

# INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Vivir Libre de Violencia: Alternativas de política pública para  
mejorar la situación de la mujer mexicana víctima de abuso doméstico*



**Biblioteca** Natalia Celia Sámano Smith  
Campus Ciudad de México

Proyecto de Investigación Aplicada  
Maestría en Administración Pública y Política Pública  
Asesor: Dr. José F. Fernández Santillán

Diciembre de 2008

## RESUMEN EJECUTIVO

La investigación analiza el impacto de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* mediante un estudio a profundidad del marco legal y de los programas desprendidos a partir de su aprobación en el 2007. Específicamente, se analiza al Instituto Nacional de la Mujer y sus políticas diseñadas para educar y prevenir la violencia doméstica, de igual forma se ahonda en el cumplimiento de los estados en materia de implementación de dichas políticas.

A lo largo de la investigación se busca desarrollar el rol de la sociedad civil en el monitoreo del diseño de políticas y la rendición de cuentas. Se establece como vital el vínculo entre la sociedad civil y el gobierno y se considera esta relación un factor fundamental en la lucha por eliminar la violencia contra las mujeres. También se analiza la participación de organizaciones internacionales y el efecto de estas sobre las políticas desarrolladas e implementadas en México.

Por medio de un análisis basada en encuestas y observaciones de organizaciones defensores de derechos humanos, se busca no solo presentar el estado actual de las políticas diseñadas para proteger y empoderar a las mujeres mexicanas, sino, también presentar algunas recomendaciones para su mejora.

Estas recomendaciones varían desde cambios a los sistemas jurídicos y legislativos hasta como incentivar la participación ciudadana a base del diseño de campañas de educación y sensibilización. También se reitera la importancia de crear una nueva cultura de justicia y la necesidad de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno mexicano, al igual que la creación de relaciones de apoyo con otros que pudieran apoyar a México con base a sus experiencias exitosas en la lucha por garantizar a las mujeres su derecho fundamental a vivir libre de violencia.

**Palabras claves:** *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Violencia Doméstica; Violencia Familiar; Derechos Humanos; Justicia; Políticas Públicas; Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres; Género; Sociedad Civil*

## ÍNDICE

	<b>Pag.</b>
INTRODUCCIÓN	4
I. MARCO TEÓRICO	8
I.1    Definición de la Violencia	
I.1.2    Violencia Auto-Inflingida	9
I.1.3    Violencia Interpersonal	9
I.1.4    Violencia Organizada	9
I.2    Violencia Contra Mujeres	10
I.2.1    Violencia Psicológica	10
I.2.2    Violencia Física	11
I.2.3    Violencia Patrimonial	11
I.2.4    Violencia Económica	12
I.2.5    Violencia Sexual	12
I.3    Definición de Políticas Públicas	12
I.3.1    Paradigma Dominante	13
I.3.2    Paradigma Emergente	14
I.4    Definición de la Sociedad Civil	14
II. MARCO METODOLÓGICO	15
II.1    Encuesta Nacional Sobre Violencia Contra las Mujeres	15
II.2    Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares	16
II.3    La Lucha de las Mujeres por la Seguridad y la Justicia; Violencia Familiar en México	17
III. RELEVANCIA DEL ESTUDIO SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A VIVIR LIBRE DE VIOLENCIA	18
IV. PERSPECTIVA INTERNACIONAL DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA	19
V. PERSPECTIVA ACTUAL SOBRE LA PERCEPCIÓN ACERCA DEL RESPETO DE LOS DERECHOS DE LA MUJER EN MÉXICO	20
V.1    Tipología y Recurrencia de la Violencia Contra las Mujeres en México	23
VI. MARCO NORMATIVO	24
VI.1    Antecedentes sobre la Política Pública Dirigidas a la Protección de los Derechos de la Mujer	25
VI.2    Acciones del Gobierno de México Dirigidas a la Protección de los Derechos de la Mujer	27

VI.2.1	Ley General de Igualdad Entre Mujeres y Hombres	28
VI.2.2	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	29
VI.2.2.1	Título II; Capítulo I: De la Prevención	29
VI.2.2.2	Título II; Capítulo 2: De la Atención	30
VI.2.2.3	Título II; Capítulo 3: De las Sanciones	31
VI.2.2.4	Título II; Capítulo IV: Erradicación	32
VI.2.2.5	Título Tercero	33
VI.2.2.6	Títulos Cuarto y Quinto	34
VII.	INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES	35
VII.1	Responsabilidades y Obligaciones de INMUJERES	35
VII.2	Avances de INMUJERES en la Materia de Empoderamiento de las Mujeres y la Prevención de Violencia Doméstica	37
VIII.	EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA EN CONTRA DE LA MUJER	42
IX.	CONCLUSIONES	46
X.	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	48
X.1	Cambio de Sistema Legislativo y Jurídico	48
X.1.1	Comisión Especial	49
X.1.2	Cooperación Inter-gubernamental Obligatorio	50
X.2	Integrar a la Comunidad Internacional	51
X.3	Motivar e Incentivar la Participación Ciudadana	51
X.3.1	Campañas de Educación	53
X.3.2	Programas de Sensibilización y Capacitación Profesional	54
	BIBLIOGRAFÍA	55
	ANEXOS	58

## INTRODUCCIÓN

La violencia doméstica es un problema que trasciende las clases económicas, sociales y educativas; no es un problema que se limita a cierta generación ya que afecta a todas las edades sin importar etnicidad ni cultura; afecta a gente alrededor del mundo y no toma en cuenta las barreras de ningún tipo. En México, es estimado que el 50% de la población femenina sufre de algún tipo de violencia o abuso doméstico (Freedom House, 2008), y aunque este problema no es reciente las políticas que protegen a las víctimas fueron escritas hace apenas 2 años. En esta tesis pretendo analizar la importancia de seguir creando espacios y herramientas en donde se puede continuar luchando por los derechos inherentes de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Usando como base la ley implementada en el 2007, que garantiza los derechos a mujeres que sufren de abuso, evalúo no solo los estatutos actuales pero también haré un análisis a profundidad sobre la falta de implementación de políticas federales a nivel estatal al igual que la aparente falta de mecanismos de rendición de cuentas y planes para rediseñar estas políticas para adaptar a las necesidades de las mujeres victimizadas diariamente en México.

El proceso de proteger a las víctimas de violencia doméstica ha sido, sin lugar a duda, larga y tedioso. A mediados de los años 70's México parecía unos de los países mas avanzados en el área de derechos humanos en términos de la igualdad de género. Cuando México fue anfitrión de la *Primera Conferencia Mundial Sobre la Mujer* en 1975 de cierta forma se veía en la arena internacional como un país comprometido en el movimiento que luchaba por los derechos humanos de las mujeres. De esta conferencia salió la iniciativa de crear el *Tratado para los Derechos de las Mujeres*, negociado y creado por *La Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés), la cual hacía un llamado a los gobiernos ratificantes a “desechar todas las barreras a la equidad.” Al ratificar el tratado, el gobierno Mexicano esencialmente acepto los principios explicados en el documento e hicieron un tipo de “pacto” para promover el desarrollo de políticas que no estén en conflicto con los 30 artículos del tratado; los cuales se enfocan en los siguientes cuatro objetivos: erradicar violencia contra mujeres; mejorar servicios básicos de salud; asegurar equidad

en todos los derechos legales; y mejorar la calidad de condiciones de empleo para las mujeres. (CEDAW, 2008)

Desde la ratificación de este tratado, pareciera que México, aún con las aparentemente buenas intenciones con las cuales comenzó en los 70's, conforme fueron pasando los años, comenzó a quedar más y más atrás en el movimiento por garantizar los derechos de las mujeres. No fue hasta el 2006, cuando en un esfuerzo por ratificar la situación actual del país, una situación en donde la ONU al igual que Amnistía Internacional calificaba sub-par a México en términos de respeto a los individuos y protección de los derechos humanos, especialmente en el tema de abuso doméstico y violencia contra mujeres, que el gobierno de Vicente Fox firmo la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* trayendo de nuevo al frente los temas de los derechos básicos de las mujeres en México, como el derecho a vivir con igualdad a sus contrapartes masculinos. Se puede reconocer esto como un gran paso, sin embargo, sigue faltando mucho avance en la materia; y es, sin duda, debido a la activa participación de ciertos organismos internacionales que presionan constantemente a México hacia la ratificación de leyes para proteger a todos, especialmente a las mujeres, que las instituciones y legisladores continúan desarrollando nuevas propuestas y leyes para mejorar políticas específicamente dirigidas al empoderamiento y protección de las mujeres.

Siguiendo esta línea de crear responsabilidad y sistemas de justicia; al igual que establecer programas e instituciones que trabajen constantemente por los derechos de las mujeres; en el 2007 se firmo la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* reconociendo, por primera vez, en el ámbito jurídico y legislativo la necesidad de crear mecanismos de protección a las victimas de varios tipos de abusos; abusos que sufren por el simple hecho de ser mujer.

Si bien la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* busca garantizar acceso a servicios que empoderan a las mujeres a tomar acciones con consecuencias legales es necesario primero establecer un claro sistema jurídico basado en los principios fundamentales de la justicia. En su libro, *Teoría de la Justicia*, John Rawls (1999) escribe, que aunque es raro que una sociedad este “bien ordenada” en el sentido de que existe un sentido de justicia perfecta; una característica principal siempre debe ser la esencia de la “concepción de justicia” donde no “hay distinciones arbitrarias

entre personas y la asignatura de derechos y deberes básicos” y donde las instituciones reconocen la necesidad de un “balance entre competidores por beneficios de la vida social.” (p.4-5) Si aceptamos este concepto de justicia sin “distinciones” entonces es vital que México reconozca en general que sin avances en la materia de derechos humanos equitativos será virtualmente imposible la mejora del orden social.

A lo largo de esta investigación, trataré de explicar como es posible que México haya estado a la vanguardia del movimiento de igualdad de derechos en 1975 y ahora, en comparación a otros, parece haber quedado atrás en la lucha por garantizar derechos humanos. ¿Qué fue lo que sucedió en el entorno político que permitió que la lucha por los derechos de la mujer parecen haber quedado perdidos y porque no hay más organizaciones activamente expresando la necesidad de hacer algo al respecto?

Comenzaré con un análisis del estado actual de la mujer mexicana en términos de su acceso a ciertos servicios y programas establecidos con el propósito, según la Ley de Igualdad, de “regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.”(LGIMH, 2006) Tanto esta ley como la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* citan la necesidad de establecer entidades estatales que trabajen en la promoción de políticas y programas diseñadas por el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES), nombrando a esta institución como la entidad federativa a cargo del desarrollo de programas y el monitoreo de políticas asociadas con equidad de género y erradicación de violencia contra mujeres. Sin embargo, la ambigüedad de las leyes falla en su habilidad de establecer sanciones si los estados no cumplen con lo establecido. (LGIMH, 2006) Esta ambigüedad causa confusión legislativo en el ramo de defensa de los derechos de la mujer, lo cual lleva a que no se informe a las mujeres sobre cuales son sus derechos y como exigir su cumplimiento en caso de que sea necesario.

Un punto adicional de análisis será de evaluar específicamente como la sociedad civil ha participado en el monitoreo de las políticas contra la violencia y si su participación ha influido en el desarrollo de políticas sobre este tema.

El autor Jürgen Habermas (1989) en su libro *La Transformación de la Esfera Pública*, habla de tres esferas: la económica, política y civil. Según Habermas es

cuando estas esferas encuentran un balance de poder que el buen gobierno se vuelve factible. Es la interacción de estas esferas que permite el desarrollo de políticas públicas que benefician a la sociedad entera. Así como lo plantea Habermas, es de importancia recordar, que hasta el momento la mayoría de los programas de ayuda a víctimas de violencia doméstica han sido dominados por la esfera política sin consultar ni rendir cuentas a las otras esferas, especialmente la civil. Esto, como lo subraya Habermas presenta un grave problema en el sentido de que pone en peligro el sistema entero, explicando, tal vez, la aparente dificultad de México en seguir avanzando hacia una sociedad que respeta los derechos humanos de forma equitativa para todos los ciudadanos.

Debido a la importancia de formar un vínculo fuerte entre la sociedad civil y el gobierno, se debe mantener presente en el desarrollo de políticas las aportaciones de estas organizaciones como actores importantes en la lucha por eliminar la violencia contra las mujeres. Como lo explica Habermas es la esfera pública, la que es responsable por mantener este balance participativa entre las esferas y es por eso que es importante recalcar lo vital que es que las ONG's y sociedad en general puedan ofrecer sus opiniones y críticas a políticas desarrolladas por el gobierno. Entendiendo la necesidad de este vínculo uno puede reconocer la vital importancia de poder subrayar y entender la necesaria cooperación que debe existir entre estos actores para poder establecer políticas viables que estén enfocadas en erradicar la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia doméstica. A pesar de que se han creados diferentes organizaciones dedicadas a, de cierta forma monitorear la actividad entre esferas, trataré de encontrar la razón por la cual muchas veces la participación civil en el tema de violencia doméstica es extremadamente reducida, dejando así que una sola institución como el INMUJERES se auto-vigile y no tenga que rendir cuentas de avances.

Durante esta investigación, se hizo una evaluación de los reportes rendidos por INMUJERES al igual que las evaluaciones recientes sobre la situación actual de las mujeres víctimas de violencia en México hechas por organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas y Amnistía Internacional. Se busca comprender la situación de la mujer víctima de violencia doméstica en México así como, mediante análisis, entender como el gobierno mexicano ha respondido al problema y cuales son



las políticas que se han implementado en un esfuerzo por eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Después de hacer el análisis del estado actual de las políticas enfocadas a erradicar la violencia contra las mujeres en México haré, en base a los instrumentos disponibles, propuestas para mejorar estas herramientas. Hoy en día, existen organizaciones que trabajan con el gobierno en un esfuerzo por establecer refugios, centros de atención, ayuda psicológica a víctimas y/o agresores, y muchos otros áreas; sin embargo, esta investigación busca descubrir como podrían funcionar mejor los programas y más importante aún como establecer más herramientas de rendición de cuentas, mecanismos de implementación y monitoreo en general para todas las entidades estatales y federales; de igual manera se harán propuestas sobre como incentivar más involucramiento de la sociedad civil en esta lucha contra la violencia que afecta a las mujeres de México.

## **I. MARCO TEÓRICO**

No hay forma de negar que la violencia afecta a todos sin importar género; sin embargo los estudios demuestran que la violencia en contra de las mujeres tiene otro tipo de característica muy particular, tiende a ser impartida por una persona conocida por la víctima lo cual es diferente a la violencia que sufren los hombres a manos de desconocidos. Para poder comprender las diferencias y similitudes entre la violencia y el abuso contra las mujeres ofrezco las siguientes definiciones sobre la materia.

### **I.1 Definición de la Violencia**

Mientras se tiene que aceptar que existen influencias culturales que afectan como una sociedad define la palabra violencia, ha habido un esfuerzo por desarrollar una definición universal para describir un acto violento. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la definición que actualmente se acepta globalmente fue desarrollada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y pronuncia que la violencia es:

*“el uso intencional de fuerza física o de poder en forma de amenaza o acción en contra de uno mismo, otra persona, o en contra de un grupo o comunidad, lo cual resulta o tiene alta probabilidad de resultar en daños físicos, muerte o daño psicológico, mal desarrollo o depravación.”*  
(UNESCO; 2008)

La OMS clasifica violencia en tres sub-categorías o instancias: la violencia auto-inflingida, interpersonal y organizada. Estas tres clasificaciones tratan de explicar los tipos de violencia y como cambia el rol del agresor hacia la víctima(s).

### **I.1.2 Violencia Auto-Inflingida**

Según la OMS, es un acto intencional en donde comportamiento agresivo es dirigido hacia uno mismo, puede ser desde auto-mutilación hasta suicidio.

### **I.1.3 Violencia Interpersonal**

Es el comportamiento agresivo que se clasifica cuando existe la relación delincuente-victima; puede ser entre seres conocidos tanto como desconocidos. Según la OMS este tipo de violencia puede ser irreconocible debido a que ocurre entre familias o, en algunos países estos actos pueden ser condenados por el Estado. Esta violencia incluye pero no se limita a: abuso de menores, hostigamiento, asalto, homicidio, y violencia contra la mujer.

### **I.1.4 Violencia Organizada**

La OMS lo define como “comportamiento de movimientos sociales o grupos políticos motivados por objetivos políticos, económicos, o sociales.” Guerra o confrontaciones armadas es la exhibición más frecuente de violencia de este tipo; sin embargo otros ejemplos pueden incluir conflictos raciales, religiosos, de mafia, etc.

## **I.2 Violencia Contra las Mujeres**

En 1993 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas definió a la violencia contra las mujeres como “cualquier acto de violencia en base de género que resulta en, o es probable que resulte en, daño físico, sexual o psicológico a una mujer” (Naciones Unidas, 1993)

Además de la definición ofrecida por la ONU; *La Ley Para Una Vida Libre de Violencia* subraya que la violencia contra mujeres, de forma general, se puede describir 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” (LPUVLV, 2007).

Usando estas definiciones tan similares, como base del concepto de la violencia contra la mujer a continuación busco definir las diferentes clasificaciones e instancias en las cuales se han documentado diferentes abusos en contra de las mujeres.

*La Ley Para Una Vida Libre de Violencia* define cuatro categorías de violencia contra las mujeres y al hacer esto pone las características de las situaciones que las mujeres sufren al ser víctimas de cualquiera de estas formas de abuso.

### **I.2.1 Violencia Psicológica**

Es un acto u omisión que causa alteraciones de estado mental en la víctima. La Ley lo define como cualquier tipo de

*“ negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, desamor, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio”. (LPUVLV, 2007).*

Además de esta definición dada dentro de la Ley, la Encuesta Nacional Sobre Violencia Contra las Mujeres (VCM) que se llevo a cabo en México en el 2003 clasifica dentro del abuso psicológico actos como:

- Humillación
- Menosprecio delante de otras personas
- Celos
- Golpear o patear objetos o muebles
- Destruir sus cosas
- Amenaza con arma punzo cortante
- Amenaza con arma de fuego
- Amenazas de muerte en contra de ella, el o los menores

### **I.2.2 Violencia Física**

El uso o no de objeto o arma que causa algún tipo de daño, ya sea que produzca o no lesiones físicas internas y/o externas. Este tipo de violencia es perpetuada por un agresor hacia la mujer usando, como se dijo anteriormente, o un objeto o solamente el uso de la fuerza física como método de causar daño físico.

Expandiendo sobre esta definición la Encuesta VCM delinea las agresiones dentro de este tipo de violencia como:

- Empujones
- Sacudidas y jalones
- Torceduras de brazo
- Patadas
- Golpes con mano o puño
- Golpes con palo, cinturón u objeto doméstico
- Quemaduras
- Intento de asfixia
- Ataque con arma punzo cortante y disparos de arma de fuego

### **I.2.3 Violencia Patrimonial**

Es la instancia cuando el agresor usa la restricción u obstaculización al acceso de bienes ya sean comunales o propios. Esta se vuelve forma de abuso cuando se le priva a

la víctima el poder desarrollarse o gozar de su propiedad debido a las acciones del agresor lo cual afecta la vida diaria y supervivencia de la víctima. Abarca, según la Ley, actos que llevan a “la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades.” (LPUVLV, 2007)

#### **I.2.4 Violencia Económica**

La definición de este tipo de violencia, se podría considerar una extensión de la definición previa sobre violencia patrimonial, pero escrita específicamente para proteger los ingresos laborales de las mujeres. La violencia económica se presenta cuando el agresor “limita o controla” los ingresos de la mujer y/o la víctima recibe menores ingresos por un trabajo debido a su género. (LPUVLV, 2007)

#### **I.2.5 Violencia Sexual**

Actos que “degradan o dañan el cuerpo o la sexualidad” de la víctima y/o los actos que “atentan contra su libertad, dignidad e integridad física.” Este tipo de agresión es vista como un “abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer al denigrarla o concebirla como objeto.” (LPUVLV, 2007) La Encuesta VCM amplía esta definición incluyendo los términos específicos de actos como “la exigencia para tener relaciones sexuales, amenazas de irse con otras mujeres si no accede a tener relaciones sexuales y el uso de la fuerza física para tener relaciones sexuales.”

### **I.3 Definición de Política Pública**

Para poder comprender los alcances de las acciones gubernamentales en el ramo de tratar de erradicar la violencia contra la mujer es de vital importancia establecer las herramientas más usadas para este fin; en este caso serían las políticas públicas que llegan a normar a todos los niveles no solo del gobierno, sino también de las instituciones y la sociedad civil. La comprensión sobre los diferentes tipos de políticas que se pueden desarrollar, o que se han desarrollado, es fundamental para el ejercicio de

esta investigación ya que posteriormente se ofrecerán alternativas para mejorar en esta área de la administración pública.

A lo largo de los estudios políticos y sociales se han desarrollado diversas y parecidas definiciones de los elementos que componen una política pública, para el propósito de esta investigación la siguiente definición ofrecida por A. Vargas en *Notas Sobre el Estado y Las políticas Públicas* creo es la que mejor define el concepto. Vargas dice que una política pública es el:

*"conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables...no se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. La política pública supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales."* (Flores/ Barrera, 2008)

Dentro del estudio de las políticas públicas existen diferentes paradigmas que ayudan a comprender como se desarrollan e implementan estas políticas en la sociedad actual. Según los autores R. Franco y J. Lanzaro (2006), son dos paradigmas en particular los que rigen a México, la dominante y la emergente y ellos argumentan que el cambio hacia la emergente es aquel que nos ha llevado a políticas públicas con más enfoque social.

### **1.3.1 Paradigma Dominante**

No defiende la idea de focalización de programas ni recursos, sino busca la homogeneidad, porque argumenta que "así se fomenta la integración social y la igualdad." Este paradigma, que ha sido la base para muchos programas sociales durante la historia de México si acepta una "relación (no explicitada) entre recursos disponibles y resultados alcanzados." No necesariamente cree que todos deben calificar para recibir apoyo de un programa o una política inmediatamente, sino ve la necesidad de crear una

“ampliación progresiva” que conforme aumenten los recursos logre incorporar a la población correspondiente. (p. 148-155)

### **I.3.2 Paradigma Emergente**

Se “centra en la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Completamente focalizado, a través de la identificación de la población más necesitada, busca tener un “impacto per capita elevado.” Los recursos provienen tanto del mercado, como de recursos propios y hasta el alto involucramiento y aportación de recursos del sistema de protección social. Este paradigma cree que la constante evaluación de los programas asegurara el éxito y el uso eficaz de los recursos en términos de cómo logra impactar a la población beneficiaria. (p. 148-155)

Si consideramos estos paradigmas, no solo en la creación de nuevas políticas públicas sino en la implementación y evaluación de las actuales, entonces se debe tomar en cuenta como los actores involucrados en la transición entre paradigmas, tanto el gobierno como la población y la sociedad civil, deben participar activamente.

### **I.4 Definición de la Sociedad Civil**

Reconociendo este vínculo importante que aporta la sociedad civil al éxito de creación e implementación de programas y políticas públicas entonces es necesario definir a quien consideramos actores de esta esfera y cual es su propósito en el esquema del Estado y la protección de derechos.

El concepto moderno de lo que es la sociedad civil empezó a surgir a partir del siglo XVIII, cuando comenzó el movimiento que permitía un entendimiento que los mismos individuos dentro de la sociedad eran realmente más importantes en la función de la estructura que el mismo Estado porque este se había construido implícitamente para beneficiar a los individuos y grupos. (Fernández, 2003, p.21-27)

El autor Jürgen Habermas (1989) en su libro *La Transformación de la Esfera Pública*, habla de tres esferas: la económica, política y civil. Es dentro de la esfera civil donde se puede ver la participación de la sociedad civil consecuentemente a la opinión

pública, y usando estos recursos de la esfera civil queda como su primera responsabilidad vigilar el poder de las otras dos esferas.

Es la esfera pública, la que tiene el deber de organizar, creando así una sociedad civil vocal y abierta; lista para vigilar las políticas y acciones del Estado, previniendo no solo el incumplimiento sino las injusticias y los abusos tanto públicos como privados dentro del sistema. Además, si bien la sociedad civil implica una “perspectiva plural desde la cual las personas despliegan su actividad fuera de los cañones políticos, en la infinita variedad de organizaciones” que se encuentran en esta esfera; entonces es precisamente esa habilidad de participar y expresar el descontento con políticas públicas, al igual que con acciones económicas y políticas, la cual es responsabilidad de la sociedad civil, quedando por medio de las responsabilidades definido el concepto complejo que es la participación comunitaria o lo que hoy se conoce como “sociedad civil.”(Fernández, 2003, p.21-27)

## **II. MARCO METODOLÓGICO**

Para poder comprender mejor la situación actual de la mujer Mexicana víctima de violencia es necesario analizar estadísticas disponibles, desafortunadamente debido a que esto es un tema relativamente nuevo en México en términos de mediciones cuantitativas hay poca información para comparar el avance en la lucha por erradicar la violencia contra las mujeres, específicamente el abuso doméstico. Sin embargo, la información que si existe tanto de mediciones por parte de instituciones nacionales como las encuestas hechas por organizaciones no-gubernamentales a nivel internacional ofrecen bases de partida para puntos de comparación tanto en una perspectiva interna de la situación en México al igual que ofrecen perspectiva internacional y como compara México con otras democracias en el ramo de combate de violencia contra las mujeres.

### **II.1 Encuesta Nacional Sobre Violencia Contra las Mujeres (Encuesta VCM)**

La encuesta patrocinada por el Instituto Nacional de la Salud Pública (INSP) se levanto en el 2003 y pinta un panorama de la situación actual de la mujer Mexicana en términos de dinámica del hogar y de pareja; busca descubrir la frecuencia en que las



mujeres son víctimas de violencia y clasificar el tipo de abuso que ocurre más a menudo. Según la Encuesta VCM, se demostró que de la población encuestada “la prevalencia de violencia de pareja entre las usuarias de los servicios de salud, de 21.5%, es decir, una de cada cinco mujeres padeció alguna agresión de su pareja en los 12 meses previos a la entrevista.”

La Encuesta tenía como principal objetivo efectuar un estudio que arrojara datos que permitieran medir “la prevalencia de violencia familiar en mujeres que demandan atención a servicios de salud de instituciones del sector público” también buscaba “caracterizar desde la perspectiva de mujeres maltratadas, los principales factores personales, sociales, culturales e institucionales que actúan como obstáculos o facilitadores en el proceso de búsqueda de salidas al problema de la violencia.” (ENSVCM, 2003)

Usando esta herramienta espero poder establecer la situación en el 2003 como punto de partida en la comparación de los datos obtenidos sobre el acceso a servicios; centros de terapia; recursos legales; y económicos para mujeres víctimas de violencia en México.

## **II.2 Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares**

Realizada cada 3 años la encuesta es un trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). La Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) busca recaudar datos que proporcionen estadísticas sobre las formas de violencia de las cuales son víctimas las mujeres Mexicanas.

Según información proporcionada por los investigadores, la última ENDIREH se realizó en los meses de octubre y noviembre del 2006; y esto representa la participación de aproximadamente 128 mil viviendas alrededor del país. Sin embargo, es importante recalcar que el informe completo de las encuestas levantadas en el 2006 todavía no ha sido puesto a la disponibilidad del público y aunque algunas estadísticas han sido publicadas, también se usará la ENDIREH del 2003 para efectos de esta investigación.

### **II.3 La Lucha de las Mujeres por la Seguridad y la Justicia; Violencia Familiar en México.**

El informe publicado en el 2008, patrocinado por Amnistía Internacional pública datos encontrados en base a encuestas realizadas en el 2006 y 2007. La investigación levanto encuestas en los estados de Oaxaca, Chiapas, Morelos y Sonora y busco la participación de sobrevivientes de casos de violencia en la familia y también aquellas personas que habían vivido la violencia en contra de familiares. Además de entrevistar a las víctimas en estos estados; AI también busco las aportaciones de profesionales en los temas de derechos humanos de las mujeres al igual que representantes de diversos grupos no-gubernamentales (ONG) que defienden los derechos humanos en México. De la misma forma AI busco entrevistas con funcionarios del Ministerio Público, instituciones de las mujeres y algunas Procuradores Generales de Justicia dentro de los estados de Oaxaca, Sonora y Morelos.

El mismo estudio reconoce en su metodología que fue limitado por la no-cooperación de las Procuradurías Generales de Justicia que no complacieron en entregar a la organización los datos sobre delitos contra las mujeres en el 2008. Esto limita el estudio en el sentido de tener las cifras oficiales por estados participantes en la investigación, sin embargo se podrá modificar usando los datos proporcionados en comparación por los datos oficiales de la Encuesta VCM realizado en el 2003.

Tomando en cuenta los datos reunidos de las varias encuestas y de organizaciones como la ONU e INMUJERES expondré la situación actual de la mujer mexicana víctima de violencia. Usando también, datos sobre nivel y confianza en instituciones y/o ONGs que trabajan por ayudar a víctimas de violencia doméstica podré analizar la relevancia de la participación de la sociedad civil en la materia y su impacto sobre las mejoras en el tema de políticas públicas dirigidas hacia estas víctimas.

Como se menciona anteriormente sí existen varias fallas y limitaciones de la investigación, pero esto es debido a que México no ha recaudado los datos necesarios en muchos temas relevantes sobre quienes son los agresores de violencia contra la mujer y por esta razón es difícil establecer patrones específicos, también dado que la poca información que sí existe se ha elaborado muchas veces a nivel estatal y estos, como lo menciona AI no comparten las estadísticas limitando el nivel de comparación que se puede hacer para el propósito de este análisis. Sin embargo, sí existen datos recientes al

igual que las encuestas que se levantaron en el 2003; toda esta información, junto con análisis del panorama de democracias similares a México, debería fungir como un excelente base para la construcción de alternativas y sugerencias para mejorar no solo las políticas públicas sino ideas para motivar la participación activa de la sociedad civil en el ámbito.

### **III. RELEVANCIA DEL ESTUDIO SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A VIVIR LIBRE DE VIOLENCIA**

Antes de comenzar a analizar la situación actual de la mujer Mexicana víctima de violencia doméstica es imperativo notar que al hablar de los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia de ninguna forma quiere aludir que el problema es exclusivo de las mujeres, ni que el de ellas es más importante ni más significativo que el de un hombre sufriendo violencia a manos de un ajeno. Sin embargo, la problemática entre la violencia que afecta a los géneros difiere en sus formas y consecuencias que hace que sea necesario atenderlos de manera separada y específica. Tanto es la diferencia entre ellos que Amnistía Internacional, citando un reporte emitido por la INEGI en el 2003, dice que aunque los hombres tienen probabilidades mucho más altos de morir asesinados, hasta un 7 por ciento, entre el 2003 y el 2004 el 34 por ciento de las mujeres asesinadas lo fueron en sus hogares en comparación con un 12.5 por ciento de hombres.(A.I. 2008) Debido a esta gran diferencia demostrado por estadísticas nacionales que indican que las mujeres tienden, en mayor proporción, a ser víctimas de agresiones en el hogar, es que aquí nos enfocaremos en las mujeres porque, además, ellas son las que hasta recientemente ganaron el derecho a reclamar y tomar acciones jurídicas en contra de sus agresores.

Previo a la ratificación de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, las mujeres temían dejar a sus agresores debido a que existían muy pocos recursos que las ayudarían a escapar de su situación de abuso, y aún cuando había recursos las leyes no existían para apoyarlas en su búsqueda de justicia. Si bien se estima que en México casi la mitad de las mujeres sufren o han sufrido de algún tipo de violencia, fue hasta el 2007 que se aprobó la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* para protegerlas de sus agresores. Con la aprobación de esta ley por

primera vez en la historia de México se expresan, por escrito, los mecanismos y derechos que poseen las mujeres a vivir libres de violencia; sin embargo, esta herramienta legislativa sigue sin establecer métodos de implementación o capacitación concretos sobre las acciones de las autoridades y los procesos a seguir cuando se responden a casos de violencia familiar.

Debido a que estas leyes fueron aprobadas hace apenas unos años es necesario dedicar investigaciones al tema para poder establecer el impacto que han tenido en la sociedad. Ya que estas leyes delimitan las responsabilidades y normas para proteger a las mujeres es vital que se estudien los resultados desde su aprobación para poder llevar a cabo una evaluación de lo funcional y corregir lo que, en práctica, no este funcionando en la forma que lo plantean las leyes. Es fundamental poder entender las fallas de los reglamentos y las áreas que necesitan atención en términos de políticas o reglamentos; solo haciendo estas evaluaciones se podrá garantizar que se esta haciendo todo lo posible para mejorar la situación de la mujer en México y que se esta siempre protegiendo y garantizando su derecho a vivir una vida en pleno goce y libre de violencia.

#### **IV. PERSPECTIVA INTERNACIONAL DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA**

Así como la comparación de frecuencia de violencia doméstica de año a año en México se complica debido a la falta de recursos estadísticos; la comparación internacional se vuelve un poco complicada debido a la falta de una metodología universal para medir y clasificar casos de abuso familiar. A pesar de estas limitaciones, esta investigación busca poner en perspectiva la magnitud del problema afectando a las mujeres y por lo tanto ofrece los datos disponibles sobre violencia doméstica en algunos países en América del Norte.

Mientras que en México se reporta un incremento en la frecuencia de violencia doméstica, en su país vecino Estados Unidos reportó una reducción de casos de violencia entre parejas íntimas<sup>1</sup>. Según un reporte de *Bureau of Justice Statistics* (BJS)

---

<sup>1</sup> Se define "pareja íntima" como esposo o esposa actual o anterior, novio, novia, o pareja del mismo sexo. "Violencia," según el estudio, incluye homicidios, violación sexual, y asaltos cometidos por las parejas.

este tipo de violencia declino de 5.8 por cada 1,000 habitantes en 1993 a 2.6 por cada 1,000 en 2005. (BJS, 2007)

Las estadísticas ofrecidas por la BJS desagregan la información en cuatro categorías: crímenes de violencia severa<sup>2</sup>; homicidio doméstico; Indios Americanos y Nativos de Alaska en riesgo; alcohol como factor. En las cuatro categorías el BJS reporta una reducción de casos en términos de violencia familiar.

Otro caso de comparación es el de Canadá. En el caso de Canadá, la agencia nacional de estadísticas indicó en el 2005, que las incidencias de violencia doméstica no han registrado ningún cambio entre los años 1999 y el 2004. La agencia reportó que desde 1999 los casos de violencia entre parejas ha permanecido en 7 por ciento, lo que si encontró la agencia es que la violencia continua afectando a las mujeres en porcentajes mucho más altos en comparación con los hombres.

Canadá reportó que las mujeres tienen mucha más alta probabilidad de ser víctimas de violencia familiar. El estudio encontró que la violencia doméstica es más común entre ciertos segmentos de la población. Según la agencia, la gente entre los edades de 15 y 24 años; personas en relaciones con 3 o menos años de antigüedad; personas separadas; y personas viviendo en unión libre tienden a ser los sectores de la población con mayores incidencias de violencia familiar. (CBC News, 2005)

Analizando estas estadísticas es evidente que el problema de violencia doméstica es, como se dijo anteriormente, una que no se limita a ciertas clases, razas, culturas ni fronteras, es una epidemia universal que debe preocupar de forma equitativa a todo el mundo. Mientras que los estudios reportan una declinación en el caso de Estados Unidos no se ofrecen explicaciones sobre los factores que pueden ser responsables de haber logrado influir en la erradicación de esta violencia que afecta a las familias.

## **V. PERSPECTIVA ACTUAL SOBRE LA PERCEPCIÓN ACERCA DEL RESPECTO DE LOS DERECHOS DE LA MUJER EN MÉXICO**

Para poder abordar el tema de la erradicación de violencia en contra de la mujer es pertinente establecer la necesidad prioritaria de reconocer los fundamentos de la

---

<sup>2</sup> Los crímenes de violencia severa los define la BJS como aquellos que incluyen violaciones sexuales, asaltos sexuales, asaltos armados y aquellos que resultaron en heridas severas y/o en donde estuvieron presente el uso de armas u ofensas sexuales.

equidad de género. Si no se reconocen a las mujeres como iguales a los hombres entonces no hay realmente un reconocimiento como iguales en términos de derechos humanos y por lo tanto no hay una base jurídica para hacer el argumento de que tienen el derecho fundamental de vivir sus vidas libres de violencia. En la *Primera Encuesta Nacional Sobre La Discriminación* (ENSD) en México realizado por el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación y la Secretaría de Desarrollo Social en mayo del 2005 se encontró que los 3 derechos que las mujeres consideran se violan más frecuentemente son los de “tener un trabajo con pago justo, trato igual ante la ley y no ser víctima de violencia.” Si evaluamos los dos primeros tienen relación directa con conceptos de equidad ante la ley y la tercera ya involucra el factor de violencia en base de género. Considerando que un 62.8% de las mujeres que participaron en la encuesta opinaron que el derecho de vivir libre de violencia es uno de los derechos que menos se respeta en México, se debe entonces cuestionar la validez de los argumentos gubernamentales de los avances hechos en materia de eliminar la violación de estos derechos. (Ver Anexo A)

Si bien el derecho a vivir sin violencia es uno de los derechos que menos se respeta en el territorio mexicano, uno puede argumentar que el problema fundamental es la desigualdad básica entre los géneros en México al igual que la cultura machista que domina en la mayor parte de la sociedad; ilustrado en la respuesta ofrecida a otra de las preguntas de la ENSD donde uno de cada cuatro mexicanos respondió que opinan que las mujeres violadas lo son porque “provocan a los hombres.” Esto ejemplifica la ignorancia y el desconocimiento que se tiene en México sobre los derechos humanos fundamentales de las personas.

En respuestas como la antes mencionada se demuestra que en México no se ha logrado educar a la ciudadanía sobre los derechos inherentes de las personas a vivir libres e iguales; que las mujeres no son objetos ni se deben menospreciar ni negar las mismas oportunidades a la justicia que se les dan a los hombres. Esto podría implicar que aún no se ha inculcado el principio de justicia en el sentido de que no se toma por hecho que al no proteger a las mujeres de la violencia; entonces el Estado realmente esta violando los derechos de las mujeres a igualdad ante la ley.

De este tipo de desigualdad habla Amartya Sen, cuando dice que para que haya libertad humana se debe primero eliminar la deprivación de derechos de las personas.

Esto, según Sen, es un paso fundamental para el proceso de desarrollo. Sin embargo, Sen también hace una especificación muy interesante cuando aplicado al caso de México; Sen dice que si una persona “no tiene un interés inmediato en el ejercicio de su derecho a libertad de expresión o participación, seguiría siendo una deprivación de sus libertades como si fuera a quedar sin opciones.” (Sen, 2000, p. 37) Es por esto que es vital cambiar la cultura en México en el sentido de informar a las mujeres y los hombres sobre los derechos inherentes de las mujeres. Pero también es importante no solo informar sino educar sobre como ejercer sus derechos, y en el caso de ser privados de estos como defenderlos y exigir su cumplimiento, porque como dice Sen si las personas no tienen esos derechos o si no saben como expresarlas entonces no puede haber desarrollo ni mucho menos libertad social y prosperidad. Se tiene que alterar la cultura de justicia en México para eliminar el miedo de denunciar injusticias porque como se verá a continuación la falta de denuncias en México, es endémica.

Cifras impactantes sobre la falta de denuncias en materia de violencia contra las mujeres indican que, según la ENSDRH, el 82% de víctimas de violencia física o sexual no denuncian los actos ante ningún organismo oficial (ministerio público) por varias razones que incluyen: no considerarlo importante, por miedo a represalias en contra de sus hijos, vergüenza, miedo, deseo de ocultarlo antes sus familias y la falta de confianza en las autoridades. (Ver Anexo B)

En la misma ENSD donde, los hombres que, en su gran mayoría (96%), respondió que bajo ninguna circunstancia se justifica la violencia contra la mujer; el 21.7% respondió que creen que es “natural que a las mujeres se les prohíban más cosas que a los hombres,” demostrando una vez más que no se ha logrado transferir el concepto de justicia a los Mexicanos, ya que con esa respuesta uno de cada cinco confirma que existe la discriminación promovida por la propia sociedad. No solo es la discriminación la que aparentemente continua ocupando un lugar importante en la sociedad mexicana, sino a pesar del desarrollo de nuevas políticas en la materia de prevención de violencia contra las mujeres, Amnistía Internacional reporta en su ultimo informe sobre la situación de violencia contra las mujeres mexicanas que la violencia ha aumentado durante la ultima década. Según Amnistía Internacional, la ENSDRH del 2006 indica un incremento en violencia doméstica en comparación con la misma encuesta realizada en el 2003 que descubrió “que el 44 por ciento de las mujeres

mayores de 15 años que vivían con una pareja habían sufrido alguna forma de violencia de género: el 9 por ciento violencia física, el 8 por ciento violencia sexual y el 35 por ciento violencia psicológica.” (ENSDRH, 2003). Estas cifras comparadas con la última ENSDRH llevada a cabo en el 2006 indica un incremento del 23 por ciento en menos de 3 años ya que ahora se reporta que el 67 por ciento de las mujeres han sufrido alguna forma de violencia; la encuesta, según Amnistía Internacional, concluyó que el 47 por ciento de las mujeres con “relaciones de pareja” han sufrido alguna forma de violencia; esta cifra llegaba hasta el 60 por ciento en algunos estados. (A.I. 2008)

### **V.1 Tipología y Recurrencia de la Violencia Contra las Mujeres en México**

Amnistía Internacional reporta, que los datos arrojados por la ENSDRH 2006 reflejan que las mujeres son víctimas de diferentes tipos de violencia. Se toma en cuenta que la violencia puede ser infligida no solo por parejas actuales, sino por ex parejas que o agraviaron durante la relación, o en algunos casos después del rompimiento romántico.

Según la información reportada, el tipo de abuso más común que sufren las mujeres mexicanas es aquella que tiene que ver con el abuso psicológico o emocional. Aquel abuso que se considera “invisible” ya que no presenta evidencia física del maltrato pero que definitivamente tiene repercusiones en la vida de la mujer por tiempo indeterminable y como cualquier tipo de violencia es difícil de superar. (Ver Anexo C)

La violencia física es la forma de abuso reportada con más frecuencia en los hogares mexicanos. Este tipo de agresiones se manifiesta desde empujones hasta homicidio con arma letal. (Ver Anexo D) La violencia física puede ser la más fácil de reconocer ya que puede dejar evidencia visible; sin embargo, muchas veces las víctimas saben ocultarlo para no tener que justificar a su pareja o denunciarlo ante las autoridades. Desafortunadamente, si las víctimas deciden no reportar este tipo de violencia, como lo vimos anteriormente, entonces muchas veces no se registra hasta que causa serios problemas de salud o hasta la muerte de la víctima.

A pesar de que se han realizado varios estudios sobre la violencia contra las mujeres dentro de México durante la última década, obtener datos precisos sobre los avances en la prevención es virtualmente imposible de cerciorar. Para efectos de



comparación los datos disponibles limitan la correlación ya que existe incongruencia en como son obtenidos y en los métodos metodológicos de cada investigación. Esto presenta una limitación a esta investigación ya que tratar de comparar cuantitativamente de año a año no arroja datos necesariamente sustentables y es por eso que para el caso de esta investigación se hablará solamente de los últimos datos ofrecidos por Amnistía Internacional, basados en la ENSDRH 2006.

Amnistía Internacional, basándose en los datos de la ENSDRH, reporta que la violencia sexual es la menos reportada por las mujeres mexicanas. Esto se reporta entre 17 por ciento de las participantes, las cuales afirman que las han “obligado a mantener relaciones sexuales cuando no lo deseaban.” Por otra parte, el 6.6 por ciento aseguran que las “han forzado físicamente a mantener relaciones.” Esto no significa que esta forma de violencia es la menos frecuente en México, sino solamente que es la menos reportada lo cual podríamos asumir tiene que ver con las razones enlistadas anteriormente; y de las cuales no se puede ignorar el factor vergüenza y el hecho que el ser violada implica serios ataques a la psicología y estado de autoestima de la víctima causando muchas veces que las víctimas no quieran acudir a las autoridades para presentar denuncias en contra de sus agresores. Desafortunadamente esto no se limita a la violencia contra mujeres, pero también se puede atribuir a la cultura general de desconfianza en autoridades y el sistema de justicia lo cual es un ciclo vicioso ya que la falta de denuncias puede dejar impune a los ofensores.

## **VI. MARCO NORMATIVO**

En un intento de controlar y erradicar la violencia contra la mujer, desde hace años, a nivel internacional varias organizaciones han participado en convenciones y la ratificación de tratados en un esfuerzo por mejorar la situación para las mujeres alrededor del mundo. México también ha participado en estos acuerdos y aunque fue uno de los países pioneros en participar en diálogos sobre el tema parece, en algún momento, haber perdido la dirección establecida a finales de la década de los 70's. A continuación ofrezco un breve recorrido histórico con perspectiva internacional y luego nacional para intentar explicar las acciones de políticas públicas que han adoptado recientemente los legisladores Mexicanos.

## **VI.1 Antecedentes sobre Políticas Públicas Dirigidas a la Protección de los Derechos de la Mujer**

Desde su fundación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas comenzó a trabajar hacia el empoderamiento de las mujeres, esto es evidente en su preámbulo que cita como principio fundador de la organización a la “fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad de la persona humana, en los derechos igualitarios de los hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.” (ONU, 2000) Fue apenas un año después de la firma de la Carta de la ONU que se estableció una sub-comisión para trabajar sobre los derechos de la mujer, esta sub-comisión formaba parte de la comisión de los Derechos Humanos. (ONU, 2000)

En un muy corto plazo, *La Comisión sobre El Status De la Mujer*, estableció relaciones con varias organizaciones y comisiones y durante su primera sesión declaró que su prioridad era el de:

“aumentar el estatus de las mujeres, sin importar la nacionalidad, raza, lenguaje o religión, a la par con los hombres en todos los ámbitos de la vida humana, y eliminar toda discriminación contra mujeres en las leyes, sistemas legales, reglas, o en la interpretación de usos y costumbres. ”

Mientras la comisión continuaba trabajando arduamente hacia el empoderamiento de las mujeres y su igualdad alrededor del mundo, también tomo otras acciones que llevarían a la liberación de las mujeres en la arena internacional. La Comisión se enfoco en aspectos variando desde asegurarse que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* contuviera lenguaje con igualdad de género; hasta encontrando métodos para garantizar acceso universal a derechos políticos para las mujeres y la creación de la *Declaración sobre la Eliminación de Discriminación Contra la Mujer*. Sin embargo, no fue hasta su vigésimo quinto aniversario que la Comisión pudo recomendar que se marcara el “*Año Internacional de la Mujer*.” Con esta conmemoración se pretendía que se aumentara la conciencia sobre los temas y que se reconociera en los gobiernos internacionales que la “discriminación contra la mujer, dentro de las leyes y arraigado en las creencias culturales, era un problema persistente en la mayoría del mundo.” La Comisión buscaba influir y “motivar a los gobiernos,

ONGs e individuos a incrementar sus esfuerzos por promover igualdad entre los hombres y las mujeres para promover el reconocimiento de las contribuciones de la mujer al desarrollo.” (ONU, 2000)

Continuando con los esfuerzos de promover el respeto por los derechos de la mujer, se llevo a cabo la *Primera Conferencia de la Mujer en la Ciudad de México* en 1975, y respondiendo a la conferencia de las Naciones Unidas, en 1979 se adopto la *Convención para la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer*. (CEDAW por sus cifras en inglés) Subsecuentemente, la CEDAW formalmente expreso la necesidad de adoptar un *Tratado Para los Derechos de la Mujer* lo cual se convirtió en el primer documento internacional que “abordo de manera comprehensiva los derechos humanos básicos de la mujer dentro de la vida política, cultural, económica, social y familiar.”(1979)

En el primer artículo del Tratado, la CEDAW, ofreció la primera definición concreta elaborada por una organización internacional sobre discriminación contra la mujer.<sup>3</sup> Adicionalmente el Tratado, que consiste de 30 artículos que vinculan legalmente a las naciones signatarias, hace responsable a los gobiernos a tomar, como dice su Artículo 3:

“todas las medidas necesarias, incluyendo legislación, para asegurar el desarrollo y empoderamiento de la mujeres, con el propósito de garantizarles el ejercicio y goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en la misma medida y calidad que se le ofrecen a los hombres.”(1979)

Sin embargo, mientras que el tratado busca asegurar el respeto a los derechos humanos de la mujer al igual que motivar a los gobiernos a promover el desarrollo de políticas que las empoderan y protegen; no tiene ninguna manera de imponerse dentro de las leyes nacionales de los países signatarias ni existe ninguna sanción a aquellos que no cumplan con sus artículos. Es, a pesar de esto, un documento que tiene como base el hacer que los gobiernos signatarios y ratificantes cumplan con los temas básicos que se

---

<sup>3</sup> El Tratado define discriminación de género como “cualquier distinción, exclusión o restricción hecho en base a género que tiene un efecto o el propósito de impedir o nulificar el reconocimiento, goce o ejercicio de mujeres, sin importar su estatus civil, en base a la equidad con hombres y mujeres, de derechos humanos y libertades fundamentales en los sectores políticos, económicos, sociales, culturales, civiles o cualquier otro.”(CEDAW 1979)

abordan dentro del documento; temas que buscan crear equidad para las mujeres alrededor del mundo y los cuales caen dentro de tres metas principales de la CEDAW, la principal siendo la erradicación de la violencia contra la mujer. (1979)

## **VI.2 Acciones del Gobierno de México Dirigidas a la Protección de los Derechos de la Mujer**

Desde la creación del Tratado y la subsecuente firma de esta por el gobierno de México en 1981, han existido varios llamados de organizaciones como los del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Amnistía Internacional y la ONU a reflejar sobre los derechos humanos en México y como se debe empoderar a las mujeres en el país. Fue en respuesta a estas presiones, junto con las pocas ONGs nacionales que hicieron un llamado de atención sobre la falta de políticas que protegen a las mujeres y la necesidad de equidad dentro del país que el 6 de Junio de 1990, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció mediante decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La CNDH se creó como el “cuerpo administrativo responsable para la propuesta y cumplimiento de políticas nacionales en respeto a y a la protección de derechos humanos.” Dos años más tarde se enmendó el artículo 102 de la *Constitución General de la República* para elevar el rango constitucional de la CNDH otorgándole el carácter de “Ombudsman” y estableciendo comisiones estatales en las 32 dependencias y el Distrito Federal. (ONU 1995) Al otorgarle este rango a la CNDH, el Congreso de México reconoció la importancia vital de proteger los derechos humanos de cada hombre, mujer y niño en su territorio.

Un poco más de una década después, en el 2001, reconociendo la necesidad de trabajar por la protección específica de los derechos humanos de las mujeres se crea la Institución Nacional de la Mujer (INMUJERES). La Institución, del cual posteriormente se hablara en detalle, fue establecida para promover el empoderamiento de las mujeres mediante la creación de programas federales que se distribuirían a las entidades estatales y municipales. Desde su fundación, INMUJERES ha trabajado con varias organizaciones internacionales como UNIFEM y CEPAL en el fomento de conciencia por la necesidad de políticas que garanticen derechos iguales en todos los ámbitos de la vida política y social de las mujeres. Sin duda, dos de los avances más

significativos en México, en términos de crear una sociedad equitativa que promueve y protege los derechos de las mujeres, fueron la promulgación de la *Ley General para Igualdad Entre Mujeres y Hombres* y la *Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia*.

Más aún, continuando sus esfuerzos por promover equidad de género y cumplimiento de las *Metas del Desarrollo del Milenio* de la ONU sobre el empoderamiento de las mujeres, México tomó acciones significativas en establecer políticas e instituciones de apoyo en un intento de cumplir con las expectativas internacionales y de la ONU en términos de derechos de la mujer.

### **VI.2.1 Ley General de Igualdad Entre Mujeres y Hombres**

En el 2006, el Congreso Mexicano aprobó la Ley General de Igualdad Entre Mujeres y Hombres (Ley de Igualdad). La Ley de Igualdad, delinea que las mujeres y hombres se deben considerar iguales bajo la ley dejando atrás la habilidad de discriminar por motivos de género en cualquier ámbito de la vida pública y privada. La Ley de Igualdad tiene como objetivo principal el:

“regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres” (2006)

La Ley de Igualdad hace un llamado al establecimiento de entidades estatales para trabajar en la promoción de legislación y programas patrocinadas por INMUJERES ya que esta Institución es nombrada dentro de la Ley de Igualdad como la responsable del desarrollo de programas y políticas de regulación en temas de equidad de género dentro del sistema de administración pública de México. Sin embargo, debido a la ambigüedad de la ley, falla en su habilidad de establecer sanciones por incumplimiento, y debido a esto, sufre serios problemas de implementación a nivel estatal. Desafortunadamente, debido a estas fallas no todos los estados han cumplido con lo establecido dentro de la Ley de Igualdad y por lo tanto no se han creado las

organizaciones dentro de estas entidades dejando a las mujeres en situación de vulnerabilidad y los estados en violación de la ley federal.

### **VI.2.2 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

La segunda (y tal vez la más importante en términos de protección de derechos humanos) medida política de importancia nacional fue la aprobación de *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (Ley de Acceso) en 2007. En esta ley por primera vez se delinea, en el Artículo 4, los derechos de la mujer a “la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación, y la libertad de las mujeres.” Esta Ley de Acceso, al igual que su predecesor la Ley de Igualdad, nombran a INMUJERES como la principal institución responsable de colaborar con instituciones en la implementación de Modelos que evalúan tanto la efectividad e impacto de los programas como la aplicación de las leyes respectivas. INMUJERES se nombra como Secretaria Ejecutiva del Sistema, quedando a cargo de asegurar la implementación de los programas en los diferentes niveles de gobierno a través de los diferentes organismos.

La Ley de Acceso hace un llamado a las entidades federativas y los municipios a “realizar acciones necesarias para aplicar los Modelos” en el Artículo 2 de su reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en marzo del 2008, define estos como “conjunto de estrategias que reúnen las medidas y acciones necesarias para garantizar la seguridad y el ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas de violencia.” Estos Modelos se buscan lograr mediante la reducción de varios factores de riesgo de la violencia contra las mujeres los cuales se delinean dentro del Reglamento de la Ley de Acceso separando las necesidades y áreas a atender en los siguientes seis títulos y sus capítulos:

#### **VI.2.2.1 Título II; Capítulo I: De la Prevención**

Incluye los artículos 10-14 y aborda como se debe “anticipar y evitar la generación de violencia en todas sus modalidades.” Dentro de este capítulo la ley busca considerar no solo los usos y costumbres en cuanto a la implementación de derechos

humanos en las diferentes modalidades sino como se deben establecer metas de capacitación, adiestramiento y mecanismos de evaluación en las diferentes entidades. Habla también de poder detectar y atender “oportunamente” instancias de violencia y tratar de crear programas y tramites que faciliten el acceso de las victimas a herramientas jurídicas.

Si bien en este capítulo se habla de la prevención por parte del gobierno en términos de crear conciencia y mejorar los accesos a servicios públicos para las victimas, también se habla sobre como se debe buscar y promover la participación de las mujeres y de organizaciones en tratar de fomentar una nueva “cultura jurídica y de legalidad, así como de denuncia.” Esto, según el Artículo 14, se puede facilitar con la “prevención de la violencia institucional, en el ámbito federal” por medio de implementación de capacitaciones y conferencias que eduquen al personal que debe impartir y procurar justicia para las victimas de violencia. Claro esta que sin este primer paso de capacitación, que lleve a una nueva cultura de apreciación por la gravedad de la situación actual de las mujeres que sufren violencia familiar, no se podrá continuar avanzando en materia de crear una confianza hacia un nuevo sistema que resguarda los derechos de la mujer a vivir libres de violencia.

Es imperativo que, como cita la Ley de Acceso, se lleven a cabo capacitaciones de autoridades en todas las dependencias y entidades y que se siga fomentando la necesidad de que estas autoridades respondan con todas las herramientas necesarias para ayudar a las victimas a entender e implementar sus derechos básicos que incluye no tener que temer denunciar a sus agresores y, más importante aún, saber que si lo hacen se les ofrecerá protección ante la ley correspondiente a lo delineado en este reglamento aprobado y publicado en el 2008.

#### **VI.2.2.2 Título II; Capítulo 2: De la Atención**

Abarcando los artículos 15-22 del Reglamento de la Ley de Acceso, este capítulo aborda la el Modelo de Atención que “buscará incluir estrategias eficaces de rehabilitación y capacitación que permitan a las mujeres participar plenamente en la vida pública, privada y social.” Esto es, según la Ley de Acceso, posible cuando se lleva acabo un “conjunto de servicios integrales” dirigidos hacia las mujeres victimas de

violencia. Se habla sobre la necesidad de incluir programas que abarquen todas las áreas pertinentes a la vida de la mujer: salud, educación, trabajo y acceso a la justicia.

Se ahonda en la importancia de crear centros de atención ya sean públicos o privados, mismos centros que promoverán el empoderamiento de la mujer y a “disminuir el estado de riesgo en que estas se encuentren.” Lo que no aborda este capítulo es como estos centros deben protegerse a si mismos con el fin de proteger a las víctimas de violencia; ósea, como deben permanecer anónimas y con cierta protección legal para que una vez ingresada en el sistema del centro la víctima pueda sentirse completamente protegida y refugiada del agresor, y no a la misericordia de la interpretación de autoridades de la entidad sobre si deben permitir el acceso al agresor o a gente no capacitada en el proceso de atención a víctimas de violencia familiar.

Aunque el Reglamento de la Ley de Acceso remarca, en este capítulo, la importancia de que los encargados de los centros y los servidores públicos reciban capacitación sobre como atender a las víctimas al igual de cómo se debe tratar los diferentes tipos de violencia, particularmente la sexual, no implementa reglamento de cuantas horas ni que tipo de capacitación deben recibir ni si este debe ser continua o no. Solamente lo menciona, pero el mismo Reglamento de la Ley de Acceso, deja en el Artículo 19, a los centros encargados de su propia evaluación de eficacia y calidad del servicio, al hacer esto, al hacerlo auto-evaluador y, en esencia, autónomo, se limita los mecanismos de control sobre estos y no se puede garantizar un nivel básico de cumplimiento ni de atención a víctimas.

### **VI.2.2.3 Título II; Capítulo 3: De las Sanciones**

En este apartado del Reglamento se habla sobre como la obligación de las entidades federativas y los municipios a establecer Modelos de Sanción según el artículo 8 de la Ley de Acceso que define las siguientes responsabilidades y obligaciones para las entidades (2007):

- I. Proporcionar atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico especializados y gratuitos a las víctimas, que favorezcan su empoderamiento y reparen el daño causado por dicha violencia;



- II. Brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al Agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia;
- III. Evitar que la atención que reciban la Víctima y el agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En ningún caso podrán brindar atención, aquellas personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia;
- IV. Evitar procedimientos de mediación o conciliación, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el Agresor y la Víctima;
- V. Favorecer la separación y alejamiento del Agresor con respecto a la Víctima,
- VI. Favorecer la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y proporcionarán apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos. Las personas que laboren en los refugios deberán contar con la cédula profesional correspondiente a la especialidad en que desarrollen su trabajo. En ningún caso podrán laborar en los refugios personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo violencia.

Al hacer estas especificaciones dentro del Reglamento, la Ley busca establecer bases mínimas de cumplimiento para las autoridades y centros de atención. Desafortunadamente, debido a las debilidades en materia de rendición de cuentas y al hecho de que son auto-evaluadas, estas entidades no hay manera de asegurar la implementación de estos Modelos de Sanción. Por lo tanto muchas veces, al reconocer la falta de sanciones por incumplimiento las entidades federativas no cumplen con estos requisitos y las víctimas continúan desprotegidas.

#### **VI.2.2.4 Título II; Capítulo IV: Erradicación**

Los artículos 25-29 habla sobre los mecanismos y políticas públicas que los tres niveles de gobierno deben implementar para cumplir con las fases de erradicación que consisten en:

- I. La implementación de actividades que lleven a la erradicación de actos de violencia en contra de las mujeres, y
- II. La vigilancia y monitores de implementación del Modelo.

Estos artículos, además de hablar sobre la implementación de actividades también nombran a la Secretaria Ejecutiva del Sistema (INMUJERES), como responsable de ofrecer los mecanismos de apoyo y monitorear los avances legislativos federales. A la vez, estos artículos hablan sobre la responsabilidad de INMUJERES de ofrecer medidas para monitorear la eficacia del Modelo de Erradicación. Aunque a primera vista estos puntos parecen ser efectivos, es necesario recordar que debido al estatus autónomo de INMUJERES, no existen incentivos por cumplir con estas responsabilidades; esto claramente se debe considerar como deficiencia en la lucha por lograr la protección para las víctimas de abuso doméstico ya que el incumplimiento de las entidades estatales solo permite que continúen en situación de alto riesgo.

#### **VI.2.2.5 Título Tercero**

Dentro de este título se abordan aspectos vitales para la implementación de la política de erradicación de violencia y delinea como se debe abordar tanto las investigaciones como los órdenes de protección para las víctimas que demuestren estar en situación de violencia. Este Título, que incluye capítulos sobre la Alerta de Violencia de Género y Violencia Femenicida y Aplicación de las Órdenes de protección, es tal vez uno de los capítulos en donde más atención se debe prestar cuando se desarrollan programas y políticas públicas que se enfoquen en la erradicación de violencia contra la mujer.

Los artículos 40 y 41, hablan de la importancia de emitir órdenes de protección para tratar de cesar el estado de riesgo y habla sobre el vencimiento de las “órdenes de emergencia” y como estos se pueden extender si la víctima sigue en estado de peligro. Es pertinente remarcar que existen ciertos criterios que la víctima debe poder cumplir para obtener estas órdenes y que se toman en consideración para emitirlas; los criterios incluyen los siguientes puntos:

- I. El tiempo que han durado los actos violentos;

- II. Los antecedentes violentos del agresor;
- III. La gravedad de los daños;
- IV. La magnitud del daño; y
- V. Cualquier otra información sobre las condiciones de víctima y agresor.

Al contemplar todos estos requisitos para poder obtener los ordenes de protección se debe también medir el daño que tratar de justificar la necesidad en base a historial violento crea para las víctimas ya que muchas veces el daño o peligro es inmediato y se debe considerar a corto plazo la expedición de dichas ordenes de protección con un análisis más detallado ya que la víctima se encuentre fuera de peligro eminente.

#### **VI.2.2.6 Títulos Cuarto y Quinto**

Estos títulos hablan sobre “el sistema” y el rol que deben desempeñar las diferentes Secretarías federales en el diseño e implementación de políticas dirigidas a la erradicación de la violencia en contra de la mujer y sus programas correspondientes. Si bien el Reglamento habla sobre el establecimiento de Comisiones por cada Eje de Acción, también llega a hablar sobre las estrategias prioritarias que deben seguir estas Comisiones. Enumera las siguientes estrategias para la prevención, atención, sanción y erradicación de violencia contra mujeres:

- I. La planificación de las acciones contra la violencia y el programa integral;
- II. La coordinación institucional entre los tres ordenes de gobierno y el Sistema;
- III. La armonización del marco jurídico en las entidades federativas y los municipios;
- IV. La sistematización e intercambio de información sobre violencia contra las mujeres, y
- V. La investigación multidisciplinaria sobre los tipos de violencia.

Así como estas estrategias se plantean en el Artículo 46, los siguientes artículos plantean como deben participar activamente las entidades federativas, municipios, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría de la República, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, INMUJERES, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Al especificar estas entidades la Ley de Acceso y su Reglamento dejan muy detallado la responsabilidad de cada entidad en el proceso de erradicación de la violencia contra la mujer en México. También dejan claro que en ningún momento se puede considerar las acciones como la responsabilidad de un solo organismo o institución. Sino, es necesario que sea un esfuerzo colectivo y participatorio que lleve a la promoción de una nueva cultura de justicia y respeto por los derechos humanos de las mujeres.

## **VII. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES**

Aunque la participación y cooperación de todas las entidades anteriormente mencionadas es fundamental para el éxito de las políticas dirigidas a erradicar la violencia en contra de la mujer, tal vez una de las instituciones más significativas en este esfuerzo es INMUJERES por el carácter otorgado tanto por la Ley de Acceso como por la Ley de Igualdad que se expuso anteriormente. Es por esto que a continuación se abordara las funciones en términos de la Ley de Acceso para INMUJERES y lo que han hecho a nivel nacional al igual que su participación con organizaciones internacionales y evaluación por terceros en términos de su cumplimiento de lineamientos y aportación hacia el empoderamiento y protección de las mujeres en México.

### **VII.1 Responsabilidades y Obligaciones de INMUJERES**

Creado en el 2001, INMUJERES se estableció en un intento de fundar una institución a nivel nacional con sub-comisiones a nivel estatal para atender los temas pertinentes a las mujeres Mexicanas. Con la aprobación de la Ley de Igualdad en el 2006 y subsecuentemente la Ley de Acceso en el 2007, INMUJERES fue ganando

fuerza en términos de sus responsabilidades y cargos en la lucha por promover los derechos básicos de la mujer.

Como se menciono anteriormente la Ley de Igualdad pone a cargo de INMUJERES el desarrollo de políticas y programas enfocadas a empoderar la mujer en los ámbitos públicos y privados al igual que monitorear las futuras políticas para asegurar que México continúa enfatizando la igualdad de género en todos los niveles de gobierno y sociedad. Si bien estos son cargos importantes para proteger los derechos de la mujer, con la Ley de Acceso y el nombramiento de la institución como Secretaria Ejecutiva del Sistema, se puede argumentar que a INMUJERES se les entrego una gran responsabilidad en términos de educar y prevenir la violencia contra las mujeres. En el Reglamento de la Ley de Acceso (2008), el Artículo 60 establece los siguientes puntos a cargo de INMUJERES:

- I. Integrar las investigaciones realizadas por dependencias de la Administración Pública Federal sobre el origen, características y consecuencias de la violencia de género, así como la evaluación de los ejes de acción y la difusión de los resultados respectivos;
- II. Proponer a los integrantes del Sistema, los Modelos, programas, medidas y estrategias, así como las normas técnicas respectivas en torno a la violencia de género y operación de los refugios y centros de atención para victimas;
- III. Promover la atención especializada y profesional de las diversas modalidades de violencia, con base en los principios y lineamientos que la Ley y el Reglamento determinen;
- IV. Coadyuvar con las instancias respectivas a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y difundir los derechos humanos de las mujeres;
- V. Realizar el inventario de los Modelos y los registros que prevé a el presente Reglamento;
- VI. Impulsar la armonización de los programas nacionales e integrales sobre violencia de género, igualdad entre mujeres y hombres y el del propio Instituto, a efecto de articular la política Nacional Integral, y

- VII. Las demás que establezca la Ley, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, el presente Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.

Además de estas atribuciones, el Reglamento de la Ley de Acceso, en su Artículo 65, hace un cargo extremadamente sensible y fundamentalmente importante a la institución: los hace responsables por establecer el Modelo bajo el cual se deben crear los refugios para mujeres en situación de violencia familiar. Este tema, es de particular importancia ya que INMUJERES se vuelve responsable de crear el marco de referencia para la “operación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los refugios,” los lugares donde las mujeres deben ser protegidas a toda costa y el lugar que se considera el primer lugar de encuentro y estabilidad después de poder escapar de sus situaciones de violencia familiar.

#### **VII.2 Avances de INMUJERES en la Materia de Empoderamiento de las Mujeres y la Prevención de Violencia Doméstica**

En un intento de cumplir con sus responsabilidades asignadas por tanto la Ley de Igualdad como la Ley de Acceso, INMUJERES ha documentado su trabajo con las Naciones Unidas, UNIFEM y la comisión económica de Latino América y el Caribe en el ámbito de empoderar mujeres y buscar la erradicación de violencia en contra de ellas. De acuerdo con un reporte publicado por la CEPAL e INMUJERES, México ha logrado avances significativos en el área de igualdad de género y protección de derechos de la mujer. El documento dice que desde la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer* realizado en 1995 en Beijing, misma conferencia en donde los Estados miembros acordaron recolectar estadísticas como indicadores socio-económicos que pudieran facilitar la medición de crecimiento en términos de políticas y programas sobre de equidad y derechos de la mujer; México ha “sin duda sido el país que más progreso ha tenido en esta materia.” (INMUJERES 2005) En consonancia con el reporte, INMUJERES ha colaborado activamente con la Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la CEPAL en, no solo rendir cuentas en términos de la

medición de avances de las mujeres, sino también en el uso de esta información para fomentar la planeación e implementación de futuras políticas.

Además de adoptar programas que promueven la prevención y erradicación de violencia familiar, la administración pública de México en conjunto con INMUJERES y el poder legislativo en cada de los tres niveles de gobierno, han logrado incorporar mecanismos que buscan reesforzar las equidad de género y el respeto a los derechos de las mujeres. Según el documento, 29 estados han establecido instituciones que trabajan con INMUJERES, dos estados han creado Comités y el ultimo ha creado una Secretaria de Mujer, todas estas entidades se crearon con la “responsabilidad de crear acciones que lleven a equidad, y el progreso logrado en términos de cumplimiento con las metas propuestas en el documento de la ONU sobre *Metas de Desarrollo del Milenio*, han sido, en gran parte, gracias a sus esfuerzos.”(INMUJERES 2005) Sin embargo, es virtualmente imposible medir la participación exacta y/o los niveles de actividad de cada una de estas entidades ya que en ningún lugar es ofrecida esta información por INMUJERES ni ninguna instancia federal y/o estatal.

Más aún, en una *Revisión del Capítulo 5 del Reporte Derechos Humanos para las Mujeres*, las ONU esboza sus recomendaciones para el constante mejoramiento tanto de los sectores públicos como los privados en los temas de derechos de las mujeres. La revisión destaca 10 recomendaciones para los tres niveles de gobierno; las recomendaciones se categorizan a continuación (ONU 2007):

- I. Promover la incorporación e implementación de tratados internacionales (CEDAW y Belem do Para) a la legislación federal y estatal.
- II. Incorporar género a las políticas, programas y presupuestos de todas las instituciones en todos los niveles de gobierno y a través de los tres poderes del Estado.
- III. Reducir y re-distribuir la carga de trabajo de las mujeres al igual que re-evaluar el valor del trabajo del hogar a la economía y el bienestar del Estado.
- IV. Promover la erradicación de estereotipos basados en género y el desarrollo de conciencia y programas de sensibilidad.

- V. Promover y procurar los derechos reproductivos y sexuales de la mujer.
- VI. Proteger el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.
- VII. Tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación en base a género en lo que cabe dentro de sus derechos económicos, sociales y culturales.
- VIII. Asegurar que las mujeres tienen el mismo acceso y derecho a la educación que los hombres.
- IX. Eliminar, dentro de los sectores públicos y privados, cualquier forma de discriminación en contra de mujeres.
- X. Promover los derechos iguales de hombres, mujeres y familias.

Dentro de estos puntos existen diagnósticos específicos para los tres poderes del gobierno. El análisis sugiere que los tres poderes del gobierno Mexicano aún tienen mucho que hacer en materia de empoderamiento de las mujeres y protección de sus derechos. Sobre todo, la diagnosis para el gobierno Mexicano tiene similitudes a través de los puntos los cuales abarcan áreas de: educación, salud y congruencias entre las entidades locales, estatales y federales. El reporte hace un llamado para la creación de inter-dependencia entre agencias en todos los niveles de gobierno y recalca la importancia de aprobar enmiendas presupuestales y legislativos que promovieran y empoderarían mujeres en todos los sectores de la vida pública y privada.

Tal vez uno de las sugerencias más pertinentes hechas por la ONU fue de crear un “Apoyar a la creación de un observatorio ciudadano para que monitoree y evalúe los niveles de discriminación de género en los tres poderes del Estado.”(ONU 2007) Más aún, si esta nueva organización se hace responsable por el “monitoreo” de inequidades de género entonces se pudiera empalmar con la función original de INMUJERES designada en la Ley de Igualdad y la Ley de Acceso, sugiriendo, tal vez, que la organización que originalmente fue creada para monitorear al gobierno ha fallado en cumplir con su propósito.

Aunque la diagnosis hecha por la ONU carece de mecanismos de implementación y validez legal, fue distribuido y hecho público como medida de “transparencia” para demostrar los avances logrados por el gobierno México en



material de balancear la escala entre el respeto hacia las mujeres del país. Sin embargo, se debe cuestionar si realmente se han tomado medidas en base a estas recomendaciones ya que no existe ninguna incentiva por parte del gobierno para motivar la cooperación de entidades públicas y privadas. Y más importante aún: no existen sanciones si deciden ignorar esta o cualquier otra recomendación por organismos internacionales dedicados al monitoreo de respeto de derechos humanos de las mujeres.

Entre tanto, mientras INMUJERES reporta haber logrado avances significativos en todas las áreas de desarrollo de políticas e implementación, pareciera que continúan batallando en hacer que los estados compadezcan con sus campañas nacionales de empoderamiento de la mujer; en el 2008 INMUJERES elaboro una convocatoria a los estados y municipios a participar en el “*Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*”; un tipo de suplemento a las leyes de Acceso e Igualdad, en el sentido de que les reiteraba a los estados la importancia de reconocer y trabajar por el respeto de las mujeres y sus derechos básicos a una vida libre de violencia al mismo tiempo que les daba la oportunidad de renovar su compromiso implementando las políticas y medidas necesarias para cumplir con dichas leyes.

Mientras que el Acuerdo fue firmado por el Presidente Calderón, el presidente del Senado y el Congreso, solo 5 gobernadores expresaron su beneplácito con el Acuerdo.<sup>4</sup> La falta de representación de las entidades federales (26 y el Distrito Federal abstuvieron) hace evidente la incompetencia de INMUJERES en el ámbito de implementación de programas a nivel nacional.

Continuando con esta tarea de promover e implementar la Ley de Acceso a nivel nacional, se reporta que en febrero de 2008 que los 32 entidades federativas habían aprobado leyes que defienden los derechos de la mujer a una vida libre de violencia<sup>5</sup>. (A.I. 2008) Estas leyes que buscan prevenir y castigar la violencia doméstica usando normas establecidas en los distintos códigos civiles aún tienen mucho territorio por cubrir y continúan sin definir muchos aspectos vitales para poder verdaderamente tener un impacto significativo sobre la violencia contra las mujeres.

Desgraciadamente, estos estados, siguiendo el ejemplo nacional, aprobaron leyes que aunque en apariencia prohíben la violencia en contra de la mujer fallan en su deber

---

<sup>4</sup> El Acuerdo se firmo por los gobernadores de Campeche, Guerrero, Jalisco, Puebla y Tlaxcala.

<sup>5</sup> Para ver los estados y sus estatutos dirigidas hacia violencia contra mujer ver Anexo E

de especificar mecanismos de rendición de cuentas ni de responsabilidades y garantías para asegurar su aplicación. Si bien los estados hicieron nada más el intento “aparente” de pasar estas leyes volvemos a un problema de justicia fundamental en donde, en México, todavía no se toma con completa seriedad el respeto a la mujer como ser humano, con derechos básicos y fundamentales, que deben ser protegidos a la par de la de los hombres.

Si añadimos a los esfuerzos de los estados por establecer leyes que defienden los derechos a las mujeres a vivir libres de violencia con el hecho de que en 2006 la Suprema Corte de Justicia fallo que la violación conyugal constituye un delito, entonces encontramos que mientras que se busca una congruencia nacional en el ámbito de implementación de mecanismos que defienden a las mujeres se sigue observando que muchos estados han fallado en establecer herramientas concretas para erradicar la violencia contra la mujer en el sentido de que no han establecido leyes que definan como delito la violación conyugal. Incluso, en muchos casos tampoco han clasificado a la violencia doméstica ni el acoso sexual como delitos, los cuales son factores que deben atenderse urgentemente para lograr los objetivos de erradicar y prevenir violencia contra las mujeres. (Ver Anexo E)

A pesar de que los estados y el gobierno federal al igual que INMUJERES y varias organizaciones internacionales reconocen en parte que es esencial prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres, en el caso de México, siguen habiendo varias inconsistencias en las aplicaciones de las leyes y por lo tanto el progreso es debilitado por los obstáculos que provocan la falta de congruencias entre la Ley de Acceso nacional y las subsecuentes leyes a nivel de los estados; también se deben considerar que la falta de un sistema de rendición de cuentas a todos los niveles no promueve el cumplimiento y las debilidades de la ley que no hablan con claridad sobre las sanciones ni incentivos por cumplimiento causan varias irregularidades que afectan negativamente a las mujeres y por ende a la sociedad entera. Evidencia de esto es presentado por Amnistía Internacional cuando declara que encontró en varios estados que “los funcionarios estatales o municipales no tratan a las víctimas de la violencia de género ni a sus familiares de un modo acorde con los compromisos contraídos por México en materia de derechos humanos.” (2008)

Si bien los estados no se encuentran en cumplimiento con las normas federales para atender casos de violencia doméstica como lo demostró el reporte de Amnistía Internacional, entonces es responsabilidad de INMUJERES estar en contacto directo con estas entidades en un esfuerzo por regular estas acciones y así poder ofrecer los servicios acorde con los reglamentos federales. Sin embargo, se ha demostrado que la rendición de cuentas en materia de defensa de los derechos de las mujeres es limitado, y debido a que INMUJERES es autónomo y auto-evaluador hay pocos recursos para exigir los cambios si no los requiere la institución que por ley esta designado a hacer que se cumpla con las políticas que promueven la defensa y el empoderamiento de las mujeres Mexicanas.

### **VIII. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA EN CONTRA DE LA MUJER**

Dahl (1998) habla sobre la necesidad de tener un concepto de inclusión y mantener este como estándar de cualquier democracia para poder garantizar que el gobierno sea verdaderamente representativo. Si tomamos las premisas de Dahl que habla sobre la necesidad de asegurar que todos los ciudadanos son representados para poder proteger los intereses fundamentales de los individuos y grupos de la sociedad; entonces tenemos que reconocer que es solo en los últimos dos años que las mujeres han ido ganando más representación justa – inclusión, en la sociedad. Pero, lo que se debe cuestionar es ¿por qué ha tardado tanto este principio de inclusión para las mujeres mexicanas? ¿es acaso por la falta de organización de la sociedad civil y movimientos para promover la vigilancia del Estado y sus instituciones? ¿o es simplemente que el sistema jurídico de México apenas ha evolucionado lo suficiente para incluir conceptos básicos de justicia para todos?

Por lo tanto, si aceptamos que para que políticas sean verdaderamente representativas es necesario aceptar que la sociedad civil idealmente se vería muy involucrada en el procedimiento, expresando las ideas de los ciudadanos, la “opinión pública” y asegurando la justa y equitativa representación de cada individuo. Habermas (1989) habla sobre las tres esferas de la vida: la económica, política y civil. Es imperativo que estas esferas se mantengan en balance para que el gobierno funcione a

su mejor capacidad. Por igual Habermas recalca la importancia de que la esfera social, la cual vigila los movimientos de las otras esferas en un intento de evitar sociedades de mercado o gobiernos dictatoriales.

Desde su fundación, INMUJERES fue creado autónomo lo cual significa que es auto-evaluador y por lo tanto realmente no existe un sistema de rendición de cuentas. Cuando esto ocurre es ejemplo primordial de lo que describía Habermas refiriéndose al desequilibrio de esferas. Considerando que INMUJERES esta a cargo de monitorear toda política para asegurar equidad de género y respeto por los derechos de la mujer a una vida libre de violencia, si ellos son el principio y fin de expresión de opinión sobre como se desarrollan o implementan estas políticas. Al implementar estas políticas realmente no hay un equilibrio de poder, muy al contrario hay un desbalance peligroso en donde la esfera política parece haber englobado a la esfera civil. Las preguntas, entonces, son: ¿Qué tanto influye la participación de la sociedad civil en la creación de leyes con perspectiva de género y políticas justas para la erradicación de la violencia contra la mujer? ¿Es importante y necesaria esta participación para continuar avanzando en materia de respeto a los derechos humanos de las mujeres en México?

En estudios hechos específicamente sobre la participación de movimientos sociales y el impacto de estas en el desarrollo de políticas y las instituciones que las implementan, se encontró que mientras sí son indispensables los movimientos sociales para temas de la mujer no son suficientes para crear acción gubernamental. Lo que verdaderamente es eficaz en esta materia es la colaboración de los movimientos con los aliados dentro del gobierno, es más, estos aliados (personas en puestos claves dentro de áreas del gobierno que tienen el poder de influir directamente en la toma de decisiones) son considerados críticos para lograr que temas de violencia doméstica sean incluidos en la agenda política. (Weldon, 2002)

Lo que argumenta Weldon (2002) es que es necesario tener una “maquinaria política” dedicada a temas de la mujer, lo cual consiste de “una o varias instituciones gubernamentales cuyo propósito principal es el de promover el estatus de las mujeres.” Esta maquinaria provocaría un cambio en políticas públicas sobre derechos de las mujeres debido a que históricamente estos tipos de entramados fueron dominados por hombres. Es el caso de México, en donde todavía no se ha establecido este vínculo, es de vital importancia promover este desplazamiento en términos de rendición de control

a las mujeres para tratar temas que claramente son más de su *expertise*. Sin embargo, Weldon dice que esto es solo un factor, recalca la importancia de no perder de vista que nadie puede lograr el cambio de políticas de género sin trabajar en equipo; se necesita amplia cooperación e involucramiento no solo de las instituciones, agencias, y legisladores sino es imperativo la participación de los movimientos sociales: la sociedad civil.

En esencia lo que se plantea sobre la cooperación entre estas instituciones, el entramado de políticas de género, con la sociedad civil para lograr mejoras en las propuestas de políticas públicas dirigidas a promover el empoderamiento de la mujer y el respeto por sus derechos fundamentales; es lo que explica Habermas (1989) cuando describe el balance necesario de las esferas. Como lo enfatiza Habermas, es la responsabilidad de la esfera social, la que engloba a la sociedad civil y consecuentemente a la opinión pública, de monitorear el poder y las acciones de las otras dos esferas. Es su habilidad de participar, vocalizando su descontento con políticas y acciones de mercado que debe defender arduamente la esfera civil. Esta a su cargo balancear la participación de todas las esfera; porque es dentro de esta esfera que se puede reunir en asamblea la sociedad para expresar sus ideas y opiniones, y es en estos lugares, cuando esto ocurre, es que nace lo que se conoce como “opinión pública”. Es esta opinión pública la responsable por llevar a los legisladores los temas que, en ojos de la sociedad civil se consideran importantes a tratar y en este caso, a defender.

A pesar de parecer que México padece de una falta de participación ciudadana en este tema; es evidente en el hecho de que hoy en día podamos referirnos a la Ley de Igualdad y la Ley de Acceso que si existe y se encuentra presente tanto la sociedad civil como el entramado político para políticas de género. Incluso, en el 2007 se reportaron trescientos sesenta y seis organismos comprometidos a la atención a mujeres víctimas de violencia. (Döring, 2007, p.98) De estas organismos según Döring (2007) se encuentran desde organizaciones gubernamentales establecidos como parte de la política de la Ley de Violencia lo cual hace un llamado a los estados a fundar Centros Especializados de Apoyo a Mujeres; otros son asociaciones civiles y privados y otro gran porcentaje son ONG's dedicado a las mujeres. (p. 98-99)

Aunque no se puede especificar que en todos los estados se existe la misma cantidad de recursos para las mujeres, en el sentido de localidades a donde pueden

recurrir en caso de estar en situación de peligro, si se reporta en cada estado por lo menos una institución encargada de atenderlas, desafortunadamente como lo reporta Döring (2007) estas instituciones raramente cuentan con las herramientas, capacitación ni personal para responder apropiadamente a las necesidades de las víctimas de violencia; incluso Döring reporta que las mismas ONG's frecuentemente fallan en su propósito de garantizar seguridad y atención para estas mujeres.<sup>6</sup> Es precisamente cuando se lleva a cabo un análisis a profundidad de los niveles de cumplimiento de programas y regulaciones implementadas por estas leyes que se percibe que, aunque existen varias ONG's tanto nacionales e internacionales que se hacen presentes en esta materia dentro del sistema mexicano, mucho puede mejorar y los avances en esta área continuando siendo muy necesarios para poder lograr el cumplimiento de respeto a los derechos fundamentales. Incluso, lo que se aprecia en el Anexo F, es que en muchos estados siguen sin presencia de organizaciones de la sociedad civil, dejando así a las entidades estatales completamente a cargo de ofrecer medidas de ayuda a las víctimas y más importante aún, dejando un desbalance como el que se describía anteriormente en donde la ausencia de la sociedad civil significa la falta de monitoreo y rendición de cuentas de la esfera pública y esto puede significar un aumento de peligro para las mujeres en estas entidades ya que carecen de protección.

Es por estas razones que es crítico establecer mayor participación de la sociedad civil y fortalecer la voz de la opinión pública. Cuando éstas se desarrollen, realmente se podrán impactar las acciones legislativas y del Estado. En el momento que la opinión pública se presenta de forma presente y activo que se logran las cooperaciones entre el "entramado o maquinaria político" y los movimientos sociales de los cuales, como lo dice Weldon y Habermas, no solo causan una cooperación pero llevan a la creación de políticas realmente concientes de las necesidades de la sociedad y es que se comenzarán a notar los avances reales en la materia de defensa de derechos humanos; y esto llevará a acciones concretas para educar contra y eliminar la violencia doméstica. Específicamente, llevará a una verdadera transformación en las políticas públicas en defensa de los derechos humanos de la mujer.

## IX. CONCLUSIONES

---

<sup>6</sup> Para desglose de número de organizaciones gubernamentales y civiles por entidad federativa ver Anexo F.

Esta investigación ha buscado delinear y definir la magnitud del problema que hoy en día padecen las mujeres mexicanas, ha especificado cifras con el fin de transmitir la noción de que al no cumplir con su obligación de proteger a las mujeres mexicanas el Estado esta perpetuando una injusticia en contra de sus propias ciudadanas. La investigación tiene un propósito: dejar claro que la violencia doméstica en México, es sin duda, una epidemia y es necesario reformar el sistema jurídico y social para combatir este grave problema.

El ex-canciller de la ONU, Kofi Annan, dijo “la equidad de género es más que una meta en si mismo. Es una precondition para cumplir con los obstáculos de reducción de pobreza, promoción de desarrollo sustentable y el establecimiento de buen gobierno.” Considerando esta lucha por equidad de género, la base principal es el respeto a los derechos humanos de cada individuo sin distinción de raza, edad, religión y mucho menos género, aceptar esta base para el régimen de la sociedad es fundamental para que las mujeres se puedan empoderar y empezar a vivir en pleno derecho de su vida; una vida libre de violencia.

Si bien hemos, a lo largo de esta investigación presentada datos duros sobre la percepción de la situación actual de la mujer mexicana, también se presentaron cifras inequívocas sobre la gravedad de la frecuencia en la que las mujeres mexicanas son victimas de violencia, muchas veces siendo intimas del abusador. De igual forma se presentaron, en detalle, las leyes actuales desarrolladas en los últimos 2 años con el fin de combatir la violencia y la discriminación de género y al mismo tiempo ofrecer programas que traten el problema en términos de brindar herramientas de ayuda tanto a las victimas como a los agresores. Además se hablo sobre la institución federal, INMUJERES, mediante al cual le pertenece tanto la Ley de Acceso como la Ley de Igualdad, la responsabilidad de garantizar que las políticas federales y estatales sean implementadas con perspectiva de género; al igual que le pertenece la gran obligación de desarrollar y distribuir programas y campañas que promuevan conocimiento sobre derechos, instituciones y herramientas para mujeres que busquen ayuda en escapar una situación de alto riesgo y/o discriminatorio.

Pareciera que lo que permanece sin una presencia importante en la sociedad es el concepto, o la cultura, de justicia. Para que la sociedad y el Estado mexicano continúen

creciendo y desarrollándose es fundamental que un sentido de “justicia” sea valorado como parte esencial del sistema; que cada individuo no solo lo considere así sino que lo exija como parte inherente de su vida. México continúa sin crear esa concepción de vivir sin distinciones de las que nos habla Rawls (2005) cuando define a una “sociedad ordenada” como aquella, en donde no existen diferencias entre ciudadanos, mucho menos cuando hablamos de distinciones por razones de género. Es por esto que es fundamental encontrar la manera de crear una nueva cultura, no solo de respeto por los derechos de las mujeres, pero más importante aún, que todos los ciudadanos tengan un sentido natural e inherente que cuando sufren una injusticia existen las medidas dentro de un sistema al cual pueden recurrir para buscar protección y justicia. Es esencial poder eliminar la desconfianza y poca credibilidad en las instituciones públicas y el sistema jurídico, que según Diamond (1999), se fomenta debido a la sobre-carga, ineficiencia y lentitud de los procesos jurídicos. (p. 43-44)

Se debe, entonces, fomentar en México la creencia de que las autoridades y el sistema, la esfera pública según Habermas (1989), aquella responsable por implementar y establecer políticas y medidas de protección de los ciudadanos, estará dispuesto a garantizar su protección y justicia cuando otros fallan. También deben de tener confianza en la, tal vez todavía más importante esfera pública en el sentido que los miembros de esta buscarán siempre mantener balanceado el poder entre las otras esferas y harán que la opinión pública tenga fuerza dentro de medidas adoptadas por las otras esferas y por lo tanto se garantiza no solo equidad sino justicia dentro del Estado Mexicano. Cuando se logre establecer esta fe en un sistema justo, como lo es definido por Rawls (2005) entonces se verán los avances realmente significativos en el área de protección de no solo las mujeres sino todos los mexicanos en general, porque habrá un cierto mecanismo en donde la gente sabe que al ser víctimas podrán acudir a un sistema en donde todos, tanto en el ámbito público como en el privado, lucharan por defender sus derechos.

No se puede discutir sobre lo complicado que sería crear estas condiciones en donde la gente cree en el sistema, y más importante aún, en donde el sistema siempre le corresponde a los ciudadanos en su justa defensa de los derechos. Es algo que tomará esfuerzo no solo por parte de la esfera pública, pero amplia intervención y cooperación entre ésta y la esfera social también. Sin embargo, se cree que en este ámbito el Estado



mexicano, así como muchas democracias en desarrollo, han logrado grandes avances en los últimos años hacia esta meta, ha podido fortalecer tanto a las organizaciones de derechos humanos, como a los medios masivos de comunicación, lo cual ha llevado a que la exposición de abusos sea más probable. Aunque esto garantiza más transparencia y confianza en el sistema, definitivamente todavía existe la necesidad de muchos cambios en términos de rendición de cuentas y legitimidad ante la sociedad en general. (Diamond, 1999, p. 43)

A continuación se ofrecen algunas propuestas para cambiar el sistema actual en materia de derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, los cuales, cubren tanto recomendaciones para el Estado como para la sociedad civil.

## **X. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

### **X.1 Cambios al Sistema Legislativo y Jurídico**

El establecer medidas jurídicas que buscan el empoderamiento de las mujeres y la protección de ellas de la violencia doméstica como lo hace tanto la Ley de Igualdad como la Ley de Acceso no es suficiente cuando, como lo hemos observado, faltan mecanismos de aplicación e implementación. Al no establecer sanciones por incumplimiento, ni incentivos que motiven a las dependencias federales no solo a cumplir sino a promover estas políticas, no se podrán ver avances en la materia.

Por lo tanto se deben proponer enmiendas a las leyes actuales en donde se especifican tanto las sanciones como los incentivos cuando las entidades cumplen con ciertas metas de implementación y éxito en el ramo de protección de las mujeres al igual que su empoderamiento en términos de avances en materia de igualdad dentro de la sociedad mexicana. Se deben crear como lo dicen Franco y Lanzaro (2006) políticas sociales de paradigma emergente que son focalizados al problema de violencia contra la mujer; políticas que se manejan con fondos de Inversión Social y son monitoreados tanto por organismos gubernamentales como no gubernamentales. Con la idea de crear estos fondos de Inversión Social, se aplica a la creación de enmiendas que pueden hasta ir un paso adelante, sujetando las aportaciones presupuestales en materia de otros servicios, por ejemplo de carreteras o seguridad estatal, en base a cumplimiento con las

políticas delineadas dentro de la Ley de Acceso y la Ley de Igualdad. También se podrían, dentro de estas, fijar metas o mínimos requisitos de cumplimiento para las dependencias que se podrían evaluar anual o bi-anualmente para determinar si los estados han puesto en función los programas y políticas federales en esta materia.

Al cumplir con los requisitos de participación, junto con buenas evaluaciones por terceros, se podrían garantizar tipos de incentivos presupuestales para aquellas entidades que logren comparecer en esta materia. Algunas ideas de incentivos serían mayor participación federal hacia el presupuesto estatal para programas sociales no solo en materia de la mujer, pero en general. También se pueden vincular estos incentivos, como se hacen las sanciones, con otros tipos de gastos, como los de infraestructura al tratar de incentivar la participación a pesar de la resistencia actualmente percibida por los estados en el cumplimiento de implementación de estas políticas de igualdad y protección de las mujeres.

Sin embargo, a pesar de estas enmiendas legislativas debe haber la creación de elementos de rendición de cuentas y monitoreo que legitiman las nuevas políticas. Para esto se recomienda el establecimiento de las siguientes medidas:

### **X.1.1 Comisión Especial**

Permanecer al margen de los vaivenes políticos debe ser siempre la meta de cualquier comisión o institución responsable de la defensa de los derechos de la mujer; sin embargo, es evidente que las actuales instituciones como INMUJERES ha fallado en su habilidad de garantizar la implementación y rendición de cuentas de entidades federales y estatales encargados del desarrollo de políticas públicas dirigidas a este sector. Más aún, al propio INMUJERES se le ha dificultado tanto comprobar el cumplimiento de las metas establecidas como demostrar sus avances. Por este motivo es necesario crear una sub-comisión, a-político, que colaboraría directamente con el H. Congreso de la Unión y que sea integrada por miembros de partidos políticos, al igual que representantes de la CNDH, y de la sociedad civil. Esta comisión quedaría a cargo de monitorear el progreso de las entidades tanto federales como estatales en el ramo. La necesidad de contar con varios representantes de cada sector es vital para asegurar legitimidad, transparencia y justicia en las decisiones del órgano.

Dado que INMUJERES es autónomo y se auto-evalúa, actualmente no existe agencia ni comisión para vigilar los avances y por lo tanto se puede argumentar que carecen las incentivas que motivan a las agencias e instituciones a comprobar avances en la materia de defensa de los derechos de la mujer, esto es motivo fundamental para crear esta comisión que serviría como una entidad independiente en asesoría a los organismos actualmente establecidos. En otras palabras, no existe la rendición de cuentas. Por ende, la creación de la comisión pudiera, de alguna forma, corregir la aparente apatía por parte de los estados y municipios en implementar políticas con perspectiva de género y protección de los derechos de la mujer.

Continuando con la idea de un organismo que exija transparencia y rendición de cuentas, también se debe involucrar, como lo sugieren las recomendaciones de la ONU, a todas las entidades de los tres poderes y niveles del gobierno.

### **X.1.2 Cooperación Inter-gubernamental Obligatorio**

Debe de existir reglamentos dentro de la Ley de Acceso al igual que de la Ley de igualdad que obliguen a las agencias estatales y federales a trabajar conjuntamente, rindiéndose cuentas mutuamente para llevar a cabo programas que cumplan con lo establecido por las políticas mencionadas anteriormente.

A nivel estatal el requisito debe contener el establecimiento de comisiones que administren la creación de programas de defensa y educación en temas de protección de los derechos de las mujeres; estas agencias, por supuesto, tendrían que trabajar conjuntamente con la entidad federal INMUJERES y con responsabilidad ante la Comisión Especial. Las agencias también necesitarían trabajar con el poder legislativo local para supervisar el desarrollo de toda nueva política asegurando que estas estén elaboradas con perspectiva de género y en apego a lo establecido en las leyes federales.

Es fundamental para el éxito de estas comisiones que sean creadas independientes de afiliación partidista y que se consideren, en todo momento, completamente autónomos a otras instituciones, incluso al propio INMUJERES federal y local. Sus presupuestos deben ser garantizados, mientras comprueben cumplimiento con la creación de proyectos que defienden a los derechos de las mujeres. Los

presupuestos deben ser independientes y por lo tanto, no deben, en ningún momento, ser sujetos a los debates ni el clima político del momento.

## **X.2 Integrar a la Comunidad Internacional**

Hacer uso de la experiencia en materia de defensa de derechos humanos de la comunidad internacional puede ser extremadamente útil para México ya que podrían aportar valiosos conocimientos sobre el desarrollo de herramientas y la creación de una cultura de justicia. Para lograr esta relación de cooperación internacional, sería esencial que México reconociera sus debilidades y necesidades en el tema de derechos de la mujer. Esto implica invitar, abiertamente, a la participación y colaboración con organismos internacionales al igual que establecer acuerdos con países, como Estados Unidos, que han logrado mejorar el nivel de respeto a derechos de las mujeres y la creación de herramientas que apoyen a las mujeres y defienden sus derechos a vivir libres de violencia.

Si otros países de en la arena internacional expresaran su preocupación con la aparente inhabilidad del gobierno mexicano de poder desarrollar políticas que activamente promueven y empoderan la participación de las mujeres, mientras sanciona a aquellos que no respetan sus derechos humanos de esta mayoría de la población, entonces, quizá México se vería más presionado a cumplir con el establecimiento de mecanismos de implementación y un sistema de rendición de cuentas para este tipo de legislación.

La ONU, al igual que otros Estados que apoyan económicamente al mercado de México, tales como los Estados Unidos, podrían condicionar su apoyo al desarrollo de políticas aplicables y medidas vinculantes a reportes continuos, con avances documentados, sobre el empoderamiento de las mujeres en tanto el sector público como el privado. Este tipo de acuerdo es usado comúnmente en la negociación de apoyo financiero. Por lo tanto, implementar medidas similares en materia de derechos humanos, específicamente aquellos enfocados en los derechos de las mujeres, es viable, aunque controversial, porque existe el antecedente histórico en las relaciones internacionales.

### **X.3 Motivar e Incentivar la Participación Ciudadana**

La participación de la sociedad civil en materia de defensa de derechos humanos de la mujer es clave para el progreso en el desarrollo de políticas y programas mexicanas que continúen promoviendo una cultura de respeto e igualdad. Weldon (2002) habla sobre la vitalidad de la existencia de “movimiento de mujeres” para lograr la publicidad de problemas afectando a las mujeres del país. Detalla la necesidad de usar a las activistas feministas como expertos para representación del movimiento ante el gobierno en calidad de promotores de iniciativas. Si bien Weldon dice que es necesario un movimiento de mujeres en la sociedad para traer a la luz la gravedad del problema de violencia contra mujeres y discriminación, también es importante que este movimiento tenga pleno goce de libertad de expresión y transparencia en rendición de cuentas por parte del gobierno, lo cual en México sigue siendo una cultura sub-desarrollada.

Dentro de las recomendaciones del Capítulo 5, la ONU menciona la necesidad de una organización que participe activamente en el monitoreo y evaluación de las acciones tomadas por INMUJERES y las políticas públicas propuestas y adoptadas por el poder legislativo. Si se siguiera esta recomendación de la ONU y UNIFEM se podría crear esta organización con recursos y personal de la sociedad civil, incluyendo pero no limitado a académicos y expertos a-políticos, víctimas sobre-vivientes y activistas.

Dicha organización necesitaría promover nuevas medidas de evaluación y sanciones por incumplimiento. Según Habermas (1989) la esfera civil debe en todo momento regular la influencia y el poder de tanto la esfera política como la social. Por ende, es la responsabilidad de la sociedad civil y movimiento de mujeres hacer que el tema permanezca fresca; siempre usando los medios masivos de comunicación y buscando siempre la cooperación inter-gubernamental igual que con diferentes asociaciones civiles tanto a nivel nacional como con reconocimiento e influencia internacional.

Weldon (2006) habla sobre la fuente de poder de los movimientos de mujeres citando que para que tengan la influencia necesaria para influir en la toma de decisiones es necesario mantener la capacidad de proporcionar información y *expertise* en la

materia a las autoridades responsables por la creación de políticas públicas y sus subsecuentes programas.

La pregunta entonces es: ¿Cómo se motiva la formación de un movimiento de mujeres que activamente participe en la demanda de acción por parte de las instituciones y organismos gubernamentales? Desafortunadamente no hay una respuesta concreta a esta pregunta, debido a que la apatía ante la participación política, junto con los bajos niveles de conciencia política y la cultura de confianza en las autoridades que permea la sociedad mexicana, tiene altos grados de influencia sobre el deseo de tomar un rol activo en la materia. Sin embargo, esto no debe desalentar en la lucha por crear un ambiente que promueva y apoye la participación ciudadana.

Unas ideas de cómo incentivar esta participación ciudadana y tal vez crear la una nueva conciencia política hacia la necesidad de exigir más y mejores servicios para víctimas de violencia incluyen campañas de educación, sensibilización, capacitación, y apoyo internacional.

### **X.3.1 Campañas de Educación**

Las campañas deben aparecer en todos los medios masivos de comunicación y deben de variar según el tiempo de transmisión. Deben estar diseñadas para un gran espectro de televidentes, radioyentes y lectores, con mensajes adecuados tanto para los niños como para los adultos ya que el combate e información debe comenzar desde temprana edad tanto para prevenir la violencia más tarde en la vida como para que los mismos niños, que muchas veces son los testigos silenciosos, sepan cuando y como denunciar la violencia doméstica y la discriminación.

Las campañas deben informar sobre las señales de violencia y la discriminación al igual que hablar sobre como denunciarlo. Es importante siempre enfatizar que bajo ninguna circunstancia se debe culpar a la víctima y que, cuando decidan denunciar, nadie los juzgara y serán recibidos por autoridades que están capacitados para proveerles la ayuda y el refugio que necesitan, y que les corresponde, para poder vivir la vida en pleno goce de sus derechos fundamentales.

Los anuncios podrían ser patrocinados por los partidos políticos, asociaciones civiles, ONG's, secretarías de gobernación, educación, desarrollo social e INMUJERES como parte de su deber según sus responsabilidades delineadas en la Ley de Acceso.

### **X.3.2 Programas de Sensibilización y Capacitación Profesional**

Es fundamental dirigir la capacitación a las autoridades que responden a las víctimas de violencia; los ministerios públicos, médicos, enfermeras, maestros, terapeutas, y jueces, por nombrar algunos, que tienen contacto directo en responder a denuncias de violencia contra las mujeres. Es imperativo no solo capacitar a estas personas sobre como deben responder a las víctimas y sobre los derechos de las mujeres en este tema sino también darles seguimiento en el sentido de apoyo psicológico ya que al tratar con estos temas de abuso frecuentemente lleva a estrés para los respondientes y el desgaste emocional sucede a menudo.

Aquí la participación de la sociedad civil puede resultar vital para el éxito de implementación de tales programas de sensibilización. Se podrían encargar de impartir los programas a las autoridades oficiales igual que cualquier otro miembro del sector que tiene trato directo con víctimas de violencia doméstica o discriminación. Es fundamental poder transmitir la importancia de la identificación de casos de violencia y discriminación antes de que haya consecuencias fatales; es también vital tener en cuenta la sensibilidad de cómo responder ya que el momento de huir o denunciar la víctima esta en situación de alto riesgo tanto físico como emocional.

Aunque no es claro como incentivar más la participación ciudadana si es evidente que sin su activa participación es dudoso que se pueda continuar avanzando en la defensa de los derechos de la mujer. A fin de cuentas, lo que debemos considerar es que hasta que no se crea un sistema de justicia y social que no sólo respeta y defiende los derechos humanos básicos de forma igualitaria para todos sus ciudadanos entonces no se podrá hablar de una verdadera democracia. En ese caso, no son sólo las mujeres se verían afectadas, sino el país en su conjunto.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Documentos Oficiales**

Cámara de Diputados de México (2006). "*Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres*". [http://www.normateca.gob.mx///Archivos/34\\_D\\_1029\\_02-08-2006.pdf](http://www.normateca.gob.mx///Archivos/34_D_1029_02-08-2006.pdf) (citado 27 marzo 2008)

Poder Ejecutivo Secretaria de Gobernación (2008). "*Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*."

### **Libros**

Diamond, L. (1999) "*Developing Democracy*." Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Döring, M. (2007) "*Mátame amor. Violencia, México y la mujer*." México, D.F.: RedeZ "Tejiendo la Utopia."

Fernández, J. (2003) "*El Despertar de la Sociedad Civil*." México, D.F.: Editorial Océano de México S.A. de C.V.

Franco, R. y Lanzaro, J. (2006) "*Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*." Buenos Aires, Argentina: Mino y Dávila Editoriales

Habermas, J. (1989) "*The Structural Transformation of the Public Sphere*." Cambridge, Mass.: MIT Press

Rawls, J. (1999) "*Theory of Justice*." Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press

Sen, A. (2000) "*Development as Freedom*." New York, New York: First Anchor Books

Weldon, L. (2002) "*Protest, Policy, and the Problem of Violence Against Women: A Cross National Comparison*." Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press

### **Publicaciones Periódicas**

Weldon, L. (2004) "The Dimensions and Policy Impact of Feminist Civil Society." *International Feminist Journal of Politics*, vol. 1 n.1 pp. 1-28

### **Fuentes Electrónicas**

Amnistía Internacional. "*La Lucha de las Mujeres por la Seguridad y la Justicia*." [www.amnesty.org/es](http://www.amnesty.org/es) (citado 01 septiembre 2008)

Bureau of Justice Statistics, US Department of Justice (2008). "Intimate Partner Violence in the U.S." [www.ojp.usdoj.gov/bjs/intimate/table/totipv.htm](http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/intimate/table/totipv.htm) (citado 15 diciembre 2008)



CBC News (2005). "Domestic Violence Rate Unchanged, Statistics Canada Finds." [www.cbc.ca/canada/story/2005/07/14/domestic-violence-050714.html](http://www.cbc.ca/canada/story/2005/07/14/domestic-violence-050714.html) (citado 23 de diciembre 2008)

CEDAW (1979). "*Treaty for the Rights of Women.*" [www.womenstreaty.org/facts.htm](http://www.womenstreaty.org/facts.htm) (citado 28 junio 2008)

Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (2007) "*Derechos Humanos de Las Mujeres, Actualización del Capítulo 5 del diagnóstico de los derechos humanos en México.*" [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx) pp. 21 (citado 27 marzo 2008)

Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (2005). "*Primera Encuesta Nacional Sobre la Discriminación.*" [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-SitiosTemasInteres/Mujeres-Publicaciones-estaticos/encuesta\\_Nacional\\_sobre\\_Discriminacion.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-SitiosTemasInteres/Mujeres-Publicaciones-estaticos/encuesta_Nacional_sobre_Discriminacion.pdf) (citado 13 octubre 2008)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2003 y 2006) "*Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*" [http://www.inmujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Encuesta\\_Nacional\\_sobre\\_la\\_dinamica\\_de\\_las\\_re](http://www.inmujeres.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Encuesta_Nacional_sobre_la_dinamica_de_las_re) (citado 19 septiembre 2008)

Family Violence Prevention Fund (2008). <http://endabuse.org/resources/facts> (citado 15 octubre 2008)

Flores Alonso, M. y Barrera Chavira, E. (2008) "*Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública.*" <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/7.pdf> (citado el 15 de septiembre 2008) citando a Vargas A. V. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almuneda Editores, Bogotá, 1999. <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

Freedom House (2008). "*Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 2008*" Country Report: Mexico. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7447>

Instituto Nacional de las Mujeres (2008). "*Acuerdo Nacional Para la Igualdad Entre Mujeres y Hombre.*" [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx) (cited 10 mayo 2008)

Instituto Nacional de las Mujeres (2003) "*Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003.*" [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100776.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100776.pdf) p.50 (citado 16 septiembre 2008)

Instituto Nacional de las Mujeres (2005). “*Las Metas del Milenio y la igualdad de género. El Caso de México.*” <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/22231/lcl2339e.pdf> (citado 17 octubre 2008)

Instituto Nacional de Salud Pública. (2003) “*Encuesta Nacional de Violencia Contra la Mujer.*” [http://www.mujierysalud.gob.mx/mys/doc\\_pdf/encuesta.pdf](http://www.mujierysalud.gob.mx/mys/doc_pdf/encuesta.pdf) (citado 12 septiembre 2008).

Organización de Naciones Unidas – Asamblea General. (1993). “*Declaration on the Elimination of Violence Against Women*”. Proceedings of the 85th Plenary Meeting, Geneva, Dec. 20, 1993. United Nations: Geneva [www.un.org](http://www.un.org) (citado 14 de septiembre 2008)

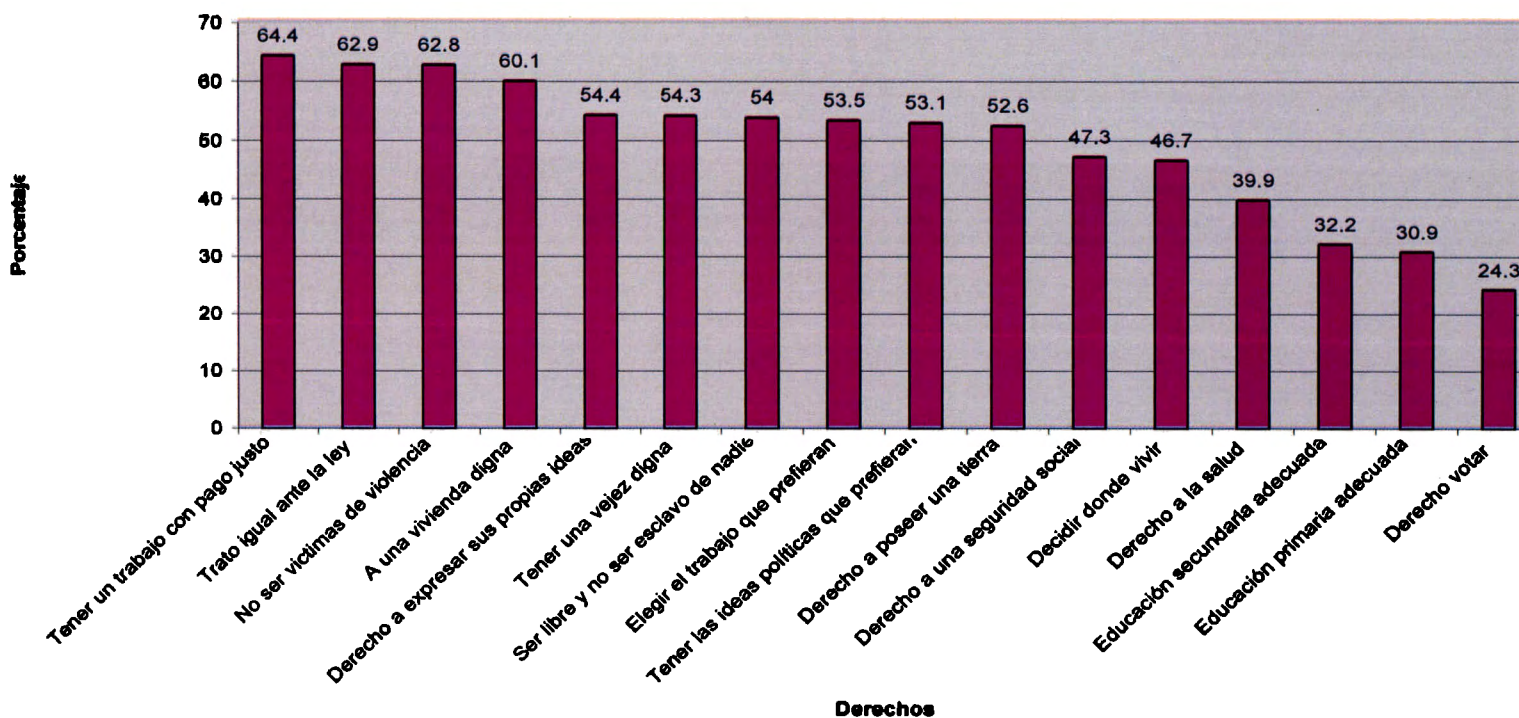
Organización de Naciones Unidas. “*Short History of the Commission on the Status of Women*” [www.un.org](http://www.un.org) p. 1 (citado 25 junio 2008) El artículo se refiere al United Nations Blue Book Series on The United Nations and the Advancement of Women, 1945-1966 and the United Nations CD-Rom Women Go Global, 2000

Organización de Naciones Unidas (1995). “*Human Rights Website-Treaty Bodies Database*” [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/285e3558b616ee8541256324004bd2ba?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/285e3558b616ee8541256324004bd2ba?Opendocument) (citado 27 junio 2008)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=36790&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=36790&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (citado 15 septiembre 2008)

## Anexo A

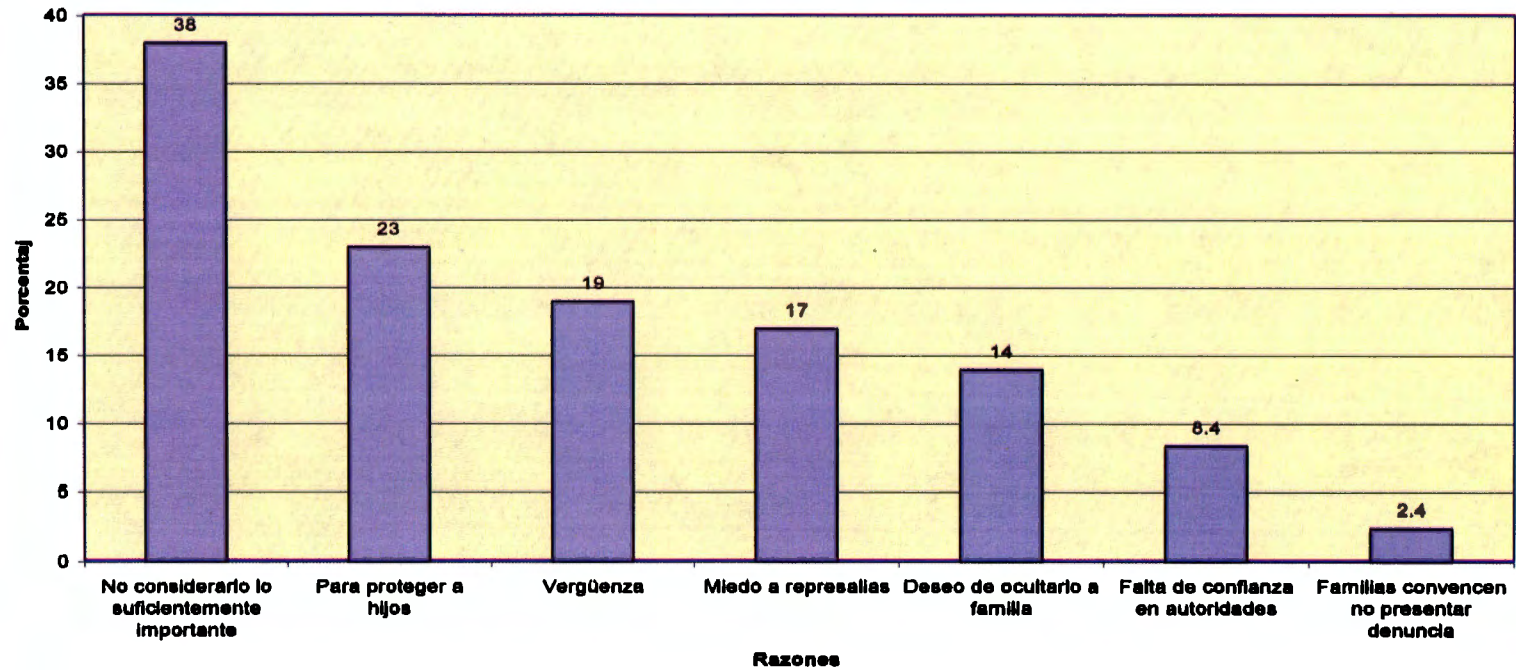
De los siguientes derechos, ¿cuáles cree que les respetan poco o nada a la mayoría de las mujeres?



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de la Primera Encuesta Nacional Sobre la Discriminación 2005

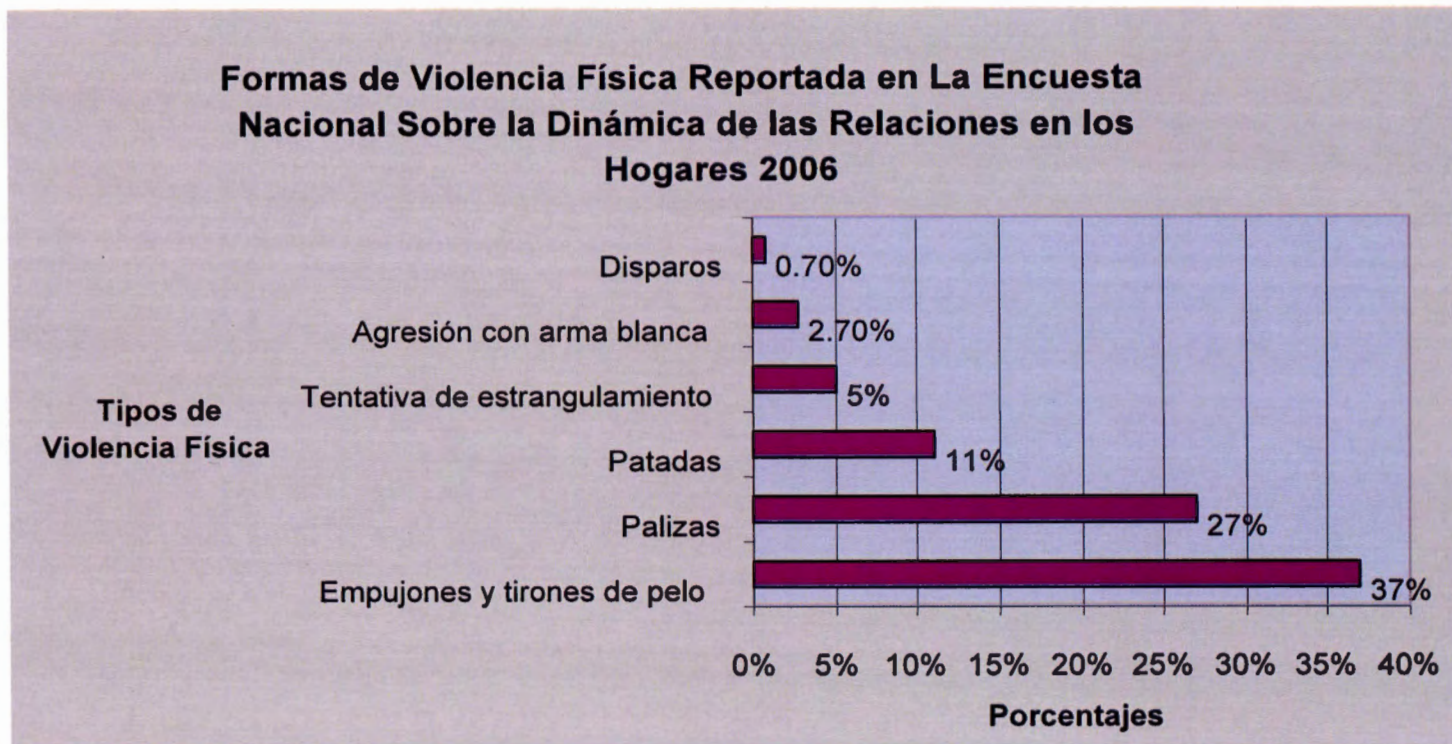
## Anexo B

Razones por no denunciar violencia física o sexual ante organismo oficial



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006

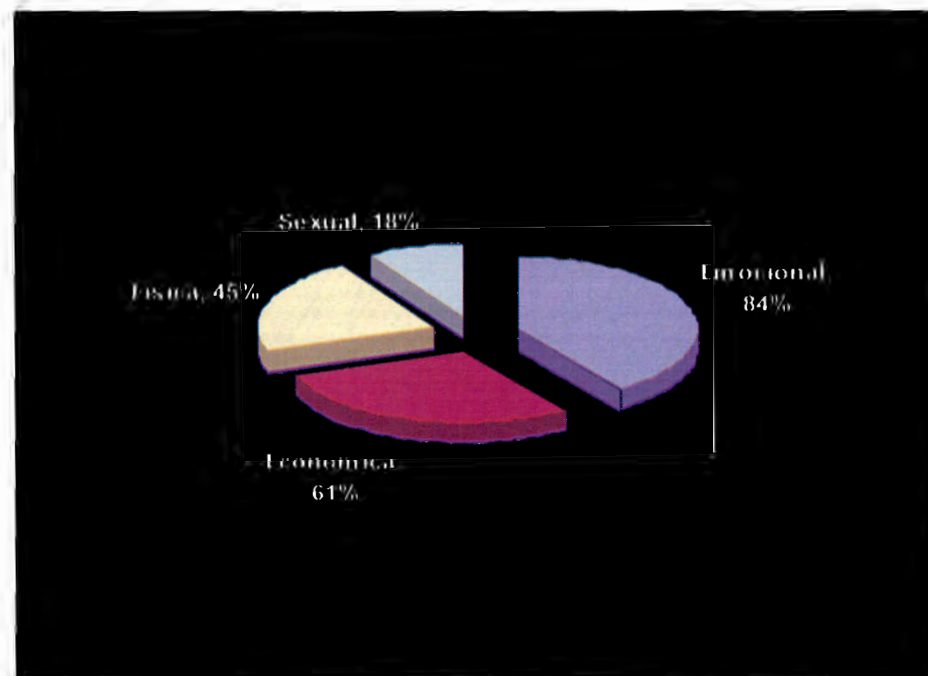
**Anexo D**



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares y el Reporte de Amnistía Internacional “La Lucha de las Mujeres por la Seguridad y la Justicia: Violencia Familiar en México” (2008)

**Anexo C**

**Tipos de Abuso Doméstico que Sufren las Mujeres Mexicanas**



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares y el Reporte de Amnistía Internacional “La Lucha de las Mujeres por la Seguridad y la Justicia: Violencia Familiar en México” (2008)

## Anexo E

### Legislación Aprobada por Entidad Federativa

Estado	Ley Para Prevención de Violencia Doméstica	Consideran Violencia Doméstica como Delito	Consideran Delito Violación Conyugal	Consideran Acoso Sexual como Delito	Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
<i>Aguascalientes</i>	X	X	X	X	
<i>Baja California</i>	X	X	X	X	
<i>Baja California Sur</i>	X	X	X	X	
<i>Campeche</i>	X				X
<i>Chiapas</i>	X	X	X	X	
<i>Chihuahua</i>	X	X	X	X	
<i>Coahuila</i>	X	X	X	X	
<i>Colima</i>	X	X		X	
<i>Durango</i>	X	X	X	X	
<i>Guanajuato</i>	X	X	X		
<i>Guerrero</i>	X	X		X	X
<i>Hidalgo</i>	X	X	X	X	
<i>Jalisco</i>	X	X		X	X
<i>México</i>	X	X		X	
<i>Michoacán</i>	X	X		X	
<i>Morelos</i>	X	X		X	
<i>Nayarit</i>	X	X		X	
<i>Nuevo León</i>	X	X	X	X	
<i>Oaxaca</i>	X	X	X	X	
<i>Puebla</i>	X	X	X	X	X
<i>Querétaro</i>	X		X	X	
<i>Quintana Roo</i>	X	X			
<i>San Luis Potosí</i>	X	X	X		
<i>Sinaloa</i>	X	X		X	
<i>Sonora</i>	X	X		X	
<i>Tlaxcala</i>	X	X		X	
<i>Tlaxcala</i>	X	X	X		
<i>Tlaxcala</i>	X	X	X	X	
<i>Veracruz</i>	X	X	X	X	
<i>Yucatán</i>	X	X	X	X	
<i>Zacatecas</i>	X	X		X	
<i>Distrito Federal</i>	X	X	X	X	

Fuente: Evaluación propia en base a datos proporcionados por la INEGI en Reporte de Amnistía Internacional.

## Anexo F

### Distribución de Organismos Gubernamentales y de Sociedad Civil por Entidad Federativa

Estado	Organización Gubernamental	Organización Soc. Civil	Total
Aguascalientes	6	1	7
Baja California Norte	7	3	10
Baja California Sur	4	0	4
Campeche	2	0	2
Coahuila	10	8	18
Colima	2	0	2
Chiapas	3	0	3
Chihuahua	7	2	9
<b>Distrito Federal</b>	<b>77</b>	<b>46</b>	<b>134</b>
Durango	8	0	8
Guanajuato	6	1	7
Guerrero	8	0	8
Hidalgo	10	1	11
Jalisco	8	1	9
Estado de México	27	4	31
Michoacán	5	5	10
Morelos	6	0	6
Nayarit	4	0	4
Nuevo León	5	0	55
Oaxaca	4	1	5
Puebla	6	1	7
Querétaro	6	0	6
Quintana Roo	3	0	3
San Luis Potosí	6	5	11
Sinaloa	4	0	4
Sonora	14	0	14
Tabasco	4	0	4
Tamaulipas	3	1	4
Tlaxcala	6	1	7
Veracruz	4	1	5
Yucatán	3	2	5
Zacatecas	3	0	3
		<b>Total México</b>	<b>416</b>

Fuente: Döring (2007, p. 98-99) en base a datos presentados por INMUJERES