que constituye el *cuarto rasgo* en la *path dependency* de la política de combate a la violencia contra las mujeres es el paso lógico y subsecuente al cuestionamiento de las concepciones tradicionales de la política y de lo político. Esto es, el cuestionamiento al derecho y la justicia patriarcales androcéntricas para abordar el problema de la justicia ante la violencia sexual que se produce en el ámbito privado, con el surgimiento del feminismo legal entre los años ochenta y noventa.⁸

La conciencia en torno a la necesidad de desnaturalizar el ámbito de lo privado, politizándolo, abriéndolo al debate público y desmitificando su pretendida determinación naturalista como algo presuntamente biológico y específico de las mujeres, se formula como el camino para poner fin a la reproducción del patriarcado y construir una identidad femenina autónoma.

Como rasgo, deriva hacia la búsqueda de recursos de intervención de la política estatal en el ámbito de lo privado y de la defensa de los derechos de las mujeres, a principios de los años ochenta y en algunas variantes del movimiento feminista. Es decir, al Estado —esa expresión del patriarcado institucionalizado, criticada desde muchas trincheras del propio feminismo— se le ve como un recurso legal para poner fin al patriarcado. Desde mediados de los años setenta

⁸ El feminismo legal (*Feminist Jurisprudence* y *Critical Legal Studies*) se funda a partir de cuestionamientos diversos de teóricas feministas, como Catherine Mackinnon, Carol Smart, Nancy Fraser, Alda Facio y Elena Larrauri, entre otras destacadas académicas. Basado en la crítica epistemológica del universalismo androcentrista, implícito en la ciencia moderna, estas autoras han cuestionado la imparcialidad, objetividad y moralidad de las teorías del derecho basadas en el patriarcado moderno. En palabras de Carol Smart (1994), el derecho, a partir de toda una serie de supuestos androcéntricos que tiene implícitos, es una práctica y una teoría que tiene consecuencias jurídicas, materiales y reales para la mujer, que implica una revisión profunda antes de usarlo en favor de éstas. El feminismo legal no es un movimiento de contornos definidos y nítidos sino un conjunto de doctrinas, autoras y autores que tienen en común algunos puntos básicos, como entender que la mujer sigue ocupando una posición de subordinación, que tal situación es injusta y que el derecho, no sólo como sistema de normas sino como conjunto complejo de reglas, métodos, principios y procedimientos, coadyuva al mantenimiento de la realidad discriminatoria (véase también García Amado, 1992: 13–42).

habían surgido ya formulaciones y propuestas de cambio en las legislaciones vigentes, para penalizar la violación y otras formas de violencia sexual.⁹

Paradójicamente, esta situación lleva al feminismo a apelar a uno de los instrumentos privilegiados del control social patriarcal: el derecho penal, que es, a juicio de este mismo feminismo legal, un poder de género que desde su surgimiento construyó un imaginario femenino para castigar a las mujeres reales, transgresoras del orden social y del dominio masculino en la sociedad (Zaffaroni *et al.*, 2000; Carlen, 1983).

El feminismo de la igualdad encabezará esta apuesta por abandonar la estrategia de situarse “fuera del sistema” (como proponía el feminismo más radicalizado) con la aspiración declarada de “introducir las reivindicaciones y la agenda de género en el proyecto común de la sociedad” (Amorós y De Miguel Álvarez, 2005). Pero la empresa pronto revelaría los escollos que las determinaciones del propio discurso jurídico occidental establecen para abordar los derechos de una sujeta o un sujeto fuera de su racionalidad y sus cánones. Primero, por el no reconocimiento de actos que se realizan en la esfera privada, como los abusos sexuales y las violaciones, y después por el hecho de que muchas otras conductas que las mujeres percibían como abusivas no eran consideradas siquiera como lesivas, lo que las dejaba sin protección legal.

De acuerdo con el derecho penal patriarcal de Occidente, la mujer no podía ser siquiera víctima, porque todas las variantes del abuso sexual se englobaban bajo las figuras de actos deshonestos, faltas contra la moral, delitos contra el honor,

⁹ El Tribunal Internacional de Delitos contra la Mujer, inaugurado el 8 de marzo de 1976, en Bruselas, concebido a imagen de grandes procesos como el de Nuremberg y organizado como un evento opuesto al Congreso de Naciones Unidas de 1975, que se celebró en la ciudad de México, contó con la presencia de más de 2,000 mujeres de 40 países. En este Tribunal se discutieron múltiples temas, entre ellos, la mutilación genital, el abuso infantil y la violación. Se propusieron diferentes formas de acción, incluyendo la creación de organismos de ayuda a las víctimas y cambios en la legislación sobre el tema. Durante los meses siguientes, estas acciones comenzaron a desarrollarse en Italia, Alemania occidental, Gran Bretaña y Francia, no sólo en lo relativo a los cambios legislativos sino también en cuanto a la concienciación popular sobre la gravedad de la violencia contra las mujeres y la impunidad de la que esos delitos habían disfrutado hasta el momento (Anderson y Zinsser, 1992).

delitos contra la familia y denominaciones similares. Considera, a casi todas ellas, sólo como faltas o agresiones en contra del padre, la familia, el marido, pero no en contra de la mujer que fue víctima directa. Por esta razón, los medios para el resarcimiento de las faltas, las agresiones y los delitos pasaban por el matrimonio de la mujer raptada con su secuestrador o violador, o alguna otra forma de reparación al varón directamente agredido.¹⁰

El feminismo legal denuncia que las leyes que niegan derechos a las mujeres son irracionales, subjetivas y no universales, porque están basadas en un modelo abstracto racional androcéntrico. Los principios fundamentales del derecho feminista son, por el contrario, “el reconocimiento de las mujeres como ‘personas’; el reconocimiento de la violencia sexual como delito grave, análogo a otros delitos de violencia contra las personas, por tanto [con razón de suficiencia] para imponer de oficio la intervención institucional” (Amorós y De Miguel, 2005).

El feminismo legal busca producir normas que reconozcan el derecho de la mujer a constituirse en la víctima directa de estas agresiones. En palabras de Tamar Pitch (2003), se trata de constituirla en sujeta de derechos sobre su cuerpo y su sexualidad y, en función de este reconocimiento, producir

¹⁰ La paradoja era, y es todavía en muchos aspectos y países, que para los códigos penales vigentes los actos que podían ser lesivos para las mujeres ocurrían en el ámbito privado y eran perpetrados sobre personas que no eran sujetas de derechos: las mujeres. En aquellos casos en que el derecho penal les reconocía agravios lesivos, la afectación no se adjudicaba a la víctima sino a su dueño y señor, ya fuera el marido o el padre. Si una mujer era asesinada o asesinaba se consideraba una afectación también a la propiedad de otro hombre, lo que obligaba al “dueño” de la mujer a pagar por el daño. Los delitos sexuales estaban concebidos como delitos contra el honor de quienes tuvieran el derecho sobre las mujeres. Una mujer no era deshonrada, lo era su padre, su marido o hasta su patrón, ya que ellas carecían de honor. Así, el concepto de mujer se configura alrededor del hombre, son ellos quienes definen cuándo una mujer es honesta, cuando no ha sido penetrada por otro que no sea su marido o señor. La violación se consideraba como todo acto sexual no aprobado por el padre o el amo y, por ello, el honor puede salvarse si el violador se casa con la ofendida. Tampoco se consideraba violación a la ocurrida dentro del matrimonio o la familia. Asimismo, en caso de haberse deshonrado a la mujer, son los hombres los únicos que pueden reclamar. Sólo la mujer honesta o con señor es digna de protección (véase Pitch, 2003).

normas represivas que penalicen estos actos y comportamientos.¹¹ Así, los delitos asociados con la violencia sexual pasan de ser contra la moral y el honor a contra la mujer y sus derechos.

De esta manera, se transita al *cuarto rasgo* de la pauta de desarrollo dependiente de la política de la violencia: la jurisdización, que es la incorporación de los derechos de las mujeres como derechos humanos de una persona particular, para incorporar éstos a todo el *corpus* de normas jurídicas, constitucionales y secundarias que les dan viabilidad y garantía.

El *cuarto rasgo* lleva asociada la idea de que el recurso a la ley, a través de la producción de nuevas leyes que subviertan el derecho patriarcal, es lo que se requiere como principio de solución al problema de la violencia contra las mujeres. Pero con esto, reflexionar y analizar el problema se hacen dependientes de la producción y aplicación de leyes persecutorias y penalizadoras.

En cuanto al *quinto rasgo* en la pauta de desarrollo dependiente, la penalización de la política de acceso a una vida libre de violencia contra las mujeres, para Elena Larrauri (2007) implica que el derecho penal se coloca como el instrumento más adecuado en la estrategia de proteger, procurar la igualdad y dotar de mayor poder a las mujeres. La movilización y promoción de estas leyes conduce simbólicamente el tema de las relaciones de género, de la sexualidad a la violencia. Las consecuencias de esta pauta son:

- El aumento del interés feminista por el derecho y su uso por parte de las mujeres.
- La apertura de las relaciones de género al estudio, tratamiento y arbitraje de jueces, psicólogos, abogados, médicos, policías, entre otros.
- La simplificación de la complejidad de las relaciones entre mujeres y hombres, al convertirla en una relación de culpables y víctimas (inocentes)

¹¹ El feminismo legal incluye un amplio espectro de argumentos para efectuar reformas legales: la pretensión de que el sexo resulte indiferente como criterio legal, y la idea de que para ser “verdaderamente neutral” el derecho debe tener en cuenta la actual subordinación de las mujeres y elaborar normas cuidadosamente diseñadas para rectificar y superar esta injusta desigualdad. Cada uno de estos argumentos identifica un aspecto diferente del derecho y denuncia su fracaso en el intento de ser racional, objetivo y universal.

“dejando de lado la exploración de las conexiones entre la construcción de las mujeres como víctimas y la construcción de las mujeres como autoras de un delito [y también como autoras de violencia contra niños, niñas, ancianos, ancianas, enfermos y enfermas] es decir como culpables (detenidas y condenadas) (Pitch, 2003: 184).

- La individualización de la política de atención y la focalización de la misma al tratamiento de las víctimas.

En términos de política, los cinco rasgos descritos han dado lugar a un modelo de atención con intervenciones, básicamente, en tres ámbitos: políticas y leyes que influyen en diversas áreas relacionadas con la equidad de género; legislación y políticas que influyen en la violencia de género, y políticas que influyen específicamente en la violencia familiar. Los componentes propuestos se centran en las políticas que actúan en la violencia familiar en general y en las personas involucradas (víctimas y victimarios), en las distintas intervenciones sectoriales en materia de justicia, salud, desarrollo social y educación.

Es preciso apuntar que estos rasgos de la *path dependency* se han ido reforzando en las diversas coyunturas críticas internacionales y nacionales de la política. Son consistentes en lo referente a fortalecer la incorporación de la violencia en contra de las mujeres como un ámbito de política y en particular eficaces para consolidar a la mujer como sujeta de derechos, y al ámbito privado (familiar, escolar o laboral) como parte de dominio regulatorio del Estado en lo referente a los derechos de las mujeres y las víctimas de violencia.

Esta pauta de desarrollo dependiente, como señala María Luisa Maqueda Abreu (2007), implica la toma de conciencia acerca de la necesidad de desnaturalizar el ámbito de lo privado, politizándolo, abriéndolo al debate público, desmitificándolo como algo presuntamente biológico y específico de las mujeres para poner fin a la reproducción del sistema (patriarcal) y construir una identidad femenina autónoma, que deriva con el tiempo y los sucesivos avances del movimiento feminista en una intensa alianza con los poderes del Estado. Poco a poco, la superación de esa dicotomía entre lo público y lo privado —la ideología de las “esferas separadas”— deja de ser

un proyecto interno del mejor feminismo para convertirse en una estrategia política convencional de un sector del movimiento de mujeres que busca el apoyo institucional a partir, sobre todo, de uno de los instrumentos privilegiados de control social: el derecho penal. La apuesta es, dicen Celia Amorós y Ana de Miguel Álvarez, el decidido abandono de la apuesta por situarse fuera del sistema.

En la actualidad, hay serias dudas y divisiones en el feminismo teórico y en el político sobre la eficacia que el derecho penal pueda aportar en un proceso de transformación social como el ligado a la modificación de las estructuras de dominación de género. En especial en lo que hace al tratamiento de un fenómeno tan complejo y multifactorial como la violencia que se presenta en diversos contextos y victimiza tanto a mujeres como a niños, niñas, ancianos, ancianas, discapacitados, discapacitadas, entre otros. Un problema que puede adoptar modalidades diversas y que al parecer no es suficientemente abordado a partir de enfoques focalizados en las mujeres o en el ámbito doméstico.

El debate sobre la pertinencia del encuadre que surge de estos cinco rasgos para abordar la violencia y para construir políticas para su atención y erradicación, así como la eficacia de las medidas que se le derivan, es intenso y para nada exento de contradicciones. En lo que se refiere a la simplificación de la violencia al binomio agresor / víctima, María Jesús Izquierdo (1998) señala, por ejemplo, que a partir de estos rasgos se atribuye el monopolio de la violencia a una de las dos partes: al hombre, condensándose la pasividad en la mujer. A juicio de esta autora, la respuesta institucionalizada ha sido “armar un brazo vengador” que castigue al agresor y defienda a la víctima, pero sin sacar a la mujer de su posición, ni contener al hombre. Agrega que olvida la dimensión estructural de las relaciones hombre / mujer. Se criminaliza y patologiza el hecho violento, convirtiéndolo en un problema legal o psiquiátrico, pero se le desconsidera como lo que principalmente es: un problema político generado por condiciones estructurales de dependencia económica y minusvalía política y simbólica que quedan intocadas con la penalización.

Así, se pone el acento en el castigo del agresor o en el tratamiento psicológico de la baja estima de la víctima, sin descontar que la intervención del Estado se procura cuando la violencia ha rebasado ciertos límites, la mujer ha sufrido daños físicos graves, está en riesgo su vida o la separación legal no ha puesto fin a la violencia y al acoso.

Al emular la violencia de género y la violencia sexual con la violencia en contra de las mujeres se reduce y sesga aún más el problema, lo que limita los enfoques prácticos para tratarlo. En este sentido, es preciso evitar tanto los enfoques pluridimensionales que complejizan el fenómeno, pero que terminan difuminando las causas, como los focos de la PAMVLV en lo relativo a los aspectos restrictivos y simplificadores que terminan sujetando todas las modalidades de violencia a la que sufren las mujeres.

El problema de fondo parece ser la confusión o el traslape del proceso político de constitución de la violencia contra las mujeres como un asunto público y de derechos humanos de las mismas, que exige la intervención del Estado y el garantismo de la ley a esta nueva sujeta jurídica. En suma, la política de la política (*politics of policy*) y la política pública para el tratamiento de la violencia en contra de las mujeres se refiere como un problema estructural, delimitado a contextos específicos. Mientras lo primero exige la protección y el acceso a la justicia de las víctimas, lo segundo tiene que ver con transformaciones sociales, culturales e institucionales que rebasan, con mucho, las posibilidades de las nuevas legislaciones.

Capítulo II

La pauta de desarrollo dependiente y las políticas públicas para erradicar la violencia contra las mujeres en México

El objetivo de este capítulo es caracterizar la política pública en materia de violencia contra las mujeres en México. En este marco, pretende reconstruir las etapas en la conformación de esta política mediante el marco conceptual desarrollado en el primer capítulo. Se analizará la trayectoria dependiente de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PAMVLV) en las diferentes coyunturas críticas y la resultante que se deriva de estos distintos momentos. Además, recoge los estudios disponibles en la materia, en un intento por delinear la pauta de desarrollo dependiente de la política pública que se ha puesto en marcha para enfrentar la violencia contra las mujeres y destacar sus principales características.

El acercamiento permite constatar la escasa reflexión que ha merecido el tema en los círculos académicos. Existen algunos trabajos referidos a evaluación de acciones sectoriales (Ávila Burgos, Cahuana Hurtado y Aracena Genao, 2007) y a la prestación de servicios (Méndez Hernández et al., 2003). En cambio, sobre las modificaciones en materia legislativa sí hay una extensa bibliografía, centrada en las limitaciones del sistema de impartición de justicia para brindar atención adecuada a las mujeres víctimas, sobre todo de violencia familiar (Pérez Duarte, 2002b; Pérez Duarte y Salinas, 1997), además de otros textos

que señalan los avances en la armonización de las leyes al respecto (INMUJERES, 2002).¹ Por último, están los trabajos basados en el protocolo de investigación *La Ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia*, llevados a cabo por la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 1998).²

El debate sobre políticas públicas tiene más de cinco décadas de desarrollo, desde el trabajo de Harold Lasswell publicado en 1951. A lo largo de esos años, uno de los asuntos en discusión fue la misma definición de políticas públicas. Existe acuerdo respecto de que se trata de acciones y, para algunos autores y autoras, también de omisiones, comúnmente expresadas en planes, programas y proyectos gubernamentales que:

- Parten o se formulan a partir de la construcción de algún hecho social como problema de interés estatal en diálogo y disputa con actoras y actores de la sociedad civil.
- Implican un conjunto de decisiones.
- Se generan, o cuando menos se procesan, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

¹ Cabe mencionar los análisis realizados por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados sobre las políticas de igualdad (2008b y 2008c), que incluyen las acciones gubernamentales en materia de violencia contra las mujeres, así como los análisis que ha realizado sobre armonización de la legislación a partir de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y de presupuestos para acciones para el cumplimiento de la ley.

² Con base en dicho protocolo, entre 1996 y 1998 se realizó el primer análisis *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina* (Sagot, 2002). En el caso de México, la Asociación Mexicana contra la Violencia a las Mujeres, AC (COVAC) realizó para el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en 2002, el *Estudio sistemático de la ruta crítica de atención a mujeres afectadas por violencia*. En 2005, en Guanajuato, Myrna Ledesma Arvizu realizó, para el Instituto de la Mujer Guanajuatense, el estudio titulado *Escenarios de la ruta crítica: diagnóstico de los modelos de atención en las instituciones públicas de asistencia social y jurídica legal en Guanajuato*. En 2006, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se realizó un diagnóstico acerca de la oferta y demanda de servicios para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en Zacatecas, que incluyó dentro de sus estrategias la "Ruta crítica" (López, 2006). Se sabe que en Baja California Sur se ha realizado un diagnóstico basado en el protocolo de la ruta crítica. También se cuenta con las investigaciones de Florinda Riquer (2007, 2008 y 2009).

Francesc Pallares (1988: 143) hace una distinción de utilidad para los propósitos de este texto, ya que señala que la acción de gobierno no se expresa directamente a través de las políticas sino de productos de la acción. El producto de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y ámbito determinado. En cambio, los resultados se refieren al impacto de dicha política en la sociedad.

Tal distinción interesa porque se analizarán, en este caso, los productos de la acción; es decir, el quehacer del gobierno en materia de violencia contra las mujeres, no los resultados o impactos de estas acciones. La razón es simple: hasta ahora, las acciones de política pública están en la etapa de construcción más que enfocadas a abatir los niveles de violencia contra las mujeres en sus distintos ámbitos de ocurrencia.

Otro aspecto relevante para el presente ejercicio se refiere a la relación entre políticas públicas, régimen político y gobierno. De acuerdo con Pedro Medellín Torres,

[...] las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran.

¿Por qué el régimen político? Porque marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados, así como las condiciones (de gestión presidencial o trámite parlamentario) que determinan su ciclo de existencia [...]. ¿Por qué el gobierno? Porque, considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas. Por una parte, porque los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera en

que se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad y [desde] un Estado. Y, por otra, los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino porque a través de las políticas públicas los gobiernos conducen [o buscan conducir] a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida (2004: 7-8).

Aunque no se trata de caracterizar al régimen mexicano a partir de la llamada “transición democrática” ni al “gobierno de la alternancia”, sí interesa dejar planteado que parte de la explicación en torno a las peculiaridades de la política pública en materia de violencia contra las mujeres ha de darse considerando su relación con el régimen político y los cambios en el gobierno, en tanto todo nuevo régimen

[...] no sólo altera la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal [...] la materialización del proyecto político de cada régimen actúa sobre y a través de una estructura burocrática preexistente [de suerte que] los intentos del nuevo régimen por generar congruencia entre proyecto y aparato, pueden llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, lo que conlleva a que se generen resistencias y se susciten comportamientos tendentes a desvirtuar el sentido de las decisiones o de las acciones de política pública (Oszlak, 1980: 16-17).

Como se buscará documentar, las acciones gubernamentales en materia de violencia contra las mujeres en México han cobrado su propio carácter al instrumentarse a través de estructuras burocráticas preestablecidas. Por tanto, cargan con su propia impronta.

Además del régimen político y la cultura institucional o la racionalidad burocrática, el análisis sobre políticas públicas tiene que considerar la territorialidad e institucionalización del orden como ejes claves de la relación entre el Estado y el régimen político. Según Medellín Torres,

[...] la territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. Por su parte, la institucionalización del orden define la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva (2004: 22).

Ambos ejes adquieren particular importancia porque las acciones en relación con la violencia contra las mujeres, desde las modificaciones jurídicas hasta las acciones de sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios de distintas dependencias de los ámbitos estatales y municipales, se han instrumentado de manera distinta y desigual.

Los hitos de las coyunturas críticas que marcan los avances, giros y modalidades adoptados en las acciones emprendidas para combatir la violencia, tanto por parte de las organizaciones sociales feministas como de las agencias gubernamentales, han marcado a lo largo de las dos décadas una pauta de desarrollo dependiente centrada fundamentalmente en la creación de legislaciones para atender el problema y establecer algunos servicios, muy a tono con la tradición jurisdista mexicana que consiste en resolver problemas sociales mediante la promulgación de leyes que con frecuencia sólo se quedan en buenas intenciones. Desde luego, eso no demerita que se haya logrado romper el patriarcalismo jurídico mexicano con la apertura del coto cerrado de lo privado —ámbito del exclusivo dominio masculino sobre la mujer— a la intervención del Estado en garantía de los derechos femeninos.

Sin embargo, el garantismo jurídico que se ha construido en México en torno a los derechos humanos de las mujeres a lo largo de casi 20 años, sobre todo en el caso de la violencia, está lejos de ser homogéneo en toda la República. Como lo muestran varias investigaciones (Olamendi, 2007; Pérez Duarte, 2002a, y Pérez Duarte y Salinas Beristáin, 1997), persisten grandes diferencias entre las legislaciones de cada entidad. Por tanto, está en juego una amplia diversidad de criterios que muestran graves omisiones y preocupantes retrocesos, como el caso de la penalización del

aborto, inclusive en casos de violación, riesgo de salud de la madre y malformación fetal, que se habían legalizado algunos años atrás en 18 entidades de la República.

Hay que agregar, además, que la voluntad política para dar respuesta y enfrentar la violencia de género por parte del Estado mexicano no ha reflejado un esfuerzo paralelo entre los tres poderes de la unión ni en los tres niveles de poder.

Desde la década de los ochenta del siglo XX, los legislativos estatales iniciaron los primeros esfuerzos en relación con leyes de prevención de la violencia familiar que hasta 2006 involucraban a 31 estados. En ese año se emitió la primera legislación federal en la materia, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), con la que se ha ido homologando buena parte de las leyes estatales. No obstante, el proceso aún está incompleto, ya que las novedades legislativas no siempre involucraron la reforma a los códigos penales y civiles que sería necesaria para dar paso firme a la implementación de prácticas.

Esta cuestión, empero, no es óbice para reconocer la existencia de diversas acciones, servicios e intervenciones, a nivel local, desde los años ochenta. De modo general se puede afirmar que estas acciones consisten en lo siguiente:

- Acciones para responder a los compromisos internacionales asumidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).
- Mecanismos legales, en especial en lo referente a la promulgación de leyes en contra de la violencia hacia la mujer y la violencia familiar.

En cuanto a los mecanismos legales, de 1991 a 2009 se han desplegado tres cuerpos jurídicos referentes a violencia: la legislación sobre violencia familiar; la legislación sobre violencia sexual, y la legislación sobre violencia de género, emulada a violencia en contra de la mujer.

Respecto de estos tres cuerpos jurídicos cabría hacer dos consideraciones generales. La primera, que en el contexto mexicano existe una primacía de leyes en torno a violencia familiar, similar a lo que ocurre en el resto de Latino-

américa. Ésta se desarrolló entre 1996 y 2003, y básicamente es de carácter administrativo, no penal. Se extiende a todas las entidades federativas, por lo que constituye, hoy en día, la base de la política de combate a la violencia. La segunda, que se trata de una reglamentación sobre delitos sexuales cuyo rasgo más general es la ausencia de la mujer como víctima directa, además de que no cumple con los estándares internacionales.³

La impunidad para los casos de violencia en contra de las mujeres en México se basa en tres problemas fundamentales: el bajo nivel de denuncias registradas y la subestimación de los niveles de violencia sexual y doméstica; la existencia de un marco legal inadecuado para la prevención, protección y el castigo, y una laxa implementación de los estándares legales existentes. Estos tres factores se refuerzan mutuamente: una implementación laxa de la legislación vigente hace que las víctimas tengan una menor propensión a denunciar los delitos que padecen, mientras que el bajo nivel de denuncias registradas reduce el grado de presión social requerido para llevar a cabo las reformas legales necesarias.

La construcción de la violencia de género como asunto de política pública y la pauta de desarrollo dependiente

En México, la existencia de la política contra la violencia hacia las mujeres es producto de la larga lucha de las organizaciones sociales de mujeres. Aunque

³ De acuerdo con el Informe sobre México de Human Right Watch 2006, en muchos estados resulta altamente deficiente el marco legal mexicano para el tratamiento de la violencia sexual y doméstica. En siete de ellos no se penaliza la violencia doméstica de manera específica, mientras que en 17 sólo se sanciona la violencia "reiterada" en la familia. En 13 estados las relaciones sexuales con una menor seducida (estupro) sólo son consideradas delito si el o la menor era "casta" u "honesta" al momento de la violación, mientras que en 11 estados el estupro no se penaliza si el responsable del crimen posteriormente contrae matrimonio con la víctima menor de edad. El incesto es definido como una relación sexual "consensual" entre padres e hijos o entre hermanos, dado que de acuerdo con esta definición el incesto es un delito contra la familia y no contra la integridad física del niño, la niña o las mujeres.

también es preciso agregar la importancia que los gobiernos mexicanos del siglo XX dieron a la presencia y el prestigio del país en el ámbito internacional. En este sentido, fue decisiva la adopción del Estado mexicano de tratados y convenciones internacionales en la materia que establecen responsabilidades y obligaciones para los gobiernos. Como resultado de la combinación de factores internos y externos, a lo largo de los años ochenta y mediados de los noventa se fueron generando instrumentos jurídicos y acciones que hoy conforman la política de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La integración de la violencia contra las mujeres como asunto de política pública en México se puede sistematizar a través de cuatro coyunturas críticas, en las cuales se forma una pauta de desarrollo dependiente con rasgos similares a la que se establece a nivel regional, aunque con características propias de la cultura institucional mexicana y sujeta a los vaivenes del escenario político nacional, desde 1988 en vertiginoso proceso de cambios y giros entre las fuerzas políticas en su disputa por la hegemonía y el control del resultado final de la transición democrática mexicana.

La periodización que se utiliza considera cinco criterios para la distinción de cada uno de los momentos o coyunturas: la coyuntura política; la visibilidad del problema; el tipo de actoras y actores involucrados en el tratamiento de la violencia; el tipo de legislación, y las acciones puestas en marcha.

Primera etapa

La lucha por el reconocimiento de la violencia sexual (1973–1987)

En México, al igual que en otras partes del mundo, la violencia contra las mujeres constituyó la expresión más dramática e infame del “cuerpo para otros”. Las feministas mexicanas se identificaron en torno a un dolido cuerpo que debía ser liberado. Las formas de liberación no supusieron, en origen, dar batalla en el campo de la *polis*, ni siquiera en el de la sociedad civil (Riquer y Castro, 2003), entonces prácticamente inexistente debido al modelo Estado céntrico establecido en el siglo XX, sino en el pequeño grupo donde se pondría —en común, entre mujeres— la experiencia de la opresión para, juntas, libe-

rarse. De ahí surgieron las primeras organizaciones para atender la violencia contra las mujeres.

Fueron las organizaciones feministas las primeras en atender este problema. Según muestra Bárbara Yllán (2000), el modelo de atención y prevención que adoptaron tuvo sus orígenes en la experiencia de los centros de autoayuda establecidos por las organizaciones feministas norteamericanas para asistir a las víctimas de violencia sexual. Se trataba de grupos de ayuda mutua centrados en técnicas de apoyo y contención psicológicas, donde las mujeres trabajaban colectivamente las experiencias sufridas en diversas etapas del ciclo de violencia. El propósito era recobrar la autoestima y generar el soporte necesario para romper el círculo de la relación violenta.

Este modelo fue variando de forma gradual, del enfoque clínico psicológico a una visión social e institucional más compleja, en la que va ganando terreno la idea de poder denunciar y la demanda en favor de la sanción de los ofensores. De esta manera, se cierra el círculo que unía los recursos emocionales dados a las mujeres —empoderamiento— con la procuración de justicia, y la atención a la salud física y psicológica de éstas, lo que forja un modelo de servicios más integrado. El espíritu de esta pauta de desarrollo de la política cristalizó en México años más tarde en un modelo de legislación de corte administrativo más que penal, que se fue generalizando con muy pocas variaciones en todo el país entre los años noventa y hasta 2005.

A fines de los setenta, algunas de las organizaciones feministas convocadas, en 1978,⁴ por la Coalición de Mujeres Feministas asumían públicamente la

⁴ En 1976, el Movimiento Nacional de Mujeres (MNM) y el Movimiento Feminista Mexicano (MFM) crearon la Coalición de Mujeres Feministas con tres banderas de lucha: maternidad voluntaria, despenalización del aborto y contra la violencia hacia las mujeres. En 1979, la Coalición entregó a la Coalición de Izquierda el Anteproyecto de Ley de Maternidad Voluntaria para su presentación en la Cámara de Diputados. El Anteproyecto quedó congelado en comisiones de la Cámara. El resultado de la lucha por una adecuada definición jurídica de la violación, mayor penalización, el trato de víctima de delito y reparación del daño, así como por la tipificación del delito de hostigamiento sexual y la regulación del abuso sexual, corrió mejor suerte que la lucha por la despenalización del aborto.

demanda de que el Estado reformara el Código Penal para castigar la violencia sexual y el maltrato contra las mujeres.⁵ Dicha demanda se trasladó al terreno del derecho y a la exigencia de atención pública y directa para las víctimas por medio de tratamiento psicológico, que, se creía, contribuiría a que las mujeres se reapropiaran de sí.⁶

De este replanteamiento surgió una deliberación, más técnica que política, respecto de los modelos de atención. Desafortunadamente, el tema aún no está documentado. Sin embargo, se puede afirmar que la disputa central se relaciona con el peso otorgado al tratamiento psicológico, médico y jurídico de las víctimas en los servicios de atención y con el lugar asignado al agresor en el proceso de recuperación de la mujer violada.

De acuerdo con Gerardo González Ascencio (2005), la intervención del Estado se dio a fines de los años ochenta e inicios de los noventa, cuando se impulsaron cambios legales para el reconocimiento de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. El Distrito Federal, asiento de las organizaciones feministas más movilizadas y articuladas, fue el primer estado del país en impulsar algunas de las reformas legislativas. Autores como Patricia Duarte (1996), Bárbara Yllán (2000) y Linda Stevenson (1999) coinciden en señalar que las reformas adoptadas en el Distrito Federal marcaron la

⁵ Las organizaciones feministas mexicanas se bifurcaron en torno a los típicos posicionamientos del feminismo ante el Estado: por un lado, el liberal, que le demandó reconocer su reclamo por derechos y trato igualitario, al tiempo que debía erigirse como interlocutor obligado de sus demandas, y, por otro, el radical, que mantuvo que el Estado mismo era la coronación del patriarcado contra el que se luchaba. Para quienes hacían eco del feminismo de la igualdad era fundamental denunciar el carácter patriarcal del derecho, por lo que la batalla en el orden legal y legislativo implicaba relocalizar la violación y otras conductas como delitos de violencia contra la mujer (entre ellas, el hostigamiento sexual), además de reconstruir todo el orden jurídico desde la perspectiva de género (Toto, 2002).

⁶ En ese contexto, y en el caso del Distrito Federal, en 1979 se creó el Centro de Apoyo a Mujeres Violadas (CAMVAC) y en 1989 el COVAC. Desde luego, no sólo en el Distrito Federal se formaron centros no gubernamentales de atención a mujeres víctimas de violencia de género. Desde la década de los ochenta empezaron a brindar este apoyo diversos lugares en toda la república. Sin embargo, no hay un recuento preciso, aunque se pueden mencionar, entre otros, el Centro de Atención de la Mujer de la ciudad de Colima.

pauta para el resto de las entidades por la claridad e integralidad de los cambios realizados en esta primera etapa.⁷

González Ascencio (1995) señala que en 1984 la fracción parlamentaria del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) recogió un proyecto integral de modificaciones a la ley de delitos sexuales, elaborado por destacadas feministas un año antes. Esta iniciativa de reformas, con intenciones de modificar el Código Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, consistía en despojar a la violación del contexto primordialmente sexual que la legislación mexicana le asigna, resignificando este delito como una conducta que afecta “la integridad personal” de la ofendida y no sólo su “libertad sexual”. También se proponía una reparación integral del daño, la facilitación de la comprobación del cuerpo del delito vía la revalorización de la denuncia de la ofendida y el aumento de la punibilidad para evitar que el presunto responsable gozara del beneficio de la libertad bajo fianza.

El reconocimiento de la violencia sexual contra las mujeres como un asunto visible, que requería la intervención del Estado, se tornó un discurso para los políticos de todos los signos en 1988, ya que, junto con el tema de seguridad ciudadana, apareció en los programas de campaña de varios candidatos a la Presidencia de la República. Gracias a ello, en 1991 se logró finalmente el consenso parlamentario necesario para reformular el Código Penal con un “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero

⁷ Los cambios legales promovidos en el Distrito Federal se orientaron a redefinir los delitos sexuales tipificados en el Código Penal. El hostigamiento sexual fue uno de los temas que generó amplio debate público, a pesar de la existencia de varias iniciativas para convertirlo en delito desde 1983. En 1984, por medio de una iniciativa del Ejecutivo, se modificó el Código Penal para el Distrito Federal con el propósito de impedir que el presunto responsable de violación pudiera gozar del beneficio de la libertad bajo fianza. Se aumentó la pena de este delito: de dos a seis u ocho años de prisión. Luego, se ampliaron los límites del concepto de cópula para separarla de la “violencia conyugal” a nivel sexual, lo que dio paso a la noción de “abuso sexual”. Se liberó el delito de estupro de conceptos atávicos como castidad y honestidad de la víctima y se suprimió la posibilidad del perdón mediante el casamiento del estuprador con su víctima (González Ascencio, 2005). Dentro de las modificaciones propuestas deben contabilizarse también las que buscaron considerar el delito de violación entre cónyuges como un tipo penal.

común, y para toda la República en materia de fuero federal” relacionado con los delitos sexuales.⁸

Lo mismo sucedió con el Código Civil, donde la violencia se convirtió en una causal de divorcio, se tipificó la violencia psicológica y se incluyó el abandono de hogar y de personas, así como el incumplimiento u omisión de los deberes alimenticios, como casos de violencia económica. Además, la prueba de paternidad basada en el análisis de ADN, después anulada como prueba válida por un juez del Tribunal Supremo, se incluyó como evidencia para sustentar las querelas por abandono de hogar o incumplimiento de las obligaciones alimentarias. Se equiparó y aumentó a 18 años la edad para contraer matrimonio y se cambió la frase “la esposa podrá trabajar cuando no dañe la moral de la familia” por “los cónyuges podrán trabajar en cualquier actividad que sea lícita”, para ampliar el margen de autonomía de las mujeres en relación con el trabajo y la movilidad de las mismas (Duarte, 1996).

En consecuencia, en esta etapa se establecieron los rasgos de la *path dependency* de la política ya señalados en el capítulo anterior:

- La violencia sexual como la expresión más clara del dominio masculino sobre el cuerpo de la mujer y por tanto como un problema derivado de las estructuras de subordinación de las mismas.
- La violencia contra las mujeres como un problema que se da en los ámbitos privados y públicos, que atenta contra la libertad y los derechos de éstas, por lo que se requiere la intervención del Estado.
- La consideración de las distintas expresiones de la violencia contra las mujeres como delitos y la necesidad de que las víctimas reciban sobre todo atención psicológica y reparación del daño moral.
- Las organizaciones feministas o de mujeres como sujetas políticas que irrumpen en el espacio público a partir del reconocimiento y la formulación de propuestas de política pública en la materia.

⁸ La reforma señalada formó parte de una propuesta integral que contempló modificaciones a los tipos penales de violación, estupro, atentados al pudor (ahora abuso sexual) y raptó (ahora como una modalidad de la privación ilegal de la libertad), así como la tipificación, por primera vez en México, del llamado “hostigamiento sexual”.

Estos rasgos no se consolidan uniformemente en la legislación ni en las intervenciones públicas que ocurren a partir de los servicios y programas en marcha. Incluso, se pueden identificar resistencias variadas, retrocesos, dilaciones y simulaciones en medio de las decisiones que se ponen en marcha para la concreción de los derechos ganados por las mujeres en este terreno.

Es justamente este zigzaguo lo que se irá perfilando en las etapas coyunturales subsecuentes y se logran avances indudables que también se revisarán.

Segunda etapa

La construcción de la voluntad política en el Estado
para incorporar la lucha contra la violencia
hacia las mujeres (1991-2000)

La segunda coyuntura crítica data de fines de los años noventa, con la primera reforma al Código Penal Federal que consideraba delito al hostigamiento sexual,⁹ en el marco de un acelerado resquebrajamiento de la legitimidad del partido dominante y hegemónico durante casi todo el siglo XX. Este proceso culminó con el arribo del primer gobierno de la alternancia política, en 2000.

Este periodo se considera también el comienzo de la transición democrática en México. Se inició en 1988, cuando por primera vez en la historia política del siglo XX mexicano, el partido en el gobierno desde 1929 perdió la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados y el dominio político en la capital del país. En este contexto, el régimen emanado de esas elecciones, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, llevó a cabo un proceso de reforma del Estado que incluyó un recambio en las bases sociales de legitimación y sustento político de su gobierno y partido por más de seis décadas.

⁹ Los cambios legislativos se acompañaron de medidas procesales para proporcionar mayor seguridad jurídica a la sobreviviente de estos delitos. Se creó una regla particular para la comprobación del cuerpo del delito de violación, en donde el dicho de la víctima, acompañado de cualquier otro elemento probatorio, resulta relevante. Además, la identificación del presunto responsable se efectúa en un lugar donde la víctima no pueda ser vista y la exploración, atención médica y psíquica que se le practica a ésta, la lleva a cabo personal facultativo de sexo femenino (González Ascencio, 1993b).

Este cambio estuvo animado por la “revolución de las urnas” (Loaeza, 1989), que arrancó en 1983, aunque fue hasta 1988 cuando se conformó en un frente electoral con toda la izquierda unida en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y que al año siguiente se cristalizó en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), donde confluyeron muchos de los liderazgos feministas desarrollados en otras organizaciones sindicales universitarias y partidarias.

La coyuntura estuvo marcada por una fuerte deslegitimación del nuevo gobierno (1988–1994), por lo que algunos grupos feministas consideraron propicia la ocasión para demandar que el Estado tomara cartas en el asunto de la discriminación y violencia contra las mujeres. Así se entabló un cambio fundamental en las relaciones de una parte del feminismo con el Estado.

El factor internacional, representado por organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) e instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, entre otros, adquirió un enorme peso, ya que México se promocionaba al exterior como un país moderno, en proceso de realineación geoeconómica y geopolítica, a la par de la nueva globalización económica. Todo ello ayudó a elevar las presiones en favor de la incorporación de las demandas de las organizaciones feministas, a tono con los instrumentos internacionales y regionales signados por el gobierno mexicano.

Otro elemento de la coyuntura, ahora interno, que también contribuyó a la construcción de la voluntad política respecto del problema de la violencia contra las mujeres fue una ola mediática, provocada por la aparición de sonados casos de violencia sexual perpetrados por personal de las fuerzas policiales de la capital del país. Estas violaciones se sumaron al temor y desconfianza de la ciudadanía hacia las corporaciones policiales, haciéndose parte de una incipiente crisis de seguridad pública en la ciudad de México. A la situación hay que sumar la redefinición de la política social llamada a contener tanto la movilización posterior a los sismos de 1985, concretada en un Frente de Damnificados que dio un nuevo auge al Movimiento Urbano Popular, como la activa presencia de un sector de organizaciones feministas, apoyado por un liderazgo femenino de centro-izquierda de los partidos de esta ala (Partido Revolucionario Institucional, PRI; Partido Comunista Mexicano, PCM; Partido Mexicano de Trabajadores, PMT, y

Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT), que apoyó las reformas en los espacios legislativos y en el Ejecutivo.

Asimismo, en el campo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) feministas se advierte un proceso de consolidación importante, de mayor profesionalización e incidencia en materia de políticas públicas a través del cabildeo o *lobby*. Las ONG se construyeron en torno a una líder, mas ya no estaban vinculadas con movimientos sociales. En 1989 se creó la Red Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres y de manera destacada la Asociación Mexicana contra la Violencia a las Mujeres, AC (COVAC)¹⁰ y el grupo Plural Pro Víctimas. En 1990 se abrió el Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI) y en 1991 el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA).

La demanda por una nueva legislación referente a violencia sexual y violencia en contra de las mujeres fue el primer tema de la agenda feminista retomado oficialmente por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), lo que abrió la puerta del Estado a diversas organizaciones del feminismo mexicano. Como lo expresa Miriam Lang:

[...] la cuestión de la violencia de género fue el campo en el cual las feministas mexicanas lograron influir en las políticas públicas del Estado priista. Al mismo tiempo, fue el tema mediante el cual ellas fueron incorporadas a su vez por la estrategia modernizadora del priismo a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari [emanada de una elección muy disputada, en la que se le adjudicó un triunfo fraudulento y en la que, por tanto, necesitaba elevar sus índices de aceptación y legitimación social] Esto no sucedió con otros temas presentes en la agenda feminista, como por ejemplo el derecho al aborto o los derechos reproductivos en general (2003: 70).

La apertura por parte del gobierno hacia iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre ellas las feministas, llevó a que muchas de las

¹⁰ COVAC proporcionó por muchos años y “de forma pionera y gratuita” servicios integrales para sobrevivientes de violencia de género. Sus esfuerzos han servido de guía para múltiples instituciones gubernamentales y algunas privadas.

organizaciones priorizaran asuntos operacionales en torno a los procesos legislativos en curso y a la creación de las primeras entidades públicas para mujeres violentadas (Lang, 2003). Las políticas dirigidas a mujeres se convirtieron en un campo a partir del que se podían construir carreras muy exitosas, como lo demuestran varias biografías de mujeres mexicanas (Martínez, 2001).

Este proceso provocó un cambio en la postura de la mayoría de los grupos feministas con respecto al Estado: en vez rechazar como antes cualquier política estatal, considerada siempre como patriarcal, ahora se anhelaba construir un poder femenino en la mayor cantidad posible de espacios e influir positivamente en los asuntos políticos formales. Como señalan Lang (2003) y María Luisa Tarrés (1996), para los años noventa:

[...] los pequeños grupos feministas de los setenta se han transformado en un conglomerado de ONG que se asocian entre sí para conformar redes y consorcios, con el objetivo de acumular más financiamiento y un mayor peso político. Las integrantes de las ONG [...] han convertido el feminismo en su profesión, y se han alejado del feminismo como movimiento social de protesta. A mediados de los años noventa, el 65 por ciento de las mujeres activas en ONG de mujeres recibían un salario. Sin embargo, sólo mujeres con cierto nivel educativo y cierto capital cultural pudieron satisfacer las exigencias de las agencias financiadoras. Por ello, se ha constatado que las ONG ofrecen una perspectiva profesional fuera del mercado de trabajo tradicional y de autorrealización solamente a mujeres especialmente eruditas y generalmente provenientes de las clases media y alta (Tarrés, 1996: 22–25).

En este sentido, las ONG feministas aprovecharon la coyuntura favorable y adquirieron capacidad de negociación y alianzas eficaces, con diputadas de diversos partidos que integraron un frente multipartidario basado en intereses de género (Tarrés, 1996), sin desistir de su propia propuesta de ley referente a delitos sexuales, elaborada en colaboración con las líderes feministas. Así, propusieron la creación de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales (AEDS) del Ministerio Público en el Distrito Federal. Además, intervinieron en los cambios legislativos y en la creación de nuevas instancias gubernamentales para la atención a víctimas de violencia sexual.

Para las protagonistas y los protagonistas de los centros, lo más relevante de estos cambios fue la transformación del bien jurídico protegido, que pasó de ser la sexualidad a la libertad y un desarrollo psicosexual normal de las mujeres.¹¹

El inicio de la incorporación e institucionalización de la demanda feminista en el Estado, punto de entrada de lo que en otros casos se ha denominado feminismo de Estado, comienza con las reformas de 1991.¹² A la par, se crearon las AEDS en el Distrito Federal, con el fin de recibir las denuncias, orientar a las víctimas y canalizarlas para obtener el apoyo legal y terapéutico. Estas nuevas agencias se articularon con el CTA, creado en 1988, que además de la atención a víctimas capacitó a los prestadores de servicios de las procuradurías estatales para la creación de las AEDS en otras entidades. Asimismo, desde 1990 la Procuraduría del Distrito Federal creó un CAVI para proporcionar orientación psicoterapéutica a víctimas y victimarios, además de jugar un papel importante en la formación de recursos humanos para instancias similares en los estados.

Las nuevas instancias gubernamentales para la atención de víctimas de delitos sexuales modificaron el panorama para los centros de las ONG, en dos sentidos. En primer lugar, los centros empezaron a funcionar como canalizadores de casos a las AEDS y los centros de atención gubernamentales. De esta forma, se constituyeron en acompañantes de las víctimas en el proceso de atención legal.

¹¹ Estas agencias fueron la secuela del Centro de Orientación y Apoyo a Personas Violadas (COAPEVI), patrocinado por el Estado a partir del gobierno del Distrito Federal, pero manejado por personal propuesto desde el feminismo (concretamente desde el MNM). Este centro tuvo una existencia efímera (apenas dos años) y sólo por unos meses coincidió con las AEDS. Una vez creadas las agencias, la actividad de los grupos tomó otros derroteros y el tema de la violación sexual dejó de ocupar un lugar prioritario en las ONG y también en el gobierno (Torres Falcón, 2004).

¹² Esta reforma deriva de los inicios de la LIV Legislatura, que entró en funciones el 1 de septiembre de 1988. Ésta recibió de parte del Ejecutivo una propuesta de reformas al Código Penal y al año siguiente el Congreso de la Unión aprobó las primeras en materia de delitos sexuales, hoy conocidos como delitos contra la integridad y el normal desarrollo psicosexual. Entre 1989 y 1993 se revisaron los delitos sexuales; se modificó el concepto de cópula y se amplió el de violación, para reconocer las agresiones anales y orales equiparables al mismo; se introdujo el delito de hostigamiento sexual; se transformó el delito de estupro, del que se eliminó el requisito de castidad y honestidad de las mujeres, y el rapto se convirtió en una de las modalidades de privación de la libertad. También se agregó al Código Penal la permisión del aborto por motivos de violación.

En segundo lugar, sus integrantes dejaron de ser sólo prestadoras de servicios de atención para convertirse en consultoras y proveedoras de un “saber hacer” en la materia, para el gobierno federal y administraciones locales, además de realizar labores de vigilancia u observación para organismos internacionales. Desde el punto de vista de la pauta de desarrollo dependiente, en esta etapa:

- Se consolida el principio de la violencia sexual como manifestación de dominio genérico-político sobre las mujeres.
- Se inicia el modelo de judicialización de la política y la creación de derechos para la mujer, reconociéndola víctima directa, como ocurre en otras partes del mundo.
- Se reconoce y ubica al feminismo como actor político, propulsor central de la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres.

El rasgo central de esta etapa es la conquista de la criminalización de los delitos sexuales. Con ello, el curso de la política adquiere el carácter normativista y de penalización que adopta en otros países, lo que le da un papel medular al ámbito de procuración de justicia. Pero este enfoque, centrado en la justicia, se iría perdiendo en la siguiente etapa, una vez que se coloca en el centro de la discusión a la violencia intrafamiliar.

Desde el punto de vista de la actora feminista, a finales de esta segunda etapa se hicieron más evidentes las fisuras internas en las organizaciones del movimiento, que ya se habían presentado en la coyuntura anterior.¹³ La adjudicación por parte del Estado de la demanda de atención a la violencia en contra de las mujeres dejó en una postura reactiva a los grupos feministas desvinculados, ya que en el discurso no había gran diferencia entre las militantes feministas y las funcionarias y los funcionarios del Poder Judicial vinculados con los delitos sexuales. De hecho,

¹³ El inicio de esta fisura entre las organizaciones feministas puede ubicarse en la organización preparatoria de la IV Conferencia de la Mujer de 1995, en Beijing, que constituye un paso adelante en la integración del trabajo de éstas en los ámbitos de la política pública. No puede dejarse de lado la presión que para esta integración se ejerció desde los organismos internacionales de la mujer, cuya influencia coyuntural en el gobierno mexicano se ve incrementada en función del proyecto de reposicionamiento geoeconómico del país, que impulsa el Ejecutivo en turno. Se trata de la presión política que ejercen la Conferencia de los Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1992; la Declaración de la ONU en 1993 contra la violencia hacia la mujer, y la Conferencia Mundial de Población, celebrada en El Cairo, en 1994, antecedentes para la realización de la IV Conferencia Internacional de la Mujer.

González Ascencio (1995) afirma que las principales acciones al respecto provenían de la esfera pública,¹⁴ lo que contribuyó a que la atención encajara en el proyecto de reforma del sistema de seguridad pública, que tenía como una de sus claves a la victimología.

En el marco de la democratización del sistema político que marca este periodo, la violencia de género no es concebida como un ataque a cuerpos femeninos y a la dignidad de las personas sino como un obstáculo en el camino hacia la equidad, la participación y la democracia (Duarte, 1996). Esto favorece los primeros avances en la institucionalización de la política en favor de las mujeres, pues se la inscribe en el camino de la consolidación del cambio democrático en México.

Tercera etapa

Hacia la estatización de la política de combate a la violencia contra las mujeres. Inicio de una doble pauta de desarrollo entre izquierda y derecha (2000–2006)

La tercera coyuntura crítica que contribuye a dar un paso más en la institucionalización de una pauta de desarrollo con trayectoria dependiente en la política de atención a la violencia hacia las mujeres, es el arribo del primer gobierno de alternancia política, por medio de elecciones limpias y competidas, en toda la historia del país. Después de todo, se trata de la consolidación de los cambios democráticos que el país había emprendido desde 1979, con la formación de un sistema de partidos y un juego político cada vez más abierto y competitivo: el comienzo de la alternancia política en 2000, con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales, fortaleció el escenario de gobiernos divididos en el país y puso fin al federalismo unipartidista, base de la gobernabilidad del régimen durante 70 años.

La coyuntura coincide a escala internacional con la fase en la que los Estados firmantes de la Plataforma de Beijing (1995) respondieron a los compromisos derivados de la IV Conferencia Internacional de la Mujer, y a escala regional, con la consolidación de las transiciones a la democracia en Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, donde la agenda de equidad y democracia de género fue parte del proceso.

¹⁴ Cabe señalar que en esa época Ignacio Morales Lechuga, procurador capitalino, fue un interlocutor privilegiado para una parte del feminismo.

En México, esta etapa se corresponde con el momento en que se elaboraron los primeros programas nacionales que articulan propuestas más integrales para el tratamiento de la violencia contra las mujeres. También coincide con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), por decreto del Poder Legislativo, el 12 de enero de 2000, con el objetivo de brindar cuerpo a una política transversal de igualdad de género a partir de los compromisos y directivas de política que derivaron de la Plataforma y el Programa de Acción de la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer.

En este recuento no puede olvidarse el fortalecimiento de la presencia política de la Iglesia católica, que cosechó los rendimientos de las reformas al artículo 130 constitucional en 1993, y sus organizaciones (Yunque, Pro-Vida, entre otras), que hicieron un fuerte contrapeso en la opinión pública y las elites políticas contra las demandas feministas en general y en particular contra el derecho a la reproducción elegida y la interrupción del embarazo.

En cuanto a la igualdad de género y políticas contra la violencia, tal y como ocurre en otras trayectorias dependientes en México, marcadas por el *path* Estado céntrico¹⁵ y centralista, donde leyes, instituciones o modelos de política establecidos en el gobierno federal o en el del Distrito Federal se homologan en las entidades, incluso sin las condiciones requeridas,¹⁶ los gobiernos locales crearon mecanismos institucionales de la mujer y en algunos casos iniciaron la

¹⁵ El término “Estado céntrico” fue propuesto por Marcelo Cavarozzi (1997), quien señala que desde los años treinta hasta los setenta en América Latina cristalizó una matriz Estado céntrica, en la cual el Estado asume una centralidad mayor incluso a la que ocupó en sus versiones europeas. Así, el Estado es el centro de la política y prácticamente el único actor de la misma, ante una sociedad civil débil.

¹⁶ Este *path dependence* en política pública se desarrolló y consolidó en México durante el apogeo del centralismo presidencialista, de los años cincuenta a ochenta, cuando un solo partido dominó la vida política en todo el país. En este marco, complementado por elecciones no competidas sino controladas por el mismo poder, los gobernantes en todos los niveles se autoconsideraron correas de transmisión de la máxima voluntad política del presidente en turno: dispuestos a acatar, emular o extender los dispositivos institucionales, jurídicos y normativos que derivasen de esa voluntad. Esto aseguró la homogenización legislativa, institucional o de política pública en el régimen formalmente federalista mexicano. Cuando se rompió esta unidad política en 1983, el federalismo y la homologación de dispositivos de política pública se diversificaron y complejizaron, abriendo más espacios a los ajustes locales.

implantación de servicios de atención a la violencia, a tono con las leyes de prevención de violencia intrafamiliar que se extendieron entre 2000 y 2006. Empero, no en todos los casos se obtuvieron los mismos resultados, ya que el peso de las culturas regionales de género y la composición de las arenas políticas locales marcaron la diferencia.

La llegada del PAN a la Presidencia y el descabezamiento político del PRI, tras la pérdida del control del pináculo del poder, trajeron aparejada una creciente fragmentación del poder político en los gobiernos de los estados. Sin embargo, eso les brindó mayor autonomía en las decisiones tanto ejecutivas como legislativas, respecto del Ejecutivo federal. La fragmentación y diversificación de actoras y actores abrió una gran cantidad de frentes, que organizaciones y liderazgos feministas no alcanzaron a cubrir; en cambio, se ampliaron las oportunidades para que la oposición y las resistencias a la agenda de género pudieran ganar espacio y fortalecerse en las entidades.

En consecuencia, se expresaron *tres rasgos* nuevos de la PAMVLV, propios del aparato público mexicano. El primero es su sesgo normativista, retórico, pues hasta 2004 era insignificante el presupuesto federal destinado para las acciones en esta materia; en 2000, el Distrito Federal era la única entidad que reservaba recursos propios para atenderla.¹⁷ Eso cambió hasta 2006, con la aprobación de la LGAMVLV, que en uno de sus artículos marca la obligación del Estado de destinar recursos suficientes para las políticas e instancias responsables de atender la violencia contra las mujeres. En ese momento el presupuesto se incrementó a 1,337'000,000 pesos,

¹⁷ La creación de la Comisión de Equidad y Género, durante la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión (1997–2000), marcó un parteaguas en relación con los presupuestos públicos destinados a programas con enfoque de género. En 1998, esta Comisión creó una Subcomisión de Presupuestos Etiquetados que logró incorporar programas específicos para las mujeres dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Durante la LVIII Legislatura (2000–2003), ya como una Comisión Ordinaria, definió algunas líneas de acción legislativa en materia presupuestal. En 2002 se etiquetaron más de 1,300'000,000 de pesos para programas dirigidos a mujeres o para equidad de género en el PEF 2003. Para 2005, se etiquetaron 357'800,000 pesos para atender el problema de la violencia que afectaba a 9'000,000 de mujeres, según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2003.

equivalentes a la tercera parte de todos los recursos destinados a promover los derechos de las mujeres y la equidad de género. De ellos, aproximadamente 40% se destina a apoyar instancias estatales y municipales de servicios de atención a mujeres víctimas. Como señala Lang (2003), las políticas contra la violencia de género de Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada, así como las del gobierno perredista de la ciudad de México, ya no priorizan aspectos de seguridad, se alejan del marco jurídico-penal y se centran en acciones del Ejecutivo.

El *segundo rasgo* es el carácter asistencial de los servicios que se prestan y su centralidad en el fenómeno de la violencia familiar, que desplaza el foco de la violencia en contra de las mujeres a la que sufren todos los miembros de la familia. Lo anterior obedece a la primacía de la legislación en torno a violencia intrafamiliar (1996–2003) en las entidades federativas, en su mayor parte de naturaleza administrativa y no penal, y a la ausencia de la mujer como víctima directa en la legislación penal de delitos sexuales, donde éstos se visualizan por lo general como crímenes contra el honor de la familia, que se atenúan con el matrimonio. El modelo de esta legislación también incluye mecanismos alternativos de solución para quienes viven eventos de agresión que requieren disolver un vínculo matrimonial o una controversia sobre custodia o patria potestad de menores. Por ello, hasta la fecha existe un procedimiento de “amigable composición”, que contraviene una de las directivas más importantes de la Convención de Belém do Pará para evitar la confrontación de la víctima con su agresor, presente en prácticamente todas las leyes de prevención y atención de la violencia familiar, con excepción de las de Nuevo León y San Luis Potosí.

Por último, el *tercer rasgo* es el surgimiento de doble *path dependence* de la política en torno a los derechos de las mujeres: la que sigue el gobierno de la ciudad de México, controlado por el PRD, que ha asumido una política de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, incluyendo el derecho a la suspensión del embarazo antes de las 12 semanas y, en el polo opuesto, la de los gobiernos del PAN, que han privilegiado políticas

profamilistas y de restricción de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.¹⁸

En materia de trayectorias de desarrollo dependiente, los cambios de esta tercera etapa, que podríamos enmarcar en el llamado feminismo de Estado (Valiente, 2006), se caracterizan por:

- La recuperación de las propuestas de los organismos internacionales (la Organización Mundial de la Salud, OMS, por ejemplo) para considerar la violencia contra las mujeres como un asunto de salud pública y de derechos humanos, lo que obliga a los estados a aplicar sanciones a los ofensores y proveer servicios de atención a las víctimas, judicializando la política de atención.

¹⁸ Ambas pautas despegan en 2000. Por parte del PAN, en la búsqueda de reformas que cambiaran las legislaciones de las entidades del país donde se habían establecido algunas causales para la despenalización del aborto desde los años setenta en adelante. Incluso, va más allá de la legislación previa a los años ochenta, penalizando causales del aborto que no eran castigadas en el Código Penal de 1938. En efecto, según González Ascencio (1990), en la legislación mexicana de esa época existían formas que atenuaban la penalidad genérica para la mujer en los casos de aborto consentido y procurado. Ésta se presenta cuando la sujeta activa no tiene mala fama sexual, ha logrado ocultar su embarazo y el producto es fruto de una unión ilegítima. A esta fórmula se le llama aborto "*honoris causa*". También hay otros casos de aborto no punible contemplados en este Código Penal como son: el aborto por estado de necesidad, conocido comúnmente como "aborto terapéutico", en el que el médico que atiende a la mujer tiene la convicción de que la vida de su paciente está en peligro y existe el temor de la muerte si no se interrumpe el embarazo. En estos casos, la ley obliga al profesionista a escuchar el dictamen de otro médico, siempre que sea posible y la demora no implique mayor peligro; el aborto por causas sentimentales, cuando el embarazo ha sido resultado de una violación, y el aborto por imprudencia de la mujer embarazada. Se entiende por imprudencia la negligencia, impericia, falta de cuidado o irreflexión por parte de la mujer. En estas circunstancias, la ley considera que es innecesario que se castigue este tipo de conductas si ya se han perdido las esperanzas de maternidad. Entidades como Yucatán, Chiapas, Baja California y el propio Distrito Federal despenalizaron el aborto por causas de violación, malformación y riesgo de la madre, incluso por causas económicas. En 2000 se presentó el primer intento del PAN en Guanajuato por eliminar el aborto por violación y establecer el derecho a la vida desde la concepción, equiparando el aborto con el homicidio en grado de parentesco. En cambio, en la ciudad de México, la izquierda introdujo la llamada "Ley Robles" para reformar el Código Penal en la materia. Además, se instauró en el Código de Procedimientos Penales que el Ministerio Público sería el encargado de autorizar el aborto cuando éste fuera legal. El 18 de agosto, la mayoría perredista aprobó la reforma que establece la interrupción del embarazo antes de las 12 semanas (véase Lamas, 2009).

- Un cambio importante respecto de las actoras y los actores impulsores de los cambios: de las ONG del feminismo a las mujeres líderes de partidos, algunas relacionadas con estas organizaciones e incluso con el movimiento feminista, que llegan a cargos legislativos en la Cámara de Diputados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La institucionalización de la colaboración de las ONG feministas con los gobiernos federal y estatales, para permitir la aparición de expertas y expertos en la materia. La iniciativa pasa de las organizaciones del movimiento a los despachos oficiales de las instancias de la mujer que manejan recursos destinados a los programas.¹⁹ Para las ONG feministas, la democratización del sistema político y su participación en este proceso se convierten en un eje de acción, creando y negociando espacios para la incorporación de más mujeres en los cargos de representación popular y decisión pública (cuotas de género), en alianza con mujeres partidarias e inclusive con la creación de partidos feministas (Partido Social Demócrata, PSD, y México Posible).
- El comienzo de la diferenciación de las políticas de género y combate a la violencia que se instrumentan en el gobierno capitalino, gobernado por la izquierda perredista, de las que se impulsan en el gobierno federal, gobernado por el PAN, lo que genera una doble trayectoria. La estatización de la política de combate a la violencia contra las mujeres debido, por una parte, a la incorporación de las primeras feministas al equipo de gobierno capitalino, lo que fracturó la unidad de acción del movimiento feminista; el arribo de un gobierno encabezado por el PAN (la derecha histórica mexicana, fundado en 1929) produjo un alejamiento de las ONG del feminismo respecto de las instancias gubernamentales. Por otra parte, se alteraron, si no es que se rompieron, los canales de negociación y cabildeo que los liderazgos del movimiento

¹⁹ El giro en las políticas de ayuda de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, que se desplazan de México a Centroamérica y de América Latina a África, va a ser decisivo para este corrimiento de las ONG feministas, ya que sus profesionales se quedan sin los apoyos económicos de la cooperación y requieren de otras fuentes de financiamiento para funcionar. Es importante destacar el papel de los organismos de cooperación para el desarrollo que orientan, a partir de sus políticas de financiamiento, el trabajo de las ONG. Si en algún momento el trabajo sobre violación y violencia sexual era apoyado, luego lo fue la violencia doméstica y años más tarde el tema de la masculinidad.

habían construido en la etapa anterior, con funcionarias, líderes y líderes del PRI, base de las alianzas forjadas.

- La creación de los primeros mecanismos de estudio demoscópico acerca de la incidencia de las distintas modalidades de violencia en contra de las mujeres en la familia: Encuesta Nacional sobre Violencia Intrafamiliar (ENVIF), llevada a cabo en 1999 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el área metropolitana; la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM), levantada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) en 2003, y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), llevada a cabo en 2003 y 2006 por el INMUJERES, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) y el INEGI.
- El incremento de la visibilidad y sensibilidad social en torno a la violencia contra las mujeres debido a los casos de feminicidio en Ciudad Juárez y la impunidad ante este tipo de violencia (propiciada por la omisión de las autoridades en la persecución y el castigo a los victimarios, lo que legitima tácitamente las prácticas violentas homicidas).²⁰ Esto llevó a la creación de una Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con el Feminicidio en la República Mexicana, en la LIX Legislatura (2003-2006) de la Cámara de Diputados. Además de otras dos instancias del Ejecutivo: la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (febrero de 2004) y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en contra de las Mujeres (FEVIM), creada en febrero de 2006. La visibilidad nacional e internacional de la violencia hacia las mujeres en México reabre una pauta de desarrollo de esta política en la vertiente de seguridad pública que se había dejado de lado en la segunda etapa.
- En el campo del actuar feminista, el debate legislativo frente a la violencia contra las mujeres, que lleva a la promulgación de leyes pre-

²⁰ La primera víctima de esta ola de homicidios de mujeres, todavía imparables, y que se volvió uno de los emblemas mundiales de este tipo de violencia, fue la niña Alma Chavira Farell, encontrada en 1993. Considerando sólo los datos aparecidos en la prensa durante 1998, una mujer fue asesinada cada 12 días. En más de 83% de los casos el victimario era su pareja, familiar o conocido, y de éstos, 67% era el esposo, concubino, novio o expareja. Durante el primer trimestre de 1999 se registró en la prensa un feminicidio cada diez días.

ventivas de la violencia familiar, provocó la reedición de la disputa entre quienes defendían reformas en el terreno del derecho civil, familiar o administrativo, y quienes privilegiaban el derecho penal como eje de las mismas, debido al debate legislativo que condujo a la promulgación de leyes preventivas de violencia familiar. Los debates se refirieron a la conveniencia de darle un carácter penal al fenómeno, pues aunque se reconoció la significación de incluir la violencia familiar en las conductas delictivas se desestimó que sólo la sanción pudiera generar un cambio de conducta, en tanto la penalización económica terminaría en una multa fácilmente devengable y la privación de la libertad podía generar represalias aún más violentas por parte de los ofensores. En opinión de González Ascencio (2002), la victoria fue para los que defendían la penalización; sin embargo, en los hechos y en la práctica parece que el triunfo lo obtuvo la postura que pugnaba por una legislación de corte civil y administrativo. Las ONG del feminismo son más bien críticas de las iniciativas legislativas de esta etapa y participan de manera limitada en la prestación de servicios de asesoría jurídica, a pesar de la multiplicación de instancias oficiales y casos de mujeres que acuden a éstos, como efecto de la mayor publicidad y sensibilidad sobre el problema (Torres Falcón, 2004).

- El desplazamiento del centro político del discurso y la propuesta hacia la derecha, en el marco del ascenso electoral del PAN y su victoria en 2000. También se modernizó el discurso panista en torno a las mujeres. Algunos de los temas del feminismo, sobre todo los ligados a la democratización de las relaciones familiares y la revaloración del papel de las mujeres, en otro momento exclusivos de la izquierda, fueron ahora retomados por el PAN, que había estado ceñido a una política familiar de tinte católico y tradicional. Este nuevo feminismo conservador, exhibido incluso por otras fuerzas políticas, asumió la violencia como un problema que afecta la unidad de la familia. Por ello, el concepto central de la política es la violencia familiar. De ahí que las leyes de asistencia y prevención en la materia establezcan figuras de conciliación y amigable composición entre víctimas y ofensores, con el propósito de proteger la unidad de la

familia antes de atender los derechos humanos de las mujeres afectadas.²¹

La interpretación de las necesidades de las mujeres víctimas de violencia se transformó con la respuesta gubernamental construida en torno a la violencia familiar, a partir de un discurso en el que ya no se habla de mujeres sino de personas violadas. El término “mujeres golpeadas” —o maltratadas— fue sustituido por el de “violencia intrafamiliar”. La redefinición de cada necesidad reubicó a las personas como casos individuales y no como parte de un grupo social definido. Los servicios de asistencia y protección las volvía pasivas, recipientes potenciales de servicios predefinidos y, por tanto, despolitizadores del sentido de la vivencia emancipadora que el trabajo suponía, con la propia experiencia de la violencia, para las mujeres participantes de los grupos formados por organizaciones del movimiento feminista en los años ochenta y noventa.

Como señala claramente Marta Torres Falcón (2004), la legislación sobre violencia familiar ofrece tres posibilidades a las mujeres víctimas. La primera está contenida en la ley administrativa y es en esencia preventiva y conciliadora, con procedimientos de corto alcance; puede ofrecer opción de conciliar o no, porque permite evitar un litigio civil o penal, que implica mayores costos económicos y emocionales.

La segunda es la frecuente búsqueda de conciliación o el bien “supremo” de la integración familiar, a costa del sometimiento de las mujeres maltratadas o vio-

²¹ La primera ley de este corte fue de nueva cuenta la promulgada en el Distrito Federal, en 1996. En 1997, con el arribo de la izquierda al gobierno de la capital, esta ley se reformó y se tipificó la violación entre cónyuges como delito, introducida en el Código Penal. También se concedió a las mujeres, por primera vez, el derecho a la autodeterminación sexual, dando prioridad a sus derechos como persona por encima de la integridad del matrimonio. Además, los textos legales ya no subsumen automáticamente los intereses de las mujeres a los de “la familia”. En 2000, la “Ley Robles” estableció un mayor número de causales de aborto, pero no la más importante para muchas mujeres: las carencias económicas, lo que en Europa suele llamarse “indicación social”. En cambio, introdujo la figura del aborto legal por “alteraciones genéticas o congénitas del producto” (en Europa, “indicación eugénica”), figura problemática pues podría ser vista como discriminatoria hacia personas discapacitadas y contradictoria al artículo 281 del Código Penal del Distrito Federal, que penaliza precisamente esta discriminación.

lentadas, a quienes se les insiste en adoptar actitudes pasivas y sumisas, en aras de la convivencia “armónica”. Esto deriva de la diversidad de instancias que aplican las leyes: en algunos casos el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en otros las procuradurías sociales, en otros más instancias municipales *ex profeso*. En cada institución se manejan distintas prioridades y énfasis; unas se centran en la convivencia de la familia bajo el mismo techo, en la unión de la pareja, en el bienestar de los menores o en los derechos de las mujeres, que no siempre son el criterio prioritario. Además de que no deja de intervenir la carga ideológica de los funcionarios y las funcionarias encargados de aplicarla y sus propias concepciones de lo que debe ser una familia “integrada”.

La tercera es la separación de la pareja, los mecanismos de convivencia con los hijos y el pago de pensiones alimenticias. En general, esto se logra cuando ya lo ha decidido la pareja y sólo necesitan asesoría para darle concreción legal. Cuando no es posible conciliar, se puede aplicar el procedimiento de amigable composición (o arbitraje), aunque eso prácticamente no sucede, porque se requiere que ambas partes estén de acuerdo y lo soliciten por escrito. La violencia es causal de divorcio en la legislación civil de algunas entidades. En las que no está estipulada, ingresa bajo las figuras de sevicia (violencia física) e injurias (violencia verbal), que son argumentables por las mujeres en litigios de divorcio.

El marco jurídico de atención a las víctimas de violencia se benefició, también, de la reforma al artículo 20 constitucional, que en 2000 estableció algunos derechos para las víctimas de cualquier tipo de delito. Debido a esta reforma, se reconocieron derechos para recibir asesoría jurídica; ser informada de sus derechos y del desarrollo del procedimiento penal; coadyuvar con el Ministerio Público aportando elementos o datos de prueba; recibir atención médica y psicológica de urgencia, así como la reparación del daño, y solicitar todas las medidas para su seguridad y apoyo. Para responder a esta nueva legislación, las instituciones de procuración de justicia, tanto federales como estatales, han creado programas y servicios especializados para la atención a víctimas, al tiempo que consolidan los servicios ya establecidos en la década anterior.

En cuanto a los servicios, en esta fase se desarrolló una serie de acciones e intervenciones más o menos a tono con los componentes de la política que se estabilizó en la región latinoamericana, impulsada por la OPS. Los componentes de

este modelo, ya considerado en 2000, son, en prevención, acciones para desactivar las causas estructurales de la violencia mediante la divulgación de derechos y la generación de condiciones propicias para que las mujeres víctimas puedan romper el círculo de la violencia; servicios de atención como albergues, líneas telefónicas, atención médica y psicológica, así como apoyo comunitario y social que den protección, acceso a la justicia y garantías para la reinserción social y productiva; desarrollo de normas jurídicas para castigar todas las formas de violencia y enjuiciar a los responsables; obligación del Estado para penalizar a los infractores y otorgar recursos justos y efectivos a las mujeres; reparación de los daños sufridos, restitución, compensación, rehabilitación y la garantía de la no repetición; sistemas de registro de información e indicadores para el monitoreo de la respuesta del Estado y para evaluar el impacto en la reducción de la incidencia del fenómeno; capacitación a funcionarias y funcionarios, y recursos suficientes para todos los servicios (Meentzen y Gomáriz, 2000, y OPS, 2004).

En lo que se refiere a programas y acciones sectoriales, la insistencia en que el sector salud mexicano respondiera a la postura de la OPS cristalizó en la Norma Mexicana para la Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar (NOM-190-SSA1-1999), de 1999,²² reformada en 2005 y publicada en 2009 como Norma Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención.

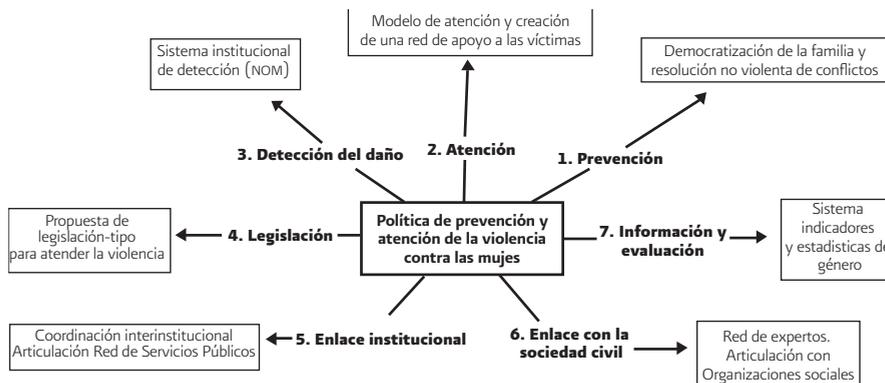
En 1999 se creó el primer Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (Pronavi), cuya denominación demuestra que fue un programa que no asumía aún las directrices fundamentales de la Convención de Belém do Pará. Con todo, esbozó los primeros lineamientos para la intervención pública en la materia, muchos de los cuales se retomaron en el Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia, segundo instrumento creado entre 2000 y 2006. Ambos programas organizaban la política de atención a la violencia conforme a siete subsistemas que agrupaban a diversos actores públicos concernidos. A continuación, se especifican los componentes del primer programa:

²² Además de la batalla en el frente del derecho, algunas feministas (Saucedo, 2005) hicieron eco del trabajo de Lori Heise (1994), que contribuyó de manera importante, quizá decisiva, a que la OMS y OPS se pronunciaran sobre la violencia contra las mujeres como un asunto de salud pública.

- La prevención. Se propuso inducir un cambio en los patrones culturales y de relación al interior de la familia, en el entendido de que en ese espacio se expresa, con mayor magnitud, la violencia de género. Se asoció a actividades como campañas publicitarias y programas educativos para las y los niños, educadores y padres de familia, que incidieran en las pautas de socialización primaria. Por ello, se requirió de la participación de instituciones como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y las procuradurías de justicia, entre otras.
- La atención a las víctimas. Se planteó construir una red de servicios de apoyo psicosocial y legal con el objetivo de brindar alternativas a las mujeres violentadas para romper el círculo de la violencia. Para ello, se sugirió la construcción de un modelo interdisciplinario e interinstitucional de atención, en el que confluyeran tanto los servicios de salud como las instituciones de procuración y administración de justicia. En esta vertiente, los vínculos institucionales fueron la Procuraduría General de Justicia (PGJ), los cuerpos policiales y la Secretaría de Salud (SSA).
- La detección del daño. Se propuso tipificar legalmente el daño infligido a las víctimas y desarrollar criterios y procedimientos forenses para captar las probanzas necesarias en caso de que la víctima recurriera a instancias judiciales para denunciar o dar término a la relación de violencia. Asimismo, se apuntó el resarcimiento de los daños sufridos. El eje central era la aplicación de la Norma de Salud NOM190-SSA1-1999, a cargo de la SSA.
- Los lineamientos normativos. Se pretendió el desarrollo de propuestas legislativas para el tratamiento de la violencia familiar en los ámbitos del derecho civil, penal y administrativo, así como promover su promulgación. El objetivo fue homogenizar el marco legal entre las distintas entidades federativas y llenar los vacíos jurídicos existentes en relación con las medidas cautelares y los tipos penales.
- La comunicación y el enlace institucional para facilitar la coordinación interinstitucional que requiere la aplicación de este programa.
- La coordinación y el enlace con la sociedad civil para aprovechar la experiencia y la energía de los grupos organizados de mujeres, así como propiciar el diálogo, la cooperación entre los agentes y las dependencias públicas.

- La información y evaluación para generar un sistema de información e indicadores que den cuenta de las características y extensión del problema, así como generar bases para evaluar el efecto de las acciones públicas.

Gráfica 2.1 Subsistemas del Programa Nacional por una Vida sin Violencia en México



Fuente: Elaboración de Yamileth Ugalde con base en el Programa Nacional por una Vida sin Violencia. Datos del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), Informe FEVIM, 2007.

No es muy clara la información disponible sobre los resultados efectivamente obtenidos por estas siete vertientes programáticas. No obstante, de acuerdo con el informe presentado por el gobierno mexicano al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), los logros de ambos programas fueron modestos y parciales, aunque no irrelevantes, ya que dieron inicio a cambios más profundos y acciones más decididas unos años después.

Los logros más notables de este programa se dieron en el componente normativo (componente 4), en el de coordinación interinstitucional (5) y algunos avances en la atención a víctimas (2). En menor proporción, también se sentaron las bases para la creación de servicios de atención a víctimas (2), que tuvieron un modesto pero significativo crecimiento durante el periodo.

En el componente normativo se creó la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 y se reformó el artículo 1 de la Constitución Política Federal para crear la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada

en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 junio de 2003, que decreta la igualdad entre hombres y mujeres y prohíbe la discriminación por motivos de género.

Entre 2000 y 2005, 28 entidades federativas habían promulgado leyes administrativas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia familiar. Ésta se asentó como una causal de divorcio en los códigos civiles de 22 estados y en 26 se le tipificó como delito. En 12 se tipificó el delito de violación entre cónyuges y en 17 el de hostigamiento sexual. Igualmente, se establecieron sanciones para los agresores, con penas variables según las entidades. Sin embargo, estos éxitos mostraron una gran disparidad en cuanto a legislaciones, tipificación y sanciones entre estados.

En 2005, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) modificó la Jurisprudencia número 1ª/J. 10/94, para decretar la existencia del delito de violación dentro del matrimonio si uno de los cónyuges impone la cópula de manera violenta, lo que descartó los criterios que desestimaban la violación dentro del matrimonio bajo el argumento de que en estos casos sólo se trataba del ejercicio indebido de un derecho.

En el componente de atención a víctimas se dieron los primeros pasos para crear servicios de este tipo. En los de salud pública se ofreció atención a nivel comunitario mediante servicios especializados, que incluían asistencia médica y psicológica para atender las consecuencias de la violencia, durante nueve a 12 semanas en promedio, según se señala en el informe de México al MESECVI. En casos de violencia extrema se ofreció el traslado a un refugio, además de orientación legal, consejería y acompañamiento. Estos servicios contaron con protocolos de atención específicos para mujeres víctimas de violencia sexual, aunque como resulta ya sabido no se proporcionó información verificable sobre su alcance.

En noviembre de 2005 se dio a conocer el MESECVI como una nueva línea estratégica del Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia. En ese mismo año se tomaron las primeras acciones para la construcción, la habilitación, la rehabilitación y el equipamiento en 35 centros especializados de Atención a la Violencia Familiar (CEAVIF) en 21 entidades. Y, en el Distrito Federal, se instalaron Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) o su equivalente para cada delegación.

El logro más destacado en los servicios de atención fue sin duda la extensión de la Red Nacional de Refugios (RENARAC) para la atención de las víctimas, ya que, mientras en 2002 había sólo nueve refugios en el país, para 2005 su número había ascendido a 42, en 25 estados.²³ Estas organizaciones, bajo la dirección de las OSC, también llevaron a cabo un importante trabajo de información y canalización en centros de atención externos y desarrollaron un modelo de atención para la orientación y terapia psicológica, así como para el apoyo jurídico, tanto para las mujeres como para sus hijos e hijas.

Además, se crearon 14 líneas de atención: una operada por el INMUJERES²⁴ y 13 en diversos municipios del país con el apoyo del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a través de la modalidad Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades.

Si bien todas estas acciones demuestran avances, los resultados e impactos de las mismas se desconocen debido a la falla más común de la política de combate a la violencia contra las mujeres en México: la falta de registros consolidados, verificables, sistemáticos y completos, como resultado de la ausencia de seguimiento y evaluación de las acciones para la política de género. Esto impide tener una idea más clara sobre el alcance real de las acciones y sus impactos en la población objetivo. Por ello, todos los organismos internacionales o regionales que siguen el cumplimiento de las convenciones y los acuerdos por parte de los estados firmantes subrayan la necesidad de superar esta carencia como un paso crucial para la consolidación de la política de género.²⁵

²³ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

²⁴ Según el informe citado, la línea que opera el INMUJERES, "Vida sin Violencia", logró capturar un número creciente de llamadas de 2003 a 2005, ya que mientras en 2003 se registraron 4,883 llamadas, en 2004 fueron 9,637 y en 2005 fueron 20,531.

²⁵ De esta situación da cuenta la repuesta del Comité de Seguimiento de la CEDAW (COCEDAW) al Sexto Informe de Gobierno 2006, el que observó, entre otras cosas, la carencia de una imagen clara de la medida de los logros de esta política. Por eso, instó al Estado a asegurar datos que permitan determinar tendencias sobre los resultados y efectos de programas, planes y políticas a todos los niveles, así como que expongan los avances por estados, zonas rurales y urbanas y grupos indígenas.

Otro de los progresos en este periodo fue una mayor sensibilización social en torno al feminicidio, por medio del conocimiento y la información generados tanto por el diagnóstico nacional basado en las cifras de las procuradurías de toda la República, realizado por la Comisión Especial de la LIX Legislatura, como por los observatorios de violencia social creados por el programa Hábitat.

En el componente de coordinación interinstitucional también se dieron los primeros pasos hacia la creación de mecanismos que permitieran construir el campo de la política de combate a la violencia basada en el género (VBC) como dominio interinstitucional e interdisciplinario capaz de brindar un servicio integral y alineado, correspondiente al enfoque de la política que se ha venido construyendo internacionalmente.

En 2002 se formó una mesa institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres, con instituciones como la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la SEP, la SSA, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), la Procuraduría General de la República (PGR), el DIF, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Consejo Nacional de Población (Conapo) el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ). Mientras tanto, por el Poder Legislativo participó la Comisión de Equidad y Género del Senado de la República, y por el Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Además, se unieron organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y OSC como la RENARAC.

El trabajo de coordinación y comunicación con los estados dio pie a la instauración de otro mecanismo: el Sistema Integral de Atención a Mujeres Afectadas por Violencia Familiar (SIAMAVIF), con el que se llevaron a cabo acuerdos en los estados con actoras y actores gubernamentales y de la sociedad civil para establecer un sistema de canalización o red de referencia y contrarreferencia. Además, se instauró una mesa interinstitucional para coordinar las acciones en contra de la violencia familiar en cada entidad; se conformaron directorios para la canalización de las víctimas

a organismos privados y públicos de atención; se fortalecieron los programas de difusión sobre los derechos humanos de las mujeres; se revisó la legislación penal a la luz del derecho comparado, que tipifica este tipo de violencia como delito grave, y se etiquetaron partidas presupuestales específicas para su tratamiento.

Cuarta etapa

Hacia la jurisdicción del derecho a una vida libre de violencia en el marco de la bifurcación de la trayectoria de desarrollo de la PAMVLV y la extensión de la inseguridad pública (2006–2009)

La que hasta ahora podemos identificar como la cuarta coyuntura crítica de la política de combate a la violencia contra las mujeres arrancó en 2006 con la promulgación de la LGAMVLV. La Ley marcó un nuevo estatus institucional para esta política, en el contexto del segundo gobierno panista en la Presidencia de la República.

En términos políticos, la coyuntura está sellada por la polarización izquierda–derecha y, en ese marco de conflicto, por el fortalecimiento de los llamados poderes fácticos, representados por fuertes grupos económicos o de interés. Estos toman decisiones que afectan el curso de acción de muchas políticas públicas, a través de canales informales, bloqueando cambios que perjudican sus intereses, aun cuando sean indispensables para reencauzar la modernización del país.

El desencanto ciudadano ante la democracia y las instituciones políticas se acompaña de una crisis en las instituciones de seguridad pública y justicia debido a su incapacidad para proveer seguridad y detener tanto la delincuencia común como el crimen organizado; fenómenos que en conjunto someten al país a un clima exacerbado de violencia social y tornan mucho más vulnerables a las mujeres, en especial las más jóvenes.

Esta nueva etapa se caracteriza por el feminicidio, extendido por todo el territorio nacional, y el crecimiento triplicado o quintuplicado de los delitos sexuales en contra de las mujeres, principalmente entre los 14 y 25 años. Las organizaciones civiles del feminismo visualizan dichos delitos como una epidemia social, cuyo mantenimiento es producto de una especie de “acuerdo tácito” o “costumbre” entre las autoridades, ya que implican la complicidad en la privación de

la vida, la libertad, la seguridad, así como el trato cruel, degradante e inhumano. Sin contar que involucran el incumplimiento de la obligación de garantizar y respetar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y el derecho a vivir libres de tortura y violencia, establecidos en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará, además de la inobservancia de la obligación de prevenir y castigar la violencia contra la mujer, con igualdad de protección (Romany, 1997). La ceguera y sordera de las autoridades federales, estatales y locales ante los crímenes contra las mujeres es considerada por las organizaciones civiles una especie de violencia de género institucionalizada.

La extensión de este flagelo hacia otras entidades del país²⁶ apunta hacia la emergencia, ya sea por grupos del crimen organizado que violan y matan a las mujeres más jóvenes, o bien, por la presencia de un conflicto de género de perfiles desconocidos —no existe investigación sobre las posibles causas de la violencia extrema, homicida, en contra de las mujeres— en una sociedad donde crece la anomia y baja la integración social o se destruyen los lazos comunitarios.

²⁶ De acuerdo con datos recabados en el estado de México, 150 mujeres fueron asesinadas entre 2000 y 2003; en Tamaulipas se habían contabilizado 116; en el Distrito Federal 112; en Morelos 80; en Mexicali 48; en Guerrero 51; en Guanajuato 36, y en Colima 28. En promedio, ese año una mujer era asesinada cada 20 días, además de registrarse más de 12,000 violaciones denunciadas, 1,000 casos de estupro y otras formas de delitos sexuales que, según el INEGI, suman casi 17,000 casos. Con todo, aún no es posible saber si estos datos sólo son la punta de un iceberg de proporciones desconocidas. Durante 2009, 459 mujeres fueron asesinadas en 16 de los 32 estados; la mayoría, en regiones norte y centro del país, según el Observatorio Ciudadano Nacional contra el Femicidio (OCNF). De los estados analizados, destacan el de México, con el mayor número de casos (89), seguido de Chihuahua (71), el Distrito Federal (46) y Baja California (45). El estudio indica que, de las mujeres asesinadas, 23% tenía entre 21 y 30 años (103 casos); 18% entre 31 y 40 (81 casos), y 13% entre 11 y 20 (61 casos). Esto significa que más de la mitad de las víctimas fueron asesinadas cuando tenían entre 11 y 40 años. La ENDIREH 2006 mostró que 46.7% de las mujeres sondeadas, de 15 años y más, fueron violentadas por su pareja a lo largo de la relación, dato que exhibe un alto índice de violencia de género, al representar a casi la mitad de las mujeres encuestadas. Por otra parte, el número de mujeres agredidas por su esposo o pareja disminuye cuando los eventos violentos se refieren al último año de su relación: 40.2% de las encuestadas manifestaron haber padecido al menos un incidente de violencia durante los 12 meses previos al estudio. Los resultados de esta encuesta señalan que, de las 10'268,036 mexicanas que se encuentran ocupadas, 23.8% ha sido víctima de discriminación y 12.5% de acoso moral, físico o sexual en sus centros de trabajo. Respecto de la violencia sexual, 72% había sufrido agresiones en el ámbito comunitario; 41.9% fue víctima de abuso sexual y 92.4% de actos de intimidación. El lugar de trabajo es el ámbito donde la mayoría de las mujeres se dice discriminada.

En el campo del actor feminista, al calor de la formulación y promulgación de la LGAMVLV, reinicia la discusión en torno a las diversas formas de violencia y los enfoques más pertinentes para su atención. Una parte del feminismo, liderado por diputadas de la Cámara, buscó articular las acciones gubernamentales en materia de violencia de género, en el marco de los derechos humanos, y logró establecer un vínculo jurídico entre algunas de formas de violencia y el derecho penal.²⁷

Aunque se mantiene la tendencia de asociación de las organizaciones del feminismo con los gobiernos federal y estatales, en su calidad de consultoras de las políticas de igualdad, la promulgación de legislaciones antiaborto en la mitad de los estados va fraguando un proceso de cohesionamiento alrededor de ejes centrales de la movilización como el Estado laico y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Entre los rasgos de esta etapa sobresalen:

- La profundización de la doble *path dependency* en las políticas de género entre el gobierno de izquierda de la capital y los gobiernos conservadores y de derecha al interior del país. Ésta se expresó en las reformas que legalizan la interrupción del embarazo antes de las 12 semanas (reformas al Código Penal y a la Ley de Salud en el Distrito Federal, aprobadas el 24 de abril de 2007); el Decreto de Ley de Sociedad de Convivencia del 6 de noviembre de 2006, y la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo con opción a adoptar, el 21 de diciembre de 2009, contra la aprobación de legislaciones que penalizan a las mujeres que abortan, con hasta 20 años de prisión, en 18 entidades del país entre 2008 y 2009, y la disposición de derechos de persona jurídica desde el cigoto (formulada como el derecho a la vida desde la concepción). Esta duplicidad se refrenda, también, con la anulación *de facto* en un buen número de entidades de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterio para la Prevención y Atención, que obliga a los hospitales públicos a atender los abortos de mujeres por violación, riesgo de muerte para la madre

²⁷ Paradójica o sintomáticamente, esto se tradujo en la creación de comisiones y fiscalías en el Poder Ejecutivo federal. Éstas dieron entrada, entre otros, al sector del Ejecutivo más desacreditado en materia de derechos humanos (la Procuraduría General de Justicia, PGJ) más que a la reformulación de los códigos penales para introducir o tipificar los delitos correspondientes a mujeres.

y malformación del feto, en un buen número de entidades, al haberse promulgado las reformas de protección a la vida desde la concepción.²⁸

- En general, esta polarización afecta el desempeño de las políticas, acciones y mecanismos en favor de los derechos de las mujeres, incluido el de una vida libre de violencia y la protección y tutela del Estado (CEDAW). A juicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estas legislaciones van en sentido contrario a lo indicado por el COCEDAW, que ha solicitado a los Estados “armonizar la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal”, lo que pudiera entrañar una forma de violencia institucional en contra de las mujeres. La profundización de esta doble trayectoria dependiente supone una suerte de esquizofrenia en la política de igualdad de género, que afecta particularmente el avance de la PAMVLV.²⁹
- En el escenario de los presupuestos de género o presupuestos etiquetados para mujeres, el Poder Legislativo autorizó los primeros fondos para el tratamiento del problema a nivel estatal y municipal en 2007 (Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, PAIMEF, y el Indesol, 2006), así como la creación de un Fondo para el Fortalecimiento de las Instancias Municipales de la Mujer (FODEIMM), administrado por el INMUJERES.³⁰ Estos recursos permiten extender a los

²⁸ El 15 de junio de 2009 el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, interpuso una controversia constitucional contra el Ejecutivo federal por esta Norma Oficial Mexicana NOMO46-SSA2-2005. La impugnación se encontraba en el índice de controversias constitucionales pendientes de discusión para 2010, de la SCJN.

²⁹ La muestra paradigmática del doble y contradictorio cauce de la PAMVLV que se experimenta en esta coyuntura es, sin duda, el rechazo automático, con 27 votos en favor y cinco en contra, que los integrantes y las integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres dieron a la solicitud presentada formalmente por organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres para poner en acción la alerta de género ante los encarcelamientos de mujeres que abortaron en Guanajuato. Esta decisión implicó rechazar incluso la conformación de una comisión investigadora para esclarecer distintas agresiones a los derechos humanos contra las mujeres en esa entidad, entre ellas, la violación de una menor de nueve años de edad.

³⁰ La LGAMVLV obligó al Ejecutivo federal a considerar en el Proyecto de Egresos de la Federación la asignación de una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema. En este sentido, se estableció el artículo 25 del Decreto del PEF 2008, donde se menciona que el gobierno federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal (APF).

estados y algunos municipios la PAMVLV. Éstos fueron crecientes gracias a la agencia de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y a su capacidad para negociar con las instancias del Ejecutivo. De esta forma, pasó de 153'000,000 pesos en 2006, a 753'300,000 pesos en 2009. En 2010, este monto decreció a 650'000,000 pesos. Cabe mencionar que en general en estos recursos suelen presentarse subejercicios más o menos importantes. Con ello, se muestra el poco conocimiento o capacidad de las instituciones responsables para poner en marcha las acciones que les corresponden de acuerdo con la ley.

- Confusión y traslape entre los marcos jurídicos y normativos relacionados con el funcionamiento o puesta en marcha de la LGAMVLV, fundamentalmente del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres,³¹ lo que ha ralentizado decisiones importantes.

Los rasgos de la política desde su implementación

Con la LGAMVLV, los servicios que forman parte de la PAMVLV deben ampliarse para responder a las disposiciones que establece dicha Ley, así como para atender los diversos tipos de violencia que se reconocen. Así, se transita del enfoque centrado en la violencia familiar de la legislación administrativa ante-

³¹ De acuerdo con un reporte del CEAMEG, el reglamento, publicado con un considerable retraso, señala cómo operarán las acciones y el modelo de prevención de la violencia contra las mujeres. Asimismo, incluye conceptos que no están inscritos en la LGAMVLV, como el de "acciones disuasivas" y "desaliento de prácticas violentas". Sin embargo, se utilizaron conceptos como "reducción" o "disminución" de la violencia contra las mujeres en lugar de buscar la erradicación de la violencia como la posibilidad de alcanzar la concreción de un Estado de derecho en favor de las mujeres y niñas, reivindicando el derecho constitucional y los valores de igualdad, libertad y democracia. Este estudio explica que el reglamento no aclara la articulación de las instancias federales para la aplicación de la ley, ni precisa los alcances del INMUJERES para promover y vigilar su cumplimiento. La responsabilidad recae en la Secretaría Técnica del Sistema, es decir, en el INMUJERES, que no tiene funciones de autoridad en el organigrama de la APF, en tanto es un organismo descentralizado normativo. También, señala que el reglamento utiliza indistintamente el concepto de igualdad y el de equidad, pasando por alto las recomendaciones hechas por el Comité de la CEDAW en 2006 al gobierno mexicano (CEAMEG, reporte DP2/IF20/2008).

rior, al reconocimiento de la VBG como un problema de derechos humanos, de justicia, seguridad, salud pública y cultura. En este sentido, la nueva legislación adopta íntegramente el modelo propuesto por la OPS en 2004.

Como mecanismo legal, esta Ley supone un avance sustantivo, pues admite que la base de la violencia contra las mujeres es la desigualdad de género. En la misma línea de la Convención de Belém do Pará, la ley incluye distintas expresiones de la VBG, incluso el feminicidio, e incorpora medidas cautelares y la indemnización del daño material y moral a la víctima. También recoge la necesidad de instaurar una instancia coordinadora, que ya se había hecho evidente con la legislación anterior, por lo que creó el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mecanismo obligado a erigir y coordinar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Para el funcionamiento de dicho Sistema establece competencias y obligaciones en los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, además de prever que el Estado destine recursos suficientes para los diferentes servicios e instrumentos para enfrentar la violencia contra las mujeres.

En lo que hace a las entidades federativas, compromete a los congresos locales a legislar en la materia. Desde esta perspectiva, la legislación pretende fijar una política de Estado, que involucra a todas las autoridades en atención, sanción y erradicación de la violencia, desde el municipio hasta la federación.

En la intención del Legislativo, la LGAMVLV, junto con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006, debiera contribuir al fortalecimiento de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género. Sin embargo, a más de tres años de la aprobación de la LGAMVLV, es evidente que en su aplicación existe una serie de desafíos.

En primer término, el Reglamento de la Ley no resolvió temas centrales respecto de la coordinación entre sectores y órdenes de gobierno. A las dificultades que se presentan como producto del Reglamento, tanto para el ámbito federal como estatal, hay que sumar la falta de condiciones para la coordinación inter-

sectorial y de órdenes de gobierno que el Sistema Nacional y el Plan Integral supone, habida cuenta del carácter sectorial y desarticulado que fue tomando la política pública en materia de VBG.

Hasta el primer semestre de 2009, la SEGOB, la SEP, la Sedesol, la SSA, la SSP, el propio INMUJERES y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) tenían acciones comprometidas con el presupuesto etiquetado (Anexo 9A del PEF 2009) en relación con el cumplimiento de la LGAMVLV, muchas de las cuales no se habían ni siquiera iniciado, según un reporte del CEAMEG de la Cámara de Diputados.

El nuevo marco jurídico para la política surge en un contexto de acciones múltiples, sectorizadas, desarticuladas y poco eficientes, para dar seguridad a las mujeres, sobre todo en localidades tan peligrosas como Ciudad Juárez y otras ciudades fronterizas y del centro del país donde los delitos sexuales y feminicidios crecen.

A lo anterior habría que agregar la duplicidad legislativa y de enfoque que persiste en las entidades federativas que tienen acciones relacionadas con las leyes estatales de prevención y atención de la violencia familiar con principios contrapuestos con la nueva legislación. Sin descontar que, en la mayor parte de las entidades, las acciones emprendidas para atender a las víctimas siguen dependiendo de los recursos que les transfieren INMUJERES e Indesol por medio del PAIMEF. Además, los mecanismos gubernamentales para impulsar políticas de equidad de género, por ejemplo, los institutos de las mujeres locales, aún no se han posicionado en la administración pública como instancias rectoras y coordinadoras de las acciones en el marco de una política pública de carácter transversal para la prevención, atención y sanción de la violencia de género.

En el mismo sentido, no se ha avanzado en instrumentos cruciales para la elaboración de esta política, como el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, al que se destinaron recursos que se subejercieron en 2008 y 2009. Tampoco se han dado a conocer el Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios que, según el artículo 42 fracción XII de la Ley, deben indagar de “manera periódica y con perspectiva de género, sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, y propor-

cionar información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”. Y no se cuenta con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que mandata la LGAMVLV. Por ello, las intenciones de política del gobierno actual en materia de violencia son las que pueden deducirse del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2008–2012), en sus objetivos estratégicos 3 y 4.

En cuanto al enfoque conceptual, la caracterización de la política pública en violencia de género, en los servicios de atención gubernamentales, aún se centra en la violencia de pareja, que ciertamente tiene un grado más alto de generalización en el país, por lo que es hacia esta modalidad que se dirigen las acciones intersectoriales y de servicio a nivel estatal, en las que prevalece el criterio de evitar llevar los conflictos hasta el plano de la denuncia y la penalización.

En lo que hace a los servicios, los elementos que surgen de la investigación empírica de éstos, indican que a nivel nacional existe una considerable distancia entre las intenciones plasmadas en los planes de 1999 y 2003 y los hechos, así como entre el espíritu de las acciones del Legislativo y los resultados. Lo mismo pasa con el desfase de los recursos, para nada despreciables, que se han destinado en los presupuestos anuales a estas acciones y los mecanismos para rendir cuentas y evaluar los resultados alcanzados.

De la misma forma, las acciones que se han llevado a cabo desde la LGAMVLV, y sus versiones estatales, se han efectuado en un espacio ocupado por formas de atención que, todo indica, ya han creado intereses, hábitos y rutinas. Con los datos obtenidos se puede afirmar que la pretensión de integralidad de los servicios de atención se enfrentó con dos características de la burocracia del antiguo régimen, sin intención de modificarse: la autonomía relativa de los tres sectores más poderosos del Ejecutivo a nivel federal —salud, procuración de justicia y educación. Y, a nivel territorial y en cada entidad, con procedimientos consuetudinarios para atender a las usuarias de servicios: en el mejor de los casos, desde una perspectiva asistencial; en el peor, desde el regateo del servicio solicitado, y en prácticamente ningún caso desde una perspectiva de ciudadanía y empoderamiento de las víctimas.

En casi todos los estados de la República que promulgaron una ley de prevención y atención de la violencia intrafamiliar se delegó su cumplimiento a un consejo intersectorial coordinado por el DIF estatal, a través de una secretaría técnica. Se observó que estos consejos o no funcionan o tienen dificultades para establecer una política pública y un plan integral para la prevención y atención de la violencia familiar. La dificultad está asociada no sólo con la relativa autonomía de sectores de procuración de justicia, salud y educación sino también con la ausencia de atribuciones y nivel orgánico para construir decisiones vinculantes en relación con los sectores de política involucrados.

Es evidente que los DIF estatales no tienen jerarquía ni instrumentos para “obligar” a otros sectores a actuar de una manera coordinada. Igualmente, cada sector se ciñe a su plan sectorial y programa operativo anual. Las acciones de consejos como el mencionado usualmente quedan fuera de la planeación sectorial y por ende de acciones presupuestadas, incluso en aquellas entidades en que la doble legislación (LGAMVLV y LAPVIF) ha encontrado un arreglo más virtuoso o en las que se han concentrado en un solo edificio todos los servicios de atención, por ejemplo, en el Centro de Justicia Familiar de Nuevo León. Lo que es un hecho es que cada institución sigue su propia normatividad sin coordinación integral.

En este punto es de llamar la atención el carácter normativista que la violencia en contra de las mujeres ha adquirido como problema de agenda pública. De ahí que, si bien puede decirse que la legislación ha cumplido con su cometido, en realidad lo ha hecho en un sentido distinto al esperado, pues la apelación a la ley como sustento a la atención que se brinda en las principales instancias involucradas en la atención —DIF, sector salud, ministerios y agencias especializadas— suele infligir doble victimización a las mujeres más que buscar penalizar al victimario. En el caso de los ministerios públicos y, sobre todo, en el de las agencias especializadas, se torna con frecuencia a la vía del perdón o conciliación como alternativa a la presentación de denuncia, ya que persiste un prejuicio sobre la claridad del objetivo de las víctimas. En el fondo, se percibe que la mujer víctima de violencia familiar no es sujeta de derechos, tal y como debiera ser la condición para tratar a cualquier víctima de delito en las instancias de impartición de justicia. Además, la protección a las víctimas no se demuestra como un factor relevante; después de todo, con independencia del desenlace,

no hay diferencia entre las mujeres cuya denuncia permite la apertura de una investigación y aquéllas que deciden conciliar, en tanto los peritajes médicos y psicológicos minimizan o no acreditan el delito.

Probablemente la vía de la conciliación sea la menos costosa en el caso del DIF, los ministerios y las agencias especializadas. Para las mujeres, en cambio, parece ser la más cara y representa quizá un alto en el camino, mas no la solución. De acuerdo con los propios prestatarios, algunas mujeres se convierten en usuarias frecuentes de los servicios debido a que la conciliación o el perdón, lejos de resolver el problema de fondo, suele agudizarlo. Esto, a la larga, seguramente representa un mayor costo para las prestaciones institucionales.

En cuanto al sector salud, aun cuando las disposiciones internacionales lo reconocen como actor estratégico en la atención de las víctimas, tanto en los servicios médicos como en la documentación judicial del delito, su papel no ha sido tal. Son muchos los obstáculos institucionales: la existencia de un número considerable de reportes del personal de distintos programas; las cuotas y el tiempo preestablecido para la atención de pacientes, y un personal operativo que no se encuentra verdaderamente involucrado ni identificado con su rol, incluso cuando se encuentran capacitados en la Norma Oficial NOM-046-SSAZ 2005 y protocolos correspondientes.

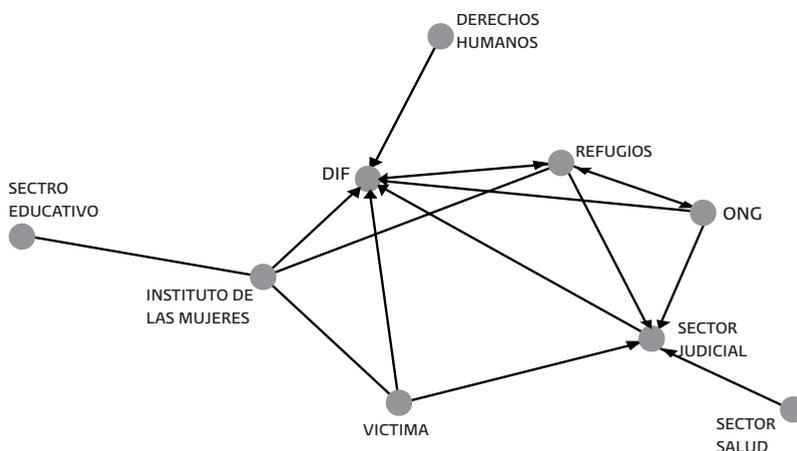
En la práctica, las y los operadores del programa no se consideran capaces de dar cuentas a la instancia de procuración de justicia, al tiempo que otorgan atención médica o psicológica. Aunado a eso, se encuentran los prejuicios y experiencias del personal médico, de trabajo social, e incluso a nivel directivo respecto del fenómeno de la violencia de género. En consecuencia, el trato que se brinda es el de personas lesionadas o enfermas y no el de víctimas de un delito. Las lesiones y enfermedades se visualizan como un problema que hay que solucionar, no como producto de la violencia perpetrada.

Aunque el sector educativo se presenta y percibe como aquél en el que se deben instrumentar las políticas de prevención, por su capacidad para socializar la igualdad de género y la no violencia contra las mujeres en las nuevas gene-

raciones, en realidad no participa en el enfrentamiento contra la VBG, salvo por algunas acciones aisladas y de bajo impacto.

A manera de resumen, y para ilustrar lo ya planteado, a continuación se presenta un diagrama de redes donde puede observarse que los sectores educativo y de salud, así como de derechos humanos, son instancias fuera de la interacción respecto del DIF, que es el centro.

Gráfica 2.2 Diagrama de redes



En conclusión, resulta claro que, a pesar de la existencia de todo un conjunto de instancias gubernamentales, ONG, programas y reformas legislativas que implementan acciones en materia de violencia en contra de las mujeres, su ejecución e impacto es desigual y poco eficiente:

- A pesar de la ratificación en México de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, los estados aún no han suscrito un nuevo contrato social en favor de la equidad de género. Por tanto, la equidad sigue siendo un objetivo traducido en algunas metas, la mayoría de corta duración o de carácter coyuntural. Empero, la búsqueda aún no alcanza el estatus de política de Estado; todavía no se trata de una orientación que conduzca y transversalice las políticas públicas.
- La existencia de vacíos en las acciones no ha hecho más que contribuir a que la política pública, tanto federal como estatal, se encuentre sec-

torizada y poco coordinada, lo que no facilita la ruta que deben recorrer las víctimas para obtener servicios de atención. Éstos, además, en su mayoría son deficientes, sobre todo los que brinda el sector judicial:

- Las políticas públicas implementadas en la materia en realidad son una suma de acciones sectorizadas y fragmentadas sin una visión integral y de largo plazo, desde la cual se pueda construir la base para un cambio cultural y social que conduzca a una sociedad libre de violencia en contra de las mujeres en todas sus manifestaciones. La evaluación de los resultados de estas políticas carece todavía de indicadores duros para valorar sus resultados. Sin embargo, no se requiere demasiado análisis para afirmar que todavía falta mucha deliberación e investigación para conocer mejor la naturaleza y complejidad del fenómeno, lo que a su vez permita construir una política basada en la sujeta femenina de derechos, como lo establecen las convenciones y los tratados internacionales, pero con un enfoque más holístico, en el que se incorporen la complejidad contextual y local, en el marco de las diversas prácticas y los dispositivos que la violencia tiene en todas sus formas. Esto es lo que permitiría ampliar el modelo de la política pública hacia las condiciones de violencia estructural, institucional y social, donde se producen y reproducen los componentes de la VBG. Asimismo, habría que identificar la necesidad de enfoques tanto macro como microsociales para la prevención y erradicación de la violencia de género. Desde el punto de vista macro, es preciso que el Estado mexicano reconozca las transiciones del régimen de género que se encuentran en curso y se hacen evidentes a partir de la mayor participación económica de las mujeres (40% de la población económicamente activa); su creciente jefatura económica (30%); el incremento de hogares monoparentales dirigidos por mujeres y el avance de éstas en campos profesionales y oficios antes masculinizados (policía, construcción, transporte público); sin dejar de mencionar los cambios culturales, menos documentados pero tangibles, como los patrones de sexualidad y relación con su cuerpo de las mujeres más jóvenes.

Todos estos cambios colisionan contra la rigidez de los roles de género institucionalizados en las diversas disposiciones normativas y reglamentarias de los servicios sociales (público y privado), los horarios de trabajo, el lenguaje simbólico y los códigos culturales patriarcales, marianistas, machistas y androcéntricos que continúan reciclándose, más allá de su

basamento material. En este sentido tendrían que incidir políticas de conciliación trabajo–familia; campañas de reconocimiento de las nuevas identidades de género; mensajes mediatos y códigos de conducta institucionales en favor de los derechos de las mujeres y del diálogo, y reconocimiento del otro como mecanismos para resolver conflictos. En ausencia de la misma, las acciones gubernamentales se definen de acuerdo con las visiones dominantes en un tiempo y coyuntura determinada. El resultado es un agregado del cual se ignora si tiene o puede tener efectiva incidencia en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Lo fundamental es reconocer que la igualdad entre hombres y mujeres es condición necesaria para enfrentar la VBG. Por ello, es imperativo trazar un horizonte de largo plazo que cree las condiciones para un nuevo contrato social y de género a partir del efectivo compromiso de los actores políticos y sociales con la igualdad efectiva y la no violencia contra las mujeres.

En el plano de las intervenciones concretas, meso y microsociales, se requiere la creación de condiciones institucionales necesarias para los planes, los programas y las acciones relacionadas con violencia. Una de ellas es el fortalecimiento de los institutos de las mujeres de las entidades, lo que en el corto plazo precisa la revisión de sus facultades, su lugar en el contexto del Ejecutivo federal y estatal, sus recursos humanos, materiales y económicos, así como las acciones que han desarrollado. De la misma manera, resulta medular revisar el papel jugado por la asignación presupuestal de los recursos de la política a nivel federal, y con ello la orientación centralizada de las acciones en el ámbito estatal y municipal.

Una segunda conclusión se relaciona con la necesidad de coordinar las instancias, gubernamentales y no gubernamentales, responsables de la operación de los servicios para enfrentar la VBG, para construir mecanismos de una coordinación institucional efectiva. Una estrategia complementaria podría ser la certificación de sectores que cumplan con objetivos y metas en materia de atención, prevención y erradicación de la violencia. Necesariamente tendría que estar en manos externas al sector público, vinculada con una asignación presupuestal suficiente, para que los sectores e instancias certificados consoliden las acciones que hayan emprendido, en el marco de los convenios establecidos.

La tercera conclusión se relaciona con el tema de la sensibilización y capacitación de las y los prestatarios de servicios, probablemente el rubro con más inversión pública, factor que no se refleja en la manera como se trata y procede frente a las víctimas de violencia de género. Por ello, la siguiente recomendación, también de mediano plazo, se enmarca en el servicio civil de carrera, en la que se incorpore la formación profesional y las evaluaciones pertinentes como una de las condiciones para ingresar, permanecer y ascender en los servicios.

Por último, cabría señalar el carácter asistencialista y Estado céntrico de los servicios que se prestan en México que, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, están lejos de un enfoque ciudadano y de empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia. A esto se agrega la falta de una amplia participación de las organizaciones sociales, excepto en el caso de refugios, amenazada con desaparecer en cada cambio de administración o año presupuestal, debido a la falta de una cultura de aprecio a la participación social por parte de la mayoría de los y las funcionarias públicas. Esta situación impide la construcción de un basamento social amplio en favor de estas políticas, así como la creación de redes de ayuda que sustenten la liberación de las mujeres que viven contextos y relaciones de violencia.

Cuadro 2.1 Ramos y programas destinados a la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 2008

Instancia	Programa / acción
Poder Judicial	Formación, capacitación y especialización de ministras y ministros, jueces y juezas, secretarías y secretarios de acuerdo y personal en materia de impartición de justicia con perspectiva de género, Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia hacia la Mujer (SINAVIM).
Secretaría de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos • Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación.
Secretaría de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia. • Protección y asistencia consular.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en las entidades federativas y el Distrito Federal, a través de órganos interdisciplinarios encargados de brindar atención integral a las víctimas de violencia de género (SINAVIM). • Aportaciones para la creación y el fortalecimiento de las instancias municipales de mujeres con el objetivo de diseñar, formular y aplicar programas que promueven la igualdad entre mujeres y hombres (SINAVIM). • Diseño y ampliación de políticas y programas para la igualdad entre mujeres y hombres, que contribuyan a erradicar la violencia, Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH).
Secretaría de la Defensa Nacional	<p>Capacitación y sensibilización para todos y todas sus integrantes en perspectiva de género.</p>
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	<p>Capacitación de servidoras y servidores públicos para promover la igualdad entre mujeres y hombres y erradicar la discriminación, estereotipos y la violencia de género (SNIMH).</p>
Secretaría de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y aplicación de la política educativa. • Programa de investigación con enfoque de género. • Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres.
Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Programa piloto del Modelo de Reeducación de Víctimas y Agresores de Violencia de Género. • Programa piloto para fortalecer los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas (SINAVIM). • Programa de capacitación a todas las instituciones públicas del sector salud para la aplicación de la NOM190SSA1 1999 (SINAVIM).
Procuraduría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA). • Programa de refugios de mujeres víctimas de violencia y de trata.
Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Definición y conducción de la política de desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda. • Rescate de espacios públicos. • PAIMEF. • Programa Hábitat. • Observatorios de violencia social y de género.
Secretaría de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos. • Administración del sistema federal penitenciario. • Capacitar al personal de las instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres (SINAVIM).

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre géneros (SINAVIM).
---	---

Cuadro 2.2 Ramos y programas destinados a la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 2009

Instancia	Otras actividades*
Secretaría de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos • Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación. • Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos. • Conducción de la política de comunicación social de la APF y la relación con los medios de comunicación.
Secretaría de Relaciones Exteriores	Protección y asistencia consular.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género. • Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda.
Secretaría de la Defensa Nacional	Capacitación y sensibilización para todas y todos sus integrantes en perspectiva de género.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes.
Secretaría de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y aplicación de políticas de equidad de género. • Diseño y aplicación de política educativa.
Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación y desarrollo tecnológico en salud. • Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico-degenerativas, transmisibles y de lesiones. • Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud.
Secretaría de Marina	Administración y fomento de la educación naval.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programa de Fomento al Empleo.

Procuraduría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Combate a delitos del fuero federal. • Combate a la delincuencia organizada. • Promoción del respeto a los derechos humanos.
Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Definición y conducción de la política de desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda. • Programa de ahorro y subsidio y crédito para la vivienda “Tu casa” • Programa de Coinversión Social. • Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de Violencia contra las Mujeres. • Rescate de espacios públicos.
Secretaría de Turismo	Establecer y conducir la política de turismo.
Secretaría de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto de los derechos humanos. • Administración del sistema federal penitenciario.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

- * Como acciones estratégicas tiene capacitación para defensoras y defensores públicos y postulantes en materia de perspectiva de género, observatorio de justicia con perspectiva de género.

Cuadro 2.3 Legislación estatal en materia de violencia basada en el género

Estado	Ley Administrativa para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia Familiar	Código Civil: violencia familiar como causal de divorcio	Código Penal: tipifica la violencia familiar como delito	Código Penal: tipifica el tipo de violación entre cónyuges	Leyes de atención y protección a víctimas del delito
Aguascalientes	×	✓	✓	×	×
Baja California	✓	✓	®*	×	✓
Baja California Sur	✓	✓	✓	×	×
Campeche	✓	×	×	×	×
Chiapas	✓	×	✓	×	✓

Del dicho **al hecho**

Chihuahua	x	✓	✓	✓	x
Coahuila	✓	✓	®	(q)**	x
Colima	✓	✓	®	x	x
Distrito Federal	✓	✓	***	✓	✓
Durango	✓	✓	®	x	✓
Guanajuato	✓	x	✓	(q)	x
Guerrero	✓	x	®	x	x
Hidalgo	x	x	®	x	x
Jalisco	✓	x	®	x	✓
México, estado de	✓	✓	✓	x	✓
Michoacán	✓	✓	✓	x	x
Morelos	✓	✓	®	x	x
Nayarit	✓	x	®	x	x
Nuevo León	x	✓	✓	x	x
Oaxaca	✓	✓	✓	✓	x
Puebla	✓	✓	✓	x	✓
Querétaro	✓	x	x	x	x
Quintana Roo	✓	✓	x	x	x
San Luis Potosí	✓	✓	✓	x	✓
Sinaloa	✓	✓	®	x	✓
Sonora	✓	✓	®	x	✓
Tabasco	✓	x	x	x	x
Tamaulipas	✓		®	x	✓
Tlaxcala	✓	x	x	x	✓
Veracruz	✓	✓	®	✓	✓
Yucatán	✓	x	®	(q)	x
Zacatecas	✓	x	®	x	x

* El símbolo ® significa que el Código Penal condiciona la violencia familiar a la reiteración.

** El símbolo (q) significa que la querrela es requisito para la persecución del delito.

*** En el Distrito Federal, el Código Penal no establece la reiteración como condicionamiento para que exista el delito de violencia familiar, sin embargo la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar sí contempla la reiteración como condición para la violencia familiar.

Capítulo III

Comparación de políticas nacionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en Iberoamérica

Este capítulo pretende identificar los principales componentes y líneas de acción que se han generado en este campo y establecer una especie de valoración comparativa, en términos de sus alcances. Un análisis como éste, elaborado a partir de los documentos disponibles en la Internet y de bibliografía sobre el tema, tiene por supuesto grandes limitaciones que no podemos dejar de lado. Sin embargo, es útil para ponderar los escollos evidenciados en la literatura sobre el tema.

El reconocimiento de la violencia como problema público (ONU, 1993, y OPS, 1996) ha llevado al desarrollo de políticas públicas que buscan atender las diferentes fases del problema: desde las acciones preventivas y de atención para las víctimas, hasta la búsqueda del control y erradicación de las diferentes modalidades de la violencia que se pueden ejercer en los ámbitos privados y públicos. Esto a partir de la disminución y eventual eliminación de los factores de riesgo a nivel individuo, familia, pareja, comunidad, sociedad y Estado.

De acuerdo con el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del secretario general* (ONU, 2006d, A/61/122/Add.1), los tipos y manifestaciones de la violencia contra la mujer tienen relación con el nivel de desarrollo de cada país o región; el grado de igualdad / desigualdad

entre mujeres y hombres que muestra su régimen y cultura de género; el nivel, extensión e intensidad de la violencia social, y la presencia o no de violencia política, conflictos armados, luchas interétnicas o religiosas, guerras convencionales y no convencionales. Así, podemos identificar las fuentes de la violencia en contra de las mujeres y sus diversas expresiones o modalidades.

Entre las modalidades de violencia contra las mujeres se encuentra la institucional, que consiste en prácticas tradicionales nocivas como la ablación, la selección prenatal y el infanticidio por el hecho de ser mujer en regiones de África y Asia, y en la discriminación múltiple que sufren las mujeres indígenas y con discapacidad en prácticamente todos los países del mundo.

Por su parte, la violencia comunitaria se expresa en prácticas de acoso sexual o laboral en el lugar de trabajo y en la escuela. Esta violencia victimiza alrededor de 40% de mujeres y se presenta con mayor frecuencia e impunidad en países emergentes y de nivel medio de desarrollo, aunque no es excepcional en naciones económicamente avanzadas. Por ejemplo, la trata de mujeres se detectó en más de una centena de países en 2005, mientras la violencia en conflictos armados, que supone una serie de prácticas de violación y vejación, en casi una veintena. Sin embargo, frente a estas modalidades, la violencia de pareja es la forma más común y predomina incluso en países desarrollados.

A partir de este reconocimiento mundial, a lo largo de las últimas dos décadas se han formulado legislaciones y políticas públicas que buscan atender las diferentes fases del problema. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007), América Latina ha vivido una de las transiciones más importantes al respecto, ya que no existe precedente similar en políticas públicas en lo referente a la visibilización de la violencia hacia las mujeres y su incorporación en la agenda pública.

En la implementación de estas intervenciones, los Estados han dado respuestas más o menos apegadas a instrumentos, recomendaciones y observaciones de los organismos internacionales, al aceptar en buena medida las directrices de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y

Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). El repertorio básico de estas intervenciones consistió, como señala Julieta Lemaitre Ripio (2008), en reformar muchas de las viejas leyes discriminatorias en contra de las mujeres y en emitir nuevas legislaciones en materia de igualdad, entre ellas, la penalización de la violencia familiar y el incremento de las penas por violencia sexual; la creación de medidas y servicios de protección para sus víctimas, y la creación de competencias especiales en las instituciones de justicia.

El resultado, en términos del impacto y los efectos colaterales de estas políticas, tanto en la reducción de la incidencia de la violencia contra las mujeres como en la eficacia de las medidas y los servicios puestos en marcha para atender a las víctimas, ha sido poco abordado en perspectiva comparada. Hasta ahora, los informes regionales y globales que se han elaborado (como el referido *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del secretario general, ONU*, y los informes regionales de la CEPAL, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Isis Internacional, entre otros) hacen recuento de los avances, dificultades y buenas prácticas, pero aún son escasas y localizadas las reflexiones que consideran el aterrizaje de las legislaciones desarrolladas en el sistema y en la práctica jurídica. Además, carecen de un enfoque de política pública que permita aproximarnos a un análisis de las líneas de acción.

Los estudios comparados (García *et al.*, 2000) sobre las acciones y los programas implementados en materia de violencia contra las mujeres en distintas partes del mundo indican que, a inicios del siglo XXI, se ha estabilizado un tipo de modelo de atención de la violencia, con una serie de componentes semejantes en todos los países, organizados alrededor de aspectos sustantivos. Se advierte también que en el marco jurídico internacional y en las legislaciones de cada país se han venido agregando estos componentes como líneas de acción fundamentales para prevenir y afrontar las consecuencias de este terrible flagelo.

Estos componentes giran alrededor de seis directivas de política:

- Prevenir la violencia, cuyo propósito es realizar acciones que desactiven sus causas estructurales. Por lo general, esto se persigue mediante la divulgación de los derechos de las mujeres y la generación de condiciones

propicias para que las víctimas puedan romper el círculo que caracteriza la violencia de género.

- Establecer servicios de atención competentes. Esta directriz busca que se brinde un conjunto de servicios para atender a las víctimas de violencia. Entre éstos se contemplan: albergues, líneas telefónicas de emergencia, atención médica, servicios de atención psicológica y de apoyo comunitario y social, que les permitan recurrir al apoyo de las autoridades en busca de protección, justicia y garantías para su reinserción social y productiva.
- Garantizar la justicia y el alto a la impunidad. Se trata del desarrollo de normas jurídicas que permitan castigar todas las formas de violencia y enjuiciar a los responsables. Junto con la aplicación del castigo a los victimarios u ofensores, los estados tienen la obligación de otorgar recursos justos y efectivos a las mujeres sometidas a la violencia. En general, el derecho al recurso comprende, además del acceso a la justicia, la reparación de los daños sufridos, la restitución, la compensación, la rehabilitación, la garantía de la no repetición y la prevención de la violencia de género.¹
- Contar con sistemas de registro de información e indicadores que permitan llevar a cabo el monitoreo y diseño de programas y acciones que mejoren la eficacia de la respuesta del Estado para evaluar el impacto en la reducción de la incidencia del fenómeno.
- Asignar recursos presupuestarios suficientes para ampliar y ejecutar los programas institucionales de atención y prevención.
- Fortalecer las capacidades de los funcionarios y las funcionarias que participan en las actividades de respuesta a la violencia contra la mujer. Para ello, se propone la puesta en marcha de estrategias de formación y capacitación para las y los agentes de la ley, el personal de los servicios de salud, de atención psicológica y de trabajo social.

En términos sectoriales, estas medidas involucran acciones en: el sector salud; las legislaciones aplicables y los servicios en el sistema de justicia, así como una

¹ Es importante señalar que según las especificaciones de la Convención de Belém do Pará, la responsabilidad jurídica se extiende hacia los propios estados. Así, la omisión de programas adecuados para atender las consecuencias de la violencia contra las mujeres también constituye una falta jurídica de estos.

política activa de promoción y defensa de derechos; las acciones en el campo cultural y educativo y en la comunicación social, y la política de desarrollo social.

En lo relativo a política pública, este entramado de diversos servicios sectoriales implica la coordinación y cooperación entre agencias que tienen mandatos, principios orientadores, normatividades, tradiciones y especializaciones profesionales distintas, lo que no es algo fácil de lograr. Menos cuando el tema suscita tantas resistencias: el tratamiento directo con la violencia puede provocar desde rechazo o resistencia —ante una tarea que, suele percibirse, “rebas” las capacidades normativas y profesionales de quienes prestan servicios— hasta empatía o aversión hacia los ofensores por parte de numerosas funcionarias, funcionarios y prestadores de servicios que como personas viven o han vivido casos semejantes en carne propia, ya sea como víctimas u ofensores.

Los límites de las medidas legislativas y judiciales aplicadas en los países de la región que han ratificado las convenciones internacionales e interamericanas respectivas (CEDAW y Belém do Pará) han sido subrayados en diversos estudios y se han identificado también las limitaciones de las acciones desplegadas por las organizaciones de mujeres involucradas en la promoción de la legislación pertinente y en la organización de servicios para las mujeres afectadas.

Políticas y sistemas públicos de atención a la violencia contra las mujeres en Iberoamérica

Como se apuntó, no son muy abundantes los estudios comparativos en materia de políticas de combate a la violencia hacia las mujeres en América Latina.² En

² Si bien hay mucha información en la red sobre los programas de atención a distintos niveles de gobierno y desde diferente enfoque sectorial, no existe la misma disponibilidad en el caso de estudios comparativos. La única referencia que se encontró es el trabajo de Ana Isabel García, Enrique Gomáriz, Ana Lorena Hidalgo, Teresita Ramellini y Manuel Barahona, de la Fundación Género y Sociedad de Costa Rica, realizado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en 2000.

parte, esto se debe a la juventud de estas políticas y a la fragmentación de las acciones, pero también al poco interés de los estudiosos de la ciencia política en las políticas de género.

Los países seleccionados para el análisis comparativo que se presenta son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España y México. Esta selección obedece a la disponibilidad de información y estudios; la importancia, continuidad y trayectoria de las políticas e intervenciones para atender el problema de la violencia que se ha dado en estos países; la cercanía entre sus niveles de desarrollo humano; las diferencias en sus regímenes de gobierno, que permiten hacer comparaciones a partir de las diferencias, y finalmente la cercanía cultural en cuanto a regímenes de género.

Los estudios comparativos regionales disponibles hasta ahora se han concentrado en el análisis de la coordinación en los servicios sectoriales distintos y en el proceso de atención y canalización de las mujeres afectadas. Esto es lo que se conoce como la “ruta crítica” seguida por las mujeres afectadas por la violencia, definida como “el proceso iterativo constituido tanto por factores impulsores como inhibidores relacionados tanto con las mujeres afectadas y las acciones emprendidas por ella, como por la respuesta social encontrada” (Sagot, 2002).³ Estos estudios han brindado pautas para mejorar la calidad de los servicios, normas y procedimientos de atención.

³ Los estudios de ruta crítica realizados en diez países de la región latinoamericana, especialmente en Centroamérica, fueron esenciales para elaborar nuevas estrategias de atención, ya que proporcionaron información fundamental sobre las situaciones que viven las mujeres violentadas y el papel de los servicios de salud y de justicia en su atención (Sagot, 2002). Estos estudios, además de informar sobre la aplicación de las leyes de prevención y erradicación de la violencia y los aspectos jurídicos / judiciales para la persecución de los ofensores, mostraron la secuencia en que transitaban o salían las mujeres de estos servicios, revelando los obstáculos más comunes que encontraban en su tránsito, desde el momento de su llegada a los servicios de salud hasta su eventual paso a los servicios de justicia. Las conclusiones muestran que la toma de decisiones de las mujeres maltratadas, decidan no denunciar o no sostener la denuncia, es en realidad un proceso racional y claramente consciente sobre la gravedad de su situación. Ponen también de manifiesto que en estas decisiones para las mujeres son determinantes tanto las respuestas institucionales que reciben, como las condiciones de su entorno más inmediato.

Entre los indicadores que se tomaron en cuenta para la selección de países están:

- Nivel de desarrollo humano. Al considerar que con un nivel más alto en salud, educación e ingreso, las mujeres disponen de mayores recursos o se encuentran más empoderadas, ya que cuentan con habilidades para acceder a otras oportunidades.
- Brechas de género. Ya que lo que se está buscando es reducir las brechas de desigualdad.
- Régimen político. Si se trata de repúblicas centralistas con una legislación unitaria que posibilita una mayor homogeneidad en los criterios de aplicación de la legislación o, si por el contrario, se trata de gobiernos federalistas, lo que supone un esquema más descentralizado y diverso de legislación específica.

De acuerdo con el nivel de desarrollo humano, los países seleccionados se encuentran catalogados como de desarrollo humano alto,⁴ en consonancia con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este índice se construye a partir de tres dimensiones: vida larga y saludable (medido a través de la esperanza de vida); acceso a conocimientos (tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria), y nivel de vida digno (producto interno bruto, PIB, per cápita).⁵ Para 2007–2008, de una muestra de 177 países encabezada por Islandia, los países seleccionados se ubicaron como se muestra en el cuadro 3.1.

⁴ En http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf, consultada el 16 de junio de 2009.

⁵ Aunque los indicadores que sirven para la formulación del IDH del PNUD son, como se puede ver, bastante elementales en términos de calidad de vida, bienestar y desarrollo humano, no hay hasta el momento algún otro disponible para medir este último.

Cuadro 3.1 Índice de Desarrollo Humano 2007–2008

País	Índice	Clasificación
Islandia	0.968	1
España	0.949	13
Argentina	0.869	38
Chile	0.867	40
Costa Rica	0.846	48
México	0.829	52
Brasil	0.800	70

Fuente: PNUD, en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf

En cuanto a las brechas de género, el Foro Económico Mundial (FEM) ha desarrollado un Índice de Disparidad entre Géneros (*Gender Gap Index*),⁶ el cual muestra, en el ámbito económico, la reducción de las brechas de desigualdad entre géneros (lo que incluye salarios, tasa femenina de empleo, acceso a empleos altamente calificados); en el educativo, el acceso a la educación básica y superior; en el político, la representación en las estructuras de toma de decisión, y en los aspectos sociales, la esperanza de vida por género. De acuerdo con estos datos, se establece una escala de 0 a 100, donde 100 mostraría la igualdad entre géneros. En 2008, de un total de 130 países, Noruega se ubicó a la cabeza con un índice de 82.39, mientras que España se situó en el lugar 17, con un valor de 72.81; Argentina en el 24, con 72.09; Costa Rica en el 32, con 71.11; Chile en el 65, con 68.18; Brasil en el 73, con 67.37, y México en el 97, con un 64.41 (véase el cuadro 3.2).

⁶ El Índice de Disparidad entre Géneros del Foro Económico Mundial puede consultarse en: http://www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/PR_GGG08_Es, consultada el 16 de junio de 2009. Sus resultados pueden interpretarse como la tasa en que se ha reducido la disparidad entre hombres y mujeres.

Cuadro 3.2 Índice de disparidad entre géneros 2008

País	Índice	Clasificación
Noruega	0.8239	1
España	0.7281	17
Argentina	0.7209	24
Costa Rica	0.7111	32
Chile	0.6818	65
Brasil	0.6737	73
México	0.6441	97

Fuente: (FEM), en: http://www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/PR_GGC08_Es

Por último, en lo que se refiere al tipo de Estado, las políticas públicas pueden describirse como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, por medio de agentes o directamente, dirigidas a tener determinada influencia sobre la vida de las ciudadanas y los ciudadanos. Algunos de los instrumentos que utilizan estas instituciones para elaborar políticas públicas son las normas jurídicas, recurso primordial y exclusivo del Estado: “Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan” (Pallares, 1988: 141). No obstante, estas normas se apegan a los regímenes constitucionales y de gobierno que rigen la toma de decisiones públicas, sin olvidar la tradición jurídica de cada país.

Todo gobierno debe poner en acto políticas basadas en sus legados, modelos institucionales y también tradiciones jurídico-culturales (Castles, 2001). Desde la perspectiva institucionalista se argumenta que el marco institucional, fraguado por los modelos constitucionales de cada Estado, es responsable de la toma de decisiones en materia de políticas públicas, y que hay algunas reglas

institucionales y constitucionales que hacen más fáciles esas decisiones que otras. En este campo se comparan los regímenes de gobierno federalistas *versus* los unitarios de gobierno, en tanto los primeros facilitan las reformas y llevan a que las políticas públicas tengan una hechura más rápida y eficaz los segundos, por el contrario, hacen más lentas y farragosas las reformas necesarias para la elaboración de políticas. Los gobiernos centrales de los regímenes unitarios no dan poder a las formas subnacionales de gobierno, al actuar en la definición de políticas como hacedor supremo (*supermaker*) con la máxima autoridad. Mientras los gobiernos federalistas tienen el poder compartido en diversos niveles locales, con ciertos márgenes de autonomía en las decisiones, se da juego a intereses de grupos o ciudadanos. Por ello, las decisiones y hechura de las políticas son más negociadas y toman un tiempo más largo para promulgarse.

En lo relativo a las políticas contra la violencia hacia las mujeres, los regímenes federalistas dan pauta a una mayor diversidad de arenas políticas e ideológicas y al interjuego de los diferentes regímenes de género de cada región, tanto en lo referente a la legislación como a la formulación de políticas.

En el caso que nos ocupa, los países con regímenes federales son: Argentina, organizado en provincias y municipalidades autónomas; Brasil, en estados y municipios, y México, también en estados y municipios. De regímenes centralistas o unitarios son: Chile, dividido en regiones, provincias y municipalidades, y Costa Rica, organizada en provincias, cantones y distritos. Por último, España es una monarquía parlamentaria que funciona como federación descentralizada, constituida en Estado español, comunidades autónomas, municipalidades, provincias y comarcas.

Argentina

Argentina es una república federal y representativa organizada en estados soberanos con provincias y municipalidades autónomas. Para el desarrollo de acciones relacionadas con la violencia contra las mujeres se cuenta con dos leyes específicas: en primer lugar, la Ley 24417- Protección contra la Violencia Familiar, de 1994, donde sólo se establece que “toda persona que sufriese lesiones o maltrato

físico o psíquico por parte de alguna persona perteneciente al grupo familiar podrá denunciar estos hechos en forma verbal o escrita ante el juez con competencia en asuntos de familia y solicitar medidas cautelares conexas". En este caso, el grupo familiar tiene como origen el matrimonio o en las uniones de hecho.

En segundo lugar está la Ley 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, aprobada en 2009. Ésta comprende los siguientes tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica-patrimonial y simbólica, y define la violencia contra las mujeres como:

toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón.

En Argentina, las acciones de prevención de la violencia familiar y la violencia hacia la mujer se iniciaron desde el ámbito gubernamental a partir de 1983, cuando se reinstala la democracia. En este país se creó el Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en la Temática de la Prevención de la Violencia contra las Mujeres. El Programa funcionó desde 1998 hasta 2008 y fue coordinado por el Consejo Nacional de la Mujer (CNDM). Con la aprobación de la Ley 26485, se está diseñando el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

El Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización tuvo como fin último identificar estrategias desde el Estado nacional, áreas provinciales y municipales de la mujer y organizaciones de la sociedad civil (OSC), para crear y/o fortalecer servicios destinados a la prevención y asistencia de las mujeres objeto de violencia.

El Programa también buscó producir y sistematizar información sobre los recursos y servicios de atención a la violencia contra la mujer. Para ello, se creó el Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia Familiar contra la Mujer. De la misma forma, buscó impulsar la creación de oficinas provinciales para la orientación y asesoramiento, así como la creación de redes institucionales y sociales. Cabe señalar que una de las prioridades de este Programa fue estimular la formación de redes de organizaciones no gubernamentales (ONG), gobiernos provinciales y locales, para la asistencia a las mujeres víctimas. Aun cuando se establece que las acciones estarán dirigidas a la atención de la violencia contra las mujeres, las acciones buscan incidir también en la violencia sexual y familiar.

Los servicios para la atención y prevención de la violencia familiar son implementados por instituciones públicas y Áreas de la Mujer y/o de Desarrollo Social a nivel provincial o municipal, en sectores como salud, justicia y policía. En las Áreas de la Mujer y de Desarrollo Social y sector salud se ofrece atención, tanto a víctimas adultas como infantes; personas que presenciaron actos de violencia; grupos de ayuda mutua para las mujeres; refugios, y, en un porcentaje menor, a hombres violentos. En el sector policial se encuentran Comisarías de la Mujer, Centros de Atención a las Víctimas de Violencia (conformados en una red interinstitucional) y el Centro de Atención a Víctimas de Abuso Sexual, donde se ofrece orientación psicológica, legal y asistencia social. En el sector de justicia se encuentran los Juzgados de Familia, donde también se ofrece orientación a víctimas de violencia familiar. Igualmente, se cuenta con una línea telefónica y el Observatorio de Discriminación en Radio y Televisión.

El CNDM ha brindado asistencia técnica y capacitación a operadores de servicios en las instituciones públicas, en específico a policías y jueces, por medio de las Áreas de la Mujer. Con el objetivo de establecer criterios homogéneos, se elaboraron protocolos para la atención de casos de violencia, atención de denuncias de violencia intrafamiliar contra las mujeres y evaluación de gravedad y riesgo de las situaciones de violencia. De la misma forma, el CNDM ha buscado la cooperación interinstitucional para el desarrollo de acciones a través de la firma de convenios de colaboración con instituciones públicas. Recientemente, se han sumado sectores no tradicionales, como los de defensa, salud, seguridad interior, OSC, universidades nacionales, Comité Federal de Radiodi-

fusión, Instituto Nacional contra la Discriminación, Comisión Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía.

Las acciones de atención se han visto fortalecidas con: a) el programa Las Víctimas contra las Violencias, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que atiende tanto a adultos y adultas como a infantes en situación de violencia sexual, familiar y trata, por medio de brigadas móviles; y, b) el Plan Federal de la Mujer, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el que el CNDM y las Áreas de la Mujer provinciales y municipales pueden obtener recursos para proyectos contra la violencia doméstica.

Brasil

Brasil es una república federal presidencialista organizada en estados y municipios. Posee una disposición contra la violencia en la familia en la Constitución Federal de 1988 (art. 226, inciso 8). Sin embargo, hasta 2006 contó con una ley específica sobre violencia, la Ley 11340 o Ley María da Penha, en la cual se define violencia doméstica y familiar contra las mujeres como “cualquier acto u omisión basado en el género que cause muerte de la mujer, daños físicos, sexuales o psicológicos y daño patrimonial o moral.”

Las acciones relacionadas con la violencia contra las mujeres han avanzado con el Programa Nacional de Prevención y Combate a la Violencia Doméstica y Sexual (1996–2002), y, a partir de 2003, con la Política Nacional para el Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres o Pacto Nacional para el Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres (2007).

El Programa Nacional de Prevención y Combate a la Violencia Doméstica y Sexual buscó prevenir y atender la violencia contra las mujeres mediante la implementación de estrategias de articulación nacional, estatal y municipal con el funcionamiento de las redes; la coordinación de acciones interministeriales en particular, salud, educación y cultura; transformaciones legales; fortalecimiento del aparato jurídico–policial; campañas de sensibilización de la opinión

pública; comisarías con competencia para emitir sentencias en casos relacionados con violencia contra las mujeres y los niños; creación de albergues, y su conformación en una red, casas refugio, y firma de convenios con los municipios. Para su cumplimiento se crearon protocolos y se impulsó y fortaleció la capacitación, así como la promoción de espacios de encuentro y la participación de la sociedad civil.

Las acciones de la Política Nacional para el Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres son coordinadas por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM), que se fortaleció en 2007 con la publicación del *Pacto Nacional para el Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres*. Esta política incorpora acciones destinadas a la prevención, asistencia y garantía de los derechos de la mujer en diferentes campos: salud, seguridad, educación, asistencia social, cultura y justicia, incorporando a mujeres negras, indígenas y rurales, lesbianas, bisexuales y transexuales. De la misma forma, los municipios y las ONG han integrado acciones de prevención y atención dirigidas a quienes agreden. Finalmente, se ha creado el Observatorio de la Ley María da Penha, para monitorear su cumplimiento, y se cuenta con una línea telefónica de emergencia.

Las acciones de atención psicológica, legal, social y médica se desarrollan a partir de la Red de Servicios de Asistencia a la Mujer en Situación de Violencia; los Centros de Referencia de Asistencia a la Mujer en Situación de Violencia; la Red de Atención Integral para las Mujeres y Adolescentes en Situación de Violencia Sexual; las Defensorías Públicas; las Consejerías de la Mujer, y las Oficinas de Abogacía y Atendimento para las Mujeres. También, se cuenta con las Comisarías Especializadas de Atención de Mujeres Víctimas de Violencia (DEAM), puerta de entrada de las mujeres en la red de servicios, encargadas de investigar, apurar y tipificar los crímenes de violencia contra la mujer. Estas comisarías están vinculadas con los sistemas de seguridad pública estatales; la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) y el Ministerio de Justicia; los Juzgados Especiales Civiles y Criminales, encargados de juzgar casos de violencia contra las mujeres, y el Sistema de Protección a las Víctimas de la Violencia Doméstica y Sexual y a sus Familiares en Caso de Amenaza a la Integridad.

En Brasil, las acciones buscan incidir en la violencia doméstica y sexual. Se diseñan actividades de capacitación a profesionales de las instituciones públicas y, en específico, al personal de las comisarías. También, se otorga financiamiento para la capacitación de defensores y defensoras públicas, y a mujeres para la inserción al trabajo y el fortalecimiento de su autonomía, a través de la vinculación con la Red de Atención a los Programas Sociales de Transferencia: Bolsa-Familia y ProJovem. Con el objetivo de aumentar la cooperación institucional para el desarrollo de acciones, la SPM se ha vinculado con estados de la federación, sobre todo para estimular la creación de nuevas comisarías especializadas; para ello, ha firmado convenios con los municipios y ha llevado a cabo acciones interministeriales con quienes se encargan de la salud, educación y cultura.

Finalmente, se han puesto en marcha dos sistemas nacionales: el de Datos y Estadísticas sobre la Violencia contra las Mujeres, y el de Informaciones de Género, que recopila información sobre violencia contra las mujeres. Es importante señalar que los servicios son apoyados por el gobierno federal, pero quedan bajo responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales.

Todas estas labores se han vinculado con el Programa Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, que en el apartado de Seguridad de las Personas plantea, como una de sus acciones: “Apoyar programas para prevenir la violencia contra grupos en situación más vulnerable, es el caso de la niñez y adolescencia, adultos y adultas de la tercera edad, mujeres, personas de piel negra, indígenas, migrantes, trabajadores y trabajadoras sin tierra y homosexuales”, en el marco de estrategias que buscan la igualdad.

Chile

Chile es una república presidencialista, un Estado unitario organizado en regiones, provincias y municipalidades. Para el desarrollo de acciones de combate a la violencia contra las mujeres, en 1994 se publicó la Ley 19325,

que establece normas sobre procedimientos y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar. En ella se entiende como violencia intrafamiliar:

[...] todo maltrato que afecte la salud física o psíquica de quien, aun siendo mayor de edad, tenga respecto del ofensor la calidad de ascendiente, cónyuge o conviviente o siendo menor de edad o discapacitado, tenga a su respecto la calidad de descendiente, adoptado, pupilo, colateral consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive, o esté bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar que vive bajo un mismo techo.

En 2005 se publicó la Ley de Violencia Intrafamiliar 20.066, en la que se define la violencia intrafamiliar como “todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente”; con ésta se deroga la anterior ley.

Además, se han realizado dos programas de combate a la violencia contra las mujeres: el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, implementado desde 1992 para prevenir la violencia intrafamiliar a través de campañas de sensibilización y capacitación, y la asistencia técnica a las instancias que prestan servicios, y el Programa de Prevención, Atención y Protección de Violencia Intrafamiliar contra la Mujer, que busca promover y resguardar el ejercicio de los derechos de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad, garantizar la protección y seguridad de las mismas, así como la reparación del daño sufrido. Este Programa —puesto en marcha en 2008— se ha potencializado con la Agenda de Género, la cual establece las prioridades legislativas y de acción intersectorial en el ámbito de la erradicación de la violencia contra las mujeres. Las acciones son coordinadas por el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), a través de la Comisión Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar.

El Programa de Prevención, Atención y Protección de Violencia Intrafamiliar contra la Mujer se desenvuelve mediante coordinaciones regionales; redes institucionales y comunales a las que se les brinda apoyo y asesoría, y los Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar y las casas de acogida, en donde se centran en la atención —psicológica, social y legal— a las víctimas y agresores, así como en la protección a las primeras. De la misma forma, en los Centros de la Mujer se diseñan acciones de prevención, atención, protección, comunicacionales, de formación socioeducativa y sanción a los agresores por parte del sistema judicial. Además, se brindan servicios de urgencia para delitos sexuales, en estrecha vinculación con el Ministerio de Salud, los servicios de urgencia, los carabineros, carabineras y las fiscalías.

El Sernam brinda asesoría técnica a instituciones públicas, organizaciones estatales y redes comunitarias, con servicios de atención directa. Hace énfasis en la capacitación a carabineros, carabineras, el sector educativo y de justicia, y los municipios. También ha conseguido la colaboración intersectorial con educación, justicia, policía, servicio de capacitación y empleo, vivienda y bienes sociales para otorgar diversos beneficios a las mujeres víctimas de violencia, al tiempo que coordina su atención y ofrece financiamiento a iniciativas comunitarias sobre violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres. Además, cuenta con una línea telefónica que funciona en todas las regiones del país.

Asimismo, se establecieron unidades especiales como los Juzgados de Familia, capacitados en violencia contra las mujeres y parte de la Fiscalía Nacional. Se componen de una Unidad de Responsabilidad Penal, Adolescentes y Delitos de Violencia Intrafamiliar; Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violentos; la División Nacional de Atención a Víctimas y Testigos; la Fiscalía Regional, y las Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (Uravit).

El Ministerio Público ha implementado el Proyecto sobre Protección Oportuna y Efectiva a las Víctimas de Violencia Intrafamiliar durante su participación en el proceso penal por la División Nacional de Atención a Víctimas y Testigos. Por su parte, el poder Judicial cuenta con Oficinas de Violencia Intrafamiliar, y el Ministerio del Interior con Centros de Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos. Además, todos los cuerpos policiales tienen unidades especializadas de atención

a la violencia intrafamiliar; los carabineros y carabineras modificaron el “Parte Tipo de Violencia Intrafamiliar” con indicadores de evaluación del riesgo vital en las denuncias de las mujeres.

Sobre la conformación de sistemas de registro de información e indicadores, las instituciones que tienen contacto con las víctimas de violencia llevan sus propios datos y, actualmente, se está diseñando una metodología de registro y seguimiento epidemiológico de situaciones de violencia familiar del sector salud. También se han conformado mesas intersectoriales para la evaluación y aplicación de la ley. El Sernam no es ejecutor sino coordinador de políticas, por lo que las acciones son desarrolladas por instituciones públicas y municipalidades.

Cabe destacar la publicación, por parte del gobierno chileno, de *Normas y guía clínica para la atención en servicios de urgencia de personas víctimas de violencia sexual*, donde se plantea la posibilidad de que la mujer víctima de una violación tenga derecho a la información, así como acceso a la anticoncepción hormonal de emergencia en los servicios de urgencia.

Costa Rica

Costa Rica es un Estado unitario, organizado en provincias, cantones y distritos. Las acciones relacionadas con el combate a la violencia contra las mujeres se coordinan a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, con sustento en la Ley contra la Violencia Doméstica número 7586, de 1996, y la Ley número 8589 de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, de 2007.

En la Ley contra la Violencia Doméstica se establecen las siguientes definiciones:

- a) Violencia doméstica: acción u omisión, directa o indirecta, ejercida contra un pariente por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el tercer grado inclusive, por vínculo jurídico o de hecho o por una relación de guarda, tutela o curatela y que produzca, como consecuencia, el menoscabo de su integridad física, sexual, psicológica o patrimonial. El vínculo por afinidad subsistirá aun cuando haya finalizado la relación que lo originó.

- b) **Violencia psicológica:** acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.
- c) **Violencia física:** acción u omisión que arriesga o daña la integridad corporal de una persona.
- d) **Violencia sexual:** acción que obliga a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales, mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará violencia sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.
- e) **Violencia patrimonial:** acción u omisión que implica daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de alguna de las personas mencionadas en el inciso “a)” anterior.

Por su parte, la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres tiene como fin “proteger los derechos de las víctimas de violencia y sancionar las formas de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial contra las mujeres mayores de edad, como práctica discriminatoria por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no”.

Desde 1994, el INAMU implementa el Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia intrafamiliar (PLANONI). Este Plan se ha llevado a cabo a partir de la consolidación de la red nacional y las redes locales encargadas de crear y dar cumplimiento a las líneas de acción y vinculación con actores estratégicos de la sociedad civil (entre ellos, iglesias, academia, jóvenes y organizaciones comunitarias).

El INAMU ha desarrollado una metodología de interaprendizaje mediante la formación de multiplicadores, quienes brindan capacitación a líderes comunitarios y a demás agentes de multiplicación; redes locales; oficinas municipales de la mujer; instituciones públicas; organizaciones comunitarias, y funcionarios de instituciones públicas (salud, policías). Además, ofrecen talleres de intervención especializada con niños y niñas que presenciaron actos de violencia, y mujeres agredidas que maltratan a sus hijos e hijas. Asimismo, ha impulsado la conformación de la Red Nacional de Redes y la apertura de Oficinas de la Mujer, a nivel cantonal, para fortalecer los espacios de atención a las personas afectadas por violencia familiar.

En Costa Rica se han puesto en marcha servicios de atención psicológica, social, médica y legal para víctimas de violencia, así como la posibilidad de acceso a recursos de apoyo y capacitación para la reinserción laboral. Los servicios de atención son generados a través de los ministerios —a los que se han incorporado gobiernos municipales— y se ofrecen por medio de Centros Especializados de Atención y Albergues Temporales para Mujeres Agredidas, sus Hijos e Hijas (CEAAM); del Centro Operativo de Atención en Violencia Intrafamiliar (COAVIF); del Sistema 9-1-1; de la Delegación de la Mujer, y los Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica. Igualmente, se cuenta con un Centro de Atención en Crisis para Violaciones —con cobertura en toda el área metropolitana— y grupos de autoayuda para mujeres agredidas a nivel comunitario. Las Oficinas de la Mujer, a nivel provincial y cantonal, también ofrecen servicios de atención para víctimas y —más recientemente— para agresores.

El INAMU ha promovido la creación de comisiones especializadas en distintos sectores salud, poder Judicial, educación, seguridad pública, seguro social, planificación y política económica, así como la instauración del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar —por decreto— y la Comisión Interinstitucional para la Elaboración de Proyectos de Atención a Ofensores Físicos y Sexuales. De la misma forma, se han fundado unidades especializadas como la de Violencia Doméstica del Ministerio Público; la Fiscalía

de Violencia Doméstica y Delitos Sexuales del Ministerio Público; los Juzgados de Familia Especializados en Violencia Doméstica, y la Defensoría de la Mujer.

Con el propósito de unificar criterios de atención integrales se elaboró un manual de normas y procedimientos en las Oficinas de la Mujer y en los servicios de emergencia y de salud. También se está implementando el Modelo de Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar en el sector salud y el modelo “Creando ambientes libres de violencia en la escuela y la comunidad” del sector educativo. Para incidir en la aplicación de la normatividad se crearon el *Manual de procedimientos para la aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica* en el poder Judicial y las *Reglas prácticas para facilitar la aplicación efectiva de la Ley contra la Violencia Doméstica*.

En cuanto a la conformación de sistemas de registro e indicadores, en Costa Rica se ha implementado el Sistema de Registro, Referencia y Contrarreferencia de Casos, lo que ha abierto paso a la investigación en materia de violencia contra las mujeres en el ámbito local, con datos cualitativos y cuantitativos.

México

México es una república federal representativa que se encuentra organizada en estados y municipios, cada uno con autonomía. La legislación en materia de violencia contra las mujeres inicia con la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, de 1996. Actualmente, está en vigor la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), de 2007, en la que se define la violencia contra las mujeres como “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público”. En esta norma se establecen cinco tipos de violencia: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual, y cinco modalidades: familiar, laboral y docente, comunitaria, institucional y violencia feminicida.

De 1999 a 2000 las acciones para el combate a la violencia contra las mujeres se desarrollaron en el marco del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar

(Pronavi), ejecutado por la Comisión Nacional de la Mujer. Su objetivo general era la eliminación de la violencia familiar mediante el uso de herramientas para su detección, el registro de los casos en que se dieran, la atención de víctimas, la prevención, el seguimiento y la evaluación de las acciones emprendidas. Para ello, se preveía la conformación de un sistema integral, interdisciplinario e interinstitucional, que incorporara a las OSC.

Hoy en día, las acciones de combate a la violencia contra las mujeres están en el marco del Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia, que forma parte integral del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres. Se enfoca al círculo de violencia en la familia y descansa en la articulación de acciones diseñadas por las instituciones públicas, los estados y municipios, las instancias estatales (32) y municipales de la mujer. Las acciones del Programa se llevan a cabo través de la Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres —creada por acuerdo con los tres poderes de la Unión, organismos autónomos y OSC—, como un mecanismo para unificar criterios, estrategias y acciones del gobierno federal con la participación de la sociedad civil y el liderazgo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Algunos de los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia —implementados por dependencias de la Administración Pública Federal (APF), los estados y los municipios— son de atención médica, legal, psicológica y refugios. Destacan el Programa de Capacitación a Docentes para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres, Secretaría de Educación Pública (SEP), y el financiamiento a las instancias de mujeres para el impulso de programas de prevención, así como la implementación de refugios y centros especializados de atención a la violencia familiar, de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) implementó la Red de Apoyo a Mujeres, Niñas y Niños cuyos Derechos Humanos han sido Violados. También se creó la Red Nacional de Refugios (RENARAC), que, en su mayor parte, son operados por OSC. Igualmente, la atención a agresores y agresoras es realizada por OSC que trabajan el tema de masculinidad.

En el caso del sector salud, México cuenta desde 1999 con una norma oficial en la que se establecen los criterios para la atención médica de la violencia familiar: la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar.

Se han creado instituciones públicas especializadas en la materia: la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en 2004; la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres de la Procuraduría General de la República (PGR), en 2006; la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana, de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en 2007; la Dirección General del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la CNDH, en la 2ª Visitaduría; Procuradurías Estatales de Justicia de la Mujer en varias entidades federativas, y las Procuradurías para la Defensa del Menor y la Familia del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Para fomentar la cooperación interinstitucional, el INMUJERES buscó la generación de mecanismos de vinculación con distintas dependencias, poderes y órdenes de gobierno para la provisión de servicios de manera integral, e impulsó el Sistema Integral de Atención a Mujeres Afectadas por Violencia Familiar (SIAMAVIF).

Finalmente, se creó el Sistema de Indicadores para la Medición de la Violencia Intrafamiliar; el Sistema de Detección, Registro, Atención y Seguimiento de Casos de Violencia Familiar y contra las Mujeres, y el Padrón Nacional de Niñas Vulnerables —parte del Sistema de Información Federal, Estatal y Municipal (SIFEM), en materia de asistencia social. Para monitorear las acciones, se han conformado observatorios ciudadanos contra la violencia en todas las entidades.

España

España es una monarquía parlamentaria; funciona con una federación descentralizada, instituida en comunidades autónomas, con diferentes niveles de autogobierno, o ciudades autónomas. En 2003 se aprobó la Ley 27/2003, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, aunque es hasta 2004 cuando se publicó la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En ella se define como violencia de género “todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad”.

En este país, las acciones de combate a la violencia contra las mujeres se instrumentan mediante el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, que contiene líneas y acciones específicas contra la violencia desde las instituciones gubernamentales, coordinadas por la Secretaría General de Políticas de Igualdad (SGPI), a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. El Plan se ha fortalecido con el Programa Comunitario Daphne, implementado a nivel de la Unión Europea, destinando recursos a iniciativas de la sociedad civil. Las acciones se encuentran dirigidas a la violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito de la pareja.

Las instituciones públicas prestan servicios de atención médica, legal, psicológica y viviendas de protección (refugios), ofertados de acuerdo con sus competencias. Estos pueden ser brindados por comunidades y ayuntamientos, en coordinación con los programas de la APF. También se cuenta con una línea telefónica que ofrece asesoría legal, así como con programas de reeducación y tratamiento psicológico para agresores. Además, se otorga financiamiento —a través del Programa Daphne— a las ONG y entidades sin ánimo de lucro con proyectos orientados a prevenir y erradicar la violencia de género y los delitos contra la libertad sexual.

La SGPI, junto con otras instituciones públicas, ha desarrollado programas de capacitación para profesionales de las instituciones que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas, en específico en el

ámbito de la justicia, fuerza, cuerpos de seguridad —tanto del Estado como de las comunidades autónomas y locales—, comunicación, educación, servicios sociales, salud, publicidad y medios.

Para el acceso a la justicia se han creado unidades especiales como Juzgados Especializados en Violencia sobre la Mujer; Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género del Ministerio de Justicia; Fiscalías Especializadas; Equipos Especialistas de Mujer y Menores (Emumes); Unidades de Prevención, Asistencia y Protección a la Mujer Maltratada (UPAP). Además, existe una asignación creciente de efectivos a las unidades especializadas en la lucha contra este tipo de violencia y se ofrece garantía de turno de oficio especializado en violencia de género.

De la misma forma, se promueve el seguimiento y evaluación de los programas dirigidos a maltratadores, así como el seguimiento permanente e individualizado de cada situación de violencia. Una novedosa medida refiere, por ejemplo, la instalación de dispositivos GPS en las personas que perpetúan las agresiones.

Se hace especial énfasis en la coordinación de la salud con servicios integrales y asistencia social, así como en la implementación de criterios comunes para la atención sanitaria. En el sector educativo se promueven campañas de sensibilización y fortalecimiento de las redes sociales que trabajan en la prevención y sensibilización contra la violencia de género; la revisión de materiales, y la incorporación de contenidos referentes a la igualdad. A nivel local se han desarrollado planes de atención a la violencia de género.

Para el monitoreo de acciones se cuenta con el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género. También se han elaborado protocolos de coordinación autonómicos y locales entre los órganos judiciales, así como protocolos específicos en las fuerzas de seguridad, salud y fiscalías.

Finalmente, se creó el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, con el objetivo de facilitar información a las autoridades, y se ha aplicado la *Macroencuesta sobre violencia contra las mujeres: maltrato declarado y técnico*.

Cuadro 3.3 Logros y desafíos de la legislación y programas de combate a la violencia contra las mujeres en casos seleccionados

Legislación	
País	
Argentina	Ley 26485 14/04/2009 Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales.
Brasil	Ley sobre la Violencia en el Hogar María da Penha 11.340 2006.
Chile	Ley de Violencia Intrafamiliar 20.066 (2005).
Costa Rica	Ley núm. 8589. Penalización de la Violencia contra las Mujeres (2007). Ley contra la Violencia Doméstica núm. 7586 (1996).
México	LGAMVLV (2007).
España	Ley Orgánica 1/2004 Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (2004).

Tipos y modalidades de violencia	
País	
Argentina	<p><i>Tipos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Física • Psicológica • Sexual • Económica y patrimonial • Simbólica <p><i>Modalidades:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Doméstica • Institucional • Laboral • Contra la libertad reproductiva • Obstétrica • Mediática
Brasil	<p><i>Tipos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Física • Psicológica • Sexual • Patrimonial • Moral

Chile	Violencia intrafamiliar (sin tipología).	
Costa Rica	<i>Tipos:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Física • Psicológica • Sexual • Patrimonial 	
México	Violencia contra las mujeres <i>Tipos:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Psicológica • Física • Patrimonial • Económica • Sexual 	<i>Modalidades:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Familiar • Laboral y docente • Comunitaria • Institucional • Violencia feminicida
España	Penal, civil y administrativa: violencia de género física y psicológica. Establece acciones específicas para el sector educativo y salud. Medidas de protección.	

Programa o plan específico	
País	
Argentina	Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en la Temática de la Prevención de la Violencia contra las Mujeres (1998).
Brasil	Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Contra las Mujeres (2003).
Chile	Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1992).
Costa Rica	PLANONI, 1994.
México	Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia (2002).
España	Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género (2007).

Servicios	
País	
Argentina	<p><i>Servicios dependientes de Áreas de Mujer y/o Áreas de Desarrollo Social del nivel provincial o municipal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia psicológica individual para víctima y victimarios. • Asistencia a niños y niñas víctimas o testigos de violencia. • Grupos de hombres violentos (en menor porcentaje de casos). • Grupos de ayuda mutua. • Refugios. <p><i>Servicios dependientes del sector salud (nivel provincial, municipal o local)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención de violencia familiar y contra la mujer. <p><i>Servicios dependientes del sector policial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisarías de Mujer que disponen de equipos para la atención de la violencia familiar. • Policía federal dispone de un Centro de Atención a las Víctimas de Violencia y otro Centro de Atención a Víctimas de Abuso Sexual, que cuenta con equipos de psicólogos, psicólogas, abogados, abogadas, trabajadores y trabajadoras sociales, etcétera. <p><i>Servicios dependientes del sector justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Juzgados de Familia con orientación a las víctimas de violencia familiar. • Creación del programa “Las Víctimas contra las Violencias”. <p><i>CNDM</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Líneas telefónicas. • Asistencia técnica a instituciones públicas para llevar a cabo servicios de atención a víctimas. • Capacitación a operadores y operadoras de los servicios en las instituciones: policía, jueces y juezas (a nivel nacional y provincial). <p><i>Sistema de registro de información e indicadores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia Familiar contra la Mujer con un Instrumento de Registro de Casos y su correspondiente Programa Informático. <p><i>OSC</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión.

Servicios	
País	
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención y tratamiento de los casos de violencia doméstica y sexual. • Redes de servicios. • Capacitación de profesionales. • Casas abrigo o casas de acogida. • Grupos de autoayuda. • Centros de referencia o de atención psicológica, social y jurídica, y servicios de orientación e información a las mujeres en situación de violencia. • DEAM, puerta de entrada de las mujeres en la red de servicios, encargadas de investigar y tipificar los crímenes de violencia contra la mujer, vinculadas con los sistemas de seguridad pública estatales, la SENASP y Ministerio de Justicia. • Los municipios y las ONG han integrado acciones de prevención y atención dirigidas a quienes realizan actos de violencia. • Observatorio de la Ley María da Penha para monitorear su cumplimiento. • Defensorías Públicas de la Mujer. • Capacitación para la inserción de las mujeres al trabajo y el fortalecimiento de su autonomía. • Sistema Nacional de Datos y Estadísticas sobre Violencia contra las Mujeres. • Sistema Nacional de Informaciones de Género, que incluye información sobre violencia contra las mujeres. • Línea telefónica.
Chile	<p><i>Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención psicológica, social y legal. • Protección a víctimas. • Atención a quienes efectúan actos violentos. <p><i>Centros de la Mujer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización: acciones comunicacionales y formación socioeducativa. • Acciones de prevención, atención y protección. • Capacitación a actores y actoras relevantes. • Fortalecimiento de redes comunitarias y sociales en el tema. • Atención legal, social y psicológica a víctimas de violencia intrafamiliar. <p><i>Comisión Interministerial para Prevenir la Violencia.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación al personal institucional (carabineros, carabineras, sector educativo, judicial). <p><i>Sernam</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casas de acogida. • Asesoría técnica a instituciones públicas, organizaciones estatales y redes comunitarias con servicios de atención directa.

Servicios	
País	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a personal de las instituciones públicas, con énfasis en carabineros, carabineras, sector educativo, justicia y municipios. • Financiamiento a iniciativas comunitarias sobre violencia intrafamiliar y de la violencia contra las mujeres. • Atención a víctimas y terapia a quienes agreden provenientes del sistema judicial. • Línea de emergencia que funciona en todas las regiones del país. <p><i>División Nacional de Atención a Víctimas y Testigos del Ministerio Público</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Protección oportuna y efectiva a las víctimas de violencia intrafamiliar durante su participación en el proceso penal. <p><i>Unidades especializadas de atención a violencia intrafamiliar en todas las unidades policiales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uravit. • Juzgados de familia capacitados en violencia contra las mujeres. • Unidad de Responsabilidad Penal, Adolescentes y Delitos de Violencia Intrafamiliar; Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violentos. • División Nacional de Atención a Víctimas y Testigos.
Costa Rica	<p><i>Ministerios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de atención psicológica, social, médica y legal para víctimas de violencia, acceso a recursos de apoyo y capacitación para la reinserción laboral. • Centros especializados de atención y albergue temporal para mujeres agredidas, sus hijos e hijas (CEAAM). • COAVIF del Sistema 9-1-1 que atiende emergencias y consultas 24 horas al día, 365 días al año. • Centro de atención en crisis para violaciones, con cobertura en toda el área metropolitana. • Delegación de la Mujer y Consultorios Jurídicos con atención psicológica, social y legal. <p><i>INAMU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a personal de instituciones públicas con metodologías de interaprendizaje para las redes locales, oficinas municipales de la mujer, instituciones públicas, organizaciones comunitarias y personal de instituciones públicas (salud, policías). • Talleres de intervención especializada con niños y niñas que presenciaron actos de violencia y mujeres agredidas que maltratan a sus hijos e hijas y la pasantía en violencia sexual.

Servicios	
País	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de la mujer a nivel provincial y cantonal para fortalecer los espacios de atención a las personas afectadas por violencia intrafamiliar. • Red Nacional de Redes. • Servicios de atención a víctimas. • Servicios de atención a personal que realiza agresiones. • Comisiones especializadas en distintos sectores —salud, poder Judicial, educación, seguridad pública, seguro social, planificación y política económica—, así como la instauración del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar —por decreto— y la Comisión Interinstitucional para la Elaboración de Proyectos de Atención a Ofensores Físicos y Sexuales. <p><i>Justicia.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidades especializadas: Unidad de Violencia Doméstica del Ministerio Público, Fiscalía de Violencia Doméstica y Delitos Sexuales del Ministerio Público, Juzgados de Familia especializados en violencia doméstica. • Defensoría de la Mujer. <p><i>Sistema de registro de información e indicadores.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Registro, Referencia y Contrarreferencia de Casos.
México	<p><i>Instancias y secretarías de la APF, los estados y los municipios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención médica. • Atención legal. • Atención psicológica. • Refugios y casas de salud de las mujeres indígenas. <p><i>Educación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a docentes. <p><i>Desarrollo social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento a instancias de las mujeres para el desarrollo de programas de prevención de la violencia. • Financiamiento para la implementación de refugios y centros especializados de atención a la violencia familiar. <p><i>Salud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención especializada y capacitación del personal en la normatividad específica para la prestación de servicios de detección, prevención y atención de violencia contra las mujeres.

Servicios	
País	
México	<p><i>Unidades especializadas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, de la SEGOB. • Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas de la PGR. • Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. • Procuradurías Estatales de Justicia de la Mujer en varias entidades federativas. • Procuradurías para la Defensa del Menor y la Familia del DIF. • Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados. <p><i>CNDH</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Red de apoyo a mujeres, niñas y niños cuyos derechos humanos han sido violados. • Dirección General del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la 2ª Visitaduría. <p><i>INMUJERES</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de orientación y canalización telefónica. • Capacitación a personal de las instituciones públicas, con énfasis en personal encargado de la procuración y administración de justicia a nivel nacional. • Financiamiento a proyectos ejecutados por OSC para el fortalecimiento de refugios. • Directorio nacional de OSC que atienden el tema de violencia hacia las mujeres. <p><i>Asistencia técnica, tanto a las instituciones públicas como a los estados y municipios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificación del Modelo de Equidad de Género (MEG: 2003) en instancias del sector público y privado como estrategia para fomentar la convivencia en un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual. • Convenios de colaboración con diversas instituciones públicas para el desarrollo de servicios. <p><i>Sistema de registro de información e indicadores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Indicadores para la Medición de la Violencia Intrafamiliar. • Sistema de Detección, Registro, Atención y Seguimiento de Casos de Violencia Familiar y contra las Mujeres. • Padrón Nacional de Niñas Vulnerables —como parte del SIFEM en materia de asistencia social.

Servicios	
País	
México	<p>OSC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención a quienes realizan agresiones. • Observatorio ciudadano contra la violencia. • Servicios de atención para víctimas.
España	<p><i>Instituciones públicas, comunidades autónomas y locales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención médica, legal, psicológica y viviendas de protección. • Línea telefónica que ofrece asesoría legal. • Programas de reeducación y tratamiento psicológico dirigidos a quienes realizan agresiones. • Servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral de las víctimas. <p><i>Salud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios integrales y asistencia social. <p><i>Local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes de atención a la violencia de género. <p><i>Unidades especiales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Juzgados especializados en violencia sobre la mujer. • Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género del Ministerio de Justicia. • Fiscalías especializadas. • Emumes. • UPAP. <p><i>SGPI</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las redes sociales que trabajan en la prevención y sensibilización contra la violencia de género. • Fomento de la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas (incluyendo comunicación, educación, servicios sociales, salud, publicidad y medios, justicia, fuerza y cuerpos de seguridad —del Estado, autonómicas y locales. <p><i>Sistema de registro de información e indicadores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica. • Macroencuesta sobre Violencia contra las Mujeres. <p><i>Unión Europea</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa Daphne II apoya actividades como el establecimiento de contactos entre organizaciones, intercambio de buenas prácticas y acciones de concienciación.

Logros	
País	
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Ley específica a nivel nacional. • Leyes de violencia familiar en todas las provincias (23). • Leyes nacional y provinciales con competencia en materia civil.⁷ • Creación de oficinas especiales para la atención de la violencia doméstica en el sector policial. • Integración de la política de prevención y atención a la violencia en el Ministerio de Defensa y Seguridad Interior. • Firma de convenios marco para la cooperación interinstitucional y el diseño de acciones, principalmente en áreas no tradicionales como defensa, salud, seguridad interior, radiodifusión, Instituto Nacional contra la Discriminación, integración de las personas con discapacidad, economía, OSC y academia. • Creación del Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión. • Plan Federal de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del cual el CNDM y las Áreas de la Mujer provinciales y municipales pueden obtener recursos para proyectos contra la violencia doméstica.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación con ONG (Informe País). • DEAM vinculadas con los sistemas de seguridad pública estatales, la SENASP y el Ministerio de Justicia. • Vinculación con otros programas (Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y las estrategias de igualdad); mayor participación de las instituciones públicas (el movimiento de mujeres ha incidido para la difusión de los derechos humanos de las mujeres, y éstas se han convertido en promotoras y activistas en sus comunidades) (CNDM). • Legislación y política incorporan acciones destinadas a la prevención, asistencia y garantía de los derechos de la mujer en diferentes campos: salud, seguridad, educación, asistencia social, cultura y justicia, incorporando a mujeres negras, indígenas y rurales, lesbianas, bisexuales y transexuales. • Las acciones desarrolladas se han vinculado con el Programa Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, que tiene el apartado de Seguridad de las Personas.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de atención de la violencia contra las mujeres en 13 regiones del país. Centros de la Mujer con cobertura en todas las provincias (Informe País). • Modificación del “Parte Tipo de Violencia Intrafamiliar” con indicadores de evaluación del riesgo. • Modificaciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otras leyes relacionadas con el delito de violación, incluida la violación conyugal (Informe País).

⁷ Cada provincia tiene independencia para impulsar la intervención de la justicia penal. La gravedad del daño sufrido pasa a ser el parámetro distintivo para la intervención en la jurisdicción civil o penal.

Logros	
País	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos y penas por los actos de violencia en el hogar establecidos desde la Ley (Informe País). • Creación de los Tribunales de Familia por ley (Informe País). • Nueva ley sobre acoso sexual laboral (2005) (Informe País). • Nueva Ley de Matrimonio Civil (2004) (Informe País). • Colaboración intersectorial: educación, salud, servicios de capacitación y empleo, justicia, carabineros, carabineras, Sernam, vivienda, bienes sociales, conformado de mesas intersectoriales para evaluación y aplicación de la ley.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. • Red Nacional de Oficinas Ministeriales, Sectoriales y Municipales de la Mujer (Informe País CEDAW). • Conformación de comisiones sectoriales. • Conformación de redes locales, cuatro de ellas constituidas por mujeres indígenas, para la coordinación de las acciones institucionales y de la sociedad civil (Informe País CEDAW). • Conformación de unidades especializadas para atención de víctimas de violencia. • Desarrollo de la metodología de interaprendizaje con la formación de multiplicadores, a través de la cual se brinda capacitación. • Elaboración de un manual de normas y procedimientos en las Oficinas de la Mujer, en los servicios de emergencia y servicios de salud. • Modelo de Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar en el Sector Salud. • Modelo "Creando ambientes libres de violencia en la escuela y la comunidad" del sector educativo. • Manual de Procedimientos para la Aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica en el poder Judicial y las Reglas prácticas para facilitar la aplicación efectiva de la ley contra la violencia doméstica.
México	<ul style="list-style-type: none"> • 32 entidades federativas cuentan con legislación armonizada con la LGAMVLV, en 27 de ellas se establece como un delito penal y en 13 códigos penales se tipifica la violación entre cónyuges o la pareja. • Ratificación de los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos (Comité CEDAW). • Servicios de atención esencial y especializada por el sector salud con cobertura total del territorio (Informe País CEDAW). • Ejecución de proyectos por las OSC (Informe País). Las OSC fueron un pilar importante en la atención de víctimas; presentan insuficiencia de recursos, tanto humanos como financieros. • Creación de los Programas Estatales por una Vida sin Violencia (Informe País CEDAW).

Logros	
País	
España	<ul style="list-style-type: none"> • Endurecimiento de las penas previstas para las amenazas y coacciones. • Establecimiento de programas específicos de reeducación y tratamiento psicológico dirigidos a las personas condenadas por este tipo de delitos. • Desarrollo de acciones vinculadas de instituciones públicas, la SGPI y órdenes de gobierno. • Coordinación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer para coordinar e impulsar políticas públicas. • Protocolos de coordinación autonómicos y locales entre los órganos judiciales. • Protocolos específicos en las fuerzas de seguridad, salud, fiscalías. • Desarrollo de protocolos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional de los departamentos ministeriales, las comunidades autónomas y los entes locales. • Seguimiento y evaluación de los programas dirigidos a maltratadores. • Seguimiento permanente e individualizado de cada situación de violencia. • Seguimiento con dispositivo GPS de quienes realizan las agresiones.

Desafíos	
País	
Argentina	<p><i>Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. • Deficiencias en la implementación de la Ley. • Demanda creciente de víctimas que se presentan a la Oficina para la Atención de Casos de Violencia Doméstica. • Baja proporción de Comisarías de la Mujer con respecto al número de comisarías generales. • Juzgados de Familia con insuficiente personal especializado para orientar a las víctimas de violencia familiar. • Las definiciones de violencia ejercida contra las mujeres varían de unas provincias a otras. • Escasas posibilidades de que las víctimas accedan a patrocinio jurídico gratuito. <p><i>Institucionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El sistema de información es insuficiente, no permite conocer la dimensión, las formas y la prevalencia de la problemática de violencia en la mayoría de las jurisdicciones provinciales. • Las Áreas de la Mujer provinciales están institucionalmente organizadas bajo distintas firmas: consejos provinciales, subsecretarías y direcciones, lo que dificulta la coordinación de acciones (Informe País CEDAW). • Las actividades de capacitación son insuficientes: falta de especialización de profesionales que atienden a víctimas. • El CNDM no cuenta con el poder suficiente para la coordinación. • La problemática no es prioridad entre tomadores y tomadoras de decisión (Amnistía Internacional). • Descoordinación de acciones a nivel provincia–ministerios (Banco Mundial). • CNDM concentrado en asesoría técnica.

Desafíos	
País	
Argentina	<p><i>Sectores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Baja articulación de la atención de las víctimas por parte de los diferentes sectores involucrados (Informe Sombra CEDAW). • Servicios dependientes del sector salud con un nivel insuficiente de coordinación, pocos casos con servicios especializados. • Altos índices de violencia en las escuelas; el sector no es abordado (Amnistía Internacional).
Brasil	<p><i>Sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Altos índices de violencia urbana y radicalización de las acciones de la fuerza policial, que han disminuido la confianza en esta institución (Amnistía Internacional). • Violaciones a los derechos humanos de las mujeres reclusas (Amnistía Internacional). • Diferentes grados de voluntad política y compromiso de las autoridades estatales y municipales. <p><i>Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en la aplicación de la legislación en todos los niveles (Amnistía Internacional). • DEAM concentradas en el sur (Informe País). • Deficiencias en los sistemas de información (Comité CEDAW). <p><i>Procesos y servicios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casas abrigo o de acogida sin cobertura apropiada (Comité CEDAW).
Chile	<p><i>Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de implementación del marco normativo para abordar la violencia intrafamiliar en el sistema judicial (recomendaciones expertas, CEDAW). • Problemas procesales y de competencia entre el Ministerio Público y los Tribunales de Familia relacionados con la definición de la figura legal de "maltrato habitual". • Un porcentaje reducido de casos de violencia contra las mujeres llega a juicio, y un porcentaje aún menor resulta en sentencia condenatoria del agresor (Comité CEDAW). <p><i>Sectores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • OSC aseveran falta de acercamiento intersectorial en el tema (Informe CEDAW). • Asignación insuficiente de recursos financieros, profesionales y administrativos (Comité CEDAW). <p><i>Procesos y servicios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Múltiples criterios de registro y sistemas de información no unificados (Informe País CEDAW). • Servicios insuficientes de apoyo a víctimas (CIDH). • Insuficientes casas de acogida gubernamentales para cubrir la demanda de víctimas de violencia intrafamiliar (Organización de Estados Americanos).

Desafíos	
País	
Costa Rica	<p><i>Sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Alta incidencia de violencia intrafamiliar (Informe Sombra). <p><i>Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Dificultades para aplicación de las leyes específicas (Comité CEDAW). Realizar actividades de educación y capacitación jurídica de las mujeres, de los profesionales litigantes del derecho, de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de los jueces y magistrados, a fin de garantizar que se conozcan las disposiciones de la Convención y se asegure su utilización en los procesos judiciales (Comité CEDAW). Tribunales sin criterios uniformes, en particular en el grado de aplicación de las medidas de protección de las víctimas. Práctica de las “juntas de conciliación” entre quienes agreden y las víctimas de violencia intrafamiliar. Mujeres indígenas sin mecanismos de acceso a justicia (Informe Sombra). <p><i>Sectores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Acciones más desarrolladas desde el sector salud (Comité CEDAW). Falta implementar acciones para mujeres migrantes y con discapacidad. Objetivos más integrales en las diferentes dimensiones del problema, con la participación de poder Ejecutivo y ONG especializadas.
México	<p><i>Sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Persistencia de violencia ejercida contra las mujeres en diversas entidades y a nivel comunitario (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI). <p><i>Institucionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> INMUJERES tiene recursos financieros y humanos insuficientes. Escasa influencia del INMUJERES en los planos federal, estatal y municipal (Comité CEDAW). <p><i>Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Lento proceso de armonización de la legislación y normas federales, estatales y municipales con la Convención (Comité CEDAW). Persistencia de leyes discriminatorias en varios estados que dificultan la aplicación efectiva de la Convención (Comité CEDAW). Acceso no efectivo de las víctimas a la justicia. No existe garantía sistemática de castigo efectivo a los culpables (Comité CEDAW). En el ámbito estatal se fomenta la conciliación más que los recursos penales entre víctimas y agresores (Amnistía Internacional). La gravedad del delito depende de las lesiones, la sanción queda sujeta a la legislación estatal o local (Amnistía Internacional).

Desafíos	
País	
México	<p><i>Sectores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones emprendidas por estados y municipios de acuerdo con la voluntad política de autoridades. • Desconocimiento y no aplicación de la norma por parte del personal de salud. • Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres con Escasa Autoridad. • Recursos Humanos y Financieros (Comité CEDAW).
España	<p><i>Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensos procesos judiciales (Comité CEDAW). • Desigual aplicación territorial de las medidas de protección (Informe Sombra). • Falta de mecanismos de control y seguimiento para velar por el cumplimiento de la legislación (Comité CEDAW). • Insuficiente accesibilidad de los recursos y ayudas públicas para mujeres que no tienen orden de protección (Informe Sombra). • Insuficiente número de agentes dedicados específicamente a atender a las mujeres con orden de protección (Amnistía Internacional). <p><i>Sectores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones centradas en la violencia ejercida contra las mujeres en la pareja (Informe Sombra). • Inexistencia de sistemas de información sobre violencia sexual contra mujeres y niñas, sólo está disponible aquella sobre la finalización del proceso judicial (Amnistía Internacional). • Falta inclusión de acciones para violencia sexual contra mujeres y niñas, homicidios por motivos de género, mutilación genital femenina, acoso sexual en el trabajo, violencia económica y/o matrimonio forzado (Amnistía Internacional). • Insuficientes acciones para combatir la violencia sobre mujeres migrantes (Comité CEDAW). • Insuficiente capacitación a quienes operan los servicios (Informe CEDAW). • Insuficientes estadísticas desagregadas para conocer las brechas de inequidad y el impacto de género de las políticas públicas (Informe País). • Insuficientes recursos para el desarrollo de acciones (Comité CEDAW). • Insuficiente distribución de recursos del Estado central para la aplicación en administraciones autonómicas y locales de las políticas contra la violencia de género (Informe Sombra). • Inexistencia de recursos especializados para mujeres en situaciones especiales (inmigrantes, con discapacidad, drogodependencia, alcoholismo o enfermedad mental) (Informe Sombra). • Falta investigación relativa a la magnitud y prevalencia de la violencia contra las mujeres (Comité CEDAW). • Insuficiente participación de las ONG de mujeres en la elaboración y seguimiento de las políticas públicas a nivel de comunidades autónomas (Informe Sombra). • Insuficiente implementación del Protocolo Común Sanitario contra la Violencia de Género en las comunidades autónomas (Amnistía Internacional).

En todos los países, las mujeres víctimas de violencia cuentan con servicios de atención médica, legal, psicológica y refugios o albergues para protección. De manera paulatina se ha incorporado la atención a los agresores, ya sea por parte de las instituciones públicas y órdenes de gobierno, o bien por las OSC.

En todas las intervenciones seleccionadas se han llevado a cabo campañas de sensibilización y prevención. Las más poderosas, en términos de presencia en medios, han sido las de Chile y Costa Rica. También se han implementado capacitaciones sobre derechos humanos y violencia contra las mujeres, con la finalidad de brindar una formación especializada a operadores de servicios. Sin embargo, en todos los casos se considera insuficiente; la conformación de sistemas de registro de información e indicadores es uno de los principales obstáculos, tanto para la planificación como para el monitoreo de las acciones.

Sin importar el tipo de legislación aprobada, en todas hay problemas para su aplicación. Las principales dificultades se observan en la implementación de medidas precautorias, la suficiencia y calidad de los servicios, la progresión de las denuncias y la aplicación efectiva de las sanciones.

En el caso específico de los Estados federales, existen importantes debilidades en la armonización de la legislación estatal con la federal y en los compromisos que adquieren los Estados parte de las Convenciones que tutelan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En el mismo tenor, los gobiernos federales se enfrentan a dificultades para garantizar las acciones y los servicios en espacios locales, en tanto son atribuciones de los gobiernos estatales y municipales. Por ello, en Argentina, Brasil y México el desarrollo de las acciones se vincula de manera directa con las circunstancias particulares de cada estado federado, así como con la capacidad de la instancia coordinadora para implementarlas en las instituciones públicas. Frente a la insuficiencia de la oferta de servicios, un mecanismo clave es la creación de redes con servicios de atención.

Sin importar la estrategia de coordinación institucional para el desarrollo de las acciones y la dimensión de la oferta de servicios, todas las naciones seleccio-

nadas se enfrentan a la necesidad de contar con mayor articulación entre los sectores y los diferentes órdenes de gobierno. Asimismo, un desafío constante es la sensibilización del personal que toma decisiones y la especialización de quienes ofrecen la asistencia, de suerte que se apliquen los criterios establecidos en la normatividad de cada país.

Para realizar la comparación, se elaboró un índice que resume la existencia de un marco legal, programas y servicios de combate a la violencia contra las mujeres con la finalidad de comparar entre los países seleccionados. Posteriormente se valoró el cumplimiento de la legislación y la implementación de los programas y servicios.

El índice se compone de las siguientes variables:

- Marco legal, que incide de manera directa en el enfoque de las intervenciones. Para ello, se ha generado un indicador que valora los siguientes elementos de la legislación vigente:
 - Si se contempla una definición de violencia contra las mujeres.
 - Si se sustenta en los instrumentos internacionales que tutelan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (CEDAW y Belém do Pará).
 - Si se crea una instancia especializada para la coordinación de las acciones en materia de combate a la violencia contra las mujeres.
 - Si se establece que un juez o jueza (y de qué tipo) debe conocer los delitos.
 - Si establece la obligatoriedad de adjudicar un presupuesto.
 - El enfoque de la violencia (familiar o social).
 - Si se establecen medidas precautorias.
 - Si se establecen medidas de reparación del daño para las víctimas.
 - Si se contemplan las víctimas indirectas.
 - Si se contempla atención para agresores.
- Visibilidad del problema.
- Alcance de la intervención: prevención, atención, sanción, erradicación.
- Desarrollo institucional de la intervención, esto es, presencia de una instancia rectora (mecanismo para el adelanto de las mujeres) y de una institucionalidad especializada en la atención a la violencia contra las mujeres.
- Coordinación institucional, que se refleja en la articulación de las acciones que implementan las distintas instituciones involucradas.

- Participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, los programas y acciones.
- Sistema de registro de información e indicadores.
- Servicios de apoyo y rehabilitación para las víctimas, tanto directas como indirectas (o testigos).
- Servicios de rehabilitación para agresores.
- Formación especializada del personal que brinda los servicios.

La valoración del cumplimiento de la legislación y la implementación se realizó asignando un valor de “0” a la identificación de graves limitaciones en la implementación; “0.5” cuando se encontraron referencias de implementación con logro moderado; y “1” en los casos en que la implementación es de alto logro. A continuación se detallan los criterios de asignación de estas categorías-valores:

- Marco legal.

Graves limitaciones: desconocimiento de la legislación por parte de los y las encargadas de la impartición y procuración de justicia; implementación que pone en riesgo la vida de las víctimas y aplicación diferenciada de la legislación al interior del país.

Logro moderado: se conoce la legislación en la materia; se cuenta con unidades especializadas de acceso a la justicia, pero con problemas institucionales para atender las víctimas.

Alto logro: personas encargadas de la impartición y procuración de justicia con conocimiento de la legislación específica; unidades especializadas con capacidad técnica, recursos humanos para la atención de víctimas y cobertura total del territorio.

- Visibilidad del problema.

Graves limitaciones: el tema sólo es retomado por las OSC sin el desarrollo de acciones; no se encuentra posicionado en las instituciones públicas.

Logro moderado: el tema es retomado por las instituciones públicas y órdenes de gobierno de manera parcial.

Alto logro: el tema es reconocido como asunto de interés, tanto para la sociedad en su conjunto como por las instituciones públicas, y es incorporado a la agenda prioritaria de las acciones de gobierno.

- Alcance de la intervención: prevención, atención, sanción, erradicación
Graves limitaciones: la intervención incorpora acciones que se refieren a la atención a víctimas.
Logro moderado: la intervención incorpora acciones que se refieren a la prevención, atención, sanción y erradicación, con graves problemas de coordinación con los sectores. No se incorporan actoras ni actores estratégicos.
Alto logro: la intervención incorpora acciones que se refieren a la prevención, atención, sanción y erradicación, sin problemas de coordinación con los sectores. Incorpora actoras y actores estratégicos.
- Desarrollo institucional
Graves limitaciones: instancia coordinadora sin injerencia para el desarrollo de acciones; sin capacidad de articulación con instituciones públicas, órdenes de gobierno, actoras y actores de la sociedad civil organizada.
Logro moderado: instancia coordinadora vinculada con ciertos sectores.
Alto logro: instancia coordinadora posicionada, vinculada con instituciones públicas, órdenes de gobierno y actoras y actores de la sociedad civil, con suficientes recursos humanos y financieros para desarrollar acciones.
- Coordinación institucional.
Graves limitaciones: acciones no vinculadas, sin coordinación con otras instituciones, con poca continuidad y poca o nula participación de otras y otros actores.
Logro moderado: acciones vinculadas con pocos sectores y actoras y actores estratégicos.
Alto logro: acciones vinculadas desde las instituciones públicas, órdenes de gobierno y sociedad civil.
- Participación de la sociedad civil.
Graves limitaciones: sociedad civil organizada sin incidencia para posicionar el tema en la agenda pública y en las acciones realizadas por las instituciones públicas y órdenes de gobierno.
Logro moderado: sociedad civil organizada con incidencia en el posicionamiento del tema, pero sin injerencia para el desarrollo de acciones por parte de las instituciones públicas y órdenes de gobierno.

Alto logro: sociedad civil organizada con incidencia en el posicionamiento del tema, y en el impulso y articulación de acciones por parte de las instituciones públicas y órdenes de gobierno.

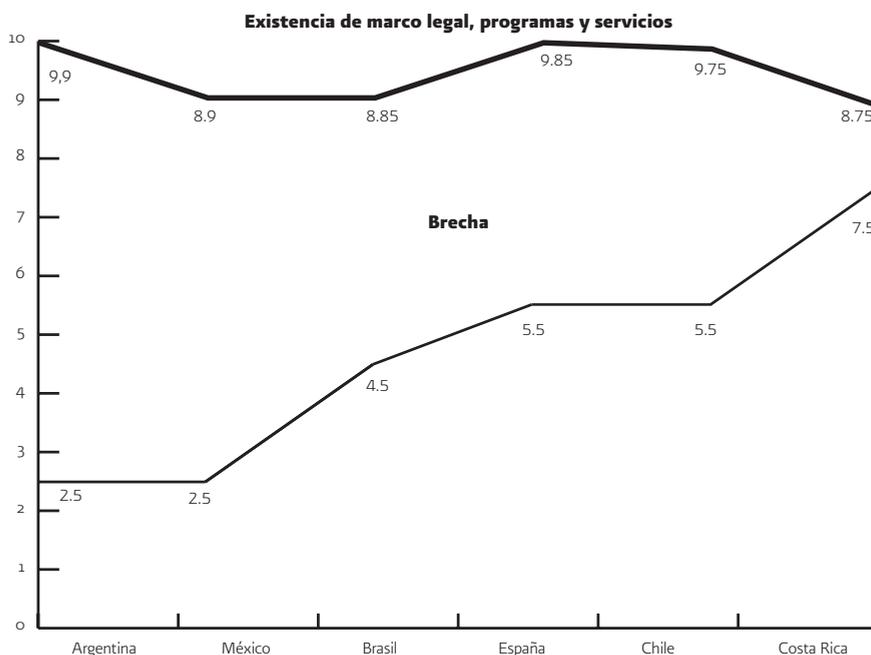
- Sistema de registro de información e indicadores.
Graves limitaciones: no existen sistemas o mecanismos de registro, ni se encuentran en diseño. Y si existen, sólo dan cuenta de algún tipo de violencia ejercida contra las mujeres, sin considerar otros tipos que se establecen desde la legislación.
Logro moderado: existen mecanismos o sistemas de registro, pero necesitan ser normalizados o implementados.
Alto logro: existen sistemas de registro y están normalizados.
- Servicios de apoyo y rehabilitación para las víctimas.
Graves limitaciones: servicios sectorizados sin una cobertura homogénea; personal sin formación; inexistencia de criterios unificados de prestación de servicios.
Logro moderado: apoyo a la instalación de servicios que se ofrecen desde la sociedad civil organizada; servicios desde las instituciones públicas y órdenes de gobierno con problemas de cobertura, financiamiento, aplicación de criterios unificados y especialización del personal.
Alto logro: servicios con cobertura total del territorio; el personal se encuentra capacitado y se involucran todas y todos los actores; coordinación con los servicios que se ofrecen desde la sociedad civil.
- Servicios de rehabilitación para agresores.
Graves limitaciones: no existen servicios de rehabilitación para agresores.
Logro moderado: servicios desarrollados sólo por la sociedad civil.
Alto logro: servicios desarrollados por la sociedad civil, las instituciones públicas y órdenes de gobierno.
- Formación especializada del personal que brinda los servicios.
Graves limitaciones: capacitación sectorizada a personal operativo.

Logro moderado: capacitación en las instituciones y órdenes de gobierno con problemas de cobertura y aplicación de conocimientos.

Alto logro: capacitación integral en las instituciones y órdenes de gobierno, sin problemas de aplicación de conocimientos.

El resultado es una brecha que separa la existencia de un marco legal y programático, así como una serie de servicios de atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, de su implementación en la práctica. La gráfica 3.1 muestra los diferentes grados de amplitud que adquiere esta brecha en los casos seleccionados.

Gráfica 3.1 Brecha entre la existencia y la implementación del marco legal, programático y servicios de combate a la violencia contra las mujeres en países seleccionados.



Fuente: Elaboración propia.

Costa Rica es el país que presenta la menor brecha (1.25) entre implementación y existencia de marco legal, programático y de servicios. Por tanto, adquiere la

mayor valoración en cumplimiento de la legislación e implementación de los servicios (7.5), aun cuando ocupa el último lugar entre los seis países seleccionados en términos de la existencia de un marco legal, programático y servicios de combate a la violencia contra las mujeres. Esto se debe básicamente a que carece de servicios de atención para agresores y a que su marco legal tiene algunas limitaciones (refiere la violencia en el ámbito privado, no crea instancias especializadas ni asigna presupuesto). La ausencia de servicios para agresores es la única variable en que este país muestra limitaciones graves en la implementación.

Chile, España y Brasil tienen una brecha que supera los cuatro puntos. España y Chile ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, en la existencia de marco legal, programático y de servicios. No obstante, España presenta graves limitaciones en la implementación del marco legal y en los sistemas de registro de información e indicadores, así como limitaciones moderadas en el alcance de la intervención, coordinación institucional, participación de la sociedad civil y los servicios, tanto para víctimas como para agresores. Por su parte, Chile reporta graves limitaciones en el sistema de registro de información e indicadores, y moderadas en siete variables. Sólo se reporta un alto logro en la visibilidad del problema y la formación del personal.

En el caso de Brasil se exponen graves limitaciones en los servicios de apoyo y rehabilitación a víctimas y a agresores, que remiten al incremento de la violencia urbana en el país y a serios problemas de cobertura. La única variable que registra un alto logro es el aumento de la visibilidad del problema de la violencia contra las mujeres.

Por último, Argentina y México muestran brechas mayores entre la existencia del marco legal, programático y servicios para las víctimas de violencia, y la implementación de los mismos. Cabe subrayar que Argentina es el país en que el índice de existencia alcanza el valor más alto (9.9), pero también la brecha más amplia; es decir, presenta mayores deficiencias en la implementación. Esto se debe a las graves limitaciones en el aumento de la visibilidad del problema, al desarrollo y coordinación institucional, al sistema de registro de información e indicadores y a los servicios de apoyo y rehabilitación para las víctimas. En las restantes variables se reportan limitaciones moderadas para la implementación.

En México la información evidencia graves limitaciones en el alcance de la intervención, que se ha concentrado básicamente en los servicios de atención a víctimas; la coordinación institucional, sobre todo en los diferentes ámbitos de gobierno (federal–estatal–municipal); el sistema de registro de información e indicadores; los servicios de rehabilitación para agresores, y la formación especializada del personal que ofrece los servicios. Sobre esto último resalta que el desconocimiento del personal de salud respecto de la legislación y normatividad vigente afecta con creces la implementación de la detección, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Para las restantes variables, México demuestra limitaciones moderadas de implementación.

Para finalizar, cabe subrayar algunas tendencias encontradas en lo referente a la implementación de los marcos normativos, programáticos y los servicios que se ofrecen para atender, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres:

- La implementación del marco legal presenta limitaciones en todos los países seleccionados. En las naciones con estados federados la armonización de la legislación es un factor importante que debe considerarse en estas limitaciones. Sin embargo, en todos los casos, en los informes revisados se reiteran problemas como la saturación, la incapacidad del sistema para tramitar las crecientes denuncias y la fuerte tendencia al desistimiento en los procesos judiciales que inician las mujeres víctimas de violencia.
- La coordinación institucional también tiene limitaciones (entre graves y moderadas en los seis países), lo que indica la necesidad de fortalecer los mecanismos formales e informales de coordinación y posicionar mejor a los mecanismos para el adelanto de las mujeres, de cara a ejercer esta labor.
- Los sistemas de registro de información e indicadores, fundamentales para dar seguimiento y evaluar el impacto de las políticas y los servicios, evidencian limitaciones graves en casi todos los países.
- Los servicios de apoyo y rehabilitación, tanto para víctimas como para agresores, muestran limitaciones que van de graves a moderadas en la mayor parte de los países, que se explican, en muchos de los casos, por los problemas de cobertura y la insuficiencia de recursos (humanos, de infraestructura y económicos).



Capítulo IV

Seguridad: nuevos paradigmas en la política integral de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Este capítulo se propone ofrecer elementos contextuales, teóricos y conceptuales para reconocer los esfuerzos que en la esfera pública, en particular internacional y regional, se han realizado para garantizar la seguridad de las mujeres. Además, introduce un conjunto de reflexiones que permiten establecer una intersección pertinente entre género y seguridad, con miras a desarrollar herramientas metodológicas y técnicas que, en términos de política pública, hagan operativa, potente, efectiva y productiva esa conexión práctica y discursiva.

Con esta intención se revisaron diversos paradigmas de género y seguridad; se abordan algunos modelos de gestión de la seguridad ciudadana y violencia de género que son referencia de “buenas prácticas” en Latinoamérica, y se plantean lineamientos que pueden servir de base para cambiar la forma de configurar políticas de seguridad desde el enfoque de género, para fortalecer sociedades más justas, incluyentes y democráticas.

Desde las décadas de los setenta y los ochenta los temas relacionados con la violencia contra la mujer, tanto en la esfera pública como privada, han sido motivo de preocupación compartida de muchos gobiernos, hacedores de políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), redes temáticas y diversos

actoras y actores de la sociedad civil organizada. ¿Cuál ha sido la evolución de los múltiples enfoques sobre la seguridad de las mujeres en el espacio público y político? ¿Cómo identificar las diversas expresiones de la violencia contra las mujeres por medio del análisis de respuestas, estrategias y prácticas innovadoras ya probadas y que permitan contribuir al diálogo político y técnico en distintos niveles y actores en la búsqueda de soluciones? La experiencia acumulada demuestra que la seguridad de las mujeres es un derecho, una necesidad y un desafío, en particular en aquellos contextos donde se ha seguido acumulando un complejo conjunto de problemas e inercias, así como malas prácticas que no contribuyen a la implementación de intervenciones de prevención y atención de la violencia de género.

Por ello, hoy más que nunca la seguridad de las mujeres supone generar aproximaciones preventivas que permitan promover la seguridad de éstas en los diferentes contextos y escenarios donde se desarrolla, de tal suerte que se logre su apoderamiento y empoderamiento en todos los ámbitos, con el propósito final de consolidar un mundo mejor.

Aunado a la necesidad de conocer el contexto que explica cómo ha evolucionado la política de la seguridad de las mujeres en el marco internacional y regional, resulta de crucial importancia conocer cómo se ha desarrollado la relación temática entre género y seguridad. No se trata de un ejercicio sencillo: significa buscar la articulación entre los paradigmas más actualizados de ambas áreas temáticas y un equilibrio teórico–metodológico, además de indagar cómo una y otra pueden contribuir para penetrar y emprender cambios de mayor envergadura en el plano de las políticas públicas de seguridad, así como en aquéllas que procuran la equidad de género. Sin embargo, la primera dificultad reside en que la producción de conocimiento en torno a esta relación, que pretende ser productiva, es incipiente, al menos en términos reflexivos y actuales.

Este vacío cognitivo, necesario para construir de manera compleja dicha relación, procede tanto de los estudios de paz y seguridad como de los de género. Dentro de los primeros, la dimensión de género ha permanecido prácticamente ausente. Hasta mediados de los años ochenta se comienza a explorar el papel jugado por el género, pero se trata de un proceso incipiente cuyo desarrollo es

sumamente desigual y, sobre todo, “en materias que caen dentro del ámbito de las relaciones internacionales y que algunos autores le dieron importancia a la tarea de introducir aspectos de género en los estudios de paz, conflicto y política internacional” (Skjelsbaek y Smith, 2001: 2).

Desde los estudios de género se puede decir que la responsabilidad respecto del vacío conceptual, teórico y metodológico para abordar la relación entre género y seguridad resulta un tanto menor si se toma en cuenta la reflexión feminista moderna y los aportes que ésta ha realizado especialmente sobre el binomio paz y conflicto (Gomáriz, 1992). Aquí hay que recordar el legado del feminismo pacifista que, desde el siglo XIX y hasta mediados del XX, se desarrolló en Europa (Carroll, 1987). En la época de entreguerras, muchas mujeres feministas participaron en movimientos pacifistas y antifascistas. En 1854 las mujeres se aliaron para protestar contra la guerra de Crimea. En 1889 la sufragista austriaca Bertha von Suttner escribió *¡Dejad las armas!*, y se convirtió en la primera persona en recibir el Premio Nobel de la Paz, creado por el industrial Alfred Nobel inspirado en el escrito de Suttner. Durante 1910, el Congreso Internacional de Mujeres Socialistas hizo de la lucha contra la guerra su objetivo prioritario. Asimismo, en 1915 se celebraron dos congresos de mujeres pacifistas que pedían el final de la guerra¹ y que tenían como objetivo presionar a sus gobiernos para poner fin al conflicto.

Esta importante presencia de las mujeres y su preocupación por los asuntos de paz y conflicto, pese a lo que implicó en términos de reflexión, no impide reconocer que dentro del campo de los estudios de género, aun con su exponencial producción en diversas áreas temáticas, no impactó en la generación de conocimiento respecto de la relación entre género y seguridad, lo que también ha

¹ El Congreso de Mujeres Socialistas Internacionalistas, en Berna, y el Congreso Internacional de Mujeres por la Igualdad de Derechos, en La Haya. Después de la primera guerra mundial diversos grupos de mujeres pacifistas siguieron en lucha. Hay que mencionar el destacado papel que jugó Virginia Wolf y la publicación de su obra *Tres guineas*, donde unía feminismo, antifascismo y pacifismo. Para ella, el feminismo era el camino hacia la paz y contra el fascismo que sustentaba el patriarcado. Wolf fue de las primeras feministas que abordó la relación entre lo privado y lo público, y conminó a las mujeres a luchar contra las violencias cotidianas hacia sus cuerpos y voluntades, así como a subvertir los valores patriarcales en el ámbito de lo privado y la arena pública.

retrasado la consolidación de esta área de conocimiento. Incluso, se puede sostener que la relación que se da en el plano sociopolítico entre los movimientos feminista y pacifista del hemisferio norte no produjo un conocimiento abundante, al menos hasta la década de los ochenta, cuando se comenzó a registrar una preocupación en el campo académico por articular ambas temáticas.

En ese sentido, la producción más actual sobre la relación entre género y seguridad representa un reto. Por eso es importante visualizar dos problemáticas recurrentes para evitar su repetición. Por un lado, esa marcada tendencia a introducir la temática de género como un apéndice de los estudios de paz y seguridad, sin lograr un verdadero cruce temático entre ambas áreas de conocimiento (Gomáriz, 1992). Y, por otro, la dificultad por integrar los cambios paradigmáticos que se han producido en el ámbito de la seguridad como en el de los estudios de género, lo que implica, con frecuencia, una asimetría en la actualización de enfoques (es decir, enfoques actualizados sobre seguridad con planteamientos de género sin actualizar y viceversa) (Gomáriz, 1992).

La seguridad de las mujeres: una preocupación compartida

A lo largo y ancho del planeta, diversos actores, organismos internacionales y gobiernos han impulsado esfuerzos relacionados con la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, tanto en la esfera pública como en la privada, con miras a garantizar la seguridad de éstas. Un papel relevante lo ha jugado la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que ha puesto énfasis en las implicaciones de la violencia contra las mujeres para la igualdad de género y el empoderamiento femenino (CIPC, 2008: 3). Uno de los ejemplos más importantes de la contribución de la ONU es el *Estudio a fondo de todas las formas de violencia contra la mujer* (2006d), publicado en 2006 por el secretariado general, donde queda asentado cómo la violencia contra las mujeres persiste en prácticamente todos los países del mundo como una violación a sus derechos humanos y uno de los obstáculos principales para alcanzar la igualdad de género. En este estudio, además, se

exponen las lagunas y los problemas de los datos existentes, en particular las metodologías para evaluar la prevalencia de dicha violencia, y se sintetizan las causas y consecuencias, incluidos los costos. Se insta a los Estados a prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, a partir de prácticas prometedoras y estrategias eficaces para hacerle frente.

Ya se ha comentado la relevancia que cobran los tratados internacionales que sobre igualdad de género han sido adoptados por la Asamblea General de la ONU, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1979. Aun cuando la violencia contra las mujeres no es el tema principal de dicha Convención, al aceptarla todos los Estados se comprometen a tomar una serie de medidas para terminar con la discriminación contra la mujer en todas sus formas (CIPC, 2008: 3). En América Latina, muchos países no sólo la aplicaron a su legislación sino que ratificaron en 1994 la Convención de Belém do Pará. Sin embargo, los índices y niveles de violencia siguen siendo muy elevados en diversos contextos de la región, en especial aquellas modalidades y expresiones producto de los nuevos conflictos y formas de exclusión que afectan la seguridad de las mujeres de manera considerable.

Por ello, diversas organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y gobiernos de distintas regiones del mundo han impulsado esfuerzos para erradicar la violencia contra las mujeres y crear conciencia sobre la importancia de salvaguardar el derecho a su seguridad. Una de las campañas más significativas en este sentido fue la lanzada por el secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, en 2008: "Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres". Se trata de una iniciativa multianual encaminada a prevenir y eliminar la violencia contra mujeres y niñas en todo el mundo, que reúne a una serie de organismos y oficinas de la ONU para impulsar la acción en todo su sistema a fin de prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. A través de esta campaña, busca conjuntar esfuerzos con los individuos, la sociedad civil y los gobiernos para poner fin a la violencia contra las mujeres en todas sus formas.²

² Cfr. ONU, Campaña del secretario general para poner fin a la violencia contra la mujer, en <http://www.un.org/es/women/endviolence/>, consultada en octubre de 2009.

A partir de esta importante iniciativa del secretariado general de la ONU, diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas se sumaron para colaborar y contrarrestar la violencia contra las mujeres alrededor del mundo. Entre ellas, la campaña de recolecta de firmas del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) “Digamos NO a la violencia contra la mujer” (*Say NO-UNITE*), que se ha convertido en una tribuna global para la promoción y acción de individuos, gobiernos, sociedad civil y asociados de la ONU y que desde 2009 inicia, apoya y demuestra los esfuerzos de promoción local y nacional para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas. A través de un sitio de la Internet interactivo y amigable con los medios de comunicación social, esta campaña involucra a personas de todos los sectores y vincula las acciones locales con una red mundial en expansión.³ También vale la pena destacar la campaña “No más violaciones” (*Stop Rape Now*), que busca combatir la violencia sexual en situaciones de conflicto, evitar la violación como táctica de guerra y mejorar con eficacia medidas de atención a los sobrevivientes. La iniciativa emanada de esta campaña, *Get Cross*, pretende que todos sus miembros, sobre todo celebridades y personajes del mundo del espectáculo, envíen una fotografía de sí mismos con los brazos cruzados en forma de “X” para difundir que no se tolera el terror sexual en ninguna parte del mundo.⁴

Otra importante iniciativa surgida de UNIFEM, en apoyo a la campaña “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”, es la liderada por el Instituto para el Liderazgo Global de las Mujeres, auspiciado por el Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres, que desde 1991 impulsa la campaña “16 días de activismo contra la violencia de género”. El Instituto eligió el 25 de noviembre, Día Internacional sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y el 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos, para vincular simbólicamente la violencia contra las mujeres y los derechos humanos y poner de relieve que la violencia es una violación a éstos. Este periodo de 16 días también destaca otras fechas importantes, entre ellas el 29 de noviembre, Día Interna-

³ Cfr. ONU, *Say NO-UNITE to End Violences against Women*, en <http://www.unifem.org/campaigns/sayno/>, consultado en octubre de 2009.

⁴ Cfr. ONU, *Stop Rape Now, Get Cross!*, en <http://stoprapenow.org/get-cross/>, consultada en octubre de 2009.

cional de las Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos; el 1 de diciembre, Día mundial de la lucha contra el sida, y el 6 de diciembre, Día de la Masacre de Montreal.⁵

Asimismo, la iniciativa mundial de la ONU para la lucha contra el tráfico de seres humanos, impulsada por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito desde 2007, colocó en el centro de su acción a la mujer como una de las principales víctimas de esta problemática. De ahí también se deriva la conocida campaña “Corazón azul”, organizada por la misma Oficina, que busca despertar la conciencia de la población y movilizar apoyo para las intervenciones de organizaciones internacionales, gobiernos, sociedad civil, sector privado, y en última instancia de cada persona en favor de la lucha contra la trata de personas. Esta campaña también tiene como finalidad posibilitar a los y las ciudadanas para que expresen su apoyo a la causa y conocer más a fondo el problema y su gravedad, que sin duda afecta de manera más contundente a mujeres y niñas de todo el mundo.⁶

Desde otras latitudes, el Consejo de Europa, organización líder en derechos humanos en ese continente, lanzó desde 2006 la campaña “Detengan la violencia doméstica contra la mujer”, que intenta promover que sus países miembros tipifiquen como delito la violencia doméstica, garanticen el apoyo a las víctimas y fomenten nuevas actitudes para que la violencia contra las mujeres en el hogar ya no sea tolerada. A través de esta campaña se han promovido otras a nivel nacional, así como actividades para poner en práctica una recomendación sobre la protección de las mujeres contra la violencia, que el Consejo aprobó en 2002.⁷

La Conferencia de la Red Europea para la Prevención del Crimen de 2007, en Lisboa, también abordó la problemática de la violencia doméstica. Por su parte, la Red Internacional de Mujeres Metropolitanas signó y adoptó la

⁵ Naciones Unidas, 16 días de activismo contra la violencia de género, en <http://unic.un.org/imu/recentActivities/>, consultada en octubre de 2009.

⁶ Global, Campaña Corazón Azul contra la Trata de Personas, <http://www.global.net/iepala/global/fichas/>, consultada en octubre de 2009.

⁷ Consejo de Europa, *Stop Domestic Violence against Women*, en <http://www.coe.int/stopviolence>, consultada en octubre de 2009.

Declaración de Seúl durante el Segundo Foro Internacional de Las Ciudades Dinámicas Necesitan a las Mujeres: Visiones y Retos para una Ciudad Amigable para las Mujeres, celebrado en Seúl durante octubre de 2009. En esta Declaración se alienta: el fortalecimiento de la perspectiva de género en las políticas y administraciones de las ciudades; el empoderamiento de las mujeres durante la crisis económica para asegurar la protección social; la promoción de la diversidad y la creatividad femenina, y sobre todo la construcción de ciudades seguras para las mujeres, a través de medidas apropiadas para combatir todas las formas de violencia contra la mujer en espacios públicos, lugares de trabajo y hogares.⁸

En el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, con sede en Canadá, el tema de la seguridad de la mujer ha sido una preocupación constante. Durante los últimos 15 años, a través de su gran red de colaboradores, ha impulsado un importante movimiento internacional dedicado a promover estrategias y prácticas eficaces destinadas a prevenir la criminalidad y construir comunidades más seguras, con especial énfasis en la promoción de la seguridad de las mujeres en sus vecindarios, ciudades y países alrededor del mundo.⁹

En América Latina, uno de los esfuerzos más significativos es el realizado por la Oficina del UNIFEM en Brasil y los países del cono sur, que promovió la ejecución de un programa pionero en la región, con impacto a lo largo y ancho del continente: la iniciativa Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos y Todas. Se trata de una propuesta que convoca, junto con la Red de Mujeres y Hábitat de América Latina, a diversas actrices y actores sociales, entre quienes se encuentran redes feministas regionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y personas de la academia. Este programa regional plantea que las ciudades no son vividas igual por todas las personas; busca complejizar las reflexiones sobre las violencias, incluyendo las discriminaciones y violencias hacia las mujeres. Plantea un conjunto de

⁸ Red Internacional de Mujeres Metropolitanas, *Declaración de Seúl*, en <http://www.metropolis.org/metropolis/node/1265>, consultada en octubre de 2009.

⁹ Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Prevención de la Criminalidad a través del Mundo*, en <http://www.crime-prevention-intl.org/>, consultada en octubre de 2009.

acciones estratégicas para evidenciar que la violencia de género es constitutiva de la seguridad ciudadana y busca su inclusión para garantizar la misma (Falú, 2009: 9).

Todos estos esfuerzos internacionales, que no son los únicos, han estado encaminados a llamar la atención sobre la violencia contra las mujeres de manera amplia y en sus diversas modalidades: en la paz y en la guerra, a manos del Estado, de la comunidad y de la familia. Se trata de expresiones que vulneran la seguridad de las mujeres. En ese sentido, es fundamental partir de que una vida sin violencia es un derecho fundamental de las mujeres y niñas. Resulta clave incluir los derechos de éstas y la perspectiva de género en las políticas de seguridad, de tal suerte que sea posible contribuir a desmontar los factores de desigualdad e inseguridad y remontar la desprotección de sus derechos. Valga, pues, una revisión crítica de los paradigmas más actualizados de género y seguridad que permita establecer puentes necesarios para pensar en nuevas estrategias para la construcción de entornos democráticos en los que se concrete la seguridad de las mujeres.

De mujeres en el desarrollo hacia una perspectiva de género inclusiva

En los estudios de género existe un relativo consenso con respecto a que, durante las últimas cuatro décadas, se ha transitado desde el enfoque centrado exclusivamente en las mujeres hacia uno que, tratando de no confundir las categorías género y mujer, se ha orientado hacia una perspectiva de género inclusiva, focalizada en las relaciones entre los géneros y su impacto en el conjunto de la sociedad.

Durante la segunda mitad del siglo XX tuvo lugar un cambio paradigmático, que fue de una política de apoyo a las mujeres, con una perspectiva frecuentemente asistencialista, a una estrategia que las consideraba como sujetas de derechos y oportunidades en un contexto más amplio que hubo que modificar. Esta transición acabó por reconocerse como el paso de la estrategia de Mujeres

en Desarrollo a la denominada Género en el Desarrollo. La primera se llevó a cabo durante los años setenta y buscó integrar a las mujeres en el desarrollo económico para que fueran participantes activas del mismo (Cirujano Campano, 2007: 67). Pugnó porque las mujeres consiguieran las mismas oportunidades que los hombres en lo relativo a la educación y al trabajo, centrándose exclusivamente en la población femenina y sus necesidades prácticas. En tanto, el enfoque de Género en el Desarrollo se desarrolló a partir de los años ochenta y busca empoderar a las mujeres mediante su acercamiento a los recursos, la autonomía y el poder. Comprende a la mujer como sujeta de desarrollo, que participa en el esfuerzo y beneficio de éste. Considera la equidad entre los dos géneros un derecho humano (Rodríguez Manzano, 2007: 36). La premisa para conseguir el desarrollo humano sostenible es que debe existir igualdad y justicia de género en el acceso y control de los recursos y el poder.

El enfoque de Género en el Desarrollo prevaleció durante los años ochenta y noventa en políticas y proyectos que promovían y buscaban la equidad de género. Sin embargo, conforme se acercaba el fin del siglo XX, creció la percepción de que la humanidad se encontraba en una situación de incertidumbre. Según varios pensadores y pensadoras, esto tiene relación con el cambio civilizatorio que experimentó la sociedad humana y sus efectos (Astelarra, 1999; Butler, 2006; Bauman, 2003), lo que está estrechamente vinculado con la crisis de los paradigmas cognitivos, que afectó directamente a los estudios de género, dando pie a nuevas perspectivas dentro de las corrientes teóricas más amplias: el feminismo de la diferencia, el feminismo posmoderno, el feminismo deconstructivista, el feminismo posestructuralista, entre otros.¹⁰

Otro elemento de este cambio paradigmático está relacionado, de manera significativa, con el ámbito de las prácticas sociales. Las acciones en favor de la equidad de género, si bien reportan avances, no dejan de presentar escenarios acentuadamente desiguales y lo que es más significativo: se aprecia un estancamiento en países caracterizados precisamente por su desarrollo en la materia.

¹⁰ Se trata de vertientes del feminismo que critican el esencialismo de las identidades metafísicas, en tanto identidades plenas, verdades verdaderas y autocentradas, pero que no renuncian a imaginar políticas de emancipación de otras subjetividades. Exponentes notables de estas corrientes son Judith Butler, Rosi Braidotti y Nancy Fraser.

En otras palabras, la idea de que la promoción de las mujeres iba a suponer de manera directa cambios en el conjunto de la realidad social, al producir cambios en la población femenina, no resultó en automático. Al contrario, estos cambios comenzaron a registrar tendencias encontradas: una reactiva, que desconoce el compromiso feminista o que alienta discursos de tipo familiarista o fundamentalista de los derechos infantiles, y otra de grupos que desconocen la temática de género o un aumento significativo de la violencia doméstica.

Como respuesta a estas tendencias es que en años más recientes, desde el ámbito de los estudios de género, así como desde quienes promueven la práctica de la equidad de género, se observan al menos dos orientaciones que son importantes para los fines de este diagnóstico: el mantenimiento del enfoque género / mujer, y el enfoque género / inclusivo, que también se conoce como Democracia de Género. La primera es impulsada por una mayoría importante del movimiento de mujeres y organizaciones de hombres profeministas y aboga por la promoción de la mujer hasta alcanzar la equidad con el varón. Utiliza el enfoque del género, pero en la práctica lo aborda preferentemente con población femenina.

La segunda es una propuesta de minorías feministas, mujeres y hombres en espacios mixtos. Pretende superar el conflicto y el estancamiento, para reimpulsar el avance hacia la equidad de género. Tiene como objetivo fundamental utilizar el enfoque de género para mujeres y hombres, haciendo compatible la promoción de la mujer con la inclusión de los hombres. Esta propuesta tiene fuerza en Italia y España, pero donde se formaliza y adquiere relevancia es en Alemania, en especial a partir de su instauración como política institucional en el Partido Verde. Lo interesante de esta propuesta es que busca consistencia entre el plano de lo conceptual y el de la experiencia concreta de su aplicación. Esto es, que las acciones y las políticas de la equidad de género dejen de dirigirse sólo a las mujeres para enfocarse también a los hombres y sobre todo a las relaciones entre los géneros (Neususs, 2000: 27). Este nuevo paradigma pretende un mayor acercamiento entre los fines y los medios: si el fin es lograr la corresponsabilidad de mujeres y hombres en los espacios públicos, entonces el medio debe generar las condiciones para que el propio avance hacia la equidad sea también, y cada vez más, una corresponsabilidad de unas y otros. Esto supone

la democratización de diversos espacios de la vida social, donde mujeres y hombres tengan acceso a todos los recursos del desarrollo y sus beneficios, lo que fije relaciones de equilibrio, respeto e igualdad de derechos y oportunidades, más allá de su sexo, etnia, clase social, edad (Neususs, 2000).

De la doctrina de seguridad nacional hacia la seguridad ciudadana

En el terreno de los estudios sobre seguridad, la evolución paradigmática de los últimos 20 años ha implicado un paso de la doctrina de seguridad nacional, referente a la protección que se provee al Estado, al territorio de la nación y a la estabilidad política y económica de las instituciones públicas, frente a amenazas externas (Betancourt, 2008: 11), hacia orientaciones doctrinales multidimensionales y más amplias como la seguridad humana y la seguridad ciudadana, que buscan promover la convivencia ciudadana y democrática de sus habitantes.

Sin duda se trata de paradigmas muy diferentes, que se confrontan en puntos fundamentales y cuya adopción tiene implicaciones discordantes en materia de políticas públicas. En el caso del paradigma tradicional, el de la seguridad nacional, el Estado es el centro y el armamento un componente básico de la seguridad. Privilegia la capacidad militar, la defensa de las fronteras frente a los conflictos y los riesgos internacionales, al tiempo que antepone la vigilancia de la ley a la seguridad de las personas.

Por el contrario, en el paradigma de la seguridad humana se apuesta más por las negociaciones y la consolidación de la paz que por la disuasión y el uso de la fuerza (Rojas Aravena, 2002: 15). De ahí que este paradigma, desarrollado durante los años noventa, se construya sobre un modelo holístico y ecológico de seguridad. Este modelo se centra en el usuario final de la seguridad: el ser humano. Privilegia la protección contra riesgos indirectos o estructurales (discriminación, sexismo, hambre, pobreza, violencia, falta de hogar) y riesgos directos (ataques verbales o físicos, violencia cultural). Así, el concepto de seguridad humana dispone que no basta con proteger al Estado para proteger al ser

humano: también es fundamental generar resguardos que protejan a las personas de abusos por parte del Estado. Este concepto tuvo como uno de sus puntos de partida el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Informe sobre el Desarrollo de 1994, que asentó, entre otras cosas, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y donde se argumentaba que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global era garantizando las libertades o ausencias de necesidades o miedo (Rojas Aravena, 2002).

Aunque hay coincidencia en que la seguridad humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso a sus propias vidas, lo cierto es que, en tanto el Informe de Desarrollo Humano del PNUD incluye siete dimensiones en el concepto de seguridad humana (económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política), esta perspectiva expansiva de la seguridad ha planteado el problema de si no se superpone a la agenda de desarrollo. Se trata de un problema persistente en delimitaciones conceptuales, temáticas y operativas. Otra de las críticas que se le hacen al concepto es su connotación antiestatal, muy frecuente en los organismos internacionales. Con insistencia se señala lo poco productivo que resulta elegir entre la seguridad de las personas y la seguridad de los Estados, entre otras razones porque no son individuos aislados en el mundo sino parte de un país, insertos en una organización social y con estructuras sociopolíticas definidas (Rojas Aravena, 2002: 20). No obstante, es innegable que la propuesta conceptual sí ha contribuido a modificar la visión clásica donde imperan las doctrinas de seguridad, imponiéndose como una nueva medida de la seguridad mundial y como un nuevo plan para la acción en sus diversas dimensiones.

Al mismo tiempo, a finales de los años noventa comenzó a utilizarse en América Latina de manera extensiva el concepto de seguridad ciudadana para referirse principalmente a la seguridad interior de los países. Aun cuando goza de bastante aceptación en los países latinoamericanos, todavía existe una comprensión difusa respecto del mismo, además de que su aplicación varía bastante en la región. Ello se debe en mucho a la connotación sociopolítica que el término adquirió en la región centroamericana, ya que se usa para referirse a la seguridad interna de las democracias en lugar de la seguridad interna de los regímenes militares y autoritarios, por lo general relacionados con la idea de la represión del

“enemigo interno” (Chinchilla, 2002: 252). De ahí que a finales de los noventa este concepto comenzara a asociarse al de gobernabilidad democrática y que diversos gobiernos de la región, actoras y actores de la sociedad civil organizada lo adoptaran para dar cuenta de sus preocupaciones y propuestas para mejorar la dimensión de seguridad pública (Tamayo, 2002).

De esta forma, existe un tránsito de la seguridad pública, entendida como la defensa del Estado (y su protección) bajo la lógica del orden público, contra los enemigos internos y que cuenta con un marco institucional nacional compuesto por la tríada clásica: policía, justicia y cárcel, hacia la seguridad ciudadana, que implica poner por delante la búsqueda de la armonía en las relaciones interpersonales, regidas por la ley (pacto social de convivencia y tolerancia) y quien las puede llevar a cabo y garantizar (el Estado) (Carrión, 2007b: 13). Desde este enfoque de seguridad, la ciudadanía adquiere un lugar central y se convierte en el sujeto histórico sobre el cual debe recaer toda la acción del Estado. Lo paradójico es que justo cuando se dio este cambio conceptual en la región se sufrió un incremento exponencial de la inseguridad ciudadana. Esto ha contribuido a que los distintos poderes públicos intenten responder adecuadamente a los retos de una apropiada seguridad ciudadana, al abandono de las concepciones de seguridad tradicional y a que muten políticas como la despenalización de ciertos delitos y la creación de organismos dedicados al gobierno de la seguridad: los municipios y las instituciones de defensa de derechos humanos por grupos, entre otros (Carrión, 2007b: 13).

Como se ha mencionado, este nuevo paradigma de seguridad ciudadana no apareció sólo como una respuesta al incremento de la violencia sino principalmente como un cambio estructural en la relación de la población con el Estado (De la Cruz, 2007: 208), justo porque coloca en el centro de su acción la seguridad de las personas y no la del Estado. Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana hace referencia a un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia entre la población y permite la convivencia segura. La seguridad ciudadana procura el fortalecimiento de las instituciones del Estado y promueve el aumento de la ciudadanía sustantiva y la confianza entre las y los actores e instituciones. En este proceso, tanto los actores institu-

cionales como sociales deben redefinir y asumir nuevas funciones. La seguridad ciudadana es un elemento central de la seguridad humana y tiene su razón de ser en el respeto, la promoción y la tutela de todos los derechos humanos.

Vale la pena señalar, también, que en algunos países de la región, en particular en Colombia,¹¹ se ha comenzado a trabajar con el concepto de “convivencia y seguridad ciudadana” para ampliar su significado, lo que ha generado reacciones de escepticismo que consideran que el concepto induce a una visión centrada en lo preventivo, con resultados a muy largo plazo (De la Cruz 2007: 209). Incluir la noción de “convivencia”, vivir en compañía de otros y otras, al enfoque de seguridad ciudadana, supone erradicar la violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que la política pública deberá orientarse a modificar las reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones y, por tanto, a disminuir los índices de violencia (Segovia, 2007; Naredo, 2003).

Lo valioso del concepto de convivencia es que considera a las sociedades contemporáneas en su heterogeneidad y multiculturalidad, en tanto parte de la idea de la necesidad de vivir en la diversidad. Eso, en el sentido pragmático, supone reconocer que la seguridad ciudadana está relacionada con la participación activa de las y los ciudadanos, ya sea en la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades como en la necesidad de hacer valer sus derechos. Es decir, que las y los ciudadanos tengan un papel preponderante en la definición de las políticas públicas de seguridad ciudadana; que el ejercicio de la ciudadanía ocupe un lugar mucho más significativo en la generación de políticas públicas, y que se traslade la responsabilidad del problema de la seguridad de la esfera meramente gubernamental a la pública. El concepto de seguridad ciudadana remite a la capacidad de las y los ciudadanos como agentes activos y no como sujetas y sujetos pasivos que únicamente demandan seguridad de una instancia superior, por lo que posibilitaría configurar comunidades y sociedades más democráticas (Fundación Paz, 2003).

¹¹ Véase el trabajo desarrollado por el consultor internacional colombiano Hugo Acero en <http://www.convivenciayseguridadciudadana.com/contenido/>

En materia de delitos, se parte de que éstos tienen un fuerte fundamento social en su génesis y se reconoce que sus causas son multifactoriales. Por ello, el enfoque preventivo, con una fuerte participación comunitaria, desplaza la visión de la seguridad pública, que privilegia la intervención policial, apoyada fuertemente en políticas punitivas, como la primera y última instancia capaz de inhibir la comisión de los delitos.

La participación y colaboración de las y los actores sociales implicados en la seguridad —autoridades y sociedad civil— no significan el fin de las tradicionales instituciones de seguridad pública, sino que impulsan una reforma integral y democrática que acerca a la ciudadana, al ciudadano con la policía y privilegia el ejercicio de los derechos humanos. En este marco se busca la profesionalización de las instituciones policiales y que éstas a su vez sean más abiertas al escrutinio; acompañamiento ciudadano en la revisión de sus procedimientos operativos, técnicos, de formación de personal, y en la elaboración de sus políticas de prevención del delito.

Es común pensar que la inseguridad tiene una solución mediata y simplista, a través, por ejemplo, de la adquisición de más patrullas, armamento, tecnología de vanguardia y agentes. Sin embargo, el problema es multicausal y está compuesto por diversas aristas, entre las que destacan, según sus condiciones geográficas, carencia de planeación urbana; pérdida ante la delincuencia de espacios públicos; falta o deficiente entrega de servicios públicos municipales, educativos, culturales y recreativos; violencia familiar, y desempleo, entre otros. Por ello, no es posible encararlo desde una sola instancia o estructura municipal.

La inseguridad representa un reto que obliga de manera imprescindible a la participación de diversas dependencias u órganos de gobierno. En consecuencia, queda atrás el mito de que el problema es un asunto exclusivo de las instituciones de seguridad “pública”, además de replantear el encauce debidamente organizado de la participación ciudadana, por ser vital para el diseño e implementación de cualquier política pública o programa de gobierno al respecto. El paradigma de la seguridad ciudadana destaca y pone énfasis en un enfoque más integral sobre las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado

en cuanto a las condiciones para sustentar un adecuado desarrollo (Brotat, 2002: 25), en el marco de la tolerancia y la diversidad.

Seguridad ciudadana y violencia de género: una articulación productiva

Lo visto hasta aquí permite sostener que el cruce de los paradigmas más actualizados entre género y seguridad, referidos a la articulación entre el enfoque de género inclusivo y la seguridad ciudadana, podría estar en la base del Modelo Integrador de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PAMVLV). Así, será posible contribuir a la consolidación de esta área de estudio y al mismo tiempo a la consecución de estrategias y líneas de acción que potencien la dimensión preventiva de la violencia contra las mujeres, las niñas, los niños y, por ende, la seguridad y confianza para todos y todas.

El concepto de seguridad ciudadana, relativamente innovador, está relacionado con el bienestar y el desarrollo e involucra la participación democrática de la ciudadanía. Trae consigo nuevos desafíos, reúne a diversos actores sociales que antes eran considerados ajenos a la seguridad y obliga a repensar distintas formas de aproximar esta tarea: desde reformas policiales hasta propuestas de desarrollo, modelos económicos, participación comunitaria y gobernanza local (Betancourt, 2008: 12).

Una particularidad de la seguridad ciudadana es su circunscripción a la ciudad. Espacio que, frente al crecimiento económico y polarizado que experimentan la urbe y la conglomeración de comunidades e identidades distintas que allí se reúnen, se convierte en el escenario de desigualdad, con deficiencia de servicios básicos, precariedad y conflictos sociales. El aumento de la violencia y la delincuencia en las ciudades ha provocado que la ciudadanía demande respuestas más efectivas e integrales que las ofertadas por los gobiernos centrales. Gobiernos locales de muchas ciudades latinoamericanas han comenzado a echar mano de la competencia de la seguridad, al estar más cerca de la vida cotidiana de las y los ciudadanos y tener más posibilidades de responder a sus necesidades con mayor rapidez y

efectividad. Mientras tanto, las autoridades nacionales suelen ser las encargadas de fijar las líneas de acción general que se llevarán a cabo en todo el territorio.

En este sentido, se puede sostener que los gobiernos locales son los más aptos para abordar los problemas de seguridad ciudadana, no sólo a través del control sino fundamentalmente de la prevención (Dammert y Paulsen, 2005). Este planteamiento tiene su justificación en que dichas problemáticas, además de ser multicausales, poseen diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se presentan, ya que en las mismas median características culturales, sociodemográficas, económicas y geográficas (Acero, 2005). Además, al contar con jurisdicción sobre el territorio, las autoridades locales pueden intervenir en los problemas de seguridad con más elementos de juicio y a tiempo, siempre en diálogo y cooperación con las políticas que emanan a nivel nacional (Acero, 2005).

Empero, el paradigma de seguridad ciudadana se enfrenta con diversos problemas en el contexto latinoamericano. Por un lado, en el plano conceptual no ha logrado discutirse del todo ni arraigarse en el ámbito regional. Por ejemplo, en México buena parte de los documentos rectores de las políticas de seguridad siguen usando el concepto de seguridad pública en lugar de incorporar la visión del concepto de seguridad ciudadana. Lo anterior ha tenido repercusiones a la hora que los gobiernos locales lo adoptan como parte de sus políticas de seguridad, pues no se refleja de manera clara lo que el mismo paradigma plantea en la definición de objetivos, indicadores y estrategias.

Por otro lado, en la actualidad son todavía pocas las administraciones locales en la región que han logrado impulsar procesos con buenos resultados, lo que contradice lo señalado por el paradigma en el sentido de que los gobiernos locales deben jugar un papel relevante en los procesos de gestión y administración de la seguridad.

Igualmente, son pocos los Estados cuya normatividad permite que sean las autoridades locales las responsables del tema de la seguridad local (Acero, 2009). En cambio, se pueden constatar experiencias en la región en el manejo de ciertos

aspectos de seguridad ciudadana, pero como ya se señaló, no se encuentran procesos integrales que se hayan producido desde el ámbito local (Acero, 2009).¹²

A los desafíos que hoy enfrenta la seguridad ciudadana se suman difíciles problemáticas comunes en la región: el aumento del delito y del crimen organizado; la creciente violencia en las ciudades, y el deterioro de la seguridad. Sin duda, el aumento de la violencia y de la delincuencia en sus diversas expresiones es el principal elemento catalizador de la sensación de inseguridad que viven las ciudadanas y los ciudadanos. Esto no sólo tiene un alto impacto social, que depende de las coyunturas y los tipos de delito con mayor incidencia en las comunidades, sino que además representa un reto para los gobiernos por sus costos, tanto para el sector público como el privado. También repercute en el crecimiento y desarrollo de un país, pues debilita los eslabones centrales de la seguridad ciudadana: las instituciones de seguridad y justicia encargadas de prevenir, atender, sancionar y erradicar estos fenómenos. De ahí que hayan sido necesarias políticas públicas en materia de seguridad basadas en concepciones más amplias, con medidas y estrategias provenientes de la seguridad ciudadana.

La violencia que hoy se experimenta en distintos contextos sociales no puede ser entendida como un problema donde ciertas cualidades o propiedades explican su existencia; es una relación social de conflicto que encarna procesos históricos. Esto significa, en primer lugar, que no puede ser analizada y entendida desde la perspectiva de los atributos (llamados factores de riesgo o causalidades). Y, en segundo, que las violencias de antes no son iguales a las de ahora porque son fenómenos cambiantes en el tiempo y el espacio (Carrión, 2007b: 286).

La violencia puede entenderse sólo desde su condición plural: no hay una sino varias violencias. No es que existan múltiples causas que generen múltiples expresiones o manifestaciones de la violencia; existen varias violencias, cada una de las cuales tienen su propia lógica, actores identificables, escenarios plausibles, organi-

¹² Entre estos procesos integrales habría que anotar los desarrollados en la ciudad de Bogotá, Colombia; los avances registrados en las ciudades ecuatorianas de Quito y Guayaquil; las estrategias implementadas en Medellín, así como el proceso de reforma y modernización de la Policía Nacional de Colombia, el Ministerio del Interior y de Justicia y el de Defensa, a través del programa Departamentos y Municipios Seguros.

zación explícita y desarrollo tecnológico, entre otros componentes que requieren, a su vez, políticas específicas para contrarrestarlas (Carrión, 2007b: 287).

Hay un género de violencia en el que están involucradas las relaciones interpersonales entre hombres y mujeres: la violencia de género. Es posible convenir que ésta es una violencia particular que proviene de la asimetría en las relaciones de poder entre mujeres y hombres —lo masculino y lo femenino socialmente construido—, nacidas de la cultura, la política y la economía.

Con el paso del tiempo estas relaciones han evolucionado sus formas de expresión, conocimiento y actuación gracias al empoderamiento logrado por el movimiento de las mujeres, como actor central en este tipo particular de violencia. Así, primero se logró visibilizar públicamente el fenómeno; luego, convertir algunas de las formas violentas en delitos, y en la actualidad asumirlo desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía y, por tanto, de la seguridad ciudadana (Carrión, 2007b: 288).

Pese a que en los países de la región la violencia de género se ha visibilizado de manera generalizada en las diversas denuncias de violencia que sufren las mujeres y en la forma en que éstas empiezan a tener eco en los medios de comunicación, sigue haciendo falta que la agenda de política pública sobre seguridad incluya temas de violencia de género. Pero sobre todo, que esa agenda distinga claramente qué contenidos debe tener una política que relacione la seguridad ciudadana y los estudios de género y, más importante aún en términos de política pública, saber cómo hacer operativa esa conexión práctica y discursiva. El obstáculo más grande de esta indistinción conceptual es que la violencia de género suele subordinarse o diluirse en la violencia familiar, como ya se ha constatado en capítulos anteriores.

Para evitar esta confusión teórica es necesario definir qué se entiende por violencia de género. Primero, la violencia de género no sólo aparece al interior del ámbito familiar; los fenómenos que pueden comprenderse como tal están presentes a lo largo y ancho de toda la estructura social. En segundo lugar, la palabra “intrafamiliar” puede confinar la violencia de género al dominio de lo privado, lo que impide mostrar su carácter político y social. La violencia

de género es un concepto que pretende dar cuenta no sólo de la violencia contra las mujeres y los miembros de una familia sino de aquélla que se ejerce en función de una condición de género sometida a relaciones de poder asimétrico, por ejemplo, lesbianas, gays, travestis, transgénero y toda sexualidad discriminada o marginada en la sociedad.

Para conceptualizar la violencia de género es necesario reconocer que existe un sistema de desigualdad persistente en el cual la mujer es entendida a partir del cuerpo biológico con capacidad reproductiva. Esto, a su vez, está teñido de significados alrededor de lo femenino. Resulta clave comprender lo femenino no sólo en yuxtaposición sino en diálogo con lo masculino. De esta manera, violencia de género es toda práctica que, naturalizando lo femenino a través del cuerpo biológico, le suele otorgar a las personas *a priori* un estatus inferior y malestar físico, mental, social y psicológico por su condición de género (Núñez, 2002: 310).

Desde esta perspectiva, la política pública de seguridad ciudadana con enfoque de género debe considerar que la violencia de género es resultado de la concurrencia de violencias estructurales e institucionales en la vida cotidiana de las víctimas. En consecuencia, las estrategias para enfrentarlas tienen que pensarse a mediano y corto plazos, sin que ello implique que no se deban desarrollar políticas de corte epidemiológico o situacional. Además, la política debe componerse de elementos teóricos y metodológicos que permitan incluir en su espectro todas aquellas identidades sexuales sometidas a violencias basadas en el género, es decir, tanto las mujeres como los grupos de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros (LGBT). Finalmente, es importante que esta política proponga medidas concretas para garantizar los derechos individuales y colectivos de las personas victimizadas por su condición de género, así como el acceso a sus libertades democráticas (Núñez, 2002: 310).

Llama la atención, tal como lo señala Ana Falú, que en el contexto de alta preocupación por el que atraviesan las sociedades latinoamericanas, las políticas de seguridad ciudadana no sólo hayan ignorado la violencia de género y el impacto que ésta provoca, sino “que hayan ignorado la violencia hacia las mujeres y no la consideren parte constitutiva de esa expresión de violencia creciente” (2009: 11).

¿Por qué se vuelve relevante esta reflexión de Falú? Si bien es cierto que el reconocimiento y la penalización de la violencia contra las mujeres en el ámbito privado /doméstico, ejercida por lo general por los hombres, ha sido un logro significativo del movimiento de mujeres, hoy se trata de llamar la atención acerca de la violencia que se ejerce en los espacios públicos, para ampliar la noción de violencia ejercida contra las mujeres en la conciencia de la ciudadanía y en la legislación que la penaliza (Rainero, 2009). Aunque ambas merecen ser tratadas de forma exhaustiva, cada una requiere ser reconocida en su especificidad, ya que esta última raras veces se considera en las estadísticas oficiales y al mismo tiempo no suele incluirse como un problema prioritario en las agendas de seguridad cuando se aborda el tema de la violencia y la inseguridad en las ciudades.

Al profundizar en esta problemática se observa que en varias ciudades latinoamericanas la violencia en las calles sigue afectando principalmente a los hombres, pero son las mujeres quienes perciben un mayor temor de ser violentadas en las calles (Falú, 2009: 15). Este hecho resulta relevante porque significa que en las ciudades la vida no es igual para las mujeres que para los hombres. Las consecuencias negativas impactan directamente en la vida cotidiana de las mujeres, limitando sus maneras de apropiarse de la ciudad y de transitar con libertad en el espacio público. Estos usos sociales diferenciados del espacio, marcados y normados por el género, fortalecen la dependencia de las mujeres, debilitan el ejercicio de su ciudadanía y contribuyen a restringir sus movimientos, incluso en el trabajo, la recreación y la participación política.

Con regularidad se desconocen las experiencias de violencia cotidiana que viven las mujeres en las ciudades. El abanico de prácticas violentas que experimentan va desde gestos, agresiones verbales, comportamientos corporales invasivos a su intimidad, tocamientos, hasta acoso sexual. Prácticas que por lo general no son consideradas delictivas y suelen ser invisibles para el conjunto social. Como resultado, se relativiza su daño y las graves consecuencias que tiene para las propias mujeres; entre ellas, su culpabilización por las conductas agresivas de que son objeto, lo que implica una doble victimización y un futuro silenciamiento de sus voces.

La doble victimización se agrava cuando de violación se habla. Este fenómeno refiere la nueva violencia que sufren las mujeres cuando intentan dar cuenta o

denunciar la situación por la que han atravesado. En gran medida es efectuada por el propio Estado, a través de instituciones policiales, judiciales y de salud a las que recurren las mujeres para pedir justicia y contención. Y paralelamente cuando se ven sometidas a estos procesos en los ámbitos familiares y comunitarios, se subestima la agresión o se les responsabiliza (Rainero, 2004).

La violencia contra las mujeres en el espacio público se suele focalizar y asociar con ciertos grupos de mujeres. Sin duda, esa constante limita la comprensión del fenómeno y refuerza estereotipos como el que dicta que la violencia familiar sólo le sucede a las mujeres pobres o que los abusos sexuales sólo ocurren a las mujeres jóvenes, como si ellas fueran las únicas que circularan en el espacio público.

Cuando se analiza la violencia urbana desde la experiencia de las mujeres se observa que ésta se manifiesta de distintas maneras. No obstante, una constante es que en buena parte de los casos los agresores son varones. Existe, pues, una relación entre la violencia que se vive en el espacio privado, ejercida normalmente por miembros varones del núcleo familiar cercano, y la que se experimenta en el espacio público, practicada por varones tanto desconocidos como conocidos (Rainero, 2004). A esto hay que agregar, como ya se indicó, que la violencia contra las mujeres no acaba en el mismo hecho violento sino que sigue actuando a través de sus consecuencias, ya que las mujeres generan sentimientos que atentan contra su autoestima y seguridad, al mismo tiempo que modifican su vida cotidiana.

Por ello, es necesario generar una política de seguridad ciudadana que incorpore una mirada transdisciplinaria donde se privilegie la visión socioespacial y diferenciada por riesgos, que coloque la noción de violencia de género no sólo como expresión de un poder que surge desde el centro mismo de las relaciones de género y de las relaciones entre hombres y mujeres sino como expresión de un poder múltiple, localizado en diferentes espacios sociales, tanto en lo público como en la cotidianidad.

Se debe reconocer un área de oportunidad importante para la acción de la política pública en esos espacios de intersección entre lo público y la cotidianidad,

donde se cruzan y relacionan lo público y lo privado (escuela, trabajo, barrio, política y familia, casa, relaciones interpersonales), toda vez que el territorio es contenedor no sólo de las acciones de violencia sino también de aquellas que tienen como norte la ampliación de derechos y la transformación de las relaciones de género, que pueden convertirse en el punto de arranque para la superación de las violencias (Vargas, 2009: 56). Al potenciarse, ese espacio de intersección se convierte en uno de construcción de autonomía y ciudadanía de las mujeres, donde se expresa su capacidad de resistencia e iniciativa.

Para poder potenciar esa área de oportunidad es necesario colocar en su justa dimensión la problemática de la violencia contra las mujeres en el espacio público. Ciertamente, todas las manifestaciones de la violencia merecen ser tratadas de forma integral, pero esta última tiene fuertes limitantes para las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía, lo que termina por repercutir en el mundo de sus relaciones interpersonales y aquellos ámbitos relacionados con su subjetividad y vida privada.

Ya se ha dicho que la violencia, como causa de inseguridad, afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres, pues ellas la perciben y experimentan de manera distinta. Su temor a ser víctimas de violencia tiene consecuencias en la forma en que viven y se apropian de la ciudad. Este temor, por ejemplo, se manifiesta a la hora de abordar el transporte público; en la determinación de los horarios para salir, en la elección de los espacios públicos en que pueden transitar y recrearse, en sus niveles de participación comunitaria y ciudadana, y en los ambientes laborales en que se desarrollan.

El territorio no es igual para los hombres que para las mujeres. Garantizar a éstas una vida libre de violencia implica también intervenir en el territorio, en tanto se trata de su esfera privilegiada de participación, donde expresa sus demandas, necesidades e inquietudes y las de sus familias. El temor que viven las mujeres a ser víctimas de violencia en el espacio público, desde esta perspectiva, debe ser visto como algo legítimo y como un indicador durante toda intervención.

La violencia de género, igualmente, es un problema de seguridad en la ciudad, en particular en el territorio. Empero, no está reconocida y menos tipificada, convirtiéndose en una de las limitaciones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres (De la Cruz, 2007). Los enfoques tradicionales suelen dar respuesta con base en indicadores que buscan reducir la violencia a tipologías delictivas que por lo general excluyen la violencia que se ejerce sobre las mujeres, haciéndolas invisibles y deformando la realidad (De la Cruz, 2007). Según Liliana Rainero, en América Latina existen varios factores que contribuyen a la falta de reconocimiento de dicha violencia (2006: 17):

- Con excepción de las situaciones de conflicto armado y criminalidad relacionados con el tráfico de estupefacientes, en las grandes ciudades latinoamericanas se percibe una violencia generalizada centrada en los delitos contra la propiedad y la violencia concomitante a ellos.
- La difusión pública de estadísticas sobre violencia hace especial referencia a delitos contra la propiedad y no contempla las distintas violencias hacia las mujeres.
- La escasa denuncia que realizan las mujeres no permite estimar la magnitud real de la violencia que experimenta. Esta situación es sostenida por la violencia institucional a la que son sometidas por parte de los organismos encargados de la seguridad y justicia, así como por la indiferencia y sanción negativa por parte de la sociedad.
- La violencia que viven las mujeres, y de la que dan cuenta los medios de información o las denuncias de organizaciones de mujeres y feministas, es ocultada a través de mecanismos que operan tanto en el ámbito de las funcionarias y los funcionarios del Estado como en la propia sociedad civil. Por tanto, la violencia de género no se incluye en los debates sobre las políticas de seguridad ciudadana, limitando a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos.

Ante todo esto, resulta fundamental articular el enfoque de género al de seguridad ciudadana. El ejercicio puede brindar pistas sobre ámbitos que no se restringen a la violencia que tradicionalmente han ejercido los hombres contra las mujeres. Posibilita conocer cómo ciertas construcciones sociales de género

inciden en la adopción de comportamientos violentos, así como la manera en que participan hombres y mujeres frente a la perpetración de diversos delitos. También se hacen visibles aquellos conceptos de masculinidad vigentes que representan un riesgo para la seguridad de toda la ciudadanía, lo que puede contribuir a generar beneficios para jóvenes y hombres con su inclusión en el desarrollo de estrategias educativas y preventivas más exitosas, en la medida que se les busque transformar (Backhaus, 1999: 54).

En la actualidad, todavía se necesita impulsar una mejor sinergia entre la perspectiva de género y los planteamientos más actuales en seguridad ciudadana, además de generar procesos de participación de las mujeres en el diseño del espacio, los cuales permitan capitalizar su experiencia en temas como seguridad, cuidado, educación, transporte público, vivienda, equipamientos y servicios urbanos (De la Cruz, 2007: 210). Todo esto involucra colocar en el debate el tema de la seguridad / inseguridad, y los temores y vivencias, desde una óptica más amplia, en el marco de los derechos humanos, la prevención más que la punición, y en específico en la promoción del derecho de las mujeres a vivir y disfrutar de las ciudades y el ejercicio de su ciudadanía plena. La participación de las mujeres es medular: así se convierten en sujetas, protagonistas de la intervención y partícipes de la acción.

Buenas prácticas en seguridad ciudadana y violencia de género

En esta última década se ha generado en Latinoamérica un número considerable de investigaciones, prácticas, intervenciones y experiencias para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Se trata, por un lado, de aproximaciones políticas y estrategias de gobiernos nacionales y, por otro, del rol activo que los gobiernos locales han asumido en la gestión y el desarrollo de sus territorios, mediante la promoción de cambios necesarios y la generación de condiciones para rechazar toda manifestación de este tipo de violencia. El esfuerzo realizado por los gobiernos locales se ha fundado en su capacidad para integrar servicios e instituciones de salud, educación, sociales, policiales, organizaciones de la

sociedad civil (OSC), ONG y el sector privado, para el desarrollo de programas preventivos que, por ejemplo, asocien soluciones según los contextos y el medio ambiente. A la par de estas experiencias derivadas del sector gubernamental, se han realizado proyectos innovadores por parte de la sociedad civil organizada, la comunidad y ONG dedicadas a la seguridad ciudadana, que han jugado un rol preponderante al llamar la atención sobre la problemática, contribuyendo al aumento de la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión y en los gobiernos locales.

Estas experiencias son un ejemplo de “buenas prácticas”. En ellas se puede distinguir la incorporación de diversos criterios contra la violencia de género en las políticas de seguridad ciudadana y de manera más explícita la intervención en el espacio público como uno de los instrumentos para la promoción de la seguridad en la ciudad (Rainero, 2006: 8). Por buenas prácticas se entienden aquellos espacios de acción que permiten centrarse en el rescate de las necesidades y demandas de la ciudadanía plasmadas en la agenda pública, que congregan en un esfuerzo común a distintos actores para dar cumplimiento a experiencias participativas y creativas (Falú y Segovia, 2007). Las buenas prácticas permiten observar el empoderamiento de los individuos y los colectivos sociales, ya que articulan conocimientos, experiencias y recursos, y resuelven de modo singular el tratamiento de uno o varios ejes que al accionarse proyectan condiciones de mayor seguridad en algún aspecto de la vida ciudadana. Estas iniciativas muestran un importante cruce entre género y seguridad, no sólo en el plano conceptual sino que intentan mantener consistencia metodológica para concretarse en propuestas de políticas y acciones participativas cuya esencia radica en el compromiso de diversos actores sociales y políticos comprometidos en garantizar ciudades, territorios y espacios cotidianos con mayor equidad de género y seguridad para todas y todos, pero en particular para las mujeres.

Para comenzar a dar cuenta de algunas experiencias es importante señalar, primero, los principales puntos que deben considerarse en las políticas de segu-

ridad y la manera en que se debe incorporar la perspectiva de género a éstas, los cuales se han discutido en diversos seminarios y foros.¹³ Entre ellos destacan:

- Incrementar el conocimiento y fortalecer el debate público sobre la seguridad de las mujeres en las ciudades.
- Incorporar el tema de la violencia de género en agendas sociales y en políticas públicas.
- Difundir y replicar experiencias de intervención participativas y fortalecer las redes de mujeres para su incidencia ante los gobiernos en políticas de seguridad urbana.
- Incorporar a la ciudadanía y organizar un sistema de seguridad pública dentro de un marco de referencia estatal.
- Fomentar una concepción diferente sobre la labor y el rol femenino, ya que las políticas situacionales o policiales por sí solas no resolverán el fenómeno.

En este marco, uno de los espacios relevantes de discusión, reflexión y aprendizaje ha sido la Segunda Conferencia Internacional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, que se realizó en Bogotá del 22 al 25 de noviembre de 2004, donde se desprendió la Declaración de Bogotá, hoy referente obligado cuando se quiere incorporar la violencia de género en las políticas de seguridad ciudadana, pues plantea los siguientes desafíos:

- Asegurar gobiernos locales comprometidos, que construyan políticas públicas proactivas y con perspectiva de género.
- Crear y fortalecer programas integrales con recursos humanos y económicos adecuados para su implementación.

¹³ Entre los más sobresalientes se encuentran el seminario internacional Ciudades Seguras para las Mujeres. Ciudades Seguras para Tod@s, realizado en agosto de 2006 en Santiago de Chile; el III Foro Urbano Mundial, Vancouver, del 19 al 23 de junio de 2006; el programa regional Ciudades Seguras: Violencia contra las Mujeres y Políticas Públicas, llevado a cabo con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional en Argentina, Chile y Colombia y que ejecuta acciones concretas en Brasil y Perú, y el proyecto Gobiernos Locales. Políticas para Mujeres en el Marco de los Países del Mercosur, que agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, desarrollado por la Red Mujer y Hábitat, asociada con la Red de Educación Popular Entre Mujeres y que está trabajando en el proyecto Ciudades Seguras para las Mujeres (www.isis.cl).

- Desarrollar instrumentos convenientes para el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres (tales como medición y control de gestión).
- Construir y fortalecer alianzas estratégicas entre las organizaciones de mujeres, los movimientos populares, el sistema de justicia, el sector privado y otros actores claves.
- Lograr acuerdos y potenciar las articulaciones existentes entre las redes y organizaciones de mujeres y las autoridades locales.
- Impulsar y garantizar instancias de mujeres institucionalizadas con recursos propios que avalen las políticas públicas con perspectiva de género.
- Lograr y potenciar articulaciones entre quienes formulan políticas públicas y las instancias responsables de las políticas de género al interior de los gobiernos.

La incorporación de la perspectiva de género en las agendas de los gobiernos locales, particularmente en el ámbito municipal, es producto de un moderado proceso con diversos logros, aunque persisten dificultades para su implementación. Rainero (2006: 45–50) plantea algunos criterios básicos que los gobiernos deben contemplar para una mejor y más productiva incorporación de la perspectiva de género en las políticas de seguridad ciudadana, producto de la evaluación y sistematización de diversas experiencias vinculadas con la promoción de ciudades más seguras. Estos criterios intentan ser un importante aporte para los responsables del diseño e implementación de políticas públicas con equidad que, al ilustrar cómo se han logrado operar en distintos países de la región y en diversos contextos, pueden contribuir a generar procesos similares, con sus justas adaptaciones culturales, en otros entornos. Estos criterios son:

- Integralidad: es imprescindible adoptar una perspectiva acerca de la violencia contra las mujeres y sus causas, que la ubique como un problema sociocultural, sin dejar de reconocer su multidimensionalidad. Esto supone reconocer los aspectos sociales, económicos y políticos que configuran la problemática de la violencia. Las estrategias que se formulen deben ser integrales y contemplar tanto la asistencia a las mujeres y niñas víctimas de violencia, como la prevención de ésta y la promoción de los derechos de las mujeres, privilegiando estos dos últimos aspectos. Esto supone incluir una perspectiva no restringida a “lo delictual” en la búsqueda de ciudades más seguras para todas y todos. Resulta estratégica “la inclusión de

acciones educativas dirigidas a los varones, especialmente a los niños y los jóvenes, que apunten a relaciones más equitativas entre los géneros, el respeto a la autonomía de las mujeres y a la resolución no violenta de conflictos” (Rainero, 2006: 45).

Se propone, también, la necesidad de reconstruir los patrones tradicionales de la masculinidad hegemónica que alientan prácticas violentas y agresivas y los argumentos justificadores de la violencia ejercidas por los varones y que alegan el consumo de drogas, alcohol o el desempleo masculino como las causas de la misma. Un ejemplo importante de buenas prácticas en relación con este tipo de estrategias es el Programa H, del Instituto Promundo, de Río de Janeiro, Brasil. En él se reconoció, en 1999, que el “género” tendía a entenderse como sinónimo de “mujeres” y que mientras había un pequeño pero creciente cuerpo de investigación sobre masculinidades y salud, había muy pocas acciones en este terreno. Por este motivo, Promundo comenzó a trabajar con los hombres, especialmente jóvenes, para sensibilizarlos y reducir la violencia contra las mujeres. Así, en vez de enfocarse en las expresiones negativas de la masculinidad, como el uso de armas y la violencia, y conductas riesgosas, como el uso de drogas, entre otras, la organización decidió crear formas de involucrar a los hombres en la promoción de la igualdad de los géneros para generar un impacto favorable en la salud de la juventud. Para ello realizan: acciones educativas para prevenir la violencia y promover prácticas saludables respecto de la sexualidad, la paternidad, el manejo de la ira; campañas públicas para transformar preconceptos respecto de la significación de ser hombre, como la de la cinta blanca —hombres que están en contra de la violencia hacia las mujeres—, y trabajos con organizaciones comunitarias que atraigan y apoyen a hombres jóvenes en contextos violentos.

A partir del éxito del Programa H, Promundo ha creado el Programa M para las mujeres, y el Programa D para la diversidad. Además, ha desarrollado una escala sofisticada para medir el progreso hacia la igualdad de los géneros en valores y conductas, así como un detallado cuestionario para proveer evaluaciones cuantitativas y cualitativas de su trabajo. También provee entrenamiento y lleva a cabo asociaciones continuas con otras organizaciones de

todo el mundo para diseñar e implementar versiones localmente apropiadas de los programas en países como India, México y Estados Unidos.¹⁴

- Acciones afirmativas: las situaciones de violencia que viven las mujeres requieren instituciones específicas, con personal capacitado y entrenado para comprender las causas y consecuencias de las distintas expresiones de violencia contra éstas, de tal suerte que se evite una doble victimización de las mujeres, por parte de las instituciones públicas responsables de su atención. Para ello, los gobiernos locales deben impulsar la creación de organismos y recursos para atender la especificidad de la violencia contra las mujeres, como las comisarías de la mujer, teléfonos de emergencia, refugios para mujeres en situación de riesgo, áreas o departamento de atención, así como planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, uno de los mecanismos más importantes para impulsar el principio de igualdad, y donde se pueden incorporar acciones afirmativas respecto de la seguridad de las mujeres en la ciudad. El ejemplo más emblemático de este tipo de acciones afirmativas es, sin duda, la creación de la primera Comisaría de la Mujer de América Latina, en 1985, en São Paulo, Brasil, a lo que le siguieron estaciones policiales similares en las demás regiones del país. Esta iniciativa fue auspiciada por el Estado a través del Consejo Estatal de Condición Femenina y el apoyo del Ministerio de Justicia, mediante el Consejo Nacional de Derechos Humanos. Tras un año de atención, se habían recibido 65,000 nuevas denuncias que no aparecían en otras estadísticas policiales.¹⁵ Tras esta iniciativa, en países como Argentina, Ecuador, Nicaragua, Perú y Uruguay se han instaurado, con diversas modalidades y funciones, comisarías que, además de recibir denuncias, prestan apoyo legal, médico y psicológico a las mujeres que acuden. Lo que diferencia a las comisarías brasileñas es que pueden emitir sentencias en casos de violencia contra las mujeres, las niñas y los niños (Rainero, 2006: 27).

¹⁴ Instituto Promundo, "Mujeres trabajando: previniendo la violencia armada", en <http://www.iansa.org/women/bulletin6-es/instituto-promundo.htm>, consultada en agosto de 2009.

¹⁵ Cfr. División de la Familia, "Comisaría de la Mujer", en <http://www.comisariademujeres.org.pe/comisarias.shtml>, consultada en agosto de 2009.

- **Capacitación:** para comprender la violencia contra las mujeres como consecuencia de la desigual relación entre hombres y mujeres, y los mecanismos de socialización de los mismos, Rainero señala que es necesario garantizar procesos de capacitación para quienes desempeñan funciones públicas, políticas y técnicas en los gobiernos locales. Asimismo, se requiere formar y sensibilizar a los servidores públicos a propósito de los mecanismos que generan inequidades de género y que son recreadas y practicadas permanentemente en la dinámica social, en las instituciones y en los mismos espacios públicos de la ciudad. Y cómo, a partir de ello, es posible impulsar procesos de planificación urbana, tanto en sus aspectos físicos como sociales, para promover ciudades más seguras para mujeres y hombres. Lo anterior comprende incentivar la participación de la ciudadanía para afrontar la violencia contra las mujeres. En el terreno de la capacitación, es necesario planificar acciones dirigidas a las OSC sobre los derechos de las mujeres que permitan la formulación de demandas y propuestas a los gobiernos locales para el diseño de políticas de prevención de la violencia contra las mujeres. Un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de la capacitación lo ha realizado UNIFEM en Colombia, junto con la Agencia Española de Cooperación, desde 2005, en el contexto del Programa Regional de Paz y Seguridad y de la Campaña Vidas Seguras para las Mujeres en cinco departamentos del país. El objetivo de la capacitación sobre “Políticas Públicas e Intervención Territorial en Relación a la Seguridad y la No-Violencia hacia las Mujeres” ha sido promover un proceso de sensibilización entre los niveles de toma de decisiones municipales y regionales, que involucra a funcionarios, funcionarias, técnicos y políticos de distintas áreas e incluye en particular a responsables de políticas de transportes, espacios públicos, planificación y vivienda de las distintas entidades de las alcaldías y las gobernaciones de los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Quindío y Atlántico, así como la alcaldía de Bogotá. Pretende aportar conocimientos para diseñar e implementar políticas públicas de seguridad ciudadana desde la perspectiva de género. Esta capacitación se ha realizado mediante las siguientes estrategias:
 - *Investigación:* actividades relacionadas con la documentación de casos, sistemas de información y buenas prácticas.

- *Comunicación*: acciones de divulgación y promoción de la situación de violencia contra las mujeres a través de medios impresos y audiovisuales.
 - *Formación*: talleres de capacitación y sensibilización a funcionarios, funcionarias y ciudadanía.
 - *Incidencia*: actividades de incidencia, cabildeo y elaboración de documentos conceptuales, para incidir en el diseño de políticas por parte de las administraciones.¹⁶
-
- *Participación*: una política de seguridad ciudadana debe contemplar la responsabilidad de los distintos actores en su diseño e implementación: gobiernos locales y sus distintas dependencias, OSC y en especial organizaciones de mujeres (Rainero, 2006: 48). Es primordial incluir la voz y experiencia de las mujeres como protagonistas en los espacios de discusión y decisión sobre las políticas de seguridad ciudadana para lograr la integralidad de las mismas. Rainero menciona que las mujeres deben ser convocadas y consultadas como ciudadanas respecto de la inseguridad en la ciudad, en tanto viven formas específicas de violencia urbana que impactan de manera diferenciada en sus vidas cotidianas y que no suelen ser abordadas por estas políticas. Al ser ellas quienes poseen el conocimiento sobre las condiciones de los lugares que habitan, las que tradicionalmente más participan en la búsqueda de soluciones para los problemas comunitarios y quienes perciben con más claridad las dimensiones de la inseguridad en los diversos espacios públicos por donde circulan, se convierten en actoras claves a la hora de evaluar y formular acciones y estrategias ciudadanas en materia de seguridad, con miras a configurar una ciudad más segura para todas y todos. Un ejemplo importante de este tipo de iniciativas es el Programa Comuna Mujer, impulsado por la Intendencia Municipal de Montevideo. Comuna Mujer comenzó a implementarse en mayo de 1996 y para 2010 contaba con diez comunas en funcionamiento. Este programa surgió como una propuesta formulada por las vecinas montevideanas en el marco de la elaboración de los planes de los gobiernos descentralizados de Montevideo

¹⁶ Cfr. INFOFEM–Col, Programa Paz y Seguridad, boletín núm. 4, 2005, en www.unifem.org, consultada en agosto de 2009.

(Rainero, 2006: 48). Su objetivo general es contribuir a que Montevideo incorpore en sus acciones la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la equidad de género, para mejorar la calidad de vida de las mujeres, en especial de aquéllas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social. También pretende garantizar el ejercicio de la ciudadanía de vecinas y vecinos como requisito necesario para una ciudad solidaria, participativa e integrada. Las comunas Mujer son centros bariales, cogestionados por comisiones zonales de mujeres, que realizan la planificación de acciones y el control de los servicios, con el apoyo de equipos sociales de descentralización, en coordinación con los gobiernos locales y ONG. Se trata de espacios locales de participación, encuentro y propuesta entre mujeres, que potencian el desarrollo de iniciativas, fortalecen sus derechos y dan respuestas a necesidades específicas: aspectos que se busca concretar desde la implementación de servicios priorizados por las propias participantes y los gobiernos locales, a través de estrategias de prevención y atención.

Desde sus orígenes, los grupos de mujeres han privilegiado servicios de atención jurídica en derecho familiar y servicios psicosociales para mujeres en situación de violencia familiar. Asimismo, se desarrollan talleres de sensibilización y capacitación dirigidos a las comisiones de mujeres en temas de prevención y derivación de violencia doméstica, promoción de derechos y ejercicio de ciudadanía, género, políticas sociales y participación de los grupos de mujeres.¹⁷

- Coordinación: para alcanzar resultados de impacto en la erradicación de la violencia contra las mujeres es necesario robustecer las estrategias de coordinación intramunicipal, e intraestatal, en armonía con el principio de transversalidad, que permitan abordar de manera integral esta problemática (Rainero, 2006). Simultáneamente, es importante impulsar pactos de colaboración y coordinación entre diversos municipios y estados que posibiliten articular políticas y programas de prevención y atención a la violencia contra las mujeres y que a su vez estén en consonancia con

¹⁷ Cfr. Montevideo de Todos, Desarrollo Social, "Programa Comuna Mujer", en <http://www.montevideo.gub.uy/desasoc/#comunamujer>, consultada en agosto de 2009.

la política nacional. Un ejemplo interesante de coordinación, que puede ser catalogado como buena práctica, es la *Guía de atención–identificación de posibles casos de delitos sexuales* elaborada por el Consejo Distrital para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, cuerpo consultor y asesor encargado de diseñar, formular y adoptar políticas sociales, económicas, educativas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de dicha problemática, así como de articular los programas de las diversas entidades responsables en Bogotá, Colombia.¹⁸ Esta guía forma parte de la Serie Cartillas y tiene como objetivo presentar los recursos institucionales a los que hay que recurrir y en qué orden, a través de un flujograma interinstitucional, con las consiguientes direcciones y teléfonos. Ello posibilita a cualquier funcionario público o funcionaria pública atender a niñas y niños víctimas de violencia sexual, y conocer las rutas institucionales que deben seguir en el acompañamiento de los mismos (Rainero, 2006: 49).

- Transversalidad: se trata de un principio crucial que debe incluirse en las políticas de seguridad que pretenden incluir la prevención de la violencia contra las mujeres. Supone no delegar en un organismo único ni específico la atención de la problemática sino incluir e involucrar a las diversas áreas e instancias de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas, programas y acciones para la prevención y atención de la misma (Rainero, 2006: 49). Por lo regular, existe una política nacional que establece lineamientos generales y que cuenta con una estructura institucional en su conjunto para su implementación. Los gobiernos locales pueden y deben impulsar políticas municipales en las que estén involucradas las instancias encargadas de seguridad, otras dependencias (educación, salud, desarrollo social, cultura, protección civil, etc.) y áreas como obras públicas, alumbrado, transporte, vivienda y desarrollo urbano. Un ejemplo de la operacionalización del principio de transversalización es el Programa de Prevención de la Violencia Familiar, impulsado por la policía, la administración municipal y el Consejo Municipal de la ciudad de Charlottetown, Isla Príncipe Eduardo, Canadá, en 2001.

¹⁸ Cfr. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, “Acuerdo 152 de 2005”, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16212>, consultada en agosto de 2009.

Este programa enfatiza un enfoque integral en la creación de conciencia y la educación en la comunidad que facilite asociaciones intergubernamentales, interjurisdiccionales y entre el sector voluntario, para fortalecer el marco regulador y el recurso humano de la municipalidad, al tiempo que involucra el apoyo y la retroalimentación ciudadana a través de presentaciones de alcance a la comunidad como la Internet y otros medios.¹⁹ Para ello, la municipalidad de Charlottetown impulsó un fuerte entrenamiento educativo y de creación de conciencia sobre la prevención de la violencia para las y los servidores públicos del municipio. Este entrenamiento es parte de las prácticas y políticas de administración del departamento de Recursos Humanos de la ciudad, con miras a garantizar su durabilidad y continuidad. Para complementarlo, se diseñó un *kit* integral de información al que tiene derecho todo el personal. Éste contiene una pequeña tarjeta amarilla de referencia con los nombres y números de teléfono de diversas instancias municipales que pueden auxiliar a las víctimas de la violencia. En la actualidad, este *kit* es parte permanente del uniforme que viste el personal del municipio. Para subrayar su fuerte compromiso con la prevención de la violencia, la municipalidad colocó un gran listón estilizado color púrpura en la torre de la alcaldía en 2001 (CIPC, 2008: 16). El listón está relacionado con la Campaña Anual del Listón Púrpura contra la Violencia, que se inició gracias al Consejo Consultivo sobre el Estado de la Mujer, en 1992, para recordar a las 14 mujeres que fueron asesinadas en Montreal en 1989. La campaña buscaba crear conciencia sobre la violencia contra las mujeres y por lo tanto complementa la lucha de la ciudad contra la violencia familiar.²⁰ Finalmente, la municipalidad ha utilizado la herramienta de auditoría de seguridad de la mujer para identificar los factores que aumentan el miedo al crimen para mejorar el ambiente y aumentar la percepción de seguridad de las mujeres. Esto

¹⁹ Cfr. Ciudad de Charlottetown, Programa de Prevención de la Violencia Familiar, en http://city.charlottetown.pe.ca/residents/health_services.cfm, consultada en agosto de 2009.

²⁰ Cfr. Mujeres y Ciudades Internacional, en www.femmesetvilles.org/english/project_en/project1_en_charlottetown, consultada en agosto de 2009.

asegura una vez más su participación activa al hacer su comunidad más segura (CIPC, 2008: 16).

- Institucionalización: este último criterio hace referencia a la necesidad de incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la normatividad y en las estructuras organizacionales del gobierno. Con ello se puede impulsar su sostenibilidad en el tiempo, en las instancias políticas y se pueden favorecer las diversas estrategias y acciones de equidad de género. Una forma de institucionalizar la problemática de la violencia contra las mujeres es a través de presupuestos participativos que garanticen mecanismos de sensibilización sobre las necesidades de las mujeres respecto de la seguridad ciudadana y de participación equitativa de mujeres y hombres en los consejos de presupuesto (Rainero, 2006: 50). Un importante ejemplo de institucionalización de la perspectiva de género y de su vinculación con las políticas de seguridad ciudadana es el realizado por la ciudad de Montreal. A principios de los noventa, se introdujo el concepto de planificación urbana segura y se comenzaron a elaborar módulos y guías destinados a los profesionales y las profesionales de la planificación urbanística, y a los organismos interesados en aplicar estos principios al diseño de parques, plazas y espacios públicos. En 1994 se publicaron dos guías claves en los procesos de institucionalización: *Guía para la ordenación segura de los estacionamientos* y la *Guía para la ordenación segura de los conjuntos residenciales*. Además, se produjo un *Documento interno sobre el diseño de terminales de autobuses*. A la par de estos trabajos de elaboración de principios y criterios urbanísticos realizado por la ciudad, las y los integrantes del *Comité d'action femmes et sécurité urbaine* (CAFSU), hacen suyo ese concepto y lo promueven en el marco de una amplia campaña de sensibilización realizada en 1994 bajo el tema de la seguridad de las mujeres. Más tarde, son los socios reunidos en los comités locales sobre la seguridad de las mujeres (Petite Patrie y Plateau Mont-Royal) quienes lo retoman a cuenta propia para velar por la aplicación de estos principios a la renovación de las estaciones de metro llevada a cabo en 1997 y 1998 (CAFSU, 2002: 11). Con el fin de garantizar que este concepto que vincula urbanismo y seguridad tenga la necesaria difusión tanto entre las y los profesionales como dentro de la comunidad, la ciudad publicó en 2002 la *Guía para*

un entorno urbano seguro, que retoma los principios de una planificación urbanística segura desde el punto de vista de las mujeres e ilustra su aplicación a diversos tipos de espacios urbanos. Además, para promover su difusión y fomentar el desarrollo de esta práctica dentro de la isla, en 2002 el CAFSU organizó, en colaboración con las facultades de urbanismo de las universidades de Montreal, una serie de seminarios de capacitación destinados a administradoras, administradores y profesionales municipales, así como a organismos interesados (CAFSU, 2002).

Como se puede constatar tras la revisión de los criterios planteados por Rainero, resulta medular considerar los diferentes espacios donde se manifiesta la violencia contra las mujeres y la necesidad de acciones estructuradas e integrales para su erradicación. De acuerdo con la autora, el concepto de seguridad en la ciudad hace referencia a los derechos humanos, ya que constituye una amenaza a la integridad y a la realización humana en función de la satisfacción de las necesidades. De la misma forma, alude a la protección de las libertades vitales (libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio) y a la creación de sistemas que faciliten la adquisición de elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida.

En este sentido, la ciudad y el territorio, entendidos como una entidad compleja política, económica y socialmente (Escapa Garrachón, 2003), constituyen algunos de los principales ámbitos donde se expresa la violencia contra las mujeres. La ciudad se debe reconocer, entonces, como el principal territorio de las interacciones sociales, donde los conflictos de distinto orden son parte de las relaciones y se expresan y dirimen en un espacio físico y social determinado (Rainero, 2006: 53). Es ahí donde se escenifica la diversidad de conflictos, algunos de los cuales no se expresan, necesariamente, a través de la violencia, pero en los que el Estado debe mediar para su resolución, ya sea mediante diversas reglamentaciones, políticas públicas o intervenciones estratégicas.

Introducirse en el espacio urbano de las ciudades para mediar en la resolución de los conflictos que generan violencia social, y por ende violencia contra las mujeres, supone considerar las dimensiones físicas y sociales de aquél. Vale destacar el papel que los procesos de urbanización juegan en la planificación

y el mantenimiento de los espacios públicos. Las dimensiones físicas aluden a la accesibilidad a servicios ofertados en la ciudad y a la adaptabilidad de los mismos según los diferentes requerimientos de la población, dependiendo de la edad de las personas (jóvenes, ancianos, ancianas, familias con niños pequeños), los distintos tipos de servicios y los contextos de los sectores con problemáticas específicas (migrantes, desplazados, desplazadas). Las dimensiones sociales hacen referencia a la relación y sociabilidad de las personas como formas de ocupación y uso del territorio; aparición de centros de recreación o comerciales; mecanismos de control policial; presencia de redes sociales entre vecinos, vecinas; identificación con el lugar en que se vive, y fricción social entre diferentes espacios socioeconómicos, plasmados en el territorio con sectores de alta renta y barrios con escasas y deficientes condiciones materiales, sin contacto entre sí, que ha favorecido el refugio de las personas en ámbitos privados y la desconfianza hacia los otros.

Quizá una de las propuestas más innovadoras, que toma en cuenta todos estos aspectos, siga siendo la realizada e implementada por la ciudad de Montreal, donde las organizaciones de mujeres desarrollaron una línea de trabajo sobre seguridad urbana y mujeres, sustentada en la prevención del delito y la violencia mediante la planificación del medio físico y la seguridad desde el punto de vista de éstas. Se rescataron seis principios de la planificación urbana para la seguridad (Michaud, 2002):

- Saber dónde se está y a dónde se va: la señalización debe mejorar la percepción general sobre el ambiente físico y la percepción de la persona en el mismo, a través de medios visuales como señales y carteles que indiquen teléfonos públicos, salidas, recorridos, nombres de las calles, mapas de localización. La señalización debe ser clara, precisa, estratégicamente dispuesta, uniforme para facilitar su comprensión y visible, sin opacar el paisaje.
- Ver y ser vista: Es necesario que el diseño de los espacios urbanos logre control sobre el espacio en el que las personas se desplazan, es decir, que se encuentre visible, bien iluminado, tenga control sobre los escondites, vías de circulación claras y control de los desplazamientos previsibles.
- Oír y ser oída: la concurrencia de personas implica diseñar y gestionar espacios públicos con distintas funciones y usos; delinear un lugar donde se

generen diversas actividades sociales para aumentar el flujo, en especial en horarios nocturnos, y equipar lugares recreativos como plazas y parques.

- Poder escapar y obtener auxilio: incrementar la posibilidad de encontrar auxilio de manera expedita se relaciona con la vigilancia formal, directa e indirecta, guardias de seguridad y flujo de personas. También con la señalización, teléfonos públicos, ubicación de lugares donde se encuentra la ayuda, horarios de los comercios, mapas de ubicación en parques y edificios e información de servicios de seguridad más cercanos.
- Vivir en un ambiente limpio y acogedor: planificación y mantenimiento de los lugares. Se busca estimular su utilización y con ello reducir su vulnerabilidad. Se recomienda asignar un uso social a espacios baldíos o abandonados, planificar vías de acceso, diseñar rutas de transporte público incluyendo sus paradas, ubicadas cerca de viviendas, centros de salud y escuelas. La planificación de los lugares públicos debe favorecer el flujo de personas y el desarrollo de actividades sociales en espacios higiénicos y limpios.
- Actuar en conjunto: participación de la comunidad. Alude a la necesidad de consultar, de manera directa y en primera instancia, a la ciudadanía sobre la planificación de los barrios y la ciudad, y las acciones que deben desarrollarse en la búsqueda de la seguridad y la percepción de la misma.

El potencial de estas experiencias debe incitar a la generación de acciones innovadoras y de impacto que posibiliten la instalación de modelos de intervención con enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana. Rosa María Rivera y Vanessa Calderón (2006) le otorgan especial énfasis a las intervenciones ciudadanas y señalan los siguientes valores para configurar ciudades habitables para mujeres y hombres:

- Las personas son únicas: es necesario considerar sus diferencias.
- Protección a la ciudadanía de la inseguridad, económica y social.
- Respeto a la ley y a la ética.
- Promoción de la conciliación entre vida laboral, familiar y personal.
- Promoción de la convivencia basada en la solidaridad y confianza de quienes integran la comunidad, en los espacios comunes.

Desde esta perspectiva, una ciudad habitable es aquélla que asegura calidad de vida y oportunidad equitativa a todas y todos sus habitantes, sobre todo los más desfavorecidos, así como un ambiente saludable y seguro.

El concepto calidad de vida alude al conjunto de infraestructuras comunes que mejoran los contextos o entornos habitables de mujeres y hombres. Es bienestar para todas y todos y comprende el grado en que una sociedad ofrece la oportunidad real de disfrutar de los bienes y servicios disponibles. Es un término multidimensional, ya que abarca aspectos tan amplios como la alimentación y el abrigo junto con el sentimiento de pertenencia y de autorrealización. Tiene una importante dimensión cualitativa: incluye la apreciación subjetiva de la satisfacción como relativa y comparativa, pues surge a partir de la conciencia del desnivel o diferencia significable entre individuos, grupos y sectores sociales, países y regiones del mundo. Hace referencia, pues, a esa adaptación entre las características de la situación de la realidad y las expectativas, capacidades y necesidades de la persona tal como las percibe ella misma y el grupo social. Lo que mejor designa la “calidad de vida” es la propia percepción que de la vida tienen las personas.

Resulta fundamental impulsar la transformación de las ciudades, convertirlas en espacios para el desarrollo y la convivencia humana. De ahí que una ciudad habitable, y en general cualquier conglomerado humano, deba cumplir con las siguientes condiciones:

- Ser un espacio habitable (habitabilidad): que todas y todos sus habitantes tengan un lugar para vivir dignamente, transitar y recrearse; donde se desarrolle una cultura de la salud, de prevención de enfermedades y se promueva una vida sana, de trabajo y de deporte.
- Ser un espacio planificado (planificación urbana): que prevalezca un diseño de los espacios públicos estrechamente ligado con la seguridad ciudadana y la posibilidad de apropiación de los mismos por parte de las mujeres, para que se potencie su participación como usuarias y ciudadanas.
- Ser un espacio ecológico (medio ambiente y sostenibilidad): que se promuevan nuevas formas de preservación del medio ambiente y se fomente una cultura ecológica.

- Ser un espacio productivo (economía): que exista armonía entre productividad, creatividad individual y colectiva. Impulsar la generación de empleo a partir de propuestas alternativas y productivas donde las mujeres puedan generar proyectos socioproductivos de abasto y vivienda, así como profesionales y activar una economía de inclusión. Introducir políticas de empleo juvenil.
- Ser un espacio transitable (movilidad): que sea una ciudad de alta movilidad peatonal y con un diseño de transporte público sensible al género. Una ciudad que promueve el uso de transporte alternativo al auto y que protege a quienes transitan a pie.
- Ser un espacio seguro (seguridad): que exista una seguridad colectiva y relaciones de respeto, protección social, así como la prevención para garantizar un equilibrio entre el espacio físico y el social.

Gráfica 4.1 Condiciones para una ciudad habitable



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, existen diferencias en el modo de vivir la ciudad por parte de mujeres y hombres, así como en la forma que les afecta la inseguridad. Se sabe que por lo regular las mujeres tienen mayor sentimiento de inseguridad; ello implica un continuo control y autocontrol sobre sus comportamientos y una diversificación de usos y apropiaciones de los espacios públicos de parte de unas y otros, lo que genera limitaciones y restricciones sobre la movilidad y autonomía de ellas. A eso se suma la violencia que no se denuncia, pero que afecta de manera contundente y dramática invadiendo el espacio de las mujeres y que atenta contra su propia seguridad ontológica, física y moral.

En estos tiempos de modernidad líquida (Bauman, 2003), donde la inseguridad agazapa a los individuos, ésta ha contribuido a hacer de la ciudad un espacio de desencuentro y fuente de temor. Lugar donde la construcción primaria de los "otros" termina por dibujarlos como enemigos o diferentes y donde las múltiples representaciones de amenaza e inseguridad configuran el sentido de la sociedad, vida cotidiana y Estado, entre otras, y cuyas implicaciones más radicales han sido el avance de las políticas y prácticas de mano dura y exclusión. Frente a esto, la otra posibilidad es un proyecto de ciudad que parta de una visión de la seguridad como un derecho humano, donde nadie queda fuera del conjunto de sujetas y sujetos con derecho a poder gozar de ella, ni los sectores más empobrecidos, ni mujeres, ni presos, ni jóvenes, ni trabajadoras del sexo servicio, ni ningún actor que viva la ciudad de manera particular. Pensar la seguridad como un derecho humano requiere visualizar el camino a una ciudad vivible, habitable, segura y democrática. Que las mujeres tengan acceso a la ciudad, con todo lo que ello significa y que aquí se ha dado cuenta, no sólo depende del logro de una sociedad con equidad de género sino también de diseñar, planear y concretizar ciudades que les posibilite hacerlas suyas.



Conclusiones

El objetivo de este estudio ha sido analizar la trayectoria y el desarrollo de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PAMVLV) en México. Para ello, se realizó un examen sobre la construcción de la política en el país, así como un comparativo de sus trayectorias y desarrollo en otras naciones. El propósito: determinar los alcances y las restricciones que derivan de las maneras en que se ha problematizado el fenómeno de la violencia, así como las vías donde se han formulado las intervenciones, a fin de extraer las lecciones aprendidas y decantar las buenas prácticas para orientar la toma de decisiones en la formulación de nuevos enfoques.

En tal sentido, una primera conclusión de este estudio refiere la influencia decisiva que han tenido los organismos internacionales, los grupos de expertos y expertas en la materia y las organizaciones civiles feministas, nacionales e internacionales, en la construcción y el desarrollo de marcos interpretativos de la violencia contra las mujeres, y de las políticas públicas que se han diseñado para su atención. Esto, a pesar de que el sujeto político, el movimiento feminista, tiene un lugar subordinado en las arenas políticas mundiales, por lo que sus propuestas han remado contra la corriente del androcentrismo que ha caracterizado el derecho y las instituciones políticas.

El lugar que hoy en día tiene la problemática de la violencia contra las mujeres obedece a la combinación de una serie de factores y coyunturas. Se trata de un proceso lento y tortuoso, a lo largo del que se destacan cinco rasgos fundantes de la pauta de desarrollo dependiente (*path dependency*):

- Su estrecho vínculo con la lucha de las mujeres contra la dominación de género.
- El reconocimiento del ámbito privado como campo de intervención para la vigilancia de los derechos de las mujeres.
- La emergencia de la mujer como sujeta de derecho y sujeta política.
- La jurisdicción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el cuerpo de leyes y normas, como parte de sus derechos humanos.
- La judicialización de la política de combate a la violencia, a partir del castigo y la penalización a quienes efectúan las ofensas, en tanto cometen delitos contra los derechos humanos de las mujeres.

Así, la PAMVLV se puede considerar un caso exitoso de establecimiento de la agenda logrado por los y las actrices feministas, quienes desplegaron una amplia capacidad comunicativa para argumentar y colocar este problema como asunto de interés general, que amerita ser reconocido y asumido por los poderes públicos, y que además consiguieron negociar con los diferentes movimientos políticos que en México han arribado al poder en las últimas dos décadas.

Una segunda conclusión de este estudio describe justamente las acciones que en materia de violencia se han desplegado en México. Los servicios de atención a esta problemática disponen, en la actualidad, de cinco componentes: servicios de salud y acceso a la justicia para las víctimas; programas y redes sociales de autoayuda o acciones para el empoderamiento de las mujeres que sufren violencia; acciones en el sector educativo y de comunicación social para la prevención de conductas violentas y sexistas; servicios de rehabilitación a ofensores, y recientemente intervenciones ligadas con las políticas de seguridad pública o seguridad ciudadana.

Sin embargo, y a pesar de la existencia de un conjunto de instancias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), programas y reformas legislativas que llevan a cabo acciones en materia de violencia de género, la implementación y el impacto de las mismas es desigual. La política pública de atención a la violencia contra las mujeres, en los tres ámbitos de gobierno, se encuentra sectorizada y muestra pocos visos de coordinación, lo que complica la ruta que recorren las víctimas para tener acceso a los servicios.

Por ello, es necesario que se creen condiciones institucionales que permitan diseñar y poner en marcha políticas, planes, programas y acciones en favor de la igualdad entre los géneros y que enfrenen de manera más clara y puntual la violencia basada en el género (VBG).

Asimismo, resulta claro que las políticas públicas referentes a la VBG conforman un conjunto de acciones derivadas de cambios legislativos y sectorizadas que no parten de una “imagen-objetivo” de una sociedad sin violencia contra las mujeres. Lo anterior se evidencia en el recuento de las coyunturas por las que este fenómeno ingresa en la agenda pública mexicana, marcadas por la apertura democrática, pero también por una alternancia en la que diversos sectores, actoras y actores políticos han debido asumirlo como asunto público.

El Estado mexicano no ha contado con el espacio ni con las condiciones suficientes para debatir sobre la naturaleza y la complejidad de la violencia contra las mujeres, a fin de fijar una posición. En ausencia de ésta, las acciones gubernamentales se definen de acuerdo con las visiones dominantes en un tiempo y coyuntura determinados. El resultado ha sido un agregado que no se sabe si tiene o puede tener efectiva incidencia en la violencia contra las mujeres.

La igualdad de género es indispensable para enfrentar la violencia de género. Resulta imperativo que, en un horizonte de largo plazo, se logren las condiciones para ese nuevo contrato social a partir del efectivo compromiso de las y los actores políticos y sociales con la igualdad de género y la no violencia contra las mujeres. De la misma manera, es necesario fortalecer los institutos de las mujeres de las entidades federativas, lo que en el corto plazo precisa la revisión de sus facultades; su lugar en el contexto del Ejecutivo; sus recursos humanos, materiales y económicos, y las acciones que han desarrollado. Además, se requiere la revisión del papel jugado por la asignación presupuestal federal y, con ello, la orientación centralizada de las acciones que se realizan en los ámbitos estatal y municipal.

Asimismo, resulta medular la coordinación entre las instancias, gubernamentales y no gubernamentales, responsables de la operación de la política en favor

de la igualdad de género, donde es necesario inscribir un procedimiento específico para enfrentar la VBG.

Otro tema de gran importancia es la sensibilización y capacitación de las personas que prestan servicios, probablemente el rubro con más inversión pública, factor que no se refleja en la manera como se trata y procede frente a las víctimas de violencia de género.

Por último, tendrían que establecerse las condiciones para la inversión pública en igualdad de género y contra la violencia de género. Hay varios factores a considerar. El principal sería que la inversión en pro de la igualdad de género debería contar con la dimensión de una política de Estado. Ello equivaldría a que esta inversión fuera, por lo menos, de la misma envergadura que la del llamado combate a la pobreza.

Una tercera conclusión de este estudio es que, al ponderar la experiencia mexicana con las de Argentina, Costa Rica, España, Brasil y Chile, se encontró la confluencia de algunas tendencias respecto a la puesta en marcha de marcos normativos, programáticos y los servicios que se ofrecen para atender, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres:

- La implementación del marco legal presenta limitaciones en todos los países seleccionados. En las naciones con estados federados, la armonización de la legislación es un factor importante que debe considerarse en estas limitaciones. Sin embargo, en los informes revisados se reiteran, en todos los casos, problemas como la saturación, la incapacidad del sistema para tramitar las crecientes denuncias y la fuerte tendencia al desistimiento en los procesos judiciales que inician las mujeres víctimas de violencia.
- La coordinación institucional también tiene limitaciones, entre graves y moderadas en los seis países, lo que indica la necesidad de fortalecer los mecanismos formales e informales de coordinación y de posicionar mejor los mecanismos para el adelanto de las mujeres, de cara a ejercer esta labor.

- Los sistemas de registro de información e indicadores, fundamentales para dar seguimiento y evaluar el impacto de las políticas y los servicios, evidencian limitaciones graves en casi todos los países.
- Finalmente, los servicios de apoyo y rehabilitación, tanto para víctimas como para agresores, muestran limitaciones que van de graves a moderadas en la mayor parte de los países, que se explican en muchos de los casos por los problemas de cobertura y la insuficiencia de recursos (humanos, de infraestructura y económicos).

A partir de la revisión que este estudio hizo de la importancia de los esfuerzos que organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y gobiernos han realizado para garantizar la seguridad de las mujeres, se concluye que es fundamental que el cruce de los paradigmas más actualizados entre género y seguridad, referidos a la articulación entre el enfoque de género inclusivo y la seguridad ciudadana, se ubique en la base del Modelo Integrador de la PAMVLV. Así, será posible contribuir a la consolidación de esta área de estudio y, simultáneamente, a la consecución de estrategias y líneas de acción que potencien la dimensión preventiva de la violencia contra las mujeres, las niñas, los niños, y por ende la seguridad y confianza para todos y todas.

El concepto de seguridad ciudadana está relacionado con el bienestar y el desarrollo e involucra la participación democrática de la ciudadanía. Trae consigo nuevos desafíos, reúne a diversos actores sociales que antes eran considerados ajenos a la seguridad y obliga a repensar distintas formas de aproximar esta tarea: desde reformas policiales hasta propuestas de desarrollo, modelos económicos, participación comunitaria y gobernanza local.

Un planteamiento crucial sobre las políticas públicas de atención a la violencia es que este paradigma de seguridad supone que los gobiernos locales son los más aptos para abordar los problemas de seguridad ciudadana, no sólo a través del control sino fundamentalmente de la prevención. Después de todo, la inseguridad se manifiesta de formas diversas de acuerdo con los lugares donde se presenta, en tanto median características culturales, sociodemográficas, económicas y geográficas.

Además, se debe tener presente que la violencia puede entenderse sólo desde su condición plural: no hay una, sino varias violencias. No es que existan múltiples causas que generen múltiples expresiones o manifestaciones de la violencia, existen varias violencias, cada una de las cuales tienen su propia lógica, actoras y actores identificables, escenarios plausibles, organización explícita y desarrollo tecnológico, entre otros componentes que requieren a su vez políticas específicas para contrarrestarlas.

La violencia de género es una violencia particular que proviene de la asimetría en las relaciones de poder entre mujeres y hombres —lo masculino y lo femenino— socialmente construidas, nacidas de la cultura, la política y la economía.

Con el paso del tiempo, estas relaciones han evolucionado sus formas de expresión, conocimiento y actuación gracias al empoderamiento logrado por el movimiento de las mujeres como actor central en este tipo particular de violencia. Así, primero se logró visibilizar públicamente el fenómeno; luego, convertir algunas de las formas violentas en delitos y, en la actualidad, asumirlo desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía y por tanto de la seguridad ciudadana.

Pese a que en los países de la región, la violencia de género se ha visibilizado de manera generalizada en las diversas denuncias de violencia que sufren las mujeres y en la forma en que éstas empiezan a tener eco en los medios de comunicación, sigue haciendo falta que la agenda de política pública sobre seguridad incluya temas de violencia de género. Pero sobre todo, que esa agenda distinga claramente qué contenidos debe tener una política que relacione la seguridad ciudadana y los estudios de género.

Es indispensable comprender que la violencia de género es mucho más compleja y amplia que la violencia familiar; reconocer que se sustenta en un sistema de desigualdad persistente, donde la mujer es entendida a partir del cuerpo biológico con capacidad reproductiva. Esto, a su vez, está teñido de significados alrededor de lo femenino. Resulta clave comprender lo femenino no sólo en yuxtaposición sino en diálogo con lo masculino. De esta manera, violencia de género es toda práctica que, naturalizando lo femenino a través del cuerpo

biológico, le suele otorgar a las personas *a priori* un estatus inferior y malestar físico, mental, social y psicológico por su condición de género.

Desde esta perspectiva, primero, la política pública de seguridad ciudadana con enfoque de género debe considerar que la violencia de género es resultado de la concurrencia de violencias estructurales e institucionales en la vida cotidiana de las víctimas. Por tanto, las estrategias para enfrentarlas tienen que pensarse a mediano y corto plazos, sin que ello implique que no se deban elaborar políticas de corte epidemiológico o situacional.

Segundo, la política en la materia debe componerse de elementos teóricos y metodológicos que permitan incluir en su espectro todas aquellas identidades sexuales sometidas a VBG, es decir, tanto a las mujeres como a los grupos de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros (LGBTT).

Por último, es importante que la política proponga medidas concretas para garantizar los derechos individuales y colectivos de las personas victimizadas por su condición de género, así como el acceso a sus libertades democráticas.



Acerca de las autoras

Teresa del Carmen Incháustegui Romero

Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Se ha desempeñado como directora general de Operación y Monitoreo, y de Evaluación y Desarrollo Estadístico del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), y como directora de área en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Ha sido docente universitaria, fundadora y directora general del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados. Es autora de diversas publicaciones en los temas de política social, familia y género, e integrante de Diversa A.P.N. y del Observatorio Ciudadano de Políticas de Infancia, Adolescencia y Familia A.C. Es diputada por el Distrito Federal de la LXI Legislatura. Forma parte de las comisiones ordinarias de Equidad y Género y de Participación Ciudadana; es secretaria de la Comisión de Seguridad Pública y preside la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las autoridades competentes en relación a los feminicidios registrados en México.

Edith Olivares Ferreto

Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica (UCR) y maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México (COLMEX). Fue coordinadora técnica de una serie de diplomados en temas de género, políticas públicas y violencia



contra las mujeres, que impartió en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-México. Durante 2007, fue asesora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados. Desde 2008, se desempeña como consultora independiente. Ha participado en investigaciones sobre garantías de cumplimiento de los deberes de paternidad responsable, políticas públicas de atención a la violencia contra las mujeres, derechos sexuales y reproductivos de jóvenes indígenas, y análisis de equidad de género en programas y políticas públicas. Es experta en evaluación de programas sociales, realización de diagnósticos estatales y municipales sobre la condición y posición de las mujeres, y en diseño de políticas públicas municipales tendientes a incorporar la perspectiva de género en la cultura institucional y en planes de desarrollo municipales.

María Florinda Riquer Fernández

Licenciada y maestra en Sociología por la Universidad Iberoamericana (UIA), es candidata a doctora en Ciencias Sociales por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (COLMEX). Se desempeña como profesora-investigadora de tiempo completo en el Posgrado en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). A lo largo de 30 años de experiencia profesional, se ha dedicado a la investigación, la docencia y la difusión en el campo de la sociología y de los estudios de género. Sus ámbitos de interés y conocimiento abarcan la metodología de la investigación social; teorías feministas; identidad y género; violencia de género; mujer y pobreza; políticas públicas y género; planeación e indicadores de género. Ha publicado más de 30 trabajos en revistas especializadas como *Cadernos de Saúde Pública* y *Acta Sociológica*, así como diversas colaboraciones en compilaciones.

Fuentes

Bibliografía

- Acero, Hugo (2005). "La seguridad ciudadana. Una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia", en Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (eds.). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO / URB-AL.
- (2009). "Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales. Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)". Documento de trabajo [DE disponible en: www.convivenciayseguridadciudadana.com consultado en octubre de 2009].
- Alda, Erik y Gustavo Beliz (eds.) (2007). *¿Cuál es la salida? Agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington: BID.
- Amnistía Internacional, AI (2008a). *La lucha de las mujeres por la seguridad y la justicia. Violencia familiar en México*. México: AI.
- (2008b). *Nosotras recogemos los platos rotos. La experiencia de la violencia urbana para las mujeres de Brasil*. Madrid: AI.
- Amnistía Internacional Argentina (2008). *Muy tarde muy poco. Mujeres desprotegidas ante la violencia de género en Argentina. Prioridades de acción para el Estado argentino*. Buenos Aires / Madrid: AI [DE disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=SIAI&SORT=&DOCR=1&RNG=10&FMT=SIAIWEB3.fmt&SEPARADOR=&&INAI=AIAR+CAM+02112008>, consultado en octubre de 2009].

- Amnistía Internacional España (2007). *Más riesgos y menos protección. Mujeres inmigrantes en España frente a la violencia de género*. Madrid: AI.
- (2009). *España: una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de la violencia de género. Violencia sexual y trata de personas*. Madrid: AI [DE disponible en: <http://www.lobbymujeres.net/ptr/gestion/usuarios/user22373/celem/files/doc/vcelem20090710122532.pdf>, consultado en octubre de 2009].
- Amorós, Celia y Ana de Miguel Álvarez (2005). *Teoría feminista. De la Ilustración a la globalización*. Madrid: Minerva.
- Anderson, Bonnie S. y Judith P. Zinsser (1992). *Historia de las mujeres: una historia propia*. Barcelona: Crítica.
- Araujo, Kathya; Virginia Guzmán y Amalia Mauro (2000). "El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas", en *Revista de la CEPAL*, núm. 70, abril. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, Irma (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2004). *Informe de Costa Rica sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones*. Nueva York: ONU.
- (2006a). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del secretario general*. Nueva York: ONU.
- (2006b). *Intensificación de los esfuerzos para eliminar las formas de violencia contra la mujer*. Nueva York: ONU (A/C.3/61/L.10/Rev.1).
- Astelarra, Judith (1999). "Autonomía y espacios de actuación conjunta", en Ángela Meentzen y Enrique Gomáriz. *Democracia de género: una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. San José: Fundación Género y Sociedad / Fundación Heinrich Boell.
- Ávila Burgos, Leticia; Lucero Cahuana Hurtado y Belkis Aracena Genao (comps.) (2007). *Cuentas en salud reproductiva y equidad de género. Estimación 2005 y evolución del gasto 2003–2005*. México: SSA / INSP.
- Backhaus, Annette (1999). "Violencia de género. De problema privado a problema de seguridad ciudadana", en Annette Backhaus y

- Regine Meyer (eds.). *Violencia de género y estrategias de cambio*. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ.
- Badinter, Elizabeth (2003). *Hombres y Mujeres. Cómo salir del camino equivocado*. Buenos Aires: FCE.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2001a). *Planes nacionales contra la violencia*. Washington: Unidad de la Mujer en el Desarrollo–BID [DE disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/vd3planesnacvioldom.pdf>, consultado en octubre de 2009].
- (2001b). *Violencia doméstica. Intervenciones para su prevención y tratamiento*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible–BID.
- (2002). *Prevención de la violencia*. Washington: División Social Programas Municipales–BID [DE disponible en: www.iadb.org/, consultado en octubre de 2009].
- (2007). "Mujer y justicia", en *Ideas en marcha. Igualdad de género en el desarrollo*, núm.4, noviembre. Washington: BID.
- Bauman, Zygmunt (2003). *Modernidad líquida*. México: FCE.
- Betancourt, Andrea (2008). "Prólogo", en Paulo de Mesquita Neto (ed.). *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Quito: Municipio Metropolitano de Quito / FLACSO Ecuador.
- Bronfenbrenner, Urie (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Brotat, Ricard (2002). "Un concepte de seguretat ciutadana", en *Revista Catalana de Sociologia*, núm. 17. Barcelona: Asociación Catalana de Sociología.
- Brownmiller, Susan (1981) *Contra nuestra voluntad: hombres, mujeres y violación*. Barcelona: Planeta
- Bustelo Ruesta, María y Emanuela Lombardo (2006). "Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 14, abril. Madrid: Asociación Española de Ciencia Política y de la Salud.
- Butler, Judith (2006). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Calveiro, Martínez Leticia (2008). "Políticas públicas de prevención y atención a la violencia contras las mujeres en México (sexenio 2001–2006)", en *Legislar para la Igualdad*, año 1, vol. 1. México: CEAMEG.

- Carlen, Pat (1983). *Women's imprisonment: a study in social control*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Carrión, Fernando (2007a). "Reforma policial. ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?", en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Quito: Programa de Estudios de la Ciudad / FLACSO Ecuador.
- (2007b). "El género de la violencia", en Alfredo Santillán; Jenny Pontón y Daniel Pontón (comps.). *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: Municipio Metropolitano de Quito / FLACSO Ecuador.
- Carroll, Berenice (1987). "Feminism and pacifism: historical and theoretical connections", en Ruth Roach Pierson (ed.). *Women and peace*. Londres: Croom Helm.
- Castles, Francis (2001). "Families of nations and public policy", en *West European Politics*, vol. 24. Londres: Routledge.
- Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Barcelona: Ariel.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, CEAMEG (2008a). *Integración de los informes sobre el seguimiento a lo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. México: Cámara de Diputados.
- (2008b). *Seguimiento al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y a las acciones de política pública para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)*. DP2/IF20/2008. México: CEAMEG.
- (2008c). *Reporte. Seguimiento al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar La Violencia contra las Mujeres y las acciones de política pública para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)*. [DE consultado en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_20.pdf en octubre de 2009].

- Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur, Cicsa (2008). *Ciudades sin violencia para las mujeres. Ciudades seguras para todos. Estrategias y acciones*. Buenos Aires: Cicsa.
- Centro de Planificación y Estudios Sociales, Ceplaes (2008). *Mapeo regional de las Comisarías de la Mujer en América Latina*. Quito: Ceplaes.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, CIPC (2008). *La seguridad de la mujer: una preocupación compartida a través del mundo. Compendio de prácticas y políticas*. Montreal: CIPC.
- Centro Nacional para los Derechos de la Mujer, CNDM (2004). *La mujer y la violencia en la República Argentina. Convenciones internacionales. Legislación nacional y provincial. Estudio comparativo*. Buenos Aires: CNDM.
- (2008). *VI Informe sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer presentado por la República Argentina ante CEDAW (2004–2007)*. Buenos Aires: CNDM.
- Chinchilla, Laura (2002). "Seguridad ciudadana en Centroamérica", en Francisco Rojas Aravena y Moufida Gaucha. *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago de Chile: UNESCO / FLACSO Chile.
- Cirujano Campano, Paula (2007). "Género, desarrollo y cooperación internacional", en *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*. Madrid: Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2007). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Interamericana de Mujeres, CIM (2003). *Tercer informe bienal sobre el cumplimiento de la resolución AG/RES 1456 (XXVII – O/97). "Promoción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 'Convención Belém do Pará'"*. México: CIM (OEA/Ser.G, CP/doc. 3718/03 corr. 1).
- (2006). *Informe Nacional Brasil*. México: CIM (OEA/Ser.L/II.2.33).
- (2007). *Informe Hemisferio*. Buenos Aires: CIM (OEA/Ser.L/II.7.10).

- Comité d'action femmes et sécurité urbaine, CAFSU (2002). *La seguridad de las mujeres: de la dependencia a la autonomía. Actuando para la seguridad de las mujeres*. Montreal: CAFSU.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, CEDAW (2007a). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil*. CEDAW (CEDAW/C/BRA/CO/6).
- (2007b). *Observaciones finales del Comité: Chile*, suplemento núm. 38. CEDAW (A/61/38).
- Consejo Económico y Social (2006). *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Misión México*. Washington: Consejo Económico y Social (E/CN.4/2006/61/Add.4).
- Consejo General del Poder Judicial, Servicio de Inspección (2009). *Informe de víctimas mortales por violencia doméstica y violencia de género en el año 2008*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (2009). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 – Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres*. México: Indesol / El Colegio de la Frontera Norte.
- Corsi, Jorge (1990). *Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Buenos Aires: Paidós.
- D'Angelo, Almachiara y Yamileth Molina (2008). *Mapeo de las Comisariás de la Mujer y la Niñez en Nicaragua*. Quito: Ceplaes.
- Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen (2005). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO Chile / URB-AL.
- De la Cruz, Carmen (2007). "Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad de las mujeres", en Ana Falú y Olga Segovia (eds.). *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*. Santiago de Chile: Sur.
- Dignas, las (1996). *Montañas con recuerdo de mujer. Una mirada feminista a la participación de las mujeres en los conflictos*

- armados de Centroamérica y Chiapas. Memorias del Foro Regional, diciembre de 1995. San Salvador.*
- Duarte, Patricia (1996). "Violencia contra la mujer, obstáculo para el desarrollo y la democracia", en Patricia Duarte y Gerardo González (eds.). *La violencia de género en México, un obstáculo para la democracia y el desarrollo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana–Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Duarte, Patricia et al. (1992). *Ayuda breve y de emergencia. Un modelo para todas*. México: Covac.
- Duarte Patricia y Gerardo González (1994a). *La lucha contra la violencia de género en México. De Nairobi a Beijing, 1985–1995*. México: Covac.
- (1994b). *Informe de las ONG que trabajan sobre violencia para la IV Conferencia Mundial de la Mujer*, mimeo.
- Durán, María Ángeles (2008). *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*. Buenos Aires: Ediciones Sur.
- ECPAT Internacional (2006a). *Informe global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes–Brasil*. Bangkok: ECPAT Internacional.
- (2006b). *Informe global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes–Argentina*. Bangkok: ECPAT Internacional.
- (2007). *Casos exitosos para prevención de la explotación de niñas, niños y adolescentes en América Latina*. Lima: Save the Children Suecia [DE disponible en: <http://www.empresasxlainfancia.org/boletin10/publicacion/buenaspracticass.pdf> consultado en octubre de 2009].
- Escapa Garrachón, Rosa (coord.) (2003). *Mujeres, ciudadanas. Diagnóstico inicial*, Barcelona: URB–AL.
- Facio, Alda (1991). "Sexismo en el derecho de los derechos humanos", en *Mujer y derechos humanos en América Latina*. Lima: Cladem.
- Falú, Ana (2009). *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Buenos Aires: UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.

- Falú, Ana y Olga Segovia (eds.) (2007). *Ciudades para convivir. Sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- (2002). *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*. Buenos Aires: Cicsa.
- Ferrer Pérez, Victoria A. y Esperanza Bosch Fiol (2006). "El papel del movimiento feminista en la consideración social de la violencia contra las mujeres: el caso de España", en *Revista Digital de Estudios Feministas, dossier* núm. 10, diciembre [DE disponible en: <http://vsites.unb.br/ih/his/gefem/labrys10/espanha/vitoria.htm> consultada en octubre de 2009].
- Finkelhor, David (1985). *Abuso sexual al menor*. México: Pax-México.
- Foro Económico Mundial (2008). *The Global Gender Gap Report*. Nueva York: Foro Económico Mundial [DE disponible en: [Igwomen2010.org.au/document/show/19](http://www.weforum.org/au/document/show/19) consultado en octubre de 2009].
- Fundación Mujeres (2003). *Informe sobre violencia contra las mujeres en España: tasas y tendencias de homicidio / asesinato 1999 / 2003*. Madrid: Fundación Mujeres.
- Fundación Paz (2003). *Espacios urbanos seguros. Recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo / Ministerio del Interior / Fundación Paz Ciudadana.
- García Amado, Juan Antonio (1992). "¿Tienen sexo las normas? Temas y problemas de la teoría feminista del Derecho", en *Anuario de filosofía del derecho*, vol. IX. Madrid: Ministerio de Justicia.
- García, Ana Isabel et al. (2000). *Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado*. San José: Fundación Género y Sociedad.
- Gobierno de Chile (2005). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Gomáriz, Enrique (1992). "Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectiva", en *Fin de Siglo. Género y Cambio Civilizatorio*. Santiago de Chile: Isis Internacional.

- González Ascencio, Gerardo (1990). "La autorización para abortar en casos de embarazo producto de violación", en *Vínculo Jurídico*, núm. 2. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- (1993a). "Políticas públicas y hostigamiento sexual", en *Nueva Sociedad*. núm. 123. Caracas: Fundación Friedrich Ebert.
- (1993b). "Sociedad civil organizada y poder parlamentario: Un binomio posible en el caso de la reforma a los delitos sexuales", en *Alegatos*, núm. 25. México: UAM–Azcapotzalco.
- (1995). "Delitos sexuales. El escenario: la denuncia", en *Vínculo Jurídico*, núm. 22. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- (2002). "El género, la violencia y su vinculación con la CEDAW y la legislación nacional", en *Coloquio Nacional para el Análisis de la Aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW* (memoria). México: INMUJERES.
- (2005). "El control social de la violencia intrafamiliar en el Distrito Federal", en María Jiménez (coord.). *Caras de la violencia familiar*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) / Dirección General de Equidad y Desarrollo Social.
- Guerrero, Elizabeth (2002). *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español. Los desafíos pendientes en la región*. Isis Internacional [DE disponible en: [http://www.mujereshoy.com/imagenes/3595_a_Pi47_3595_a_Balance Violencia contra las mujeres.pdf](http://www.mujereshoy.com/imagenes/3595_a_Pi47_3595_a_Balance%20Violencia%20contra%20las%20mujeres.pdf) consultado en octubre de 2009].
- Guerrero Velazco, Rodrigo (s/f). *El control de la violencia a nivel municipal*. Nota técnica núm. 8. Washington: BID.
- Heise, Lori (1994). *Violencia contra la mujer. La cara oculta de la salud*. Washington: Programa Mujer, Salud y Desarrollo–OPS.
- Human Rights Watch (2006). *Víctimas por partida doble. Obstrucciones al aborto legal por violación en México* [DE disponible en: <http://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2006/mexico0306/index.htm>, consultado en octubre de 2009].
- Impacto de Género Ya (2009). *Resumen informativo de la Plataforma de Impacto de Género Ya con relación al sexto informe de*

- España ante el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU*. Madrid: Impacto de Género Ya.
- Incháustegui, Teresa (coord.) (2009). "Modelo de intervención a la atención a la violencia de género y familiar para la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Nuevo León", en *Fortalecimiento y consolidación de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal y Municipal*. Tomo II. Monterrey: Instituto Estatal de las Mujeres.
- Indesol (2007). *Reglas de operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para el ejercicio fiscal 2007*. México: Indesol.
- INMUJERES (2002). *Juzgar con perspectiva de género*. México: INMUJERES.
- (2005). *Cuarto informe de ejecución 2004–2005*. México: INMUJERES.
- (2006). *Quinto informe de ejecución 2004–2005*. México: INMUJERES.
- (2009). *Informe de resultados enero–marzo 2009*. México: INMUJERES.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH (2008). *Feminicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de feminicidio de Ciudad Juárez*. San José: IIDH.
- Instituto Nacional de la Mujer, Inamu (2007). *Violencia contra las mujeres. Las cifras también hablan*. San José: Inamu.
- Isis Internacional / UNIFEM (2002). *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español, 1990–2000. El balance de una década*. Santiago de Chile: Isis Internacional.
- Izquierdo, María Jesús (1998). "Los órdenes de la violencia: especie, sexo y género", en Vicenç Fisas. *El sexo de la violencia. Género y cultura de la violencia*. Barcelona: Icaria.
- Jaquette, Jane S. (ed.) (1994). *The women's movement in Latin America: participation and democracy*. Boulder: Westview Press.
- Lamas, Marta (2009). "La despenalización del aborto en México", en *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo–abril. Caracas: Fundación Friedrich Ebert.

- Lang, Miriam (2003). "¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México", en *Iberoamericana*. núm. 12. México: UIA.
- Larraín, Soledad (2007). "Violencia de género: el desafío de la prevención", en Erik Alda y Gustavo Beliz (ed.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Nueva York: BID.
- Larrauri, Elena (2007). *Criminología crítica y violencia de género*. Madrid: Trotta.
- Lasswell, Harold y A. Kaplan (1950). *Power and society: a framework for political inquiry*. New Haven: Yale University.
- Laurenzo Copello, Patricia (2005). "La violencia de género en la Ley Integral. Valoración político-criminal", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* [DE disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc>, consultada en octubre de 2009].
- Lemaitre Ripio, Julieta (2008). "Violencia", en Cristina Motta y Macarena Sáez (eds.). *La mirada de los jueces. Género en la jurisprudencia latinoamericana*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Lindblom, Charles (1959). "The science of muddling through", en *Public Administration Review*, vol. 19 (edición en español: (1993). "La ciencia de salir del paso", en *Lecturas de Teoría de la Organización*, núm. 36., vol. II. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública / Ministerio para las Organizaciones Públicas.
- Lipovetsky, Gilles (1997). *La tercera mujer. Permanencia y evolución de lo femenino*. Barcelona: Anagrama.
- Loeza, Soledad (1989). *El llamado de las urnas*. México: Cal y Arena.
- Loli, Silvia (2001). "Dando una mirada a la región: género y seguridad ciudadana" [DE disponible en: www.rcp.net.pe/FLORA].
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (1999). *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Washington: BID (Documento de Trabajo R-375).
- López, Guadalupe (coord.) (2006). *Lineamientos para la elaboración del Programa Estatal de Prevención y Atención de la Violencia de Género*. México: PNUD / UNIFEM / Instituto para la Mujer Zacatecana (INMUZA).
- Loreto Biehl, María (s/f). *Violencia doméstica contra la mujer*. Washington: BID.

- Mackinnon, Catherine A. (1987a). "Sexual harassment of working woman", en Catherine A. Mackinnon, *Feminism unmodified. Discourses on life and law*. Massachusetts: Harvard University Press.
- (1987b). *Feminism unmodified. Discourses on life and law*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Maqueda Abreu, María Luisa (2007). "¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico", en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra [DE disponible en: http://www.indret.com/pdf/475_es.pdf consultado en octubre de 2009].
- Martínez, Alicia (2001). *De invitadas a protagonistas. La integración de las mujeres a la política en el México moderno. Estudio de caso*. Tesis para optar por el grado de Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. México: El Colegio de México.
- Medellín Torres, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL-División de Desarrollo Social.
- Meentzen, Ángela y Enrique Gomáriz (2000). *Democracia de género: una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. San José: Fundación Género y Sociedad / Fundación Heinrich Boell.
- Méndez Hernández, Pablo et al. (2003). "Violencia contra la mujer: conocimiento y actitud del personal médico del Instituto Mexicano del Seguro Social", en *Salud Pública de México*, vol. 45, núm. 6, noviembre-diciembre. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Meza Tananta, Flor de María (2008). *Good practices regarding legal reforms in the area of violence against women in Latin America and the Caribbean*. ONU, Nueva York.
- Michaud, Anne (2002). *Pour un environnement urbain sécuritaire. Guide d'aménagement*. Montreal: Programme Femmes et Ville de la Ville de Montreal / Conseil des Montréalaises.
- Millet, Kate (1995). *Política sexual*. Madrid: Cátedra (serie Feminismos).

- Ministério da Saúde (2007). *Programa Nacional de DST e Aids*. Brasília: Ministério da Saúde.
- Montaño, Sonia (coord.) (2008). *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL (LC/L.2808).
- Morrison, Andrew; Mary Ellsberg y Sarah Bott (2005). *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe. Análisis crítico de intervenciones*. Washington: Banco Mundial / PATH.
- Morrison, Andrew; Mayra Buvinic y Michael Shifter (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible-BID.
- Muller, Pierre e Yves Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrestien.
- Naredo, María (2003). "Autonomía de las mujeres y seguridad urbana", en *Colectivo de Mujeres Urbanistas*. Dossier "Mujer y Ciudad" [DE disponible en: www.nodo50.org/mujeresurbanistas].
- Neususs, Claudia (2000). "Democracia de género. ¿Reanimación feminista o viraje hacia un diálogo entre los sexos?", en Ángela Meentzen y Enrique Gomáriz. *Democracia de género: una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. San José: Fundación Género y Sociedad / Fundación Heinrich Boell.
- Nuñez, María Elena (2002) *El delito de los malos tratos en el ámbito familiar: Aspectos fundamentales de la tipicidad*. España.
- Observatorio de la Salud de la Mujer (2006). *Informe violencia de género 2005*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Observatorio Estatal de la Mujer (2009). *II Informe anual. Informe ejecutivo*. Madrid: Observatorio Estatal de la Mujer.
- Olamendi, Patricia (2007). *Delitos contra las mujeres. Análisis de la Clasificación Mexicana de Delitos*. México: INEGI / UNIFEM.
- ONU (1993) *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena*.
- Organización de Estados Americanos, OEA (2006). *Informe Nacional Brasil. Periodo 2004/2006*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres / XXXIII Asamblea de Delegadas, (OEA/Ser.L/II.2.33-CIM/doc.20/06).

- (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington: OEA (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68).
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2006a). *Fin a la violencia contra la mujer. Hechos, no palabras. Informe del secretario general*, hoja informativa, 9 de octubre [DE disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw>].
- (2006b). *Background documentation for 61st session of the General Assembly Item 60 (a) on Advancement of Women Secretary, General's Study on Violence Against Women*. Nueva York: ONU (A/61/122/Add 1).
- (2006c). *Informe del secretario general. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*. Nueva York: ONU (A/61/122/Add 1) [DE disponible en: www.un.org/womenwatch/daw/].
- (2006d). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*. Nueva York: ONU.
- (2008). *Good practices in legislation to address harmful practices against women. expert group meeting*. Nueva York: ONU.
- (2009). *Background paper for the expert group meeting on good practices in legislation to address harmful practices against women*. Nueva York: ONU (EGM/GPLVAW/2009/BP).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2008). *Consultoría nacional. Situación de violencia contra las mujeres en Chile*. Santiago de Chile: UNESCO [DE disponible en: <http://portal.unesco.org>].
- Organización Panamericana de la Salud, OPS (1998). *La ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar*. Washington: OPS.
- (2002). "Violencia contra las mujeres: responde el sector salud" [DE disponible en: www.paho.org/Spanish/DPM/GPP/GH/VAWChapter1.pdf].
- (2003a). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Publicación científica y técnica, 588. Washington: OPS.

- (2003b). *Informe final. Reunión interagencial de expertas sobre componentes clave para leyes y políticas en torno a la violencia basada en género*. Washington: OPS / CIM / OEA.
- (2004). "Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres". Documento de trabajo. Washington: OPS.
- Osborne Verdugo, Raquel María (2008). "De la 'violencia' (de género) a las 'cifras de la violencia': una cuestión política, en *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 15, enero-junio. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Oszlak, Oscar (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Documento de estudio CEDES, vol.3, núm.2. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Pallares, Francesc (1988). "Las políticas públicas: el sistema político en acción", en *Revista de Estudios Políticos*. vol.62. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Parlamento Europeo (2005). *Informe sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones*. Madrid: Parlamento Europeo (A6-0404/2005).
- Pérez-Duarte, Alicia Elena (2002a). "La valoración de las pruebas en los casos de violencia familiar. Perspectiva de género, metodología para la interpretación", en Adán Moisés Aranda Godoy (comp.). *Juzgar con perspectiva de género. Manual para la aplicación en México de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y la niñez*. México: INMUJERES.
- (2002b). "La perspectiva de género como herramienta en la procuración y en la impartición de justicia", en *Coloquio nacional para el análisis de la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW (memoria)*. México: INMUJERES.
- Pérez Duarte, Alicia Elena y Laura Salinas Beristáin (1997). *Análisis comparativo de legislación federal e internacional relativo a la mujer y a la niñez. Normas federales*. México: CNDH.

- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *The American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, junio. Washington: The American Political Science Association.
- Pitch, Tamar (2003). *Un derecho para dos*. Madrid: Trotta.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1999a). *Informes nacionales sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres. Campaña Interagencial contra la violencia hacia las mujeres y las niñas. Informe nacional Argentina*. Santiago de Chile: PNUD.
- (1999b). *Informes nacionales sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres. Campaña Interagencial contra la violencia hacia las mujeres y las niñas. Informe nacional Brasil*. Santiago de Chile: PNUD.
- (1999c). *Informes nacionales sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres. Campaña Interagencial contra la violencia hacia las mujeres y las niñas. Informe nacional Costa Rica*. Santiago de Chile: PNUD.
- (1999d). *Informes nacionales sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres. Campaña Interagencial contra la violencia hacia las mujeres y las niñas. Informe nacional Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- (1999e). *Informe nacional Brasil. Campaña Interagencial contra la violencia hacia las mujeres y las niñas*. Santiago de Chile: PNUD.
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos de Brasil*. Brasilia: Presidencia de la República.
- Rainero, Liliana (2004). *Violencia social: ciudades seguras y género*. Bogotá: UNIFEM.
- (2006). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Buenos Aires: CISCESA.
- (2009). "Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista", en Ana Falú, *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Buenos Aires: UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.
- Rein, Martin y Donald A. Schön (1991). "Frame-reflective policy discourse", en Peter Wagner et al. (eds.). *Social sciences*,

- modern states, national experiences and theoretical crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rico, Nieves (1996). *Violencia de género. Un problema de derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL (Mujer y Desarrollo, 16).
- Rico Galindo, Blanca (2001). "Participación del sector salud en el combate a la violencia de género: antecedentes y retos para México", ponencia presentada en el simposio 2001 Violencia de Género, Salud y Derechos en las Américas, junio 4 al 7, Cancún.
- Riker, William H. (ed.) (1993). *Agenda formation*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Rioseco, Luz (2005). *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL (Mujer y Desarrollo, 75).
- Riquer, Florinda (2005). *Del movimiento feminista a la institución: ¿una historia que aún no puede contarse?* Xalapa: Universidad Veracruzana (Cuadernos de la Sociedad Civil, 10).
- (2007). *Evaluación diagnóstica. Acciones institucionales para prevenir y atender la violencia intrafamiliar en el estado de Guanajuato. Informe final*. Mecanoescrito.
- (2008). *Diagnóstico sobre la situación de la violencia de género en el estado de Puebla. La ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia de género en su hogar*. Puebla: Instituto Poblano de las Mujeres. Mecanoescrito.
- (2009). *La ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia de género en su hogar. El caso de Veracruz*. Xalapa: Instituto Veracruzano de las Mujeres.
- Riquer, Florinda y Ricardo Castro (2002). "Salud y violencia de género: el relato de un intento de acercamiento", en Mónica Gogna y Silvina Ramos, *Experiencias innovadoras en salud reproductiva*. Buenos Aires: Consorcio Latinoamericano de Programas en Salud Reproductiva y Sexualidad.
- (2003). "La investigación sobre violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos", en *Saúde Pública*, vol. 19, núm. 1. Río de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública.

- Rivera, Rosa María y Vanessa Calderón (2006). "Ciudades construidas por mujeres y hombres. Documento final", en *URB-AL Red*, núm. 12, abril. Barcelona: Mujer Ciudad / Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.
- Rodríguez Manzano, Irene (2007). "Sobre el término género", en Marta Carballo de la Riva. *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*. Madrid: Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Rojas Aravena, Francisco (2002). "Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI", en Francisco Rojas Aravena y Moufida Gaucha. *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago de Chile: UNESCO / FLACSO Chile.
- Rojas Aravena, Francisco y Moufida Gaucha (2002). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago de Chile: UNESCO / FLACSO Chile.
- Romany, Celine (1997). "Los derechos de la mujer: hacia una mejor utilización del Sistema de Naciones Unidas", en *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres*. San José: IIDH / CLADEM.
- Sagot, Montserrat (2002). *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina (estudios de caso de diez países)*. Washington: Programa Mujer, Salud y Desarrollo.
- Salama, Pierre (2008). "Informe sobre la violencia en América Latina", en *Economía Institucional*, vol. 10, núm. 18. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santillán, Alfredo; Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007). *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: Municipio Metropolitano de Quito / FLACSO Ecuador.
- Saucedo, Irma (2005). *Políticas, leyes y acciones sobre la violencia contra las mujeres. Aportes para una discusión teórico conceptual* [DE disponible en: <http://www.amoro.who.int/Spanish/AD/GE/LeyModelosSep05-Saucedo.pdf>, consultado en octubre de 2009].
- Secretaría Especial de Políticas para as Mulheres (2007). *Pacto Nacional pelo enfrentamiento a la violencia contra a mulher*. Brasília: Secretária Especial de Políticas para as Mulheres.

- Secretaría General de Políticas de Igualdad, Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer (2008). *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género. Marco conceptual y ejes de intervención*. Madrid: Secretaría General de Políticas de Igualdad.
- Segovia, Olga (2007). *Resumen de los talleres de debate en torno a ciudades más seguras para tod@s: "Seguridad y Género: Convivencia social en el espacio público y el espacio privado"*. Santiago de Chile: Sur.
- Servicio Nacional de la Mujer, Sernam (2000). *Política nacional a favor de la infancia y la adolescencia 2001–2010*. Santiago de Chile: Sernam.
- (2007). *Agenda de género*. Santiago de Chile: Sernam.
- (2008). *Sistema único de recopilación de información integrada de violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile: Sernam (Documento de trabajo, 115).
- (2009). *Análisis y evaluación de la ruta crítica en mujeres afectadas por violencia en la relación de pareja*. Santiago de Chile: Sernam.
- Skjelsbaek, Inger y Dan Smith (2001). *Gender, peace and conflict*. Londres: Sage.
- Smart, Carol (1994). "La mujer del discurso político", en Elena Larrauri (comp.). *Mujeres, derecho penal y criminología*. Madrid: Siglo XXI.
- Solano, Priscilla y Marije Velzeboer (2003). *Componentes clave para leyes y políticas contra la violencia contra las mujeres*. Documento de trabajo. Washington: OPS–Unidad Género y Salud.
- Stevenson, Linda (1999). "La política de género en el proceso de democratización en México: eligiendo mujeres y legislando delitos sexuales y acciones afirmativas", en *Estudios Sociológicos*, vol. XVII, núm. 50. México: El Colegio de México.
- Tamayo, Giulia (2003). "Desafíos de la Seguridad Ciudadana", en *Políticas Públicas. Seguridad Democrática*. Tomo II. Managua: GTZ.
- (2002). "Seguridad ciudadana con enfoque de género". Ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y del Caribe Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, organizada por el Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ y sus contrapartes nacionales en Nicaragua, Managua, del 28 al 30 de agosto.

- Tarrés, María Luisa (1996). "Espacios privados para la participación pública. Algunos rasgos de las ONG dedicadas a la mujer", en *Estudios Sociológicos*, vol. XIV, núm. 40. México: Asociación Mexicana de Sociología.
- (1993). "Hacia un equilibrio de la ética y la negociación", en *Debate Feminista*, vol. 4, núm. 7. México: Epiqueya.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical institutionalism in comparative politics", en *Annual Review of Political Science*. Evanston: Northwestern University.
- Torres Falcón, Marta (comp.) (2004). *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*. México: Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer / El Colegio de México.
- Toto, Mireya (2002). "El feminismo en México y su impacto en el discurso jurídico", en Griselda Gutiérrez C. (coord.). *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*. México: Programa Universitario de Género (PUEG)-UNAM.
- Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, UNIFEM (2003). *Not a minute more*. Nueva York: UNIFEM.
- (coord.) (2008). *Programa regional Ciudades Seguras. Violencia contra las mujeres y políticas públicas localidad de Suba*. Bogotá: UNIFEM.
- (2009). *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009. ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas* [DE disponible en: <http://www.unifem.org/progress/2008>].
- Valiente, Celia (2006). *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia: Universitat de València.
- Vargas, Virginia (2009). "La violencia de género: pistas para un análisis", en Ana Falú. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Buenos Aires: UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.
- Wise, Susan y Liz Stanley (1992). *El acoso sexual en la vida cotidiana*. Barcelona: Paidós.
- Yllán, Bárbara (2000). *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar*. México: Porrúa.

Zaffaroni, Eugenio et al. (2000). *Las trampas del poder punitivo: El género del derecho*. Buenos Aires: Biblio.

Páginas web por países

- Cladem, circular electrónica: Violencia de género [DE disponible en: www.cladem.org].
- CNDM, Argentina [DE disponible en: www.americlatinagenera.org].
- Inamu, Costa Rica [DE disponible em: www.americlatinagenera.org].
- Redes Nacionales [DE disponible en: www.inamu.go.cr].
- Sernam, Chile [DE disponible em: <http://www.sernam.cl/portal/>].
- United Nations Population Fund, Brasil [DE disponible en: www.unfpa.org/derechos/brasil_eng.htm].

Documentos

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1999, México.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Ley núm. 7586: Ley contra la Violencia Doméstica, Costa Rica.
- Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, España.
- Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, Argentina.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, 1 de febrero de 2007, México.
- Ley núm. 11.340: Ley Maria da Penha, Brasil.
- Ley núm. 20.066: Ley de Violencia Intrafamiliar, Chile.
- Ley núm. 858: Penalización de la Violencia contra las Mujeres, Costa Rica.

- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2008, México.

Planes nacionales

- Argentina: Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en la Temática de Prevención de la Violencia contra las Mujeres [DE disponible en: www.cnm.gov.ar/, consultado en octubre de 2009].
- Brasil: Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer [DE disponible en: www.presidencia.gov.br/spmulheres/, consultado en octubre de 2009].
- Chile: Programa de Prevención, Atención y Protección de Violencia Intrafamiliar contra la Mujer [DE disponible en: www.sernam.cl, consultado en octubre de 2009].
- Costa Rica: Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia intrafamiliar (Planovi) [DE disponible en: www.inamu.go.cr, consultado en octubre de 2009].
- España: Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género [DE disponible en: www.migualdad.es/violencia-mujer/Documentos/Plan.pdf, consultado en octubre de 2009].

Anexos

Siglas y acrónimos

ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados
AEDS	Agencias Especializadas en Delitos Sexuales
AI	Amnistía Internacional
APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAMVAC	Centro de Apoyo a Mujeres Violadas
CAVI	Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAAM	Centros Especializados de Atención y Albergues Temporales para Mujeres Agredidas, sus Hijos e Hijas
CEAMEG	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Ceplaes	Centro de Planificación y Estudios Sociales
Cicsa	Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
Cladem	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer

CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNDM	Consejo Nacional de la Mujer
COAPEVI	Centro de Orientación y Apoyo a Personas Violadas
COAVIF	Centro Operativo de Atención en Violencia Intrafamiliar
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Covac	Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres
CTA	Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales
DEAM	Comisarías Especializadas de Atención de Mujeres Víctimas de Violencia
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Emumes	Equipos Especialistas de Mujer y Menores
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENVIF	Encuesta Nacional sobre Violencia Intrafamiliar
ENVIM	Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres
FEVIM	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEIMM	Fondo para el Fortalecimiento de las Instancias Municipales de la Mujer
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Ilanud	Instituto Latino de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
IMJ	Instituto Mexicano de la Juventud
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública

LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
MEG	Modelo de Equidad de Género
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
OCNF	Observatorio Ciudadano Nacional contra el Femicidio
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
PAN	Partido Acción Nacional
PAMVLV	Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
PCM	Partido Comunista Mexicano
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGJ	Procuraduría General de Justicia
PGR	Procuraduría General de la República
PLANNOVI	Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia intrafamiliar
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Proigualdad	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
Pronavi	Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PUEG	Programa Universitario de Género
Renarac	Red Nacional de Refugios
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SENASP	Secretaría Nacional de Seguridad Pública
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores

Sernam	Servicio Nacional de la Mujer
SIAMAVIF	Sistema Integral de Atención a Mujeres Afectadas por Violencia Familiar
SIFEM	Sistema de Información Federal, Estatal y Municipal
SPM	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres
SSA	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STYPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UACM	Universidad Autónoma de la Ciudad de México
UAPVIF	Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
UIA	Universidad Iberoamericana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer
UPAP	Unidades de Prevención, Asistencia y Protección a la Mujer Maltratada
Uravit	Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos
VBG	Violencia Basada en el Género

Principales instrumentos internacionales de protección de derechos, y documentos de los sistemas Universal e Interamericano de Protección, que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos, universales y de las mujeres.

Instrumentos internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Convención Americana de Derechos Humanos (1969).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999).

Documentos Sistema Universal

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Recomendación general núm. 19: La violencia contra la mujer (1990).
- CEDAW. Recomendación general núm. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares (1994).

- CEDAW. Recomendación general núm. 23: Vida política y pública (1997).
- CEDAW. Recomendación general núm. 24: La mujer y la salud (1999).
- CEDAW. Recomendación general núm. 25: sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), referente a medidas especiales de carácter temporal (2004).
- CEDAW. Recomendación general núm. 15: Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) (1990).
- CEDAW. Informe a México sobre femicidio en Ciudad Juárez, producido bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México (2005).
- Centro para los Derechos Civiles y Políticos (CCPR). Observación general núm. 04: Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos (1981).
- CCPR. Observación general núm. 18: No discriminación (1989).
- CCPR. Observación general núm. 28: Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (2000).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). Recomendación general núm. 25: Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género (2000).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). Observación general núm. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (2005).
- CESCR. Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000).
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Resolución 59/166: Trata de mujeres y niñas (2005).
- Asamblea General ONU. Resolución 58/143: La niña (2002).
- Asamblea General ONU. Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Declaración de Durban (2001).
- Asamblea General ONU. Resolución 55/2: Declaración del Milenio (2000).
- Asamblea General ONU. Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia sobre la Mujer (Beijing, 1995).

- Asamblea General ONU. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo (Cairo, 1994).
- Asamblea General ONU. Declaración y Programa de Acción. Conferencia sobre Derechos Humanos (Viena, 1993).
- Asamblea General ONU. Resolución 48/104: Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993).
- Informe sobre la violencia contra la mujer y femicidio de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: Misión a México, sobre violencia contra la mujer y femicidio (2006).
- Informe de la relatora especial ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer (2006).
- Informe de la relatora especial ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: Interrelaciones entre la violencia contra la mujer y el VIH / SIDA (2005).
- Informe sobre la violencia contra la mujer de la relatora especial ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: Misión a El Salvador (2005).
- Informe sobre la violencia contra la mujer y femicidio de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: Misión a Guatemala (2005).
- Informe de la relatora especial ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: Hacia una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer (2003).
- Informe de la relatora especial ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Radhika Coomaraswamy: Prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra la mujer (2002).
- Informe de la relatora especial ONU sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Radhika Coomaraswamy: La violencia contra la mujer perpetrada y / o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (2001).
- Informe de la relatora especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2004).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Resolución relativa a la igualdad de remuneración (2004).

- ONU. Informe del secretario general “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” (2006).
- ONU. Comisión de Derechos Humanos Resolución 2005/41: La eliminación de la violencia contra la mujer (2005).
- ONU. Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe (2005).
- ONU, secretario general: Objetivos de desarrollo del milenio: Informe de 2005.
- ONU. Medidas adoptadas y progresos alcanzados en el seguimiento y la aplicación de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (2004).
- ONU. Conferencia Internacional sobre la población y desarrollo. Invirtiendo en las personas. Avances nacionales en la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) 1994–2004.
- ONU. Folleto informativo núm. 22, Discriminación contra la Mujer: la Convención y el Comité.
- ONU. Folleto informativo núm. 12, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- ONU. Los instrumentos internacionales de protección de los derechos de las mujeres indígenas.
- ONU. Una descripción de las mujeres indígenas de las Américas.

Documentos Sistema Interamericano

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas (2007).
- CIDH. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (2006).
- CIDH. Relatoría sobre los derechos de la mujer: Informe previo de la visita de la relatora a Guatemala (2004).
- CIDH. Relatoría sobre los derechos de la mujer: Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación (2002).

- CIDH. Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación (1999).
- CIDH. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición de la mujer en las Américas (1997–1998).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH): Opiniones consultivas:
 - Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC–18/03 (2003).
 - Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva oc–17/02 (2002).
 - Corte IDH. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva oc–4/84 (1984).
- Casos individuales relacionados con derechos de las mujeres ante el Sistema Interamericano:
 - Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. 16/11/2009.
 - 09/03/2007 Solución amistosa: Paulina del Carmen Ramírez Jacinto vs. México.
 - 25/11/2006 Sentencia sobre el fondo: Caso del penal Miguel Ángel Castro Castro vs. Perú.
 - 21/10/2006 Admitido: Inés Fernández y otros vs. México.
 - 14/03/2006 Admitido: Paloma Escobar y otros vs. México.
 - 14/03/2006 Admitido: Silvia Arce vs. México.
 - 24/02/2005 Admitido: Esmeralda Herrera Monreal vs. México.
 - 24/02/2005 Admitido: Claudia Ivette González vs. México.
 - 24/02/2005 Admitido: Laura Berenice Ramos Monárrez vs. México.
 - 11/03/2004 Admitido: Ana Victoria Sánchez Villalobos y otros vs. Costa Rica.
 - 10/10/2003 Solución Amistosa: Maria Mamérita Mestanza Chávez vs. Perú.
 - 10/10/2003 Admitido: Sonia Arce vs. Chile.
 - 10/10/2003 Admitido: Marcela Andrea Valdés Díaz vs. Chile.
 - 10/10/2002 Admitido: Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú.

- 12/03/2002 Solución Amistosa: Mónica Carabantes Galleguillos vs. Chile.
- 15/10/2001 Admitido: Zoilamérica Narváez Murillo vs. Nicaragua.
- 11/10/2001 Solución amistosa: Maria Merciadri de Morini vs. Argentina.
- 10/10/2001 Admitido: MZ vs. Bolivia.
- 16/04/2001 Informe final: Maria da Penha Maia vs. Brasil.
- 04/04/2001 Informe final: Ana, Beatriz y Celia González vs. México.
- 22/02/2001 Admitido: Evandro De Oliveira y otros vs. Brasil.
- 19/01/2001 Admitido: Almícar Manéndez, Juan Manuel Caride y otros vs. Argentina.
- 19/01/2001 Informe final: María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala.
- 06/03/2000 Solución amistosa: MM vs. Perú.
- 04/05/1999 Admitido: Marta Lucía Álvarez vs. Colombia.
- 08/12/1998 Admitido: Leonor La Rosa Bustamante vs. Perú.
- 03/11/1998 Admitido: Indravani Pamela Ramjattan vs. Trinidad y Tobago.
- 17/09/1997 Sentencia sobre el fondo: María Elena Loayza de Tamayo vs. Perú.
- 15/10/1996 Informe final: X e Y vs. Argentina.
- 06/09/1996 Informe final: Diana Ortiz vs. Guatemala.
- 10/03/1996 Informe final: Raquel Martín de Mejía vs. Perú.
- 01/03/1996 Informe final: Comadres vs. El Salvador.
- 04/02/1992 Informe final: Rosa Marta Cerna Alfaro vs. El Salvador.
- Comisión Interamericana de Mujeres, “Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará” (2006).
- Cuarto Informe Bienal de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) sobre el progreso de la “Convención de Belém do Pará” (2005).
- Estatuto del Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (2005).

- Reglamento del Comité de Expertas/os del Mecanismo Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (2005).
- Metodología para la evaluación y seguimiento de la implementación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará (2005).
- Tercer Informe Bienal de la CIM sobre el progreso de la “Convención de Belém do Pará” (2003).
- Segundo Informe Bienal de la CIM sobre el progreso de la “Convención de Belém do Pará” (2001).
- Primer Informe Bienal de la CIM sobre el progreso de la “Convención de Belém do Pará” (1999).

Documentación Instituto Interamericano de Derechos Humanos

- Sección especializada Derechos Mujer–web Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): Publicaciones disponibles en texto completo.
- Curso autoformativo: Utilización del Sistema Interamericano para la protección de los Derechos Humanos de las mujeres.
- Curso autoformativo: Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos.
- Curso autoformativo: Derechos humanos y sistemas internacionales de protección: la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo.
- Sección Especializada de la web del IIDH: Derechos Mujer.

Documentos especializados

- Estado Mundial de la Infancia 2007: La mujer y la infancia, el doble dividiendo de la igualdad de género (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, 2007).
- Boletín Desafíos Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y desafíos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL / UNICEF, 2007).

- The Global Gender Gap Report 2006 (World Economic Forum).
- La igualdad de género, la lucha por la justicia en un mundo desigual (ONU / Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, INSTRAW, 2006).
- Participación de las mujeres en los parlamentos: promedio mundial (Unión Interparlamentaria, IPU, 2006).
- Informe de control ciudadano 2005. Rugidos y murmullos. Género y pobreza: más promesas que acciones (Social Watch).
- Estado de la población mundial 2005. La promesa de igualdad. Equidad de género, salud reproductiva y objetivos de desarrollo del milenio (Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA).
- El progreso de las mujeres en el mundo 2005: Mujeres trabajo y pobreza (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, UNIFEM).
- La mujer en el mundo, 2005: Progreso en las estadísticas (ONU).
- Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades (CEPAL, 2005).
- Camino a la igualdad de género (UNIFEM, 2005).
- No más violencia contra las mujeres: Mujeres, violencia y salud (Amnistía Internacional, AI, 2005).
- Justicia para las mujeres: Un compromiso impostergable de los procesos de modernización del Estado (Instituto Latino de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Ilanud, 2005).
- Estudio multipaís de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer (OMS, 2005).
- *Dossier* sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Cladem / UNICEF, 2005).
- Desapariciones y homicidios de un gran número de mujeres y niñas en México (Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Ruth-Gaby Vermont-Mangold, 2005).
- Informe sobre la salud en el mundo 2005: ¡cada madre y cada niño contarán! (OMS, 2005).

- Violencia doméstica contra las mujeres. Información general América Latina y El Caribe (UNIFEM, 2005).
- Mapa mujeres en la política (ONU, 2005).
- Estado Mundial de la Infancia 2004: Las niñas, la educación y el desarrollo (UNICEF).
- Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004).
- Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina (CEPAL, 2004).
- Estado de la Población Mundial 2004: El Consenso de El Cairo, diez años después: población, salud reproductiva y acciones mundiales para eliminar la pobreza (UNFPA).
- Sistemas electorales y representación femenina en América Latina (CEPAL, 2004).
- Informe sobre la epidemia mundial del SIDA 2004. Cuarto Informe (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH / SIDA, UNAIDS).
- Mujeres, VIH / SIDA y derechos humanos (AI, 2004).
- Hacer los derechos realidad: El deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres (AI, 2004).
- Aportes al debate sobre igualdad y diversidad desde el feminismo (Universidad Andina Simón Bolívar, Judith Salgado, 2004).
- Por una justicia de género (Ilanud, 2004).
- La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2004).
- Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas (Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, 2003).
- Mujeres invisibles, abusos impunes (AI, 2003).
- Muertes intolerables: Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua (AI, 2003).
- La Carta Magna de todas las mujeres (Alda Facio, 2003).
- Haciendo de los derechos una realidad: un análisis del trabajo de los Comités de Monitoreo de la ONU sobre derechos reproductivos y sexuales (Centro de Derechos Reproductivos, 2003).

Del dicho **al hecho**

- La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos (CEPAL, 2003).
- Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, 2002).
- Cuerpo y derecho. Versión resumida (Centro de Derechos Reproductivos, 2002).
- Cómo hacer informes paralelos a la CEDAW (Alda Facio, 2001).
- El progreso de las mujeres en el mundo 2000 (UNIFEM).
- El estado de la Población Mundial 2000: Vivir juntos en mundos separados, hombres y mujeres en tiempos de cambio (UNFPA).
- Cuerpos rotos, mentes destrozadas: tortura y malos tratos a mujeres (AI, 2000).
- Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas: América Latina y el Caribe (Centro de Derechos Reproductivos, 1997).
- Principios de Montreal sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.



Del dicho **al hecho**

Análisis y evaluación de la política de acceso
de las mujeres a una vida libre de violencia (2000-2009)

Se terminó de imprimir en
Talleres Gráficos de México,
Avenida Canal del Norte #80
Colonia Felipe Pescador, Delegación Cuauhtémoc
México D.F. C.P. 06280.
El tiraje consta de 1,500 ejemplares.

Del dicho al hecho

Este libro examina las diferentes maneras como la violencia ha sido colocada en la agenda pública durante los años recientes, así como la construcción de las diversas respuestas que los poderes públicos han dado a las mujeres en su lucha por vivir libres de violencia.

La gran tarea de estudiar y evaluar los esfuerzos impulsados comprende una apreciación de las políticas que se han puesto en marcha en México y en otros países, tanto para identificar los conocimientos acumulados en el plano internacional y nacional, como para confrontar rasgos y problemas recurrentes en las prácticas locales y, con ello, alumbrar nuevos enfoques y estrategias que planteen soluciones a las dificultades encontradas en la realización de estas políticas.



Vivir Mejor



COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB

