DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL FRENTE AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Presentación

La elaboración de diagnósticos que fundamenten la creación o permanencia de programas sociales se enmarca dentro del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (artículo 7); dichos diagnósticos deben ajustarse a los lineamientos determinados por la SEDESOL, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009. El presente diagnóstico es producto de la colaboración entre el Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación; fue elaborado por la Mtra. Silvia Luz Rodríguez Cuadra y coordinado por la Dirección General de Análisis y Prospectiva.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 4

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA 4

1.1. CAUSAS DE LA PROBLEMÁTICA 7

DEFICIENTE PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA 7

INSTANCIAS DE MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON LIMITACIONES INSTITUCIONALES 15

ESCASA Y DEFICIENTE OFERTA INSTITUCIONAL DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE ATENCIÓN DIRECTA A LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA 17

NO RECONOCIMIENTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO PROBLEMA 20

ESCASA COORDINACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES 23

1.2. EFECTOS 23

PÉRDIDA DE CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES Y NO EJERCICIO DE DERECHOS 23

INEFICAZ EJERCICIO DE RECURSOS 25

LIMITADA Y DESIGUAL COBERTURA DE SERVICIOS 27

2. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA 29

2.1. POBLACIÓN OBJETIVO 30

DEFINICIÓN 30

CARACTERIZACIÓN 31

CONSIDERACIONES FINALES 40

3. CONCLUSIONES 42

FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA 45

GLOSARIO DE TÉRMINOS 47

ANEXO 1. TIPOS Y MODALIDADES DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO (DEFINIDAS EN LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA (LGAMVLV9, 2007) 49

ANEXO 2. CUADRO DEL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES ESTATALES A LA LUZ DE LA LGAMVLV. 48

ANEXO 3. ANEXO METODOLÓGICO Y CUESTIONARIO APLICADO A LAS IMEF. 52

INTRODUCCIÓN

El problema de la violencia contra las mujeres es un fenómeno que comenzó a ser considerado como un problema social y merecedor de especial atención en las agendas políticas gracias al movimiento mundial de mujeres a partir del último cuarto del siglo XX. En México, de forma muy reciente, se ha comenzado a conocer, cuantificar, legislar, y por ende a estructurar una respuesta institucional ante este grave problema que afecta el desarrollo y bienestar de la sociedad. A pesar de los esfuerzos para reconocer y afrontar esta problemática, existe una limitada capacidad institucional para tomar acciones frente a este fenómeno de carácter multidimensional y complejo.

El presente documento constituye un diagnóstico de la problemática referida, para cuya atención el Gobierno Federal instrumenta, a partir de 2006, el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF). Este diagnóstico identifica de manera detallada la problemática que el Programa busca atender, y presenta una caracterización de la población a la que se pretende beneficiar con el mismo.

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Ante el problema de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres, las instituciones han visto limitadas sus capacidades para responder de manera pertinente y adecuada. Esta limitada capacidad institucional para atender el problema se manifiesta de diferentes formas que van desde el desconocimiento de la magnitud y falta de comprensión de las dinámicas del problema, una limitada capacidad técnica y especializada, dificultades para llevar a cabo acciones intersectoriales y coordinadas, entre otras, que ponen en evidencia la urgente necesidad de mejorar las capacidades institucionales de respuesta.

Las instituciones que se han dado a la tarea de responder al problema de la violencia contra las mujeres se enfrentan al hecho de que durante mucho tiempo esta violencia ha sido considerada un asunto íntimo y privado, que se oculta, minimiza, justifica e incluso se legitima y presenta como

algo “natural”[1]. Esta situación ha implicado que no se reconozca la violencia que se vive, que no se denuncie y que, por tanto no se tenga cuantificada. A su vez, esto se ha traducido también en un escaso conocimiento de la gravedad del fenómeno, de sus dinámicas específicas y frecuencia en el país. De ahí que las instituciones que intentan dar respuesta al problema tengan serias limitantes para llevar a cabo su trabajo.

En décadas recientes se han implementado diferentes medidas para dar respuesta a esta compleja problemática, de tal manera que progresivamente se han realizado una serie de acciones no sólo a nivel legislativo sino también en materia de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres. Aunque lentos y muy recientes, se han logrado importantes avances en la investigación y documentación de la magnitud del problema, por ejemplo en 2003 se realiza por primera vez en México la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)[2] para visibilizar la violencia ejercida contra mujeres de 15 años y más. Los resultados de dicha encuesta se han convertido en un insumo obligado para el diseño de programas y políticas que buscan responder eficazmente al problema.

En el año 2006 se llevó a cabo el segundo levantamiento de la ENDIREH, y con ello se ha profundizado en el conocimiento acerca de la violencia contra las mujeres, sabiendo ahora que a nivel nacional 67 de cada 100 mujeres de 15 años y más han padecido algún incidente de violencia de pareja, comunitaria, laboral, familiar o docente a lo largo de su vida[3]. De estas formas de violencia, la más frecuente es la ejercida por el esposo o compañero, que es declarada por 43.2% de las mujeres. Le siguen la comunitaria, padecida por 39.7% de las mujeres de 15 años y más, la laboral con 29.9%, la familiar y escolar con 15.9 y 15.6%, respectivamente (INEGI e INMUJERES; 2009).

También se sabe que menos del 20% de mujeres recurre a alguna instancia para solicitar ayuda ante este problema, ya sea para denunciar o para solicitar apoyo psicológico o legal[4]. No obstante, las instancias adonde acuden las mujeres tienen una capacidad limitada de respuesta, por una parte, dada la complejidad del problema, y por otra por la falta de infraestructura al interior de los estados. En el caso particular de las IMEF, éstas se encuentran en los contextos urbanos,

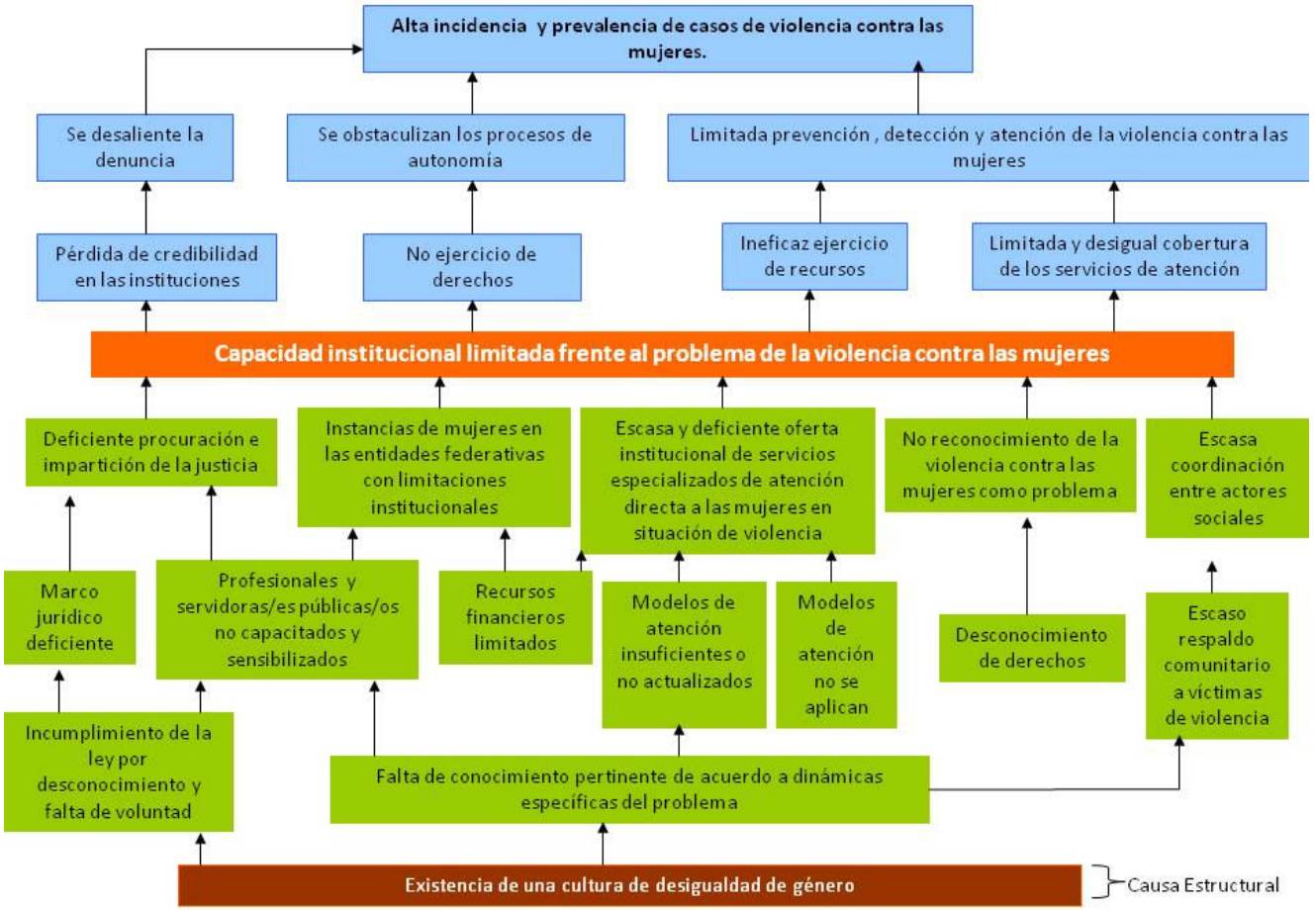
[1]Es apenas en el siglo XX que gracias al movimiento feminista y sus aportaciones teórico –metodológicas, se logra introducir la noción y conceptualización de la violencia contra las mujeres como un problema de poder, específicamente como desequilibrio de poder entre mujeres y varones.
[2]Realizada por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), se cuenta con una nueva edición del año 2006 con algunas modificaciones.
[3] Ver el Anexo 1 para las definiciones de las diversas expresiones de la violencia de género.
[4]De acuerdo a datos de la ENDIREH, 2006 sólo 19.3% de las mujeres de 15 años y más, casadas o unidas y con algún incidente de violencia acudió a alguna autoridad (ya sea Ministerio Público, Policía Preventiva u otra).

básicamente en las capitales, y no siempre se cuenta con los servicios de atención en zonas rurales o al interior de las Entidades Federativas.

Es decir, por su carácter multidimensional, no es posible dar respuesta al problema de la violencia contra las mujeres desde una sola instancia, de ahí que se requiera un abordaje integral y coordinado con una clara comprensión de la dinámica del mismo para hacer viable la atención. Desafortunadamente, pocas veces se logra concretar este abordaje integral que implica a las instituciones de procuración e impartición de justicia, servicios de salud, educativos, asistencia psicológica y legal y que debieran conformar los sistemas (Federal y Estatales) de atención y respuesta a la problemática de referencia.

En este sentido, el problema del cual trata este documento se refiere a la existencia de una **capacidad institucional limitada frente al problema de la violencia contra las mujeres**. Partiendo de esta problemática, a continuación se identifican sus principales causas y efectos, explorando sus interrelaciones para ilustrar un panorama general de sus principales características.

Gráfica 1 – Árbol del problema



1.1. CAUSAS DE LA PROBLEMÁTICA

Entre las causas directas más importantes del problema en cuestión se identifican: i. La deficiente procuración e impartición de justicia; ii. Instancias de mujeres en las entidades federativas con limitaciones institucionales; iii. Escasa y deficiente oferta institucional de servicios especializados de atención directa a las mujeres en situación de violencia; iv. No reconocimiento de la violencia contra las mujeres como problema; y v. La escasa coordinación entre actores sociales. Cabe destacar que estas cinco causas pueden ser, a su vez, consecuencia de otros factores, como lo indica el sentido de las flechas en el árbol del problema.

DEFICIENTE PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Uno de los principales problemas para atender y disminuir el problema de la violencia contra las mujeres es la deficiente procuración e impartición de justicia. Esto obedece, entre otros factores, a marcos jurídicos deficientes y a la falta de capacitación y sensibilización por parte de las/os servidoras/es pública/os quienes forman parte de la misma sociedad patriarcal que ha legitimado, naturalizado e invisibilizado el problema de la violencia contra las mujeres.

Hasta antes de 1979, el Estado Mexicano no consideraba un delito ni problema grave la violencia contra las mujeres. Es a partir de ese año cuando el Estado comenzó a hacer visible el asunto de inequidad entre hombres y mujeres una vez que se suscribió la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). Sin embargo, fue hasta la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993, que por primera vez se planteó la violencia contra las mujeres como una violación específica de derechos humanos y por lo tanto como un tema que requería de legislación y políticas particulares.

De este modo, es hasta la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención Belén do Pará, ratificada en 1998 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 19 de enero de 1999, que se toman medidas más contundentes por parte del Estado para dar respuesta a este complejo problema. Uno de los resultados más representativos de esto fue la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, el 12 de enero del año 2001; el cual, tiene entre sus objetivos principales: *la promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia*.

Cabe destacar que la creación de instituciones, así como el haber suscrito dichas convenciones y protocolos internacionales no es suficiente para que se apliquen de forma inmediata los preceptos de estos instrumentos, esto es especialmente cierto, a nivel local. Para hacer efectiva su aplicación es

necesario, en principio, llevar a cabo el proceso de armonización legislativa, de manera que se hagan compatibles las disposiciones federales y estatales con lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos. Por otra parte, se requiere de un proceso de sensibilización y capacitación para que las/os servidoras/es pública/os que brindan la atención directa en los casos de violencia contra las mujeres puedan actuar con conocimiento y en consecuencia de los nuevos preceptos.

Con respecto al proceso de armonización, por una parte, se requiere hacer las modificaciones necesarias de manera que los ordenamientos internos no contravengan esas disposiciones[5] y además se les dote de eficacia. Para ello, el poder legislativo requiere realizar tanto a nivel federal como local:

a) La derogación de normas específicas.
b) La abrogación de cuerpos normativos.
c) La adición de nuevas normas.
d) La reforma de normas existentes[6].

En este sentido, se hicieron modificaciones al marco jurídico mexicano y se han aprobado a nivel federal, La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el DOF el 2 de agosto de 2006; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), publicada el 1º de Febrero de 2007; y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas publicada el 27 de noviembre de 2007.

A nivel estatal y con la finalidad de dar cumplimiento a la Legislación Nacional, las Entidades Federativas han ido incorporando en sus legislaciones locales leyes administrativas, sanciones y consideraciones en los Códigos Penales que favorezcan la procuración e impartición de la justicia a las mujeres en situación de violencia.

Apenas en el primer trimestre del año en curso se logró que todas y cada una de las entidades federativas contaran con una Ley Estatal armonizada con la LGAMVLV; sin embargo, no es el mismo caso para la gama de leyes administrativas, o disposiciones en los Códigos Penales respectivos. Por ejemplo, apenas el 56% de los Códigos Penales consideran como delito sancionable la violación dentro del matrimonio y sólo el 81% de las Entidades Federativas incluye la figura de acoso u hostigamiento

[5] Es importante destacar que estos procedimientos, toda vez que se han suscrito los tratados internacionales de Derechos Humanos, no son de ninguna manera acciones optativas, sino que para realizar cualquiera de las acciones mencionadas es necesario cumplir con la obligación suscrita por el Estado Mexicano. De esta manera, progresivamente se ha ido avanzando en la modificación del marco jurídico nacional para hacer operativas las obligaciones asumidas a nivel internacional con el objetivo de atender, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

[6] La derogación de normas es la abolición parcial de una ley, privando sólo de vigencia a algunas de las normas que la misma establece o limitando su alcance de aplicación; por otra parte, la abrogación de cuerpos normativos en forma íntegra, priva de esta manera de vigencia a una ley o cuerpo normativo de manera completa. Las reformas adaptan las normas existentes al contenido del tratado.

sexual en el Código Penal. Igualmente, aún no se logra que el 100% de los Códigos Penales Estatales incluyan el delito de violencia familiar.

Cuadro 1 – Legislación Estatal en materia de violencia contra las mujeres en las Entidades Federativas[7].

Entidad Federativa	Leyes administrativas de atención, prevención y sanción de la violencia familiar	Violencia familiar tipificada en el código penal	Violación por cónyuge tipificado en el código penal	Acoso-hostigamiento sexual tipificado en el código penal	Violencia como causal de divorcio en los códigos civiles	Ley de Acceso a una vida libre de violencia aprobada
Aguascalientes	Si	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chiapas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Morelos	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Nayarit	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Sonora	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tabasco	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

[7] Sólo con respecto a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es que se cuenta con información hasta 2009, de las demás disposiciones la información está actualizada a 2008, de los documentos *Hombres y Mujeres en México, 2009* del INEGI con datos del Instituto Nacional de las Mujeres corte al 20 de noviembre de 2007 y el documento *Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de las Entidades Federativas* corte a diciembre de 2008 del Instituto Nacional de las Mujeres.

Entidad Federativa	Leyes administrativas de atención, prevención y sanción de la violencia familiar	Violencia familiar tipificada en el código penal	Violación por cónyuge tipificado en el código penal	Acoso-hostigamiento sexual tipificado en el código penal	Violencia como causal de divorcio en los códigos civiles	Ley de Acceso a una vida libre de violencia aprobada
Zacatecas	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Total	**100%**	**94%**	**56%**	**81%**	**100%**	**100%**

Fuente: Adaptación propia con datos de INEGI, 2009 e INMUJERES, 2008.

Si bien las legislaciones locales presentan coincidencias con la legislación federal y todas argumentan estar basadas en la LGAMVLV, la CEDAW y la Convención Belén do Pará, esto en sí mismo no garantiza la efectividad en la aplicación de las leyes. Por ejemplo, cabe destacar que no todas las leyes contemplan la reparación del daño a las víctimas, las órdenes de protección, ni las figuras de hostigamiento y de acoso sexual. Dentro de las leyes que sí contemplan estos dos delitos, son pocas las que son puntuales y armónicas con LGAMVLV o las que claramente diferencian un delito del otro[8].

Una omisión importante en las leyes estatales es la relacionada con las mujeres que padecen de doble o triple discriminación, es decir, que además de la discriminación basada en género son discriminadas por su condición étnica, -como las mujeres indígenas-, por su condición física o etaria, -discapacitadas, adultas mayores-, o por su estatus migratorio, en cuyo caso la discriminación que padecen se ve aumentada por estas variables. Es importante señalar que en este rubro, particularmente respecto a las mujeres indígenas, incluso la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, presenta algunos vacíos al respecto (CEAMEG[9]; 2008).

Por otra parte, la promulgación de los respectivos Reglamentos en los Estados es muy deficiente, de tal manera que se cuenta con la Ley General, pero es inoperante al no contar con su debido reglamento ni con el sistema estatal público que la ejecute.

Una de las disposiciones contempladas en la Ley General es la conformación de un *Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*[10], cuyo objetivo es coordinar la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Este mismo sistema tendría que conformarse a nivel local en cada Entidad Federativa, sin embargo, sólo 66% de las

[8] Ver Anexo II para una comparación de las legislaciones locales, los aspectos que éstas contemplan para normar y el grado de avance que reflejan en términos de armonización.
[9] CEAMEG es el Centro De Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que entró en funciones en Agosto de 2006.
[10] Lo integran la Secretaría de Gobernación, quien lo preside; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Seguridad Pública; la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Salud; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas y el Instituto Nacional de las Mujeres, quien ocupa la Secretaría Ejecutiva del Sistema. El Sistema inició sus funciones el 3 de abril de 2007.

Entidades Federativas cuenta con su sistema estatal y apenas el 34% ha publicado el Reglamento que hace operativa la respectiva Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Por lo que a pesar de que ya están instalados algunos Sistemas Estatales para atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, sin reglamento resultan inoperantes toda vez que son los reglamentos los que posibilitan que las leyes sean aplicadas y se emitan sanciones por no acatarlas.

Cuadro 2 – Reglamentos y Sistemas Estatales de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia en las Entidades Federativas 2009.

Entidad Federativa	Denominación Reglamento	Fecha de Publicación	Denominación sistema	Instalación del Sistema
Aguascalientes	Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes	11 de marzo de 2008	Sistema Estatal para la Erradicación de la Violencia de Género contra las mujeres	7 de marzo de 2008
Baja California	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	No cuenta con Sistema	ND
Baja California Sur	Reglamento de la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	20 de enero de 2009	Sistema Estatal para Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.	7 de agosto de 2008.
Campeche	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Coahuila	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Colima	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Chiapas	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Red de Atención Integral a Víctimas	3 de marzo de 2008
Chihuahua	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Sistema Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	6 de marzo de 2008
Distrito Federal	Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia para el Distrito Federal	26 de febrero de 2009	Sistema de Coordinación Interinstitucional para las Medidas de Prevención y Atención	18 de julio de 2008
Durango	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Consejo Estatal de Prevención, Atención, sanción y Erradicación de la Violencia de Género.	19 de abril de 2008
Guanajuato	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Guerrero	Reglamento del sistema Estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.	5 de diciembre de 2008	Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres.	2 de abril de 2008.
Hidalgo	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Jalisco	Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco	1 de noviembre de 2008	Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y las Niñas	25 de agosto de 2008
México	Reglamento de la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Estado de México	18 de febrero de 2009	Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y las Niñas	19 de enero de 2009
Michoacán	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Morelos	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	2 de enero de 2008

Entidad Federativa	Denominación Reglamento	Fecha de Publicación	Denominación sistema	Instalación del Sistema
Nayarit	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Nuevo León	Reglamento de la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	25 de abril de 2008	Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres.	30 de noviembre de 2007
Oaxaca	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Sistema Estatal para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres	11 de septiembre de 2008.
Puebla	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Consejo Estatal para la Atención de la Violencia Familiar	5 de marzo de 2008.
Querétaro	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Quintana Roo	NO CUENTA CON REGLAMENTO	Sí	Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres.	14 de diciembre de 2007.
San Luis Potosí	Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí.	19 de enero de 2008.	Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	29 de noviembre de 2007.
Sinaloa	NO CUENTA CON REGLAMENTO	Sí	Sistema Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	8 de marzo de 2008.
Sonora	Sí	Sí	Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia.	19 de diciembre de 2007
Tabasco	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Tamaulipas	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	4 de agosto de 2008
Tlaxcala	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	Sistema Estatal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia.	7 de marzo de 2008.
Veracruz	Sí	2 de marzo de 2009.	Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y las Niñas	8 de mayo de 2008.
Yucatán	Reglamento de La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libra de Violencia del Estado de Yucatán	11 de junio de 2008	Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	20 de julio de 2008
Zacatecas	NO CUENTA CON REGLAMENTO	ND	NO CUENTA CON SISTEMA	ND
Total	**11 cuentan con reglamento**		**21 cuentan con sistema**	

ND: No disponible. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de las Mujeres, 29 de enero de 2009 y Páginas Oficiales de los Congresos de las Entidades Federativas hasta el 28 de agosto de 2009.

Por otro lado, se sigue careciendo en los Códigos Penales de la adecuación para derogar las causas que aumentan o disminuyen la responsabilidad criminal por aspectos tan subjetivos como la moral o el honor, mediante los cuales se puedan justificar violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

A pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades de las/os Servidoras/es Públicas/os y que el Código Penal Federal contemplan diversas sanciones administrativas y penales respectivamente en caso de incumplimiento de normas, incluyendo aquellas que refieren a violencia contra las mujeres,

conforme a la información disponible, sólo 11 Entidades Federativas cuentan con legislaciones para sancionar a funcionarias/os que omitan la aplicación de alguna norma al respecto[11] (INMUJERES; 2008).

Es importante señalar que aún cuando se llega a denunciar el delito de violencia familiar, no necesariamente se derivará de ella una sentencia contra el agresor, y tampoco se tiene garantizada la reparación del daño a favor de la víctima, pues en las diferentes etapas del proceso penal influyen las decisiones de las/os agentes de los Ministerios Públicos y Jueces para determinar primero, si se acredita la existencia del delito y segundo, la culpabilidad o no de los presuntos responsables.

Como muestra, el siguiente cuadro presenta un constante aumento en los casos registrados de delitos de violencia intrafamiliar en el periodo 2004 a 2007[12], con lo cual habría que revisar y evaluar las estrategias de prevención implementadas y, además como se percibe para el último año, cerca del 17% de los casos no se continúan debido a la falta de elementos para procesar o debido a la extinción de la acción penal.

Cuadro 3 – Número, porcentaje y distribución porcentual de presuntos delincuentes de violencia intrafamiliar por situación jurídica del agresor 2004 a 2007 (Fuero Común).

Año	2004			2005			2006			2007		
Situación Jurídica	Total	Hombres	Porcentaje	Total	Hombres	Porcentaje	Total	Hombres	Porcentaje	Total	Hombres	Porcentaje
Total auto término constitucional	1,799	1,642	91.27%	2,148	1,962	91.34%	2,439	2,213	90.73%	3,003	2,748	91.50%
Formal Prisión	1,524	1,389	91.14%	1,762	1,605	91.08%	1,974	1,777	90.02%	2,324	2,100	90.36%
Sujeción a proceso	32	32	100%	62	54	87%	75	73	97.33%	174	164	94.25%

[11] La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidoras/es Públicas/os establece en su Artículo 6º que: "*Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas".* Diario Oficial de la Federación 28/05/09.

[12] Si bien resulta sumamente complejo, debido a la falta de información (datos históricos contra los cuales comparar) poder estimar el aumento real o no en este tipo de delitos cometidos, llama la atención que se reporte este aumento en procesados toda vez que la Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada por el INEGI e ICESI reportó que de las personas que fueron víctimas de algún delito un 79% no acudieron a denunciar; se estimó también que este porcentaje se eleva a un 87% de no denuncia al incluir el porcentaje en el que no se inició una averiguación previa. Por tanto, resulta indicativo este aumento en delitos procesados, independientemente de que se llegara a una sentencia condenatoria y a la reparación o no del daño, pues de acuerdo a los datos de la encuesta mencionada, el 87% de los delitos cometidos en 2007 no llegaron a la Averiguación Previa. Para más información consultar: www.icesi.org.mx.

Año	2004			2005			2006			2007		
Situación Jurídica	Total	Hombres	Porcentaje	Total	Hombres	Porcentaje	Total	Hombres	Porcentaje	Total	Hombres	Porcentaje
Libertad por falta de elementos para procesar	170	153	90%	214	201	93.92%	249	225	90.36%	269	253	94.05%
Extinción de la acción penal	73	68	93.15%	110	102	92.72%	141	138	97.87%	236	231	97.88%

Fuente: CEAMEG a partir de la consulta interactiva de datos de INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, datos de juzgados de primera instancia en material penal, 2004 a 2007.

Cabe destacar que estos datos precisamente aluden a la complejidad y a los límites que tiene la publicación de leyes y reglamentos para responder a esta problemática. Muchas de las acciones penales, carecen de elementos que permitan desahogar los procesos; primero, porque no se toman en tiempo y forma las evidencias que las mujeres presentan y por otra parte, el desequilibrio de poder entre los miembros de la pareja y la frecuente dependencia económica y/o emocional de las mujeres hacia sus parejas favorece que éstas se desistan de continuar la acción penal.

Por otra parte, la deficiente procuración e impartición de justicia para las mujeres en situación de violencia se puede evidenciar con la carencia de la información respecto al número de órdenes de protección otorgadas en casos de violencia contra las mujeres frente al número de órdenes solicitadas. De acuerdo a un informe de avances publicado por el INMUJERES, sólo 15 Entidades Federativas se encontraban integrando la información respecto a ese indicador al cierre de 2008[13].

Mención aparte merecen las mujeres que padecen de una doble o triple discriminación, como en el caso de las mujeres indígenas. Los códigos procesales de las Entidades Federativas contemplan que durante el procedimiento judicial se brinde la garantía de contar con un traductor para aquellas personas que no tengan como lengua base el idioma español. No obstante, de acuerdo a la información disponible, solamente en 15 Entidades Federativas se contempla la presencia de traductores en los procedimientos judiciales[14].

Es importante mencionar que no se cuenta con información acerca de cuántos procesos penales existen en función de las denuncias hechas por violencia contra las mujeres. Apenas 7 entidades

[13] INMUJERES (2008) Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belem do Pará" (MESECVI). Informe de Indicadores 2008. México.

[14] Las entidades son: Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán (INMUJERES / MESECVI 2008).

federativas reportan contar con algunos datos estadísticos al respecto. Tampoco se ha generado la información acerca del número de procesos sentenciados por violencia contra las mujeres con respecto al total de denuncias realizadas. Finalmente, también se desconoce el número de procesos de feminicidio sentenciados por año con respecto al total de casos registrado; sólo 5 entidades federativas cuentan con algún dato respecto a esto último.

La Secretaría de Seguridad Pública, está encargada de la integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de violencia contra las Mujeres. Este Banco Informático tiene programada su instauración en 4 fases: 1ª Atención (2008-2009); 2ª Prevención (2010); 3ª Sanción (2011); 4ª Erradicación (2012). De modo que, por todo lo aquí planteado, es sumamente complejo medir el grado de respuesta en materia de procuración e impartición de justicia a las mujeres que viven en situación de violencia si no se cuenta con información actualizada y desagregada. No es posible conocer la magnitud real del problema debido a la carencia de esta información.

A pesar de la promulgación de Leyes como la LGAMVLV uno de los problemas para poder hacer efectiva la procuración de justicia a las mujeres que viven en situación de violencia, es que siguen persistiendo contradicciones normativas, lagunas legislativas, falta de certeza en la observancia y aplicación de las normas, el debilitamiento y la falta de efectividad de los derechos, así como dificultades para su aplicación y exigibilidad. Todo esto fomenta la impunidad al permitir la interpretación de la norma de manera discrecional y personal.

Si bien se cuenta con programas de sensibilización y capacitación para las y los profesionales y servidoras/es públicas/os encargadas/os de procurar e impartir justicia, no hay aún mecanismos ni indicadores que permitan medir los resultados en materia de sensibilización y capacitación y cómo estas acciones inciden o no en una correcta aplicación de la ley y, sobre todo, en abatir el problema.

INSTANCIAS DE MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON LIMITACIONES INSTITUCIONALES

Otro factor que contribuye a la capacidad institucional limitada frente al problema de la violencia contra las mujeres son las limitaciones institucionales de las propias instancias de mujeres en las entidades federativas (IMEF). Por una parte, el carácter de instancia descentralizada y en algunos casos sectorizada a ciertas Secretarías, restringe el margen de maniobra de las IMEF ya que no cuentan con el nivel de autoridad para la exigibilidad de cumplimiento de ciertas normas y procesos en las que están implicadas otras instancias.

Es importante subrayar que las IMEF no son la única instancia que puede o tiene la facultad de brindar la atención necesaria a las mujeres que viven en situación de violencia, se requiere, como está

estipulado en los modelos y protocolos, de una colaboración interinstitucional, la cual, desafortunadamente no se lleva a cabo en 38% de las IMEF[15].

Este hecho, está muy relacionado con la falta de sensibilización y capacitación en el manejo de la perspectiva de género de las/os profesionales y servidoras/es públicas/os no sólo de las IMEF sino en general de las instancias que atienden el problema de la violencia contra las mujeres, como las instancias de procuración e impartición de justicia y los servicios de salud. Por una parte, las IMEF se ven afectadas, no sólo por la falta de personal capacitado para atender este problema sino también por la falta de continuidad del mismo. De esto se deriva una falta de aplicación de criterios y metodologías homogéneas de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres.

Un área de oportunidad muy importante es la relacionada con las acciones de sensibilización y capacitación a profesionales y servidoras/es públicas/os, donde las IMEF prácticamente en su totalidad reportan sus avances en términos de la asistencia a los procesos de capacitación, mas no se hace referencia al impacto que esto tiene en el desempeño de los servidores/as público/as. No se reporta el número de denuncias o algún indicador que dé cuenta de la calidad de la atención y el seguimiento a los casos de mujeres en situación de violencia que acuden en busca de apoyo.

Este aspecto es sumamente relevante, toda vez que las IMEF no tienen como única tarea atender el problema de la violencia contra las mujeres; tanto por lo que el tratamiento del problema rebasa claramente su competencia, y es para lo que están las instancias de procuración e impartición de justicia, así como aquellas que brindan los servicios de salud, entre otras), y como está estipulado en su razón de ser, las IMEF son las instancias encargadas principalmente de: *"Promover y fomentar las condiciones que den lugar a la no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país"* como está planteado en el objetivo general del INMUJERES[16].

De manera que el seguimiento de acciones tendría que estar dirigido a los indicadores que se mencionaron anteriormente y no a cuántas personas reciben la capacitación o cuántas capacitaciones se imparten, de manera que verdaderamente se respondiera a ese amplio objetivo de las IMEF y para el cual se requiere llevar a cabo una multiplicidad de acciones, que no necesariamente tienen todas que ver con la violencia.

[15] Este dato se obtuvo del cuestionario diseñado y enviado a las IMEF expresamente como parte de este diagnóstico y que se describe con mayor detalle en la segunda parte de este documento.
[16] Ver www.inmujeres.gob.mx

Con respecto a los recursos financieros, es importante mencionar como está documentado en el informe de Caminos Posibles[17], que las IMEF reportan insuficiencia de recursos e infraestructura para poder realizar de manera óptima sus acciones y ejecutar programas. Sin embargo, al parecer, en la revisión de presupuestos asignados, la escasez de recursos no es el problema central. De manera que habría que ahondar en el análisis de la distribución y ejercicio de los mismos; pues como se mencionó anteriormente, hay un gran consenso entre las direcciones de las IMEF acerca de que hace falta una mayor cantidad de recursos y presupuesto para llevar a cabo las acciones.

En este panorama se destaca que aún es insuficiente la formación de cuadros de profesionales sensibilizados y con formación en el manejo de la perspectiva de género para dar respuesta al problema de la violencia contra las mujeres, con lo cual, los modelos y protocolos no son aplicados de manera eficiente y respondiendo a las necesidades de las mujeres. De hecho, en la evaluación externa del PAIMEF de 2007 una de las recomendaciones hechas al programa fue: *16. Exigir y garantizar que el personal que ofrezca las terapias psicológicas y la asesoría jurídica sea personal profesional en el tema*[18].

ESCASA Y DEFICIENTE OFERTA INSTITUCIONAL DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE ATENCIÓN DIRECTA A LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece que la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento de un Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres. Forman parte de éste, las y los titulares de:

I. La Secretaría de Gobernación, quien lo preside;
II. La Secretaría de Desarrollo Social;
III. La Secretaría de Seguridad Pública;
IV. La Procuraduría General de la República;
V. La Secretaría de Educación Pública;
VI. La Secretaría de Salud;
VII. El Instituto Nacional de las Mujeres, quien ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema;
VIII. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;
IX. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y
X. Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

[17] Caminos Posibles Investigación, Capacitación y Desarrollo S. C. e Instituto Nacional de Desarrollo Social (2007) ***Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las políticas y programas contra la violencia familiar en los institutos e instancias de la mujer en México***. INDESOL / Caminos Posibles S.C. México.
[18] Instituto Nacional de Salud Pública / Informe Final, 2008.

Cada una de estas instancias tiene como tarea atender el problema de la violencia contra las mujeres y cuentan con presupuesto asignado para desarrollar acciones de acuerdo con sus atribuciones. Las instancias implicadas en la atención de la violencia contra las mujeres se pueden dividir entre aquellas instancias de procuración de justicia (Agencias del Ministerio Público, Juzgados y Tribunales); las que brindan servicios de apoyo psicológico y legal; las que brindan servicios de salud y, las que ofrecen acogida, como los refugios temporales para mujeres y sus hija/os en situación de violencia.

Cuadro 4– Resumen: Tipos de oferta pública de atención a la violencia contra las mujeres.

Institución		Programa	Fecha de creación	Objetivos	Cobertura
(1) Procuraduría General de la República (PGR)	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con actos de Violencia contra las mujeres en el país (FEVIM).	No hay un programa como tal sino diversas acciones que responden a los objetivos señalados.	16 de febrero de 2006	1) Generar una cultura de respeto al derecho de las mujeres por una vida libre de violencia en los ámbitos de procuración de justicia federal y local 2) Establecer las bases para que la Procuraduría General de la República cuente, en su estructura orgánica reglamentaria, con una instancia permanente para la atención de la violencia contra las mujeres.	Todo el país por centros regionales: Norte: Ciudad Juárez Chihuahua. Centro: Distrito Federal. Sur: Tapachula, Chiapas.
	Agencias del Ministerio Público del Fuero Federal.	**	**	En este caso no se trata de un programa como tal, sino que la agencia esté capacitada para dar una respuesta eficaz ante el problema.	157 distribuidas en las 32 EF
	Agentes del Ministerio Público del Fuero Federal.	**	**	Son las y los agentes que tendrían que saber responder de manera eficaz para procurar justicia a las mujeres violentadas.	1481 distribuidos/as en las 32 EF.
(2) Procuradurías Generales de Justicia de los Estados.	Agencias del Ministerio Público del Fuero Común	**	**	En este caso no se trata de un programa como tal, sino que la agencia esté capacitada para dar una respuesta eficaz ante el problema.	3374 distribuidas en las 32 EF
	Agentes del Ministerio Público del fuero común.	**	**	Son las y los agentes que tendrían que saber responder de manera eficaz para procurar justicia a las mujeres violentadas.	7094 distribuida/os en las 32 EF.
(3) Secretaría de Salud	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	Programa de Atención a la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres.	2002	Contribuir, desde el sector salud, a reducir la violencia familiar, sexual y contra las mujeres y su consecuente impacto en la salud especialmente en las mujeres, las niñas y los niños.	Comenzó operando en 6 Entidades Federativas y actualmente tendría que estar implementado en todas. No hay información disponible para saber cuántas EF lo aplican.

Institución		Programa	Fecha de creación	Objetivos	Cobertura
(4 Refugios para mujeres Víctimas de la Violencia	Refugios temporales para mujeres y sus hijas e hijos en situación de violencia.	Programa de Atención a mujeres en situación de violencia.			32 Refugios.
(5) Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el adelanto de las Mujeres Víctimas de violencia de Género (Fondo MVVG) operado por instituto Nacional de las Mujeres				Canaliza recursos federales a dichos mecanismos a fin de que realicen acciones encaminadas a la atención a mujeres que sufren violencia, a través de centros de atención, líneas telefónicas y unidades de atención itinerantes.	Todo el país.

Uno de los principales inconvenientes que agrava la escasa y deficiente oferta institucional de servicios especializados de atención es que, por una parte, los modelos de atención resultan insuficientes o no actualizados y por la otra, es que si bien existe un Modelo Integrado para la Atención a las Mujeres en Situaciones de Violencia Familiar y Sexual en el Sector Salud regulado por la Norma Oficial Mexicana 190 (NOM-190-SSA1-1999), éste no se aplica de manera sistemática. A pesar de las acciones de capacitación para la aplicación del protocolo de la Norma, el Modelo forma parte de las rutinas de muy pocos centros médicos hospitalarios de la Secretaría de Salud de algunas ciudades[19].

Este Modelo propone la colaboración interinstitucional e intersectorial; sin embargo, en términos generales el procedimiento de la Norma no ha logrado instituirse como procedimiento generalizado. El Modelo Integrado cuenta con estrategias y líneas de acción definidas tanto para la prevención como para la detección primaria de violencia y está diseñado para ser una ruta crítica para todas las instancias que reciben y atienden a las mujeres en situación de violencia. En el caso de las IMEF, el Modelo se sigue de manera irregular por las diferentes entidades para la atención, y en el caso de la detección, prácticamente no se aplica.

A través de los cuestionarios contestados por las IMEF, se encontró que 47% de éstas reporta no contar con un protocolo o modelo de atención a la violencia contra las mujeres y apenas un 22% indica contar con algún modelo o protocolo para la detección. Como se mencionó anteriormente, contar con el protocolo o el modelo ya sea de atención o de detección no garantiza que en realidad sean empleados dado que se requiere también contar con el personal calificado para ello; sin embargo, es indicativo de la necesidad de fortalecer este aspecto entre las IMEF.

[19] La falta de cooperación interinstitucional que reportan las IMEF en los cuestionarios evidencia este aspecto.

Lo mismo sucede en el caso de los refugios temporales que atienden a mujeres y a sus hijas/os que requieren salir de sus hogares para preservar su seguridad, no cuentan con un modelo de atención y seguimiento sistematizado que se aplique tanto en los refugios de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como en los gubernamentales de manera homogénea. Cabe destacar que estos refugios iniciaron como iniciativa de las OSC en Aguascalientes, Nuevo León, Michoacán y el Distrito Federal. En 1999 se realizó el primer Encuentro de Refugios con la finalidad de compartir experiencias, conocimientos, estrategias de acción, referencia de casos, herramientas y técnicas utilizadas en la atención a las mujeres.

Actualmente existen 64 refugios en todo el país, de los cuales 34 son operados únicamente por OSC y el resto son de dependencias públicas (DIF municipales o estatales, PGJ, e IMEF) y en algunos casos son operados de manera conjunta por entidades gubernamentales y civiles.

Desde el año 2002, la Red Nacional de Refugios ha estado trabajando en el diseño y mejora continua de un *Modelo de Atención a Mujeres en Situación de Violencia* y se editó en ese mismo año una carpeta con el *Manual de Procedimientos para Centro de Atención y Refugio para mujeres*[20]. Sin embargo, apenas en julio de 2009[21] se propuso en el Senado la iniciativa para aprobar el punto de acuerdo que solicita al titular de la Secretaría de Salud información que determine la pertinencia y procedencia sobre la promulgación de una Norma Oficial Mexicana para el establecimiento y operación de los Refugios para Mujeres, sus hijas/os en situación de violencia.

Es decir, a diferencia del Modelo Integrado de Prevención y Atención a la violencia familiar y sexual (MPyAVF) descrito en la Norma Oficial 190 para la Secretaría de Salud y que debe aplicarse en todo el país, en el caso de los albergues y refugios no se cuenta con un modelo único que esté regulado a través de una Norma Oficial.

El contar con el modelo nacional no es garantía de que las y los funcionarias/os lo conozcan y lo apliquen adecuadamente a nivel estatal y/o municipal pero si es un primer paso para poder iniciar acciones que contribuyan a resolver el problema. Finalmente, también es importante subrayar que aunque se cuente con el MPyAVF, sólo 17 entidades operan realmente un modelo de atención.

NO RECONOCIMIENTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO PROBLEMA

Uno de los principales inconvenientes con la oferta de servicios de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres, es que ésta sólo cubre a una fracción limitada de la población que lo requiere y demanda. En gran medida esto se relaciona con la legitimidad que tiene la violencia contra

[20] Consultar: www.rednacionalderefugios.org.mx
[21] Punto de acuerdo disponible en: http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/06/10/1&documento=64

las mujeres en nuestra sociedad, ya que al ser vista como “algo normal”, desalienta que las mujeres busquen ayuda y menos aún que denuncien a sus agresores.

De acuerdo con la ENDIREH 2006, 81.6% de las mujeres casada o unidas que han sido violentadas física o sexualmente a lo largo de su relación por parte de su pareja no denunció el hecho ante ninguna autoridad. Esto se debió principalmente a que consideran el hecho como “*algo sin importancia*”. Cabe destacar que, de acuerdo a los datos de esta encuesta, más del 13% de las mujeres en situación de violencia desconocen sus derechos, o no saben que podían denunciar (10.5%) o piensan que su esposo tiene derecho a reprenderlas (2.9%) (ENDIREH, 2006).

Esto en parte es reforzado por las imágenes estereotipadas de las mujeres que los medios de comunicación refuerzan constantemente, e incluso presentan a las mujeres como meros objetos sexuales para promocionar cualquier tipo de producto (lo que en sí mismo es un acto violento) y además, los eventos que tienen que ver con violencia ejercida contra ellas, no sólo se minimiza, justifica y hasta trivializa –en forma de chistes- sino que además les atribuye la culpa a las propias mujeres de ser las causantes o “provocadoras” de los actos violentos en su contra.

Este último hecho, es el que ha impedido que se lleven a cabo investigaciones serias con respecto por ejemplo, a los feminicidios, pues las desapariciones de las mujeres son vistas como “escapadas con el novio” y una vez que las mujeres resultan golpeadas o muertas las notas respecto a esto no pasan de calificar los hechos como “crímenes pasionales”, quedando en lo anecdótico y eludiendo el aspecto de carácter estructural y violento de los hechos.

La legitimidad del ejercicio de la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones es patente como muestran los siguientes datos.

Cuadro 5- Porcentajes de tipo de violencia en mujeres mayores de 15 años casadas o unidas por Entidad Federativa, 2006.

Entidad Federativa	Total	Tipo de Violencia			
		Emocional	Económica	Física	Sexual
Aguascalientes	43.7	34.8	27.6	10.4	6.9
Baja California	30.6	24.5	15.1	9.1	3.6
Baja California Sur	31.7	23.7	17.8	7.9	4.2
Campeche	32.7	26.1	18.8	9.8	3.8
Coahuila	30.8	23.0	19.4	9.0	4.4
Colima	50.0	41.8	27.8	12.5	7.5
Chiapas	28.2	22.3	11.2	7.7	3.4
Chihuahua	42.7	36.4	22.0	9.1	5.1
Distrito Federal	41.2	33.7	24.3	10.9	6.5
Durango	47.9	40.6	26.3	11.8	6.9

Entidad Federativa	Total	Tipo de Violencia			
		Emocional	Económica	Física	Sexual
Guanajuato	32.0	25.3	19.9	8.7	6.2
Guerrero	39.3	29.9	24.5	11.3	7.0
Hidalgo	39.6	31.6	24.8	10.2	6.5
Jalisco	52.2	44.2	30.8	9.2	7.8
México	52.6	41.6	30.1	12.7	7.5
Michoacán	35.3	26.4	21.4	10.6	6.6
Morelos	41.9	32.5	25.6	8.9	6.4
Nayarit	38.0	30.9	22.5	9.0	6.7
Nuevo León	32.9	26.1	18.8	8.2	3.8
Oaxaca	38.1	30.0	20.0	12.7	6.3
Puebla	41.1	34.7	22.2	11.4	5.7
Querétaro	34.3	27.5	20.8	8.4	5.8
Quintana Roo	34.7	26.3	19.8	11.2	4.5
San Luis Potosí	36.4	29.3	20.6	9.0	4.6
Sinaloa	38.3	29.6	23.0	7.6	5.9
Sonora	39.7	31.4	24.0	8.3	6.3
Tabasco	44.9	35.4	25.9	14.0	6.0
Tamaulipas	33.4	26.8	18.4	7.5	5.6
Tlaxcala	36.9	28.9	22.2	10.1	5.2
Veracruz	35.1	27.8	20.0	10.8	5.3
Yucatán	34.6	26.8	19.4	8.7	5.6
Zacatecas	36.8	28.6	20.9	11.3	5.9

NOTA: La suma de los porcentajes por tipos de violencia no coincide con el total de mujeres violentadas, pues cada mujer puede padecer uno o más tipos de violencia.

Fuente: CEAMEG, elaborada a partir de los tabulados de INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, (ENDIREH 2006).

Como se puede observar, la violencia emocional es la más frecuente en todas las entidades federativas. El Estado de México registra el porcentaje de incidencia más alto y se encuentra en los primeros cinco lugares de incidencia para todos los tipos de violencia registrados.

El estado de Jalisco ocupa el primer lugar en violencia emocional, económica y sexual. Mientras que Tabasco reporta el mayor porcentaje de violencia física; Colima ocupa el segundo lugar en violencia emocional y sexual. Por su parte, el Estado de México y Oaxaca comparten el segundo lugar en porcentaje de violencia física.

En total, las cinco entidades federativas que reportan el mayor porcentaje de violencia son: Estado de México, Jalisco, Colima, Durango y Tabasco, en ese orden. Sólo en estas cinco entidades se reporta que el porcentaje de mujeres mayores de 15 años que sufren violencia oscila entre 44 y 52%. Cada uno de estos Estados, pertenece a una región distinta del país por lo que más que hablar de la concentración del problema en algunas zonas, estos datos muestran que es un problema generalizado.

ESCASA COORDINACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES

Otro de los problemas que limitan la respuesta institucional ante el problema de la violencia contra las mujeres es la escasa o nula coordinación interinstitucional y con otros actores sociales, por ejemplo, de la sociedad civil organizada. Las Instancias de mujeres de las entidades federativas reportan pocas vinculaciones para brindar sus servicios de atención, particularmente, para llevarlos más allá de las ciudades capitales de las entidades federativas.

En el caso de atención a la violencia el 69% de las IMEF reporta que se vincula a otras instancias públicas para brindar sus servicios. Sin embargo, no hay vinculaciones o son muy pocas en el caso de trabajo conjunto, por ejemplo con instancias académicas (universidades, centros de investigación) para la realización de diagnósticos, seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas. Cabe destacar, que las IMEF no reportaron prácticamente ninguna vinculación con los programas de prevención que se impulsan desde otras instancias como la SEP.

1.2. EFECTOS

PÉRDIDA DE CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES Y NO EJERCICIO DE DERECHOS

El principal efecto de la capacidad institucional limitada frente al problema de la violencia contra las mujeres es la pérdida de credibilidad en las instituciones; lo que a su vez, favorece que se desaliente la denuncia y por ende no ejerzan sus derechos. Con ello, además, se establece un círculo vicioso difícil de romper toda vez que vuelve a quedar oculta la magnitud y características del problema de la violencia ejercida en contra de las mujeres y la violación de sus derechos.

De acuerdo a la ENDIREH 2006, 18.4% de las mujeres casadas o unidas que fueron violentadas física o sexualmente a lo largo de su relación por su pareja realizaron alguna denuncia. Es decir, en 81.6% de los casos de violencia contra las mujeres ni siquiera se inicia un proceso para la procuración de justicia (INMUJERES; 2008).

Un hecho que agrava esta problemática es la carencia, en la mayoría de las legislaciones estatales, de disposiciones legales que contemplen la reparación del daño a las víctimas, con lo cual, tiene poco o nulo sentido acudir a una instancia de procuración de justicia.

Cabe destacar que la autoridad a la que más se acude es al Ministerio Público. No obstante, dada la falta de cultura de registro de servicios prestados en otras instancias públicas no se puede garantizar que las mujeres en situación de violencia hayan acudido o no a otras instancias –como la policía

preventiva-. De manera que siendo el Ministerio Público quien posee formatos de denuncia y/o constancias de hechos, es la instancia con mayor índice de denuncia.

Cabe destacar el caso de Durango, que se encuentra entre los primeros 5 estados con mayores índices de violencia contra las mujeres y, al mismo tiempo, se encuentra en los primeros lugares donde no se denuncia ante ninguna autoridad. Un panorama similar se presenta en el caso de Jalisco. Estos ejemplos ponen en evidencia la falta de confianza en las instituciones públicas, ya que a pesar de tener el problema, las mujeres no acuden a éstas en busca de apoyo.

Cuadro 6- Porcentaje de Mujeres de 15 años y más, casadas o unidas y con algún incidente de violencia por Entidad Federativa según autoridad a la que acudió, 2006.

Entidad Federativa	Mujeres casada o unidas			
	Ministerio Público	Policía preventiva	Otra autoridad	Ninguna / No denunció
Nacional	10.3	3.7	5.3	80.7
Aguascalientes	8.7	8.2	3.2	80.0
Baja California	9.5	4.0	2.4	84.2
Baja California Sur	11.1	6.1	5.1	77.7
Coahuila	11.2	5.8	1.5	81.5
Colima	14.9	7.6	3.4	74.1
Chiapas	5.0	1.8	9.5	83.7
Distrito Federal	12.3	1.0	4.5	82.2
Durango	5.9	5.0	2.2	86.9
Guanajuato	10.7	7.5	6.2	75.7
Guerrero	6.8	3.2	5.0	85.0
Jalisco	7.4	5.1	3.5	84.0
México	13.4	1.6	8.2	76.8
Nayarit	8.0	4.5	5.8	81.7
Nuevo León	9.8	9.3	3.4	77.5
Puebla	8.6	2.1	3.4	85.9
Quintana Roo	16.2	8.2	5.9	69.7
San Luis Potosí	12.2	3.6	7.5	76.8
Sinaloa	2.7	3.0	6.6	87.8
Sonora	10.6	8.4	2.6	78.3
Tabasco	19.0	3.5	5.0	72.4
Tamaulipas	12.8	6.7	4.9	75.7
Tlaxcala	13.2	2.1	5.8	78.9
Veracruz	9.3	3.6	4.6	82.5
Yucatán	8.9	8.2	8.4	74.5
Zacatecas	10.4	4.8	3.9	81.0
Estados faltantes	8.7	3.4	4.8	83.1

Fuente: CEAMEG, elaborada a partir de los tabulados de INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, (ENDIREH 2006).

Asimismo, las mujeres ven limitado seriamente el ejercicio de sus derechos, como es posible constatar cuando se revisa el por qué no denunciaron las agresiones físicas o sexuales por parte de sus parejas. 38.5% consideró que se trató de "*algo sin importancia*"; 13.7% para que su familia no se enterara; 10.5% no sabía que podía denunciar; 8.4% no confía en las autoridades; 2.9% piensa que su esposo tiene derecho a reprenderla y un 2.4% fue convencida por su familia para que no denunciara.

Esto quiere decir que, además de que se desconoce el derecho de denunciar y demandar procuración de justicia, las mujeres violentadas parecen proteger primero a sus familias, ya sea evitando que terceros se enteren de la violencia existente o accediendo a las demandas de éstas para no denunciar, con lo que sus derechos quedan en último lugar así como su bienestar y seguridad. Percepciones y actitudes que claramente están más allá del ámbito de lo judicial y que se encuentran más bien en el ámbito de lo socio-cultural.

INEFICAZ EJERCICIO DE RECURSOS

Uno de los problemas que muchas veces es mencionado como un obstáculo para responder al problema de la violencia contra las mujeres, es que no se asignan presupuestos para los programas que se desean implementar. Sin embargo, analizando el presupuesto federal asignado durante el 2008 a las diferentes instancias que atienden el problema, se puede apreciar que los recursos existen, no obstante habría más bien que analizar cómo se aplican para afrontar esta problemática. Para el año 2008 se asignó un total de 1,415,700,000 pesos (mil cuatrocientos quince millones, setecientos mil pesos) destinados a la atención de este problema.

Cuadro 7- Presupuesto Nacional a los Programas de atención a mujeres afectadas por violencia[22]

Instancia[23]	Programa	Presupuesto en Pesos	Presupuesto en US Dólares
Poder Judicial	Formación, Capacitación y especialización de Ministros, Jueces, Secretarios de acuerdos y personal en materia de impartición de justicia	31,000,000.00	2,852,883.25
Secretaría de Gobernación	Creación del Fondo Nacional para la alerta de violencia de género.	15,000,000.00	1,380,427.28
	Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.	20,000,000.00	1,840,569.84

[22] Los datos provienen del Informe 2008 del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belem do Pará" y ahí se marcan como presupuesto total: 1,163,000,000.000 en pesos mexicanos y 107,029,136.23 en Dólares calculados al tipo de cambio del 31 de diciembre 2007 por tratarse del ejercicio fiscal 2008; sin embargo, al realizar los cálculos rubro por rubro como está desglosado en el informe, dan los totales señalados en este cuadro.

[23] Estas son las instancias para las cuales se encontró información disponible, para la CDI, por ejemplo, no se localizaron datos respecto a presupuesto específico para violencia contra las mujeres.

Instancia[23]	Programa	Presupuesto en Pesos	Presupuesto en US Dólares
	Promoción del ejercicio pleno de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, etiquetado al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.	5,000,000.00	460,142.46
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Fondo de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal a través de órganos interdisciplinarios encargados de brindar atención integral a víctimas de violencia de género.	112,300,000.00	10,334,799.65
Secretaría de Educación Pública	Programas de detección temprana y de atención integral para niñas, niños, y mujeres víctimas de violencia. Campaña de prevención y atención de la violencia contra las mujeres y el fondo SEP-CONACYT para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de violencia contra las mujeres.	40,000,000.00	3,681,139.68
	Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres.	30,000,000.00	2,760,854.76
	Programa de estudios para la prevención de violencia contra las mujeres.	45,000,000.00	4,141,282.00
Secretaría de Salud	Programa Piloto para fortalecer los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas con horarios de 24 horas.	32,100,000.00	2,954,114.59
	Instituto Nacional de Salud Pública. Diseñar el Programa de Preeducación de víctimas y agresores.	65,000,000.00	5,981,851.98
	Crear, implementar, desarrollar y garantizar la sustentabilidad de centros de refugio público, de las organizaciones sociales y privadas para recepción, orientación, prevención, protección y atención integral de las víctimas de violencia de género, etiquetado al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.	200,000,000.00	18,405,698.40
	Programa de Capacitación a todas las instituciones públicas del sector salud para aplicación de NOM190-SSA1-1999	10,000,000.00	920,284.92
Procuraduría General de la República	Investigar asesinatos y desapariciones de mujeres	166,300,000.00	15,304,338.22
	Programa Refugio de mujeres víctimas de violencia y de trata	70,000,000.00	6,441,994.44
Secretaría de Desarrollo Social	Rescate de Espacios Públicos.	60,000,000.00	5,521,709.52
	Hábitat (Construcción de 14 refugios para mujeres)	65,000,000.00	5,981,851.98
	Programa Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las mujeres.	200,000,000.00	18,405,698.40
Secretaría de Seguridad Pública	Integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres.	15,000,000.00	1,380,427.38
	Prevención del Delito Contra las Mujeres	15,000,000.00	1,380,427.38
	Capacitar a personal de las Instancias Policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres.	10,000,000.00	920,284.92
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros.	209,000,000.00	19,233,954.83
Total		**1,415,700,000.00**	**130,284,735.88**

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe 2008 publicado por INMUJERES, 2008.

En el Informe 2008 del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belem do Pará" de Inmujeres, estas son las únicas instancias mencionadas en la asignación del presupuesto federal para atender el problema de la violencia contra las mujeres en el año 2008, de igual manera, no se cuenta con información desglosada de cómo ejercerá cada programa este recurso en programas de atención a la violencia contra las mujeres. Por otra parte, queda el vacío de información respecto a los números que discrepan[24] pues no hay fuentes alternas que expliquen la variación de los datos expresados en un mismo informe.

Además del presupuesto asignado, como está señalado en el cuadro, hay algunas entidades federativas que aportan también parte de su presupuesto para la ejecución de programas estatales en el mismo sentido.

Finalmente, la cuestión de fondo en este tema debiera estar enfocada a la manera como ejercen esos recursos y a los mecanismos a través de los cuales se puedan medir los impactos generados por los programas y acciones implementados, para poder determinar, a partir de elementos más contundentes, si el presupuesto es suficiente o no para atender esta problemática.

LIMITADA Y DESIGUAL COBERTURA DE SERVICIOS

Por último, la capacidad institucional para hacer frente al problema de la violencia contra las mujeres se traduce en una desigual y limitada cobertura de los servicios de prevención, atención, detección y erradicación de la violencia contra las mujeres, con lo que el problema persiste y se agrava. No existen servicios de atención en todos los municipios, ni tampoco se cuenta con unidades itinerantes en todas las Entidades Federativas que puedan llevar a cabo acciones de prevención, detección y/o atención, como los siguiente datos muestran.

Cuadro 8 – Cobertura de los servicios de atención en las Entidades Federativas

Entidad Federativa	Instancias municipales de atención a la violencia contra las mujeres	Porcentaje de cobertura	Observaciones
Aguascalientes	Si	100%	En todos los municipios
Baja California	Sí	80%	En 4 de 5 municipios
Baja California Sur	Sí	80%	En 4 de 5 municipios
Campeche	Si	100%	En todos los municipios
Coahuila	Sí	31.57%	En 12 de 38 municipios

[24] En el total que reporta el propio informe y lo que da la suma en realidad.

Entidad Federativa	Instancias municipales de atención a la violencia contra las mujeres	Porcentaje de cobertura	Observaciones
Colima	Sí	70%	En 7 de 10 municipios
Chiapas	Sí	*	ND
Chihuahua	Sí	28.35%	En 19 de 67 municipios
Distrito Federal	Sí	100%	En las 16 delegaciones.
Durango	Sí	33.33%.	En 13 de 39 municipios.
Guanajuato	Sí	39.13%	En 18 de 46 municipios
Guerrero	Sí	35.80%	En 29 de 81 municipios.
Hidalgo	Sí	28.57%	En 24 de 84 municipios.
Jalisco	Sí	1.61%	En 2 de los 124 municipios
México	Sí	100%	En todos los municipios
Michoacán	No	0	No hay instancias municipales
Morelos	Sí	15.15%	En 5 de 33 municipios
Nayarit	Sí	30%	En 6 de 20 municipios
Nuevo León	Sí	ND	En algunos municipios (no especifica cuántos)
Oaxaca	Sí	*	ND
Puebla	Sí	0.92%	En 2 de 217 municipios.
Querétaro	Sí	22.22%	En 4 de 18 municipios.
Quintana Roo	Sí	100%	En todos los municipios
San Luis Potosí	Sí	100%	En todos los municipios
Sinaloa	Sí	100%	En todos los municipios
Sonora	No	0	No hay instancias municipales
Tabasco	Sí	82.35%	14 direcciones en 14 de los 17 municipios
Tamaulipas	Sí	37.20%	16 Institutos Municipales de la Mujer de 43 municipios
Tlaxcala	Sí	5%	En 3 municipios y en total son 4 unidades de atención de 60 municipios
Veracruz	Sí	21%	En 45 de 212 municipios
Yucatán	Sí	50%	En 53 de 106 municipios
Zacatecas	No	0	No hay instancias municipales
Total	**29**		**De las 29 entidades que dicen tener presencia en municipios, sólo el 20.7% tiene cobertura en todos los municipios de la entidad.**

Fuente: Elaboración propia a partir de FODA de Caminos Posibles, 2008 y cuestionarios.

Es importante mencionar que el 55% de las IMEF no atiende al 50% de los municipios de las entidades federativas. Hay casi un 10.3% que no realiza ninguna actividad en otros municipios fuera de la capital estatal y sólo un 20.7% tiene cobertura de servicios en todos los municipios[25].

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la propia LGAMVLV tiene vacíos respecto a mujeres que padecen de una doble o triple discriminación[26]. Tampoco, ni en los cuestionarios contestados ni en

[25] De acuerdo a la información obtenida por medio de los cuestionarios contestados por las propias IMEF.

la bibliografía revisada, se encuentra información disponible acerca de acciones de prevención, detección y atención específica para niñas, adolescentes y jóvenes, es decir, prácticamente no se menciona la existencia de programas diversificados de atención a cargo de las IMEF.

2. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

Actualmente se puede saber que el porcentaje de violencia ejercida en contra de las mujeres a nivel nacional oscila entre 28.2% y 52.6%[27] y, por una parte, la deficiente procuración e impartición de justicia impide operar una respuesta institucional acorde a las necesidades existentes. De manera muy reciente se comenzó a contar con los marcos jurídicos necesarios para poder dar respuesta, pero aún hace falta trabajar en muchos aspectos, particularmente en la armonización de las leyes administrativas y reglamentos[28] de forma que se puedan operar las disposiciones generales de repuesta a la violencia contra las mujeres y no se queden únicamente como enunciados inoperantes.

La alta tasa de ausencia de denuncias, (que oscila entre el 72.4% y el 87.8%) también alude a que falta aún mucho camino que recorrer en términos de la sensibilización y capacitación de las/os profesionales y servidoras/es públicas/os, pues se puede acudir a las instancias con la intención de levantar una denuncia y como resultado de la falta de sensibilización o conocimiento de las leyes por parte del personal encargado de ello no se concrete el acceso a la justicia por parte de las mujeres.

Un aspecto importante es que las instituciones encargadas de dar respuesta a este problema aluden una limitación de recursos financieros entre las causas que originan la limitada respuesta institucional. Sin embargo, esto no está comprobado dado a que se carece de mecanismos para medir que los recursos se estén ejerciendo de manera adecuada para incidir en la solución del problema.

Por otra parte, la respuesta institucional también se ha visto limitada debido a que no se reconoce la diversidad y particularidad de expresiones de la violencia que pueden incluso multiplicarse por factores como la etnia, la edad y la discapacidad. Por ejemplo, desde la propia LGAMVLV no se considera la especificidad de las mujeres indígenas y no todas las acciones de las IMEF incluyen programas diferenciados para mujeres adultas mayores, discapacitadas, jóvenes, niñas, de zonas rurales, etc. ni de atención ni de prevención por separado. Otro ejemplo es que sólo el 21% de las IMEF tiene cobertura de servicios de atención de la violencia en todos los municipios de las entidades.

---

[26] CEAMEG; 2008.
[27] Cifras de ENDIREH, 2006. Son cifras totales respecto a todos los tipos de violencia.
[28] Ver Anexo 2 acerca de los procesos de armonización legislativa de las entidades federativas.

Finalmente, también es importante destacar, que es muy poca la coordinación que se da entre instituciones públicas y entre éstas y organizaciones de la sociedad civil para dar una respuesta articulada al problema. En conclusión, se puede decir que la respuesta institucional frente al problema de la violencia contra las mujeres es muy limitada y no responde adecuadamente a la verdadera demanda y necesidad existente.

2.1. Población objetivo

DEFINICIÓN

La población objetivo del presente diagnóstico se define a través de la población que el Programa busca atender en el corto y mediano plazos, teniendo en consideración las limitaciones institucionales y financieras existentes. Establecido lo anterior, la población objetivo del Programa de Atención a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF) está conformada por las 32 Instancias de Mujeres de las Entidades federativas (IMEF) que pueden ser ya sea institutos o secretarías[29].

En la actualidad México cuenta con 30 institutos estatales de la Mujer, una Secretaría (Guerrero) y un Consejo (Estado de México). Por su naturaleza jurídica, 2% de las IMEF son descentralizadas, 12.5% descentralizados y sectorizadas a la Secretaría de Desarrollo Social estatal y 9.4% descentralizadas y sectorizadas a la Secretaría de Gobernación estatal.

Las competencias de las IMEF incluyen:

- La elaboración y ejecución de los Programas Estatales de las Mujeres,
- Generar estadísticas,
- Canalizar a las instancias correspondientes los casos de violencia;
- Operar y coordinar Refugios de mujeres violentadas en caso de que se cuente con ellos en la entidad,
- Apoyar y coadyuvar con las diferentes instancias de la administración pública federal, estatal y municipal en la formulación de políticas públicas gubernamentales, así como promoverlas en la sociedad;
- Proponer y promover la creación de Consejos o Institutos de la Mujer en cada uno de los Municipios del Estado;
- Promover el respeto entre hombres y mujeres;
- Promover los mecanismos que permitan ampliar las oportunidades educativas de niñas y mujeres en la educación escolar; promover la salud integral de las mujeres;

[29] El PAIMEF otorga recursos a los proyectos y programas que son presentados por las IMEF, siempre y cuando ésos cubran los requisitos solicitados por el mismo.

- Promover estudios e investigaciones para instrumentar un sistema de información, registro, seguimiento y evaluación de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad, entre otras.

Es decir, el quehacer de las IMEF tiene que ver tanto con aspectos de educación, salud, empleo, transformación de estereotipos culturales, promoción de la igualdad y la no discriminación y la respuesta a la violencia contra las mujeres. Es importante destacar el peso específico que tiene el apartado de respuesta a la violencia contra las mujeres que si bien es importante no es la tarea única ni primordial a la que debieran encaminarse todas las acciones de las IMEF.

CARACTERIZACIÓN

Esta sección ha sido elaborada con base a las respuestas obtenidas de un cuestionario diseñado expresamente con el fin de generar información actualizada respecto al estado que guarda el quehacer de las IMEF en su respuesta institucional al problema de la violencia contra las mujeres. El citado instrumento de investigación, una vez diseñado por la consultora, fue analizado y retroalimentado por la dirección del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF) con la intención de validarlo y asegurar la producción de información relevante para el presente diagnóstico. El análisis desarrollado en esta sección se hizo con base en la información recolectada por este instrumento. Este cuestionario constó de un conjunto de 18 preguntas abiertas y cerradas que debieron ser contestadas por las Directoras de las IMEF[30]. Para una mayor descripción y revisión del cuestionario se sugiere consultar el anexo 3 de este documento.

MARCO NORMATIVO Y ATRIBUCIONES DE LAS IMEF

Las acciones de respuesta al problema de la violencia contra las mujeres que las IMEF pueden emprender dependen por una parte de los marcos normativos que posibiliten y autoricen este quehacer, así como de las funciones que se asignen a cada instancia para la eficiente procuración e impartición de la justicia.

Las IMEF, gracias a las atribuciones que hace la LGAMVLV fortalecen su papel como promotoras de modificaciones en los marcos jurídicos para que se concreten los procesos de armonización. El 100% de las IMEF que respondieron el cuestionario, mencionan que han realizado algún esfuerzo para

[30] Además de los 3 cuestionarios que no se enviaron contestados, hubo 5 entidades federativas en las que el cuestionario no fue contestado por la Directora General de la IMEF. En 2 de ellos no se especificó quien lo contestó, en un caso fue contestado por 3 áreas de la IMEF y en los restantes 2 por coordinaciones de otras áreas propias de la IMEF.

modificar o crear marcos normativos que favorezcan la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Cabe destacar que sólo una cuarta parte (25%) de las IMEF reportaron en los cuestionarios haber elaborado las propuestas de reforma legislativa con base a diagnósticos de sus respectivas Entidades Federativas, de manera que éstas respondieran pertinentemente a las necesidades detectadas en cada una de ellas.

Asimismo, como reportan algunas de estas instancias, el carácter más bien normativo de las IMEF impide que puedan actuar de forma más contundente para que las disposiciones tanto legales como normativas sean observadas. Tal como expresa la IMEF de Chihuahua al abordar las limitantes en su trabajo de detección: *Falta de exigencia por parte de las autoridades del Sector Salud para que el personal médico aplique los lineamientos de la NOM 046 al 100%.*

Al mismo tiempo, aunque se cuente con el marco normativo, la falta de sensibilización produce que: *En la mayoría de las Dependencias y Órganos Político Administrativos, el cumplimiento de la LAMVLVDF, así como el seguimiento respecto del mismo, se percibe como una obligación que sólo atañe a las áreas responsable del tema de género o de brindar atención a mujeres y, no como una obligación, cuyo cumplimiento efectivo dependen de todas y cada una de las áreas que conforman dichas Dependencias y Órganos Político Administrativos,* como mencionó la instancia del Distrito Federal.

El carácter normativo de las IMEF resulta ambivalente para la mayoría de ellas, dado que muchas de ellas no cuentan con estructuras municipales sólidas que posibiliten canalizar la atención de casos de violencia familiar a estas instancias. Pero tampoco se asume la obligación plena de dar este servicio estatalmente (Caminos Posibles, A.C.; 2007). Resulta preocupante, en términos de cobertura, que únicamente el 22% de las IMEF tenga presencia en el 100% de los municipios que conforman a la entidad federativa.

RECURSOS FINANCIEROS

Así como resulta fundamental contar con el marco jurídico para atender el problema de manera adecuada, también resulta imprescindible destinar recursos para la respuesta institucional. En este sentido, 50% de las IMEF destinan entre el 50% y 90% de sus recursos a atender el problema de la violencia contra las mujeres. Mientras que 41% de ellas destina menos del 50% de sus recursos para el mismo fin. Cabe destacar los extremos del presupuesto asignado, pues hay una IMEF que destina menos del 20% de sus recursos y en contraparte hay otra IMEF que destina más del 90% de sus recursos solamente para atender este problema. Como se mencionó anteriormente, las IMEF tienen una diversidad de encomiendas a cumplir entre las cuales está el problema de la violencia contras las mujeres, sin embargo, esta no es ni puede ser el único problema a atender.

Cuadro 9 – Porcentaje de recursos de las IMEF destinado atender el problema de la violencia contra las mujeres.

Porcentaje de recursos de la IMEF destinado a atender la violencia contra las mujeres	Número de IMEF	Porcentaje
Menos del 50% de los recursos totales de la IMEF	13	41%
Entre el 50% y el 80% de los recursos totales de la IMEF	12	37.5%
Entre el 80% y 100% de los recursos totales de la IMEF	4	12.5%
No disponible	3	9%
Total	**32**	**100%**
Entre el 10% y el 20% de los recursos totales de la IMEF	1	3.1%
Entre el 90% y el 100% de los recursos totales de la IMEF	1	3.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de cuestionarios. Septiembre, 2009.

Llama la atención que en dos de las entidades Federativas que registran niveles de violencia más altos en el país: Estado de México y Tabasco, sus respectivas IMEF destinen entre el 20% y 40% de los recursos para responder a la violencia contra las mujeres. Es decir, este problema no es considerado como grave ni por las mismas IMEF, que no le destinan un porcentaje de recursos importante.

Por otra parte, se menciona el caso de Puebla como ejemplo, dado que la IMEF destina entre el 90%y 100% de los recursos a atender la violencia contra las mujeres, pero como se mencionó anteriormente, no se cuenta con elementos que den cuenta de la eficiencia en la aplicación de estos recursos. La IMEF de Puebla reporta que: *En el año 2008, se profesionalizó y sensibilizó a 8 mil 235 funcionarias y 3 mil 805 funcionarios de los distintos órdenes de gobierno, a través de 538 talleres de sensibilización en perspectiva de género, violencia de género, derechos humanos de las mujeres, presupuestes e indicadores con perspectiva de género, con la finalidad de modificar los estereotipos y la cultura institucional.*

Respecto a la respuesta se puede observar que existe una distancia importante entre que la/os funcionarias/os "*tengan el conocimiento*" y que lo puedan aplicar al momento de recibir a las mujeres en búsqueda de procuración de justicia. Aunado a ello, no existe información disponible acerca de cuántas denuncias se han atendido, si se ha generado una averiguación previa, si han tenido un proceso ágil y expedito en el que se contemplara e hiciera efectiva la reparación del daño. En general, las IMEF no reportan sus avances en verdaderos indicadores que den cuenta de una mejoría en la atención y en la procuración de justicia a las mujeres.

Por otro lado, el extremo del caso poblano sería lo que ocurre en el Estado de México, donde se destinan muy pocos recursos al tema de la prevención de la violencia contra las mujeres, siendo uno de

los estados con mayor porcentaje de violencia. En este estado se destinaron entre 20% y 30% de recursos asignados a la IMEF para atender el problema de la violencia contra las mujeres, cuando sólo en el segundo semestre de 2008 reporta 94 feminicidios, y que también reportó en la ENDIREH 2006 contar con un 52.6% de mujeres que padecen algún tipo de violencia. Esto es una prueba de que no existe un carácter homogéneo, ni una postura compartida al momento de ejercer los recursos a la hora de planear acciones que contribuyan a hacer frente a esta problemática.

En el caso de Jalisco, que se encuentra también en los primeros lugares para todos los tipos de violencia, si bien la IMEF destina entre el 50% y 60% de sus recursos para atender este problema, el planteamiento de su abordaje es lo que resulta bastante limitado y poco claro. De manera que se reporta lo siguiente entre los resultados de prevención: *Para el IJM la prevención es una de las acciones con mayor relevancia en las actividades que se desarrollan a través del PAIMEF. Ya que la sensibilización de conceptos de género y violencia es una herramienta pedagógica, a través de la cual se logra generar conocimientos, se potencian habilidades que permiten modificar comportamientos para un fin, la equidad e igualdad de oportunidades y la no violencia contra las mujeres. Con esta acción* (sic) *hemos desarrollado una serie de talleres dirigidos a las y los servidores públicos del Estado, con el objeto de coadyuvar en acciones preventivas al interior del Estado dirigidas a mujeres receptoras de violencia.* Con esta respuesta queda en evidencia la limitación en la comprensión de la complejidad y multidimensionalidad de la violencia, de la falta de claridad en cuanto a qué son las acciones de prevención y en qué consiste la detección y la atención. De ahí que se puede inferir que aunque se destinen los recursos con estas orientaciones, no serán empleados de una manera eficaz para solventar el problema.

Por su parte, la IMEF del estado de Durango, que también se encuentra en los primeros lugares de violencia, destina entre el 70% y el 80% de sus recursos para atender el problema de la violencia contra las mujeres. Sin embargo su planteamiento acerca de lo que es la atención integral a este problema también refleja una limitada comprensión del mismo y la reproducción de discursos o conceptos que no se logran aterrizar en acciones concretas y pertinentes: *"Las mujeres duranguenses enfrentan situaciones importantes de violencia, puesto que las estadísticas superan la media nacional, esto supone espacios de oportunidad para la agenda pública, donde es concebible el diseño de un abanico de opciones por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado para mitigar la problemática de que se trata, particularmente en materia de procuración de justicia, atención a víctimas y establecimiento de redes institucionales de apoyo. Es así que el Instituto de la Mujer duranguense tiene la finalidad de que las mujeres del estado conozcan y hagan valer sus derechos, desarrollen sus capacidades, tengan acceso y control de los servicios, recursos y beneficios del desarrollo y participación en igualdad de condiciones con los hombres en la vida económica, política, social y familiar".*

A su vez, la respuesta de la IMEF de Colima –también entre los primeros lugares a nivel nacional en porcentaje de violencia contra las mujeres- sigue la tendencia ya vista en las anteriores y aunque destinan entre el 60% y 70% de sus recursos para atender el problema de la violencia contra las mujeres su planteamiento de cómo tendría que abordarse se entiende como: *Como instancias gubernamentales nos encontramos en el deber de atender prevenir y erradicar. Cada instancia desde su perspectiva puede dar atención inmediata a la violencia así como evitar en sus instancias la violencia de género, laboral, social, etc. Desde cualquier instancia de atención se pueden generar acciones preventivas y de atención encaminadas a combatir la violencia*.

MODELOS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Es importante destacar que el reglamento de la Ley General establece la creación de Modelos, es decir, conjuntos de estrategias que reúnen las medidas y acciones necesarias para garantizar la seguridad y el ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia. En el reglamento, se crea el Modelo de Prevención, el de Sanción y el de Erradicación. Sin embargo, en las respuestas obtenidas en los cuestionarios el 78% de las IMEF no aplica ningún modelo de detección y casi el 50% no aplica el modelo de atención, como el siguiente cuadro refleja.

Cuadro 10 – Modelos de atención con los que reportan trabajar las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas para atender el problema de violencia contra las mujeres.

Entidad Federativa	¿Emplean un modelo de atención bien delimitado?	¿Utilizan un modelo de detección? ¿Cuál?
Aguascalientes	No	Pláticas y talleres.
Baja California	No	Pláticas y talleres.
Baja California Sur	Sí	No hay
Campeche	Sí	2 modelos.
Coahuila	Sí	Test de herramientas personales.
Colima	No	No hay
Chiapas	Sí	Modelo de atención a usuarias.
Chihuahua	No	Pláticas y talleres.
Distrito Federal	Sí	No hay
Durango	No	Estudio socioeconómico.
Guanajuato	No	Talleres o conferencias.
Guerrero	Sí	Pláticas, talleres y unidades móviles.
Hidalgo	Sí	A través de instancias que atienden a las mujeres
Jalisco	Sí	Base de datos para recabar información de los casos atendidos.
México	No	Talleres y conferencias.
Michoacán	No	Se brinda asesoría psicológica y de trabajo social, con registros de audiencia.
Morelos	Sí	Cursos, talleres y la Línea de la Mujer.
Nayarit	Sí	Talleres, pláticas y conferencias. Medios impresos, trípticos.

Entidad Federativa	¿Emplean un modelo de atención bien delimitado?	¿Utilizan un modelo de detección? ¿Cuál?
Nuevo León	Sí	No hay
Oaxaca	Sí	4 Protocolos
Puebla	Sí	Modelo de atención.
Querétaro	No	Se aplica test para detectar el grado de depresión y desajuste familiar con que llega.
Quintana Roo	Sí	Modelo de detección
San Luis Potosí	No	Por línea telefónica.
Sinaloa	No	Por medio de difusión, talleres y unidades de atención.
Sonora	No	Entrevista de diagnóstico y estudio socioeconómico.
Tabasco	Sí	Unidades Móviles y atención directa.
Tamaulipas	No	Se llena formato en el área jurídica y trabajo social.
Tlaxcala	Sí.	A través del 066 servicio de emergencia y canalización de otras dependencias.
Veracruz	No	No hay
Yucatán	Sí	2 Protocolos, 1 en Lengua Maya
Zacatecas	Sí.	A través del área de capacitación

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del análisis FODA de las IMEF Publicado por Caminos Posibles, S.C. e INDESOL, 2007 e información de PAIMEF, 2009.

De igual manera, en el reglamento, se crea el Modelo de Refugios para mujeres en situación de violencia familiar, aunque como ya se comentó antes, este modelo fue diseñado por las OSC que comenzaron a abrir albergues y posteriormente, se replicó en los albergues públicos. De manera muy reciente, se está promoviendo la publicación de una Norma Oficial para el funcionamiento de los albergues. A pesar de los avances, 36% de las leyes estatales no son armónicas con las disposiciones que la Ley General señala en cuanto a los servicios que deben prestar los refugios, lo cual puede traducirse en inconvenientes para las víctimas que recurran a éstos[31].

INFRAESTRUCTURA Y PERSONAL

A través de los cuestionarios, se ha podido documentar que tanto el tamaño, el perfil del personal y el tipo de instalaciones es sumamente variado entre las IMEF. El 60% de las IMEF reporta que su capacidad de respuesta ante la demanda de la población es limitada, debido a que hace falta no sólo una mayor cantidad de personal sino también que éste se encuentre capacitado, conozca y sepa aplicar los modelos y protocolos de atención. Esto es reportado en el caso de Veracruz como: "*Falta de personal calificado y gran demanda que rebasa las capacidades de las instituciones".*

[31] CEAMEG; 2008.

Por otra parte, como se mostró en el cuadro 10, y como se mencionó en el párrafo anterior, menos del 50% de las IMEF ha adoptado y aplica algún protocolo o modelo de atención de manera oficial. Aunado a esto, muchas de las IMEF mencionaron que aunque cuentan con estos modelos y protocolos, el personal encargado de implementarlos, los desconoce. En este sentido, es importante destacar, que el 69% de las IMEF reportó en los cuestionarios que estos modelos no se aplican debido a que las y los profesionales encargadas/os los desconocen o bien, no se cuenta con el personal mínimo requerido para implementar los modelos como está estipulado. Cabe destacar la respuesta de la IMEF de Chiapas en este sentido: *"No contamos con herramientas metodológicas adecuadas para atención de la violencia hacia las mujeres (indígenas y no indígenas)".* Así como la respuesta de Nayarit: *"No hay modelos de detección de la violencia y carencia de instrumentos de apoyo para emitir un diagnóstico".* Esto claramente hace referencia al completo desconocimiento de quienes laboran en las instituciones acerca de los instrumentos disponibles.

Asimismo, debido a la demanda, en ocasiones los espacios físicos de atención y el personal resultan insuficientes, ya que un solo profesional atiende a un elevado número de personas en una sola jornada.

COBERTURA DE LOS SERVICIOS Y VINCULACIÓN DE LAS IMEF CON OTRAS INSTANCIAS

Otro de los aspectos de la limitada respuesta institucional al problema de la violencia contra las mujeres es la escasa cobertura en los servicios de detección, atención y prevención otorgadas por las IMEF. Como se mencionó anteriormente sólo el 22% de las IMEF tiene presencia en todos los municipios de la entidad y prácticamente son inexistentes los programas diversificados a los diferentes grupos de mujeres (niñas, indígenas, migrantes, adultas mayores, etc.). Asimismo, aunque casi un 60% de las IMEF reportó evaluar las acciones emprendidas en conjunto con OSC, al momento de reportar las acciones emprendidas no se ve reflejada esta vinculación con otras instancias.

Como muestra, en el siguiente cuadro, se sintetiza las instancias con las que las IMEF se vinculan para brindar sus diferentes servicios en respuesta a la violencia contra las mujeres.

Cuadro 11- Instancias con las que se vinculan las IMEF para brindar sus servicios a nivel estatal.

Entidad Federativa	Instancia con la que la IMEF brinda el servicio a mujeres violentadas.
Aguascalientes	A través del DIF
Baja California	No hay información disponible.
Baja California Sur	DIF Y SEP
Campeche	A través del DIF, Secretaría de Salud, Institutos Municipales.
Coahuila	A través del DIF
Colima	Institutos Municipales de la Mujer

Entidad Federativa	Instancia con la que la IMEF brinda el servicio a mujeres violentadas.
Chiapas	Secretaría de Salud, SEP, Municipios, OSC
Chihuahua	Institutos Municipales de la Mujer
Distrito Federal	A través de las Unidades de Atención y prevención de la Violencia Familiar (UAVIF)
Durango	A través del Programa de Atención a la Violencia Familiar y de Género
Guanajuato	A través de Instancias Municipales de Mujeres
Guerrero	A través de la Unidad Móvil de Atención y Prevención de la Violencia, Secretaría de Salud, OSC Refugio Estatal.
Hidalgo	A través de Instancias Municipales de la Mujer (que dependen del Instituto Estatal) cuenta con el Sistema SIVAREGH que se vincula con otras instancias.
Jalisco	A través del DIF
México	Línea de atención vinculada a la Procuraduría del Estado
Michoacán	No hay información Disponible
Morelos	A través de la Línea de la Mujer
Nayarit	A través de Institutos Municipales
Nuevo León	A través del DIF municipal.
Oaxaca	Municipios, OSC
Puebla	Sistema SARA vinculado a otras instancias.
Querétaro	A través del DIF
Quintana Roo	A través del DIF, municipios, OSC, Procuraduría, CNDH
San Luis Potosí	A través de enlaces municipales
Sinaloa	No hay información Disponible
Sonora	No hay información Disponible
Tabasco	Direcciones de atención municipales, DIF.
Tamaulipas	A través del DIF
Tlaxcala	Institutos Municipales de la Mujer
Veracruz	A través de las instancias municipales de la mujer, OSC.
Yucatán	A través del Instituto para la Equidad de Género de Yucatán, OSC y Municipios.
Zacatecas	No hay información disponible

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del análisis FODA de las IMEF Publicado por Caminos Posibles, S.C. e INDESOL, 2007 e información proporcionada por PAIMEF, 2009.

Por una parte, el hecho de que las IMEF se encuentren en las ciudades capitales y por otra, que no haya relaciones de colaboración con otros actores dificulta enormemente que se brinde atención al interior de las entidades federativas.

Asimismo, las IMEF son las instancias que debieran promover a través de la sensibilización y capacitación la efectiva transversalización de la perspectiva de género en las diversas instancias públicas; sin embargo como las propias IMEF reportaron, 6 de ellas (Durango, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, y Veracruz) no cuentan con programas permanentes de capacitación a

funcionarias/os públicas/os de otras dependencias que requieren de estos programas, por estar directamente implicados en la respuesta institucional a este problema.

AUSENCIA DE INDICADORES PERTINENTES DE AVANCE

La realidad de que en la misma Ley General no quede señalado con claridad y especificidad los elementos de la manera como la/os servidoras/es públicas/os serán capacitados en materia de derechos humanos de las mujeres, genera que prácticamente el 100% de las IMEF reporte como indicador de avance el número de personas que asisten a los cursos o el número de cursos que toman las/os servidoras/es públicas/os. Dejando de lado indicadores que realmente midan el desempeño de estas instancias con datos como: el número de averiguaciones previas iniciadas contra el número de denuncias recibidas, número de casos en los que la o el juez emitieron disposiciones para la reparación del daño de las mujeres violentadas, el número de feminicidios esclarecidos y con sentencia emitida, o descenso en los casos reportados de violencia contra las mujeres.

Por otro lado, la Ley General señala que el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres deberá vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres. Otra disposición relacionada se encuentra en el capítulo de la distribución de competencia, donde se señala que la Federación deberá vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen patrones de conducta generadores de violencia.

Finalmente, de acuerdo con la Ley General, la Secretaría de Gobernación es la encargada de sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado, sin embargo, en ninguna de las acciones reportadas por las IMEF o las instancias que conforman el sistema nacional, se menciona ningún trabajo que se esté realizando en este sentido.

LIMITACIONES REPORTADAS POR LAS IMEF

El 30% de las IMEF considera que una limitación importante para dar una mejor respuesta radica en la ausencia de diagnósticos, información cualitativa y actualizada de la situación respecto a la violencia en las entidades federativas correspondientes para poder poner los recursos, personal y trabajo donde más se requiere. Sin embargo, no reportan como acciones a emprender, precisamente generar esta información y mucho menos vinculándose a instituciones de educación superior o de investigación de las propias Entidades Federativas, lo cual limita aún más su quehacer.

Si bien el siguiente aspecto no fue identificado por las propias IMEF como una limitación, en las respuestas obtenidas y en la revisión de acciones emprendidas se percibe una fuerte carencia de vinculación interinstitucional y también con las OSC, apenas un 59% de las IMEF tiene establecidos mecanismos de evaluación conjunta para ciertos proyectos.

Por otra parte, si bien la LGAMVLV ha sido aprobada y publicada desde 2007 y finalmente en el presente año todas las entidades federativas han publicado su propia ley local en esta materia, aún no se cuenta con los reglamentos para hacer operativa la ley a nivel local. La finalidad de los reglamentos es facilitar la aplicación de las leyes, detallándolas y especificando las cuestiones que las mismas no abordan por ello, el hecho de que sólo el 34% de las entidades federativas cuenten con el reglamento de la Ley Estatal de Acceso aprobado resulta a todas luces insuficiente[32].

CONSIDERACIONES FINALES

12 de las 29[33] IMEF que respondieron el cuestionario reportaron como limitante el poco interés por parte de otras dependencias públicas a acudir a los talleres o capacitaciones en perspectiva de género, la falta de continuidad en las mismas, e incluso la "falta de sensibilidad" por parte de funcionarias/os de otras instancias y dependencias. Es importante destacar que precisamente el trabajo de las IMEF es sensibilizar y colocar en la agenda pública el tema, por ende, esto no puede ser reportado como una limitación para su trabajo. Al contrario, esto es parte del reto de su trabajo, por ello es que se requiere un abordaje que comprenda la complejidad del problema y proponga maneras creativas de ir transformando las mentalidades, las actitudes y los comportamientos que favorecen y reproducen la invisibilización de la violencia contra las mujeres y sus impactos.

Particularmente, resulta problemática la manera de entender el abordaje de la violencia contra las mujeres por parte de algunas IMEF pues claramente refleja una comprensión limitada del problema y por ende, una respuesta simple al mismo, la IMEF de Sinaloa plantea que su concepción de atención integral es: *"A través de las acciones que se realizan en Inmujeres, para detectar la problemática de violencia existente en el estado, para dar una atención integral a las mujeres víctimas de violencia con apego a las recomendaciones internacionales y a la normatividad vigente en el marco internacional, nacional y estatal.*" Por lo que en esta IMEF se considera que el papel de las instituciones en respuesta al problema de la violencia es: *fundamental, por lo cual debe ser oportuno, eficiente, sobre todo la que juegan un papel de Prevención y Atención de la violencia contra las mujeres….* Es decir, se carece de una comprensión de la multidimensionalidad y complejidad del problema, por lo que tampoco se puede

[32] INMUJERES y Páginas de los Congresos Locales de las Entidades Federativas hasta el 28 de agosto de 2009.
[33] Las IMEF de Baja California Sur, Morelos y Sonora no contestaron el cuestionario.

establecer que es lo mínimo que tendría que hacer una institución pública en la respuesta y menos aún cuándo se tendría que dar por terminada la intervención institucional.

De igual forma, resulta preocupante que el 65% de las IMEF considere que una de las limitaciones más importantes atender el problema sea la falta de recursos financieros. En el ámbito financiero se reporta una gran burocracia en la cual se obstaculiza y retarda, por ejemplo, los plazos para la liberación de los recursos. Este aspecto sin duda afecta el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos y las metas que las instancias establecen. Como se documentó, hay una gran cantidad de recursos destinados por la Federación para atender este problema, por consiguiente, resulta indispensable poder contar con información detallada de cómo están siendo ejercidos los recursos y qué impacto real y mesurable están generando.

Resulta grave que no se cuente con indicadores que reporten la mejora en la respuesta institucional, por ejemplo para saber la disminución o aumento de casos de violencia contra las mujeres, conocer la eficacia, rapidez y eficiencia en el servicio de procuración de justicia o, en la resolución de casos y reparación del daño a las víctimas. En términos prácticos resulta irrelevante saber cuántas/os servidoras/es públicas/os asistieron a algún curso y por cuántas horas si no se pueden resolver y esclarecer los casos de 264 crímenes cometidos contra mujeres de entre 21 y 40 años, solamente de agosto a diciembre de 2008, y de los cuales el 22% de las asesinadas fueron víctimas de sus parejas[34].

Aún cuando existan modelos y normas de atención y ciertos lineamientos para operar los refugios, lo que resulta urgente atender es la evaluación de cómo están siendo aplicados y qué resultados están generando estos instrumentos. Existe muy poca información respecto al impacto que tiene la existencia de los albergues, porque sólo se documenta el número de mujeres que reciben. Se requiere, particularmente generar información de cómo se reincorpora a la sociedad una mujer que ha tenido que refugiarse y en qué medida y manera su vida se desarrolla con mayor seguridad y bienestar después de haber asistido a uno.

De acuerdo a la información obtenida, se puede observar que se requiere, de una visión integral y un abordaje claro de la dinámica de poder en el ejercicio de la violencia contra las mujeres. Esta visión integral contribuye a superar reduccionismos y a mostrar las complejidades de la violencia. No es posible adoptar medidas para hacer frente a esta problemática sin considerar los contenidos del modelo cultural dominante y los procesos de reproducción simbólica que legitiman la violencia de género. Las raíces del problema son estructurales, por lo que es imprescindible modificar los mecanismos que conducen a su reproducción y perpetuación[35].

[34] Reporte del Observatorio Nacional del Feminicidio de México, 2009. Obtenido en: http://www.feminicido.cl./map/map1.php?id=17. Consultado el 10 de septiembre de 2009.
[35] CEAMEG; 2008.

3. CONCLUSIONES

El problema de la violencia contra las mujeres no es un problema nuevo y es sumamente complejo dada su naturaleza multifactorial, la legitimidad con la que cuenta culturalmente y la aceptación –al menos tácitamente- de la desigualdad de género en el país. Aunado a esto, se encuentra la carencia de conocimiento y comprensión de la dinámica de la violencia contra las mujeres. Hasta hace muy poco tiempo se ha comenzado a ubicar la violencia contra las mujeres en la agenda pública como un problema no íntimo ni individual, sino como un problema de salud pública y como un obstáculo para el desarrollo social del país. A pesar de los recientes avances para atenderlo, sigue persistiendo una capacidad institucional limitada para hacer frente a este complejo problema.

Gracias a que se ha comenzado a investigar y documentar el problema, se cuenta ahora con algunas estimaciones de la gravedad del mismo: 67 de cada 100 mujeres de 15 años y más han padecido algún incidente de violencia de género[36]. De igual forma, se sabe también que la respuesta a este problema ha sido limitada.

Por todo ello se proponen soluciones parciales o limitadas que o buscan eliminar la discriminación y la violencia "por decreto", o que sólo mitigan algunos de los impactos del problema sin abordarlo de raíz. Esto a consecuencia de que por principio no es posible para las mujeres acceder a la justicia cuando los marcos jurídicos son deficientes y las/os profesionales y servidoras/es públicas/os no están capacitados ni sensibilizados para atender este problema.

El mensaje que se envía a la sociedad es que si se ejerce violencia contra las mujeres no hay problema porque no hay sanciones y en caso de haberlas no se aplican, por la falta de seguimiento a los casos, porque no se cree en los testimonios de las mujeres o porque se minimizan los hechos por parte de las autoridades e incluso, porque esta cultura de desigualdad promueve que las mismas mujeres no conozcan sus derechos, ni los ejerzan y consideren que es "normal" recibir este trato. Un ejemplo de ello es que el porcentaje de denuncia sea sumamente bajo (18.4%)[37].

En general con respecto al aspecto de seguridad y procuración de la justicia existe en nuestro país una gran pérdida de credibilidad en las instituciones[38], de ahí que denunciar no sea la primera opción para muchas mujeres en situación de violencia, además de las implicaciones que esto trae consigo particularmente si dependen económicamente de su agresor.

[36] ENDIREH, 2006
[37] ENDIREH, 2006.
[38] Como se documenta en la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada por el ICESI en conjunto con el INEGI el 78% de las personas que fueron víctimas de algún delito no denunciaron, 7% denunciaron y no se inició averiguación previa. 39% de quienes no denunciaron, fue porque lo consideraron una pérdida de tiempo y 16% no lo hizo por desconfianza en la autoridad. Para más información consultar: www.icesi.org.mx

De igual forma, es de resaltar la desigual aplicación de los modelos de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres. Si bien las IMEF pueden contar con uno o varios de estos modelos de manera formal, esto no se traduce necesariamente en que sea aplicado de la mejor manera por el personal de la propia IMEF. Como se documentó a través de los cuestionarios, el 50% de las IMEF reporta como limitante no contar con el personal calificado ni suficiente para emplear los modelos referidos, lo cual deriva en una deficiente oferta institucional de servicios especializados de atención directa a las mujeres en situación de violencia.

Una ausencia muy importante, es la del trabajo conjunto y coordinado entre las instancias, organizaciones de la sociedad civil así como para la incidencia en los medios de comunicación para transformar los estereotipos de género que reproducen y legitiman la violencia contra las mujeres. En este sentido, el Sistema Nacional planteado por la LGAMVLV, tiene una clara intención de hacer converger las acciones entre dependencia y organizaciones.

Como se ha mencionado, al momento de intentar hacer operativa la intención de hacer valer y respetar los derechos humanos de las mujeres, se encuentran innumerables obstáculos, como el que no se definan clara y explícitamente la participación de cada una y se dé realmente una verdadera cooperación.

No es exclusivamente a través de la excesiva judicialización que este problema será resuelto, hay mucho que hacer en materia de prevención y para lograr que se reconozca como un problema que lesiona a la sociedad en su conjunto y no sólo a las mujeres. De inicio, se presumía que uno de los factores que limitaba la respuesta institucional era la limitación en los recursos financieros; sin embargo al observar que para el presupuesto federal de 2008 se destinaron más de mil millones de pesos repartidos entre las diferentes instancias que conforman el Sistema Nacional, se logra ver en cambio, que el verdadero problema tal vez es el ineficaz ejercicio de éstos.

Las instancias de mujeres en las entidades federativas tienen diversos obstáculos que afrontar, desde su carácter de instancias descentralizadas que les impide tener una mayor autoridad ante las otras instancias implicadas en la respuesta al problema, hasta que desde sus propias direcciones y personal no se cuente con una comprensión clara del problema en toda su complejidad y desde una perspectiva de género real. Es decir, no se tiene construida una postura clara y la sensibilidad para reconocer e identificar el desequilibrio de poder entre mujeres y hombres y cómo éste se manifiesta en todos los ámbitos de la vida (espacios laborales, escolares, familiares, íntimos).

En la medida en que se siga percibiendo la violencia hacia las mujeres como un “problema de mujeres” será muy difícil hacer frente al mismo, pues no se hacen evidentes los costos que este complejo

problema representa para la sociedad en su conjunto. Los altos niveles de violencia contra la mujer en México son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género. A ello se unen otros tipos de discriminación por etnia o condición socioeconómica que van asociados a una falta de acceso equitativo a la protección del Estado, por lo que algunos grupos de mujeres -sobre todo las migrantes, las pobres y las indígenas- son particularmente vulnerables a la violencia.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

- Caminos Posibles Investigación, Capacitación y Desarrollo S. C. e Instituto Nacional de Desarrollo Social (2007) Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las políticas y programas contra la violencia familiar en los institutos e instancias de la mujer en México. INDESOL / Caminos Posibles S.C. México.
- Campos Beltrán, María del Rosario (Coord.). 2007 Cuaderno de recomendaciones de política pública para el fortalecimiento de las políticas contra la violencia familiar desarrolladas por los Institutos e Instancias de la Mujer y de Equidad de Género. Caminos Posibles Investigación, Capacitación y Desarrollo, S.C. México.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2008. Informe sobre las acciones realizadas en materia de mujeres y equidad de género. México.
- Instituto Nacional de Salud Pública / Instituto Nacional de Desarrollo Social (2008) Informe Final de la Evaluación Externa del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). Borrador.
- Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres. 2009. Cumplimiento y Seguimiento de las Recomendaciones de la CEDAW en México: Asignaturas Pendientes. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México.
- Secretaría de Gobernación (2004) Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. México.
- _____ (2007) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia. Diario Oficial de la Federación. México.
- _____ (2008) Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Diario Oficial de la Federación. México.
- INEGI. (2006) Panorama de Violencia contra las Mujeres Estados Unidos Mexicanos ENDIREH, 2006. INEGI. México.
- _____ (2009) Mujeres y Hombres en México, 2009. INEGI. México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) (2008) Armonización legislativa para la defensa de los derechos humanos de las mujeres a la luz de la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (LGAMVLV) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- _____ a) (2008) Análisis de la equidad de género en el acceso a la justicia de las mujeres en México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- _____ b) (2008) Integración de los informes sobre el seguimiento a lo establecido en la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

- _____ c) (2008) Reporte del comparativo entre las leyes estatales y la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- _____ d) (2008) Seguimiento al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y a las Acciones de Política Pública para dar cumplimiento a las Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMLVL). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- _____ e) (2008) Legislar para la igualdad Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- _____ f) (2008) Cuadros de la legislación estatal en materia de no discriminación, igualdad, vida libre de violencia y violencia familiar. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- _____ (2009) La armonización legislativa en las entidades federativas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C. 2006. Modelo de Atención Integral e Interinstitucional a Víctimas de los Delitos en México. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres. 2007. El impacto de los estereotipos y los roles de género en México. México.
- _____ (2008) Informe de Indicadores 2008 Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer "Convención Belem Do Pará" MESECVI. México.

Otros sitios visitados en Internet:

- H. Congreso de la unión Sistema de Información sobre violencia de Género. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/violencia/index.html
- CONAPO. http://www.conapo.gob.mx/
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Seguridad, A.C. www.icesi.org.mx
- Instituto Nacional de las Mujeres www.inmujeres.gob.mx
- DIF Nacional. http:// www.dif.sip.gob.mx
- FLACSO.www.flacso.edu.mx/
- Comunicación e Información de la Mujer. www.cimac.org
- Red Nacional de Refugios www.rednacionalderefugios.prg.mx
- Secretaría de Educación Pública. www.sep.gob.mx.
- Secretaría de Gobernación. www.gobernacion.gob.mx
- Secretaría de Salud. www.salud.gob.mx.
- SISESIM. www.inegi.gob.mx

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. Tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos (CEAMEG; 2008).

Armonización Legislativa: significa hacer compatibles las disposiciones federales o estatales, según corresponda, con las de los tratados de derechos humanos de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos y dotar de eficacia a estos últimos. Desde la óptica del derecho internacional, debe de haber una integración ordenada entre los tratados internacionales de derechos humanos y el derecho interno, de manera que, independientemente del valor jerárquico que le otorguen a los tratados las constituciones de cada país, siempre prevalece la norma internacional, ya que los Estados ratificaron esos documentos de manera libre y soberana, y se sometieron a cumplir esas obligaciones internacionales de buena fe. (CEAMEG; 2008)

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

Transversalización de la perspectiva de género: es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros (ECOSOC, 1997).

Violencia de Género: Se considera todo acto de fuerza física o verbal, coerción o privación amenazadora para la vida, que se ejerce contra mujeres y niñas por el solo hecho de serlo. Es producto de desequilibrios de poder entre los géneros y ocurre tanto en el ámbito privado como en el público (ENDIREH; 2006).

Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres (LGAMVLV; 2007).

ANEXO 1. TIPOS Y MODALIDADES DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO (DEFINIDAS EN LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA (LGAMVLV9, 2007)

1. Violencia psicológica: […] cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: 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.
2. Violencia física: […] cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.
3. Violencia patrimonial: […] cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.
4. Violencia económica: […] toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.
5. Violencia sexual: […] cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que, por tanto, atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.
[Además, considera] cualquier otra forma análoga que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

La violencia puede suceder en la familia, la escuela, el trabajo, la comunidad, las instituciones y puede llegar a extremos como la muerte. Cada una de estas modalidades se define a continuación:

1. **Violencia familiar:** Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.
2. Violencia laboral: […] Es la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género.

3. Violencia docente: […] Son aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas que les infligen maestras o maestros.

4. Hostigamiento sexual: Es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

5. Acoso sexual: Es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

6. Violencia en la comunidad: Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación o exclusión en el ámbito público.

7. Violencia institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres […] así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

8. Violencia feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

ANEXO 2. CUADRO DEL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES ESTATALES A LA LUZ DE LA LGAMVLV.

Entidad Federativa	Definición de violencia	Capacitación y sensibilización a funcionarias/os.	Modificación de patrones socioculturales.	Acceso a la justicia	Reparación del daño	Hostigamiento sexual	Acoso sexual	Mujeres con doble o triple discriminación	Órdenes de protección	Declaratoria de alerta de violencia de género.	Atención a las víctimas de violencia.	Servicios Prestados por los refugios.	Medios de comunicación.	Derechos Humanos de las Mujeres	Políticas Públicas
Aguascalientes	Si Parcialmente No contempla violencia feminicidio	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	Sí. Crea para ello los núcleos de atención integral y refugios	Sí Parcialmente	Sí	Sí Parcialmente	Sí Parcialmente
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	N0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí Añade la violencia de pareja y la violencia de género	Sí	Sí	Sí	Sí Sin embargo no aporta esquemas concretos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No, Utiliza el concepto de acoso y hostigamiento indistintamente	No, Utiliza el concepto de acoso y hostigamiento indistintamente	No	No	Sí	Sí	Sí, parcialmente	Sí	Sí, parcialmente	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí, sin embargo no lo define	Sí	No	No	Sí	Sí, parcialmente	Sí	No	Sí, parcialmente
Colima	Sí Añade la violencia equiparada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí, parcialmente	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Chiapas	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, parcialmente	Sí
Chihuahua	Si Parcialmente No contempla violencia feminicida	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí Parcialmente	Sí	Sí	Sí

Entidad Federativa	Definición de violencia	Capacitación y sensibilización a funcionarias/os.	Modificación de patrones socioculturales.	Acceso a la justicia	Reparación del daño	Hostigamiento sexual	Acoso sexual	Mujeres con doble o triple discriminación	Órdenes de protección	Declaratoria de alerta de violencia de género.	Atención a las víctimas de violencia.	Servicios Prestados por los refugios.	Medios de comunicación.	Derechos Humanos de las Mujeres	Políticas Públicas
Distrito Federal	De los derechos reproductivos	Sí	Sí	Sí, cuenta con un capítulo al respecto	Sí	No, sin embargo no los define	No, Sin embargo no los define	Sí	Sí	Sí	Sí, crea un modelo de atención único	Sí	No	No	Sí
Durango	Sí, Parcialmente, no contempla violencia feminicida	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Guerrero	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí, parcialmente	Sí	No	Sí
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí, Cuenta con un capítulo al respecto	Sí, sin embargo no aporta elementos concretos	Sí	Sí	Sí	No	Sí, parcialmente	Sí	Sí, parcialmente	Sí	No	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, parcialmente pues no incluye las de naturaleza civil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí, parcialmente	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Nayarit	Sí, añade elementos	Sí	Sí	Sí	Sí, sin embargo	Sí	Sí	Sí	Sí, parcial	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí

Entidad Federativa	Definición de violencia	Capacitación y sensibilización a funcionarias/os.	Modificación de patrones socioculturales.	Acceso a la justicia	Reparación del daño	Hostigamiento sexual	Acoso sexual	Mujeres con doble o triple discriminación	Órdenes de protección	Declaratoria de alerta de violencia de género.	Atención a las víctimas de violencia.	Servicios Prestados por los refugios.	Medios de comunicación.	Derechos Humanos de las Mujeres	Políticas Públicas
	destacables a la definición de violencia familiar				no aporta esquemas concretos				mente						
Nuevo León	Sí, Parcialmente, no contempla violencia feminicida	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No, utiliza el concepto de acoso y hostigamiento indistintamente	No, utiliza el concepto de acoso y hostigamiento indistintamente	Sí	Sí, parcialmente	Sí, parcialmente	Sí	Sí, parcialmente	Sí	Sí	Sí
Querétaro	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Quintana Roo	Sí, añade la violencia moral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No, sin embargo, no lo define	No, sin embargo, no lo define	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, parcialmente	Sí	Sí	Sí
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí, parcialmente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tabasco	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No, sin embargo no lo define	No, sin embargo no lo define	No	Sí, parcialmente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Entidad Federativa	Definición de violencia	Capacitación y sensibilización a funcionarias/os.	Modificación de patrones socioculturales.	Acceso a la justicia	Reparación del daño	Hostigamiento sexual	Acoso sexual	Mujeres con doble o triple discriminación	Órdenes de protección	Declaratoria de alerta de violencia de género.	Atención a las víctimas de violencia.	Servicios Prestados por los refugios.	Medios de comunicación.	Derechos Humanos de las Mujeres	Políticas Públicas
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No, lo incluye pero no es armónico con la LGAMVLV	No, lo incluye pero no es armónico con la LGAMVLV	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Veracruz	Sí, incluye la violencia obstétrica	Sí	Sí	Sí	Sí	No, lo incluye pero no es armónico con la LGAMVLV	No, lo incluye pero no es armónico con la LGAMVLV	Sí	Sí, parcialmente	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Nota: ND= No disponible. Los Estados que aparecen en blanco no se sabe si cuentan o no con estas definiciones y disposiciones.
Fuente: CEAMEG; 2008

ANEXO 3. ANEXO METODOLÓGICO Y CUESTIONARIO APLICADO A LAS IMEF.

Para la realización de este diagnóstico, se revisaron los ordenamientos jurídicos vigentes, fuentes de información documental de organismos e instancias especializadas; asimismo, se diseñó y procesó un cuestionario con la finalidad de obtener respuestas sobre aspectos específicos del funcionamiento de las IMEF, las dificultades y obstáculos encontrados para dar respuesta al problema de la violencia contra las mujeres. Este cuestionario, que se anexa al final, fue enviado por correo electrónico a las coordinaciones regionales de las IMEF para que los distribuyeran entre las titulares para completarlos. Se enviaron el día 26 de agosto de 2009 y se recibieron las respuestas de 29 IMEF hasta el día 15 de septiembre. Es decir, hubo 3 IMEF que no enviaron contestado el cuestionario (Baja California Sur, Morelos y Sonora). Con las respuestas obtenidas se generaron las tablas y cuadros que se presentan en este documento.

Cuestionario para el Diagnóstico de las acciones de las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas sobre la violencia contra las mujeres

El presente cuestionario está diseñado para recopilar la información necesaria para integrar un diagnóstico actualizado que abarca tanto el problema de la violencia contra las mujeres como la situación de las Instancias de Mujeres Entidades Federativas (IMEF) que lo atienden. Está dirigido a las titulares de las IMEF, por lo que de antemano, le agradecemos responda con el mayor detalle posible a las preguntas que se presentan, haciendo referencia a las acciones y situación de la IMEF del año 2008 a la fecha.

Entidad Federativa:
Cargo:
Tiempo en el puesto:

I. Tache o marque en color la respuesta que corresponda en el caso de su institución en las preguntas cerradas. Las preguntas abiertas se espera que tengan una extensión de entre 15 y 20 renglones, de manera que pueda exponer detalladamente lo que se pregunta. En caso de requerir más espacio puede ampliarlo.

1) ¿De 2008 a la fecha ha promovido y dado seguimiento a alguna propuesta legislativa o de diseño de política púbica para avanzar en el proceso de armonización en materia legal para atender el problema de la violencia contra las mujeres?

   Sí ◯ No ◯

2) ¿Cuáles han sido estas iniciativas?

3) ¿Con base en qué información (encuestas, estudios, diagnósticos, investigaciones) se ha decidido impulsar dichas iniciativas?

4) ¿Cómo se han promovido o se les ha dado seguimiento?

5) ¿Qué resultados se han obtenido a partir de la promoción de dichas iniciativas?

6) ¿Cuentan con un programa **permanente** de sensibilización y capacitación a profesionales y servidoras/es públicas/os?

   Sí ◯ No ◯

¿Cuál es? Describa en qué consiste y cómo se aplica:

7) ¿Cuentan con algún mecanismo para medir el impacto de los cursos de sensibilización y capacitación a profesionales y servidoras/es públicas/os?

Sí ○ No ○
¿Cuál? Describa en qué consiste y cómo se aplica:

8) ¿Cómo se mide el avance en la sensibilización y capacitación de servidoras/es públicas/os?.

9) ¿Cómo se mide el conocimiento por parte de profesionales y servidoras/es públicas/os acerca de las leyes que atienden a la violencia contra las mujeres?.

10) ¿Qué porcentaje de los recursos totales de la IMEF están dedicados específicamente a la atención de la violencia contra las mujeres?

A) Entre el 20% y 30% ○ B) Entre el 30% y 40% ○ C) Entre el 40% y 50% ●
D) Entre el 50% y 60% ○ E) Entre el 60% y 70% ○ F) Entre el 70% y 80% ○
G) Entre el 80% y 90% ○ H) Entre el 90%y 100% ○ I) Otro: (Especifique) _____

11) De esos recursos específicos para atender la violencia contra las mujeres, ¿Qué porcentaje corresponde al presupuesto obtenido a través del PAIMEF?

A) Entre el 30% y 40% ○ B) Entre el 40% y 50% ○ C) Entre el 50% y 60% ○
D) Entre el 70% y 80% ○ E) Entre el 80% y 90% ○ F) Entre el 90% y 100% ○
G) Otro: (Especifique) _____

12) ¿Cuál considera que es el papel de las instituciones públicas en la respuesta a la violencia ejercida contra las mujeres, qué es lo mínimo que debe hacerse y en qué punto darse por concluida la intervención institucional?

13) ¿Cuál es el planteamiento de la IMEF acerca de lo que es la atención integral para atender el problema de la violencia contra las mujeres? ¿Cómo se traduce este planteamiento en las acciones y servicios ofrecidos?

II. Llene los siguientes cuadros (preguntas 14 y 15) incluyendo, si es el caso, cada una de las diferentes acciones que se pueden estar realizando con una misma institución. Para ello, será necesario que agregue los cuadros necesarios para cada acción. A manera de ejemplo, se han planteado tres espacios (o sea para tres acciones diferentes) en el caso de la SEP, dos en el DIF, etc.
Enliste TODAS las acciones que la IMEF realiza para atender la violencia contra las mujeres, solamente especificando en la columna correspondiente si se llevan a cabo con presupuesto del PAIMEF o no y mencione –en el cuadro correspondiente- si la acción descrita corresponde al eje de trabajo de prevención, detección o atención de la violencia contra las mujeres.

14) ¿Cuántas acciones de la IMEF se realizan en colaboración con otras **instancias públicas**?

Instancia	Objetivo de la acción.	¿Se ejecuta con recursos del PAIMEF?	¿Es una acción para prevención, detección o atención de la violencia?	Fecha de inicio de la colaboración.	¿Es permanente o tiene fecha de terminación?	¿Cuáles son los indicadores para medir logros / avances derivados de la acción conjunta?	¿Cuáles son los resultados de la acción?
SRIA. DE .	A) Acción 1						
	B) Acción 2						

15) ¿Cuántos programas o acciones conjuntas realizan de manera permanente **con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)** que trabajan en el tema de violencia contra las mujeres?

Instancia	Objetivo de la acción.	¿Se ejecuta con recursos del PAIMEF?	¿Es una acción para prevención, detección o atención de la violencia?	Fecha de inicio de la colaboración.	¿Es permanente o tiene fecha de terminación?	¿Cuáles son los indicadores para medir logros / avances derivados de la acción conjunta?	¿Cuáles son los resultados de la acción?
A.C.							
A.C.	.						

16) ¿Evalúan conjuntamente los resultados de las acciones emprendidas tanto con otras dependencias públicas como con las OSC?

○ Sí ○ No

17) ¿Cuáles han sido los resultados más importantes en cada uno de los ejes de trabajo (prevención, detección y atención)? Describa:

a) Principales resultados en acciones de prevención:

b) Principales resultados en acciones de detección:

c) Principales resultado en acciones de atención:

18) ¿Cuáles considera que son las principales limitantes institucionales de la IMEF en cada uno de los ejes de trabajo -prevención, detección y atención- de la violencia contra las mujeres? Describa:

a) Principales limitantes institucionales de la IMEF para el trabajo de prevención:

b) Principales limitantes institucionales de la IMEF para el trabajo de detección:

c) Principales limitantes institucionales de la IMEF para el trabajo de atención:

Muchas gracias por el tiempo dedicado a contestar las preguntas.