Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México

Por Cristina Herrera, Clara Juárez, Mauro Vargas, Marta Torres y Aremis Villalobos[1]

Introducción

El propósito de este texto es mostrar los resultados del estudio "Estrategias implementadas por las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres", desarrollado por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Salud Pública en el año 2010.

La hipótesis de trabajo que guió el estudio fue que más que del monto de recursos que recibe cada entidad federativa para combatir la violencia de género, es probable que su capacidad real para articular una política integral y coherente con los lineamientos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia dependa de:

- La fuerza relativa de la instancia de la mujer en la estructura de gobierno de su entidad,
- Los grupos, organizaciones y actores locales en los que pudiera apoyarse,
- La correlación de fuerzas entre las distintas posturas adoptadas por los actores participantes en el diseño e implementación de las acciones concretas, básicamente una orientación al empoderamiento de las mujeres *versus* el fortalecimiento de la familia y de los roles tradicionales de género.

Interesaba por ello analizar los elementos que pudieran empujar los resultados de las políticas en una u otra dirección. Se consideró probable también que las inercias institucionales pudieran ser contrarrestadas, hasta cierto punto, por estrategias de capacitación a servidores y servidoras públicas y a personal operativo, y mediante la creación de instancias *ad hoc,* como los servicios especializados de atención a la violencia, los sistemas de referencia de casos y los modelos de atención integral basados en diagnósticos y estudios previos.

[1] Doctora Cristina Herrera del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), doctora Clara Juárez (INSP), maestro Mauro Vargas Urías (Gendes,AC), doctora Marta Torres Falcón (UAM-Azcapotzalco) y la maestra Aremis Villalobos (INSP). El informe completo del estudio deriva de la investigación Estrategias implementadas por las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la cual puede consultarse en el Cuaderno de trabajo número 18 en el sitio Cuadernos de Trabajo sobre género (http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/biblioteca-digital/cuadernosgenero).

La observación de las estrategias se enfatizó en los procesos más que en los resultados, y en las acciones de política pública más que en el funcionamiento de los programas y servicios que se ofrecían en las entidades alrededor del tema.

Objetivo

El objetivo del estudio fue hacer una evaluación de los resultados obtenidos en las acciones que desarrolló el gobierno federal en coordinación con las entidades federativas en cuanto a prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. Así, nos propusimos observar, por una parte, si la manera en que se estaban implementando las acciones era congruente con los objetivos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y, por otra, si podía tener impacto en la problemática, en una muestra de estados ilustrativa de diferentes experiencias, de acuerdo con los resultados de una evaluación anterior (Herrera, 2010).

Antecedentes

En correspondencia con la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará, ONU, 1993), ratificada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999, México promulgó el primero de febrero de 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley General de Acceso de aquí en adelante). La creación de esta ley contribuyó a contar con un instrumento jurídico con disposiciones y condiciones legales que permitiría brindar garantías para la seguridad e integridad física de las mujeres, un desarrollo igualitario entre mujeres y hombres y garantizar el ejercicio de la libertad de las mujeres en todo el territorio nacional. Esta disposición es obligatoria para los tres órdenes de gobierno.

El principal propósito de la Ley General de Acceso es la transformación institucional, para lograr que el Estado, en sus tres niveles, pueda ser garante efectivo de los derechos de las mujeres (Lagarde, 2007). Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) deben asumir tareas como: la *transversalización de la perspectiva de género* en todas las políticas e instancias del gobierno, la creación y fortalecimiento de *redes institucionales y sociales*, y de *refugios* para mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas; la promoción de *programas reeducativos* para víctimas y agresores, así como de *investigación y difusión de información* veraz y el impulso a *reformas legislativas*.

Específicamente, el Artículo 48 de la Ley General de Acceso asigna al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) la responsabilidad de proponer proyectos y programas a las dependencias de la Administración Pública Federal y las IMEF, que conforman el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En este marco y de manera prioritaria, ha de trabajar en el diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas en los refugios; impulsar la creación de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia prevista en la Ley; canalizar a las víctimas a programas reeducativos integrales que les permitan participar en la vida pública, privada y social; promover y vigilar que la atención que ofrecen las instituciones

públicas o privadas sea proporcionada por especialistas, sin prejuicios ni discriminación y con perspectiva de género.

El Artículo 39 establece la obligación al Ejecutivo Federal de asignar una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa previstos en la Ley. Por ello, en 2008 se creó el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo MVVG), que a partir de 2010 forma parte del Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, administrado por el INMUJERES. Ya en 2006, el gobierno federal había creado el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), con el objetivo de fortalecer a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) y fomentar la cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y la academia, para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres.

El Programa de Coinversión Social (PCS), también del INDESOL, fue creado con el objetivo de promover y fortalecer la participación de la sociedad civil organizada en acciones de desarrollo social que beneficien a personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad, o en ambas. Algunas de sus convocatorias se refieren específicamente a género y violencia. Estos tres fondos han aportado recursos a las entidades federativas y organizaciones sociales para realizar acciones de prevención, atención, sanción y administración de justicia en violencia de género.

La evaluación previa ya mencionada en nuestro objetivo (Herrera, 2010) permitió identificar las principales fortalezas y debilidades de los estados en la aplicación de estudios, diagnósticos y modelos de intervención para atender este problema. Entre las debilidades, destacaba que los recursos aportados por los gobiernos estatales para tal fin eran insuficientes y en consecuencia las instancias de las mujeres debían implementar estrategias para aprovechar con eficacia los distintos fondos federales que recibían. La demora en las transferencias, entre otros problemas, impedía planear las actividades adecuadamente e invertir los recursos de manera eficiente. En algunas entidades, las instancias de las mujeres no tenían un manejo directo de los recursos; muchas veces los fondos no estaban coordinados entre sí, y sus tiempos de entrega de resultados obligaban a hacer convocatorias poco abiertas para el desarrollo de proyectos.

Con todo, y gracias a estas estrategias, las funcionarias y otros actores en las entidades observaban una mayor aceptación política de la perspectiva de género en las instituciones estatales y un aumento en la conciencia de derechos de las mujeres a una vida sin violencia. Después de varios años de esfuerzos, se habían creado o fortalecido redes interinstitucionales y con OSC y se habían desarrollado distintos proyectos para prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia contra las mujeres en casi todas las entidades federativas. Dado que este primer acercamiento mostró que la eficiencia en el uso de los recursos federales y la efectiva implementación de los proyectos financiados con ellos requerían de la conjugación de varios elementos en la dinámica estatal y local, se propuso la realización del estudio que aquí comentamos, con la finalidad de establecer cómo era utilizado y canalizado el recurso de la federación, cómo eran atendidas las reglas de operación de los programas y cómo se materializaban los proyectos implementados en

el ámbito local, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género. Esto nos permitió evaluar la efectiva aplicabilidad, continuidad e impacto potencial de los proyectos desarrollados y realizar propuestas de política pública a partir de dicha evaluación. Para ello se hizo una observación sistemática de las estrategias desarrolladas a partir de las investigaciones, estudios, modelos de intervenciones y encuestas financiadas por el PAIMEF (INDESOL), el Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género (INMUJERES), el Fondo MVVG (INMUJERES) y el Programa de Coinversión Social (INDESOL) entre los años 2006 y 2010.

Marco analítico-conceptual

El fenómeno de la violencia contra las mujeres es complejo y aún persisten grandes desconocimientos y debates sobre sus causas, factores de riesgo y mejores estrategias para lograr su erradicación o, en un tono más realista, su disminución.

Los actores involucrados en el esfuerzo de visibilización e intervención contra la violencia de género son diversos, abarcan desde organismos internacionales, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, hasta centros académicos e instituciones públicas nacionales y locales. No obstante, el debate acerca de las mejores maneras de tratar el problema sigue abierto, no sólo por la pluralidad de actores involucrados, muchas veces con enfoques contrapuestos, sino también por el carácter reciente del reconocimiento público del problema y por la insuficiencia de los esfuerzos de sistematización y evaluación de muchas de las acciones emprendidas en este marco.

A pesar del incremento sostenido de informes, encuestas, estudios y diagnósticos, todavía es poco lo que se sabe acerca de qué modelos funcionan mejor para determinada población, circunstancias, nivel o tipo de violencia. Por ejemplo, aun cuando existen evaluaciones que indicarían que el tratamiento de la violencia a través de programas de reeducación es efectivo en cierto porcentaje, en comparación con dejar el asunto sólo en el terreno judicial (Híjar y Valdez 2008; Larrauri, 2007), los estudios son escasos y a veces carecen del rigor necesario. Se viene constatando en varias partes del mundo que las políticas diseñadas para promover el derecho básico de las mujeres a vivir sin violencia muchas veces terminan teniendo efectos no buscados para aquellas que son más vulnerables al problema. Se dan casos opuestos: desde una excesiva judicialización de los problemas sociales –con la hegemonía de un discurso que enfatiza la necesidad de penalización creciente de los agresores por sobre cualquier otra acción–, hasta la orientación preponderante a la "prevención" de la violencia *en* la familia –con la hegemonía de un discurso conservador que en la práctica "reprivatiza" el tema y obstaculiza el ya de por sí difícil acceso de las mujeres a la justicia. Se ha argumentado que ambos extremos resultan ciegos a las mujeres de "carne y hueso", ya que las terminan construyendo como objetos pasivos de las políticas.

En el caso de las políticas orientadas preponderantemente a la penalización de los agresores, porque al tratar de enfatizar la necesaria solidaridad *de género* suelen hablar en nombre de "todas" las mujeres, desde una supuesta conciencia de género superior, pasando por alto las vulnerabilidades diferenciales que las mujeres enfrentan debido a la acumulación de desventajas de clase, etnia, edad, estatus migratorio, etc. (Larrauri 2007; Hercovich 2002). Estas políticas no suelen poner igual énfasis en la necesidad de crear las

condiciones *sociales* básicas para que las mujeres accedan a la autonomía y al goce de derechos (Birgin 2002). En el caso opuesto, el de las políticas orientadas preponderantemente a la *violencia familiar*, en la práctica muchas veces suelen terminar responsabilizando a las mujeres por los problemas familiares, desalentando su demanda de justicia y respeto a sus derechos como individuos (Sagot 2010; Herrera 2009).

A esto se suma la complejidad del entramado institucional y social, necesario para responder al problema, ya que la violencia contra las mujeres es una manifestación de diversas formas de desigualdad, tanto de género como étnicas o socioeconómicas, que vulneran sus derechos y autonomía. Esto implica que no es posible enfrentar la violencia contra las mujeres sin, al mismo tiempo, atacar sus raíces sociales y culturales, lo que demanda acciones multisectoriales, multidisciplinarias y de colaboración entre instancias públicas, privadas y sociales. Las instituciones no siempre están preparadas para enfrentar este reto, porque muchas de ellas fueron creadas con diferentes propósitos o con ideologías claramente opuestas a la perspectiva de género. Por otra parte, la creación de instancias nuevas, especializadas en el tema, debe apoyarse también en agentes sociales que no necesariamente cuentan con la formación y los valores adecuados para responder a la problemática, razón por la cual la transversalización y la capacitación continua se vuelven asuntos prioritarios a atender. Finalmente, se espera que las acciones propuestas sean coherentes con los resultados de diagnósticos y estudios confiables, realizados con el fin de identificar la problemática específica de cada región y los problemas que se deben resolver. Resulta relevante, en consecuencia, analizar con qué tipo de información cuentan las instituciones para fundamentar sus acciones, cómo y de quién la obtienen, si hacen uso de diagnósticos periódicos sobre todas las modalidades de violencia que viven las mujeres de diferentes etnias, edades y condiciones socioeconómicas en sus regiones y cuáles son sus fuentes.

La Ley General de Acceso ha sido juzgada positivamente por diversos grupos feministas dentro y fuera del país, en la medida en que trasciende el énfasis casi exclusivo que se observa en otros países en la familia como principal bien a proteger, y en la violencia intrafamiliar como principal mal a combatir, ya que introdujo en la legislación diversos tipos de violencia de género y la figura del feminicidio. Asimismo, y a diferencia de otros países, México ha destinado cada año más recursos para atender este problema. Sin embargo, aún suponemos que los mecanismos de aplicación de las medidas concretas pueden actuar en sentido favorable o desfavorable a los objetivos manifiestos en los discursos políticos que las apoyan, en este caso, el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia como un derecho ciudadano. Es necesario por lo tanto, evaluar si a nivel de la práctica institucional local se dan las condiciones necesarias para el logro de estos objetivos. Se debe observar qué sucede en términos de arreglos institucionales y organizacionales, actores, enfoques, toma de decisiones, poder relativo de negociación, estrategias de comunicación y de acción, capacidad de alianzas y redes con otros actores, flexibilidad y capacidad en el manejo de recursos materiales y humanos, uso de la información y calidad de la misma, así como la existencia de políticas sociales y redes de contención apropiadas para mujeres de diversos grupos y condiciones sociales (Birgin, 2002).

La diversidad de enfoques, actores y capacidades en el ámbito estatal, así como los canales de información, comunicación y coordinación entre esfuerzos locales, tienen un peso decisivo al momento en que se ponen en práctica los programas y modelos de

intervención, supuestamente basados en estudios y diagnósticos. La manera de llevarlos a la práctica tiene consecuencias, no solamente para las mujeres beneficiarias de los programas y servicios, sino también para la propia cultura de género y la promoción pública del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en la entidad como en el país. El uso de los recursos destinados a este fin, en consecuencia, puede ser óptimo o subóptimo dependiendo del desempeño de tales factores.

Este estudio fue realizado desde la *perspectiva de género,* tal como la define una de las promotoras de la Ley General de Acceso: "recurso analítico que implica observar la violencia como mecanismo reproductor de desigualdades de género entre mujeres y hombres, así como de relaciones de dominación de género, control, impedimentos, desventajas, y daños para las mujeres y a la par, enormes poderes de género para los hombres" (Lagarde, 2007). Esto implica que las políticas basadas en la perspectiva de género deben caracterizarse por abordar las causas y los efectos de la desigualdad y la violencia, con el fin de desarrollar acciones concretas para desmontarlos, y no limitarse a desarrollar acciones "para mujeres". El concepto de *violencia contra las mujeres que* utilizamos coincide con el del texto de la misma ley general: "cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público". Consideramos como *acciones eficaces* en este tema, aquellas iniciativas de investigación, armonización legislativa e intervención que tienen una alta probabilidad de producir impactos concretos en favor del ejercicio de las mujeres de su derecho a una vida libre de violencia –atención a víctimas, procuración de justicia, seguridad y protección, alternativas de desarrollo y autonomía, etc.–, así como la potencialidad para producir cambios socioculturales en el ámbito más amplio de las relaciones sociales –educación, medios, cultura de la legalidad, opinión pública, etc.–. Para el análisis de políticas públicas, utilizamos el concepto de *gobernanza participativa* propuesto por Fung y Olin Wright (2001), así como los lineamientos de política pública con perspectiva de género que puede encontrarse en diversas publicaciones del Instituto Nacional de las Mujeres.[2]

Metodología

El estudio que sustenta este trabajo fue de tipo cualitativo, y combinó la revisión y análisis documental con el trabajo de campo, que consistió en visitas a entidades federativas seleccionadas en las que se realizaron entrevistas a informantes clave y observación participante.

El objetivo de las visitas fue conocer las principales estrategias desarrolladas por las IMEF y la experiencia de las distintas instituciones con las que éstas se vinculan para la cooperación interinstitucional en el diseño y aplicación de las políticas públicas en violencia de género. Otro objetivo fue evaluar los logros y retos en el proceso de institucionalización de las políticas contra la violencia de género en las entidades federativas.

---

[2] Las investigaciones y evaluaciones sobre violencia en contra de las mujeres, en el marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia pueden consultarse en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Pag_cat_libre_art482.php

Para la selección de las entidades a visitar, se buscó tener representación de las tres regiones del país (Norte, Centro y Sur) y de casos que en el estudio anterior hubieran presentado un número suficiente de productos de proyectos evaluados como "aplicables". Los estados seleccionados fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Zacatecas.

Para obtener los datos buscados, se elaboraron guías de entrevista semiestructurada para actores clave, entre los que se incluyó tanto a tomadoras/es de decisiones como a personal operativo. Asimismo, se hicieron guías de observación participante en espacios de atención a víctimas de violencia y tablas de sistematización de información relevante a solicitar a las IMEF. Los informantes clave a quienes se solicitó colaborar con una entrevista en cada entidad fueron los siguientes:

1. La titular de la IMEF.
2. La persona responsable de la coordinación de refugios.
3. La persona responsable de programas de violencia de género en la Procuraduría de Justicia o Seguridad Pública estatal.
4. La persona responsable de programas de violencia de género en la Secretaría de Salud estatal.
5. La persona responsable de programas de violencia de género en la Secretaría de Educación Pública estatal.
6. La persona responsable de programas de violencia de género en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) estatal o institución similar.
7. La persona responsable de un observatorio de violencia de género o de una organización de la sociedad civil (OSC) vinculada con el tema.
8. Otros/as actores/as con quien la IMEF tuviera vínculos de colaboración y sugiriera entrevistar.

En preparación previa a las visitas, se revisaron las leyes y programas estatales de violencia, los productos entregados por las mismas en la evaluación previa (2009), los sitios web de la IMEF, de OSC y de observatorios, e información periodística relevante sobre las políticas de violencia en la entidad. Las entrevistas fueron audiograbadas previa solicitud de permiso y firma de carta de consentimiento informado, donde se les dejó información básica del estudio y datos de contacto del equipo de investigación para aclarar cualquier duda. Se llevaron a cabo 73 entrevistas, algunas de ellas grupales, en las que participaron 98 personas, de 54 dependencias: 43 de ellas gubernamentales y 11 no gubernamentales (asociaciones civiles, consultoras privadas, observatorios ciudadanos e instituciones académicas). Las entrevistas fueron transcritas en procesador de palabras y para su análisis se elaboraron matrices y cuadros, con base en los temas de las guías.

Principales resultados

Dada la amplitud del tema, los resultados de la investigación se agrupan en tres rubros, que se exponen a continuación:

Posicionamiento del tema de la violencia de género en las entidades
El logro más importante en cuanto a la institucionalización de las políticas para erradicar la violencia contra las mujeres es sin duda la promulgación de instrumentos legales, que obligan a las instituciones a elaborar propuestas y destinar recursos para implementar acciones en los cuatro ejes de trabajo: prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, en especial las leyes estatales de acceso, en la mayoría de los casos respaldadas por las leyes de igualdad. Estas leyes han obligado a crear los sistemas estatales y a establecer responsabilidades para cada dependencia involucrada.

Otro avance es la creciente visibilidad y presencia de las IMEF, que en la mayoría de las entidades fueron adquiriendo un estatus institucional más elevado, además de autonomía y acceso a espacios de toma de decisiones. En muchos casos se han convertido en organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en uno de ellos fue elevado al rango de secretaría de estado, en otro caso, el estatus le fue dado por la política de género del propio gobierno del estado, que por mandato obligó a todas las dependencias a tener un modelo de equidad de género que debía coordinar y monitorear la IMEF. Un ejemplo mencionado del "respeto" que se han ganado las IMEF para el ejercicio de sus recursos es que ya no deben pasar por mecanismos de control de sus publicaciones.

A pesar de ello, en las entidades visitadas las leyes estatales de violencia se promulgaron con retraso, alrededor de dos años después de la Ley general de 2007, con excepción de dos, donde salieron a finales de ese mismo año. En algunos casos el texto original fue modificado después de recibir críticas de la sociedad civil, que en general no fue convocada a los debates sobre las leyes. Los reglamentos de la Ley se retrasaron aún más. En los casos en que existían, eran del año en curso (2010). En varios casos aún no existía reglamento del sistema estatal o un programa estatal publicado. Un motivo de retraso que los informantes comentaron fue que para tener un programa estatal se necesitaba un diagnóstico previo y éste llevaba tiempo. Sin embargo, como no es posible justificar ante la Legislatura local la necesidad de un presupuesto si no existe un programa, en algunos casos se hicieron programas "piloto" que después de recibir recursos se completaron con datos del diagnóstico y del banco de información, en caso de existir.

Las iniciativas de las leyes estatales de acceso y de igualdad en general contaron con la participación de las IMEF, que aportaron argumentos y datos, pero enfrentaron discrepancias y dificultades para lograr consenso entre los legisladores. Entre las controversias más comunes se encuentra el argumento de que esta ley "viola los derechos de los hombres", que establece multas "excesivas", que impone categorías "innecesarias" como la del feminicidio, etc. No fueron ampliamente debatidas ni consultadas con las dependencias a quienes obliga a formar parte del sistema, y mucho menos con organizaciones civiles y de mujeres. Encontramos bastante desconocimiento de las leyes, especialmente en el ámbito municipal y entre el funcionariado.

El hecho de que exista el instrumento legal ya es un paso fundamental, porque establece obligaciones y brinda elementos para ser aplicados. No obstante, debe hacerse una reforma integral a todo el marco normativo para que la ley sea operativa. En la mayoría de los casos, esto dependía de pactos entre actores/as y de largos cabildeos. Un ejemplo de estrategia novedosa es el de la Ley de acceso de Zacatecas, que fue vinculada a la Ley de Igualdad. Ésta obliga a la etiquetación intransferible de recursos para temas de género (incluido el de violencia) y al Modelo de Equidad de Género (MEG), que es obligatorio para todas las dependencias. La ley incluye además la "alerta de género" (a pesar de ser una atribución federal), la obligatoriedad de la reeducación de los agresores y un sistema estatal de violencia más amplio que el de la mayoría de los estados, con la inclusión de todas las dependencias que en virtud del MEG tienen recursos para género.

Los sistemas estatales de violencia en general fueron creados poco después de la promulgación de las leyes estatales de acceso, pero habían enfrentado resistencias notables y grandes dificultades para conformarse y sesionar, llegándose a cancelar sesiones por falta de *quórum*. En general, las y los titulares de las dependencias no veían a los temas de género como prioritarios y tampoco asistían a las sesiones, ya que enviaban personal sin capacidad de decidir. En los casos en que asistían, era frecuente que luego no informaran a quienes se encargaban de estos temas en sus respectivas dependencias acerca de los acuerdos tomados.

Los periodos electorales dificultan aún más el trabajo de los consejos estatales, que son el brazo operativo de los sistemas, ya que el blindaje muchas veces impide desarrollar acciones que podrían verse como "electorales". Además, varios funcionarios y funcionarias renuncian a sus cargos para competir por cargos en las elecciones locales y estatales, lo cual obstaculiza la continuidad de las acciones y procesos de colaboración entre dependencias. Las IMEF han debido hacer un intenso trabajo de convencimiento de las autoridades y del funcionariado estatal, aportando datos y argumentos sobre las necesidades de las mujeres y lo que debe hacerse para atenderlas, con éxito variable entre las entidades.

Otra deficiencia encontrada es que no se incluyó a la sociedad civil o al sector académico en los sistemas y consejos estatales, a veces por desconfianza y otras por ambigüedad en los lineamientos de los sistemas, que con frecuencia son una adaptación de los que se elaboraron a nivel nacional. Algunas de las estrategias que las entidades han utilizado para lograr el compromiso de los actores integrantes del sistema es la designación en la presidencia del sistema a quien encabeza el Poder Ejecutivo, o a un integrante de la secretaría de gobierno, el cabildeo y relaciones informales, la incorporación de las directoras de los Institutos municipales, quienes deben gestionar recursos para atención a la violencia, la promoción de la elaboración de programas municipales de violencia, la regionalización de la entidad para facilitar la participación de unos municipios en representación de otros y así evitar la falta de *quórum* que suele ocurrir en los estados geográficamente extensos o de difícil acceso entre municipios; la promoción del trabajo en comisiones a lo largo de los ejes de prevención, atención, sanción y erradicación, cuyo desempeño no depende de que se reúna el pleno, sino de reuniones en subgrupos, el establecimiento de grupos interinstitucionales para atender problemas concretos o desarrollar proyectos específicos, por ejemplo, la elaboración de una radionovela o de una campaña de difusión, que requiere de la participación de dependencias específicas; la

definición de mecanismos de seguimiento del trabajo de las comisiones, por ejemplo, a través de un sistema informático, para captar datos del avance y cumplimiento de las metas en los cuatro ejes, o la ampliación de la facultad de expedición de órdenes de protección a autoridades municipales para agilizar los procesos de sanción. Esto último, sin embargo, enfrenta controversias por la preocupación en la seguridad de las víctimas en localidades pequeñas, donde no se puede garantizar la confidencialidad.

Para algunas instituciones, la participación en el sistema ha significado un mejor posicionamiento del tema de género y violencia al interior de la dependencia. Por ejemplo, en varios estados, el hecho de ser cabeza del comité de atención, le permitió al programa de violencia de la Secretaría de Salud posicionarse mejor dentro del propio sector. Parte del proceso de reconocimiento de este programa fue la extensa capacitación que se proporcionó y se sigue proporcionando al personal médico en la detección, atención y canalización de casos de violencia.

La coordinación entre actores es obligada, sobre todo a nivel de la atención, ya que ésta incluye una diversidad de acciones, como las líneas telefónicas, los centros de atención especializada, los módulos itinerantes, los refugios, etc. Asimismo, la atención debe coordinarse con los procesos de sanción, donde se incluye la asesoría legal y los procedimientos judiciales. Esto implica que participen varias instituciones como salud, desarrollo de la familia, procuración de justicia y atención integral, entre las más importantes. En general, existen vínculos entre estas dependencias, pero predominan los informales y basados en el conocimiento previo entre funcionarias/os, que los formales o sustentados en convenios. Estos existen, sin embargo, para resolver asuntos específicos: por ejemplo, en algunas entidades, la Secretaría de Salud tiene convenios con la IMEF para afiliar al Seguro Popular más fácilmente a las mujeres que acuden a los centros de atención; en otras, la Secretaría de Educación tiene convenios con la misma IMEF para ofrecer educación básica, media y media superior a las usuarias, con el fin de favorecer su autonomía para salir de la violencia. También existen convenios específicos para realizar trabajo de prevención en escuelas, campañas o productos de difusión especializados como spots, telenovelas y radionovelas con temáticas de género y violencia y para desarrollar capacitaciones, contención emocional a quienes atienden a usuarias, para refugiar a mujeres, y a sus hijas e hijos, y para desarrollar investigaciones y bancos de información. El predominio de los acuerdos informales, sin embargo, fragiliza las políticas para combatir la violencia, en la medida en que las hace depender de la buena voluntad de los actores/as en turno, que por lo demás, cambian frecuentemente de funciones.

Existen leyes que obligan a la coordinación entre instituciones, pero en general éstas no tienen claridad sobre las funciones que debe desempeñar cada una. Es así como se duplican algunas tareas y se carece de personal para la ejecución de otras. Esto es más agudo en la atención integral, donde participan varias instituciones, a veces con enfoques contrapuestos o sin la debida experiencia. En general no hay modelos únicos o la homologación efectiva de protocolos de atención. Esto sucede entre dependencias y también en relación con las organizaciones civiles a las cuales con frecuencia se refieren casos de violencia o se contrata para dar algún servicio que las instancias públicas no pueden ofrecer. En general, las instituciones se resisten a modificar sus dinámicas, pese a que se capacita a su personal en los nuevos modelos. También se resisten a cambiar sus métodos de registro, en caso de tenerlos, lo cual obstaculiza bastante la consolidación de un

sistema estatal único de información y más aún, la alimentación del banco nacional de datos de violencia.

Con respecto a los vínculos entre actores, la triangulación de la información permitió observar discrepancias entre los enfoques y percepciones que tiene cada uno de ellos en relación con los demás y con sus mutuas relaciones, así como su apreciación del trabajo realizado. Algunas veces, una dependencia señala como fuerte un vínculo que la contraparte considera débil, problemático o inexistente; otras, simplemente desconocen las actividades de las otras dependencias, en particular las de la IMEF; en otras más, hay desconfianza y celo por mantener la propia manera de trabajar y comprender el problema.

Un ejemplo importante de discrepancia de enfoques es el de la tensión existente entre la perspectiva de género, que busca la autonomía y el empoderamiento de las mujeres, y la tendencia –cada vez más predominante en el área de Procuración de Justicia pero compartida por otros actores– a la mediación y la conciliación de la pareja para agilizar los procesos y descomprimir los sistemas de justicia. En la opinión de algunos actores/as, los procesos de mediación y de justicia alternativa no son adecuados para casos de violencia de pareja, ya que explícita o implícitamente ejercen presión sobre la víctima para otorgar el perdón a su agresor. Por otro lado, se señaló en varias entidades que los casos que sí llegan a juicio, se enfrentan con escasa sensibilidad de género de los jueces, que con sus decisiones –tendencia a la reeducación o atención terapéutica de los agresores más que a la sanción penal– frustran procesos largos y dolorosos de muchas víctimas de violencia severa, poniéndolas además en riesgo. Por lo demás, no hay un modelo probado y homogéneo de reeducación de agresores. En algunas entidades existe un programa de reeducación en salud, en otras se pide este servicio al DIF, que debe elaborar un modelo de manera apresurada, ya que no cuenta con experiencia en el tema.

Los enfoques son diversos: en general el DIF tiende a la conciliación porque ve a la familia como una unidad; en algunas entidades se comentó que las fiscalías especializadas en derechos de las mujeres también tendían a adoptar este enfoque en la práctica, pese a tener un discurso de "género", por las propias inercias del sistema al que pertenecen; las IMEF y el programa de Salud tienen en teoría un enfoque de género y empoderamiento, que atiende a la mujer como sujeto con derechos, pero en la práctica muchas veces se recurre a acciones de tipo paternalista o asistencialista, lo cual depende en buena medida de las personas a cargo.

A pesar de estas y otras discrepancias, muchas de las dependencias señalan que están obligadas a coordinarse, ya sea por necesidad, por conveniencia o por ley, en especial dada la necesidad de la referencia de casos. En algunas entidades, sin embargo, se expresó malestar por el hecho de que las IMEF tengan servicios de atención integral. Esta queja fue expresada tanto por otras instituciones, especialmente Salud, que considera es quien está más capacitada para otorgar estos servicios y para ello requiere de más apoyo, como por las propias IMEF. Una de ellas declaró que se veía obligada a dar atención porque había un exceso de demanda y tenía los recursos federales del PAIMEF y los etiquetados para hacerlo; otra, expresó desacuerdo con tener esta responsabilidad que en su visión debía asumir el Sector Salud. Algunos actores interpretaron estas discrepancias también como "resistencia a soltar los recursos", que sin duda otorgan autoridad a quien los posee.

Con relación a los actores no gubernamentales, tanto las instancias académicas como las organizaciones de la sociedad civil, destaca el pobre aprovechamiento de su capacidad para generar información, construir conocimiento y aportar modelos de capacitación e intervención en distintos niveles. Sin embargo, al menos en una entidad existe un mecanismo legislativo por el cual las cámaras deben discutir iniciativas apoyadas con determinado número de firmas de ciudadanos. Esto resulta favorable para las políticas de género, sobre todo cuando existe una sociedad civil organizada y coordinada.

El mayor reto sigue siendo la institucionalización de la política de violencia a nivel municipal. En algunas entidades se están proponiendo iniciativas de armonización legislativa que obligan a los municipios a destinar recursos para género y violencia, así como a ser parte del Sistema de Violencia, con grados muy variables de avance. En general, en los municipios de diferente color político al del gobierno estatal o donde rigen usos y costumbres, hay poco apoyo para los centros de atención, los módulos itinerantes, o las campañas de sensibilización de las IMEF. En algunos casos, incluso, no han dejado que éstas se acerquen a instituciones como hospitales, escuelas, o al DIF municipal para difundir sus actividades.

Utilización de recursos federales

Los fondos federales sin duda han contribuido a otorgar mayor "respeto" a las IMEF en sus propias entidades y paralelamente los gobiernos, en general, han ido incrementando el aporte de recursos estatales para estos mecanismos, si bien todavía de manera insuficiente y especialmente para el rubro de recursos humanos. Se ha ampliado su personal contratado, con prestaciones, y se han mejorado sus instalaciones y recursos materiales.

Para las IMEF, sin embargo, el hecho de que los recursos federales sean transformados en partidas estatales, como sucede en la mayoría de las entidades, significa un trabajo adicional de planeación, justificación y solicitud de fondos a sus respectivas áreas de Finanzas, mediante expedientes técnicos, lo que retrasa aún más el desarrollo de las acciones. Lo más problemático es el tiempo que le suele tomar al Comité de Adquisiciones –que por lo general depende de la Secretaría de Hacienda estatal–, autorizar recursos para las IMEF e implementar procesos de licitación para que éstas puedan hacer contrataciones. Las IMEF, con frecuencia, se ven obligadas a hacer cabildeo con los legisladores y muchas veces a reintegrar recursos, por falta de tiempo para ejercerlos.

A pesar de ello, gracias a los fondos federales, en especial el de Transversalidad, las IMEF han logrado capacitar o sensibilizar a buen número de funcionarios/as de casi todas las dependencias de la entidad, tanto en perspectiva de género como en violencia, incluyendo el hostigamiento laboral. En muchas de ellas se han creado "enlaces" de género que deben replicar los talleres de capacitación y con quienes se vinculan para determinadas acciones. Si bien hay una alta rotación de personal que afecta también en estos "enlaces", quienes han permanecido en general han manifestado su compromiso con la tarea de sensibilización de sus colegas. Otro elemento favorable es la existencia de Comisiones de Equidad de Género en las Cámaras de Diputados, que con frecuencia –aunque no siempre–, apoyan las iniciativas de las IMEF y la asignación de presupuestos para sus actividades.

Las IMEF no cuentan con recursos para contratar personal que labore fuera de la capital, por lo que el trabajo en el nivel municipal depende de la voluntad de las autoridades locales. En ocasiones, los centros de atención a la violencia que están en los municipios y reciben recursos de PAIMEF dependen del gobierno local o del DIF municipal, quienes intentan sacar provecho de su personal, solicitándole otro tipo de servicios además de la atención de casos de violencia. El personal de estos centros señala que a veces debe atender "todo lo que llega" porque mucha gente, hombres y mujeres, van "a la psicóloga" o "a la abogada" porque el servicio es gratuito, y no porque vivan el problema de la violencia.

En general, los fondos federales constituyen más de la mitad de los recursos con que cuentan las IMEF para su operación (en un caso llega a 90%). En lo que concierne a violencia, esta proporción se incrementa, ya que una gran parte del recurso para este tema proviene del PAIMEF. El Fondo de Transversalidad es utilizado en su mayor parte para actividades de sensibilización y capacitación en perspectiva de género para los funcionarios/as y otros actores estatales. Es por esta razón que, a pesar de la dificultad de gestión, ejercicio, administración y comprobación que reportan las IMEF, los fondos federales son considerados fundamentales para el funcionamiento básico de las IMEF y sus proyectos clave. Sin embargo, también se observó una cierta pobreza de estrategias para ampliar o diversificar los recursos, y las IMEF en general se atienen a lo que el gobierno estatal decida asignarles como complemento a los fondos federales que reciben cada año, en un caso aduciendo que la IMEF no está autorizada a cobrar por sus servicios y esto le impide allegarse de recursos.

Los estados en general aportan menos de la mitad de la nómina de las IMEF, tanto del personal de estructura como de proyectos especiales, y en algunos casos para la renta de inmuebles. En algunas entidades, el gobierno estatal asigna un presupuesto etiquetado para el Consejo Estatal de Violencia, más lo que aporten las dependencias que lo componen; sin embargo, para obtenerlo, se requiere que las coordinaciones de los distintos comités se reúnan y elaboren propuestas de acción concretas, lo cual en varios casos está detenido o avanza de manera muy lenta. Salud, por ejemplo, lamenta que los recursos estatales asignados para el programa de violencia sean mínimos, con la perspectiva de que los recursos federales, específicamente del Centro Nacional de Equidad de Género, irán disminuyendo con el tiempo. Sin embargo, es la legislatura estatal quien decide sobre las partidas presupuestales, y no siempre ve estos temas como una prioridad; a ello se suma que las prioridades de cada institución también son diferentes y que muchas de ellas se definen en acuerdos políticos previos, difíciles de modificar.

Normalmente el recurso del PAIMEF se interrumpe por cerca de cinco meses y el gobierno del estado asume el costo, mientras llega el dinero del siguiente ejercicio. En algunos casos el gobierno estatal absorbe en su nómina permanente a personal de atención que antes era pagado por el fondo del PAIMEF. Cuando el estado se hace cargo de algún centro municipal de atención, el trabajo no se interrumpe. Donde esto no ocurre y los municipios no tienen recursos etiquetados para atender violencia, el personal debe dejar de trabajar cuando se acaban los fondos del PAIMEF, lo que obliga a interrumpir los procesos de atención a las víctimas de violencia durante cerca de seis meses. Esto genera costos adicionales, ya que cuando llega el recurso del siguiente ejercicio y se contrata nuevo personal, hay que volver a capacitarlo. Incluso el propio

recurso del PAIMEF (vehículos, material, etc.) es utilizado para otros programas y otras dependencias locales. Varios albergues y centros de atención municipales reportaron insuficiente apoyo de sus gobiernos locales. En general no cuentan con fuentes alternativas de financiamiento sino sólo en especie. Por ejemplo, en algunos módulos de atención ubicados en los DIF estatales o municipales se han logrado préstamos de espacios a través de convenios. Algunos refugios han recibido muebles en comodato por parte del PAIMEF. Hay una opinión más favorable en general sobre las reglas de operación de los fondos federales respecto de años anteriores, en el sentido de que están siendo más claras. Se sigue insistiendo, sin embargo, en la necesidad de no interrumpir los flujos de financiamiento.

El Fondo de Transversalidad se emplea en mayor medida para capacitación, sensibilización y profesionalización de funcionarios/as. Con el tiempo se han ido mejorando las estrategias para alcanzar más impacto. Por ejemplo, en una entidad se mencionó que al ver que las capacitaciones anteriores no derivaban en compromisos concretos se hizo una alianza con la Secretaría de Planeación para capacitar a las ocho dependencias de la administración pública y con Salud para capacitar a promotores/as y personal de centros de rehabilitación. Casi todas las personas que tomaron los talleres pidieron que también se diera capacitación a jefes/as y directivos/as, pero en la mayor parte de las entidades este sigue siendo un reto pendiente para las IMEF.

Los fondos PAIMEF se suelen manejar aparte, incluso en oficinas distintas a las de la instancia. Este fondo es el que se asocia con las acciones de violencia propiamente, en especial la atención integral. Por la gran cobertura de estas acciones, casi todo el recurso se invierte en gasto operativo y de éste, 90% se destina a honorarios, quedando un mínimo para otro tipo de acciones, por ejemplo, capacitaciones, equipamiento de los módulos, etc. Alrededor de 75% se destina a atención, y el resto se reparte entre prevención, capacitación e investigación, en ese orden de prioridades. La atención tiene una cobertura muy insuficiente, especialmente para la población que no vive en la capital del estado. Mediante campañas y diversas acciones se ha contribuido a generar una demanda de servicios que después resulta difícil satisfacer.

Acciones desarrolladas

Modelos de atención a la violencia

En general no existen modelos de atención homogéneos, sino una gran diversidad entre dependencias y entre éstas y las organizaciones civiles, aun atendiendo a la misma población. En muchos casos estos modelos apenas se están diseñando; en otros, existen modelos pero falta elaborar manuales operativos para su aplicación, y en otros más, llevan poco tiempo de aplicación y por lo tanto aún no han sido evaluados. En más de una entidad se planea hacerlo en 2012, una vez que se cuente con al menos tres años de experiencia. En algunas dependencias no siempre se tiene personal capacitado para los módulos de atención, o éste trabaja en condiciones precarias o como parte de su servicio social.

En casi todas las entidades, los centros de atención de las IMEF que operan con recursos de PAIMEF aplican modelos similares de atención, a partir de un sentido de equipo entre profesionales. La ruta del modelo es la siguiente:

1. Atención inicial de trabajo social, con entrevista y diagnóstico del tipo de violencia que vive la usuaria.
2. En casos de extrema violencia, se pasa inmediatamente a Psicología para intervención en crisis.
3. En otros casos, después del diagnóstico, se hace un plan de acción para pasar a Psicología o a un servicio externo.
4. Se atiende en Psicología, antes de ser atendida por la abogada, para que la mujer clarifique el proceso.

Algunas dependencias que trabajan con población indígena planean contratar consultoras para adoptar los modelos de atención a esta población, ya que al no contar con modelos ajustados a la diversidad poblacional se suelen aplicar los mismos que se elaboraron en el nivel federal o estatal.

En algunas de las entidades visitadas, los centros municipales aplican el mismo modelo que aplica la IMEF en sus centros de atención de la capital del estado, que por lo general incluye atención jurídica, psicológica, de trabajo social y telefónica, mientras que otros sólo cuentan con atención psicológica, o psicológica y legal, pero carecen de los otros servicios, y unos más carecen por completo de una metodología específica.

Los módulos itinerantes varían también en sus modelos de atención: mientras que algunos incluyen atención médica y de enfermería, pero no tienen atención legal, otros sí la incluyen pero sin atención de la salud. Cabe señalar que con frecuencia, cuando los módulos itinerantes cuentan con atención médica, al mismo tiempo y a veces de manera prioritaria, operan otros programas de salud como los de diabetes, detección del cáncer, de osteoporosis, etc. En algunos hospitales de la mujer implementaron una estrategia de grupos de autoayuda para casos de violencia, con cierto éxito.

En general, no existe un modelo homologado de atención psicológica: si bien todos incluyen la intervención en crisis y tienen enfoques de terapia breve, al interior de los centros de atención existen tantos modelos como psicólogas/os, ya que éstas provienen de distintas formaciones profesionales (Gestalt, psicoanalítica, humanista, etc.). En algunas entidades, la IMEF contrató los servicios de profesionales especializados en terapia breve o Gestalt para capacitar a su personal en un modelo más homogéneo y acorde con la realidad de las usuarias y de los propios centros de atención, especialmente considerando que el recurso se interrumpe por varios meses y en consecuencia las terapias deben discontinuarse. Un modelo de psicología profunda no es viable en estas condiciones.

Otro ejemplo de discrepancia entre modelos de atención es el de la reeducación de los agresores. El PAIMEF excluye explícitamente este componente en sus reglas de operación, por considerar que es un programa dirigido exclusivamente a mujeres. Sin embargo, en la Ley General de Acceso que muchas leyes estatales retoman, se obliga a proporcionar este servicio, más aún cuando la tendencia a nivel judicial es a la conciliación de las partes por sobre la reclusión del agresor. El resultado es que muchas de las IMEF atienden a hom-

bres con recursos del PAIMEF, mientras que otras canalizan a las pocas dependencias que cuentan con este servicio, especialmente Salud y sólo en los estados donde existe el programa de reeducación, y el DIF, que en algunos casos se ha visto obligado por ley a ofrecer terapia a hombres violentos como parte de los procesos conciliatorios. Los procesos de mediación judicial con frecuencia culminan en la canalización obligatoria del agresor a acudir a cuatro sesiones de terapia, lo que a todas luces es insuficiente y coloca a la víctima en riesgo. Los programas de salud si bien también resultan insuficientes, incluyen 25 sesiones de reflexión grupal, en espacios separados para hombres y mujeres, con resultados variables según las entidades.

Las agencias especializadas en delitos sexuales y contra las mujeres, allí donde existen, cuentan con modelos de atención innovadores, ya que las instalaciones están divididas en varias secciones y cuentan con personal capacitado y especialistas que se encargan de dar el seguimiento a los casos. En una entidad, por ejemplo, se contrató a un antropólogo físico que apoya a los forenses y a los peritos en la integración de las averiguaciones. Generalmente cuentan con espacios separados para atención a personas que requieren de apoyo psiquiátrico, psicológico y médico, y con ludoteca para el caso de víctimas (niñas, niños y adolescentes) que requieran comunicarse a través de técnicas lúdicas y para atender a los hijos/as de las víctimas mientras éstas rinden su declaración.

En una de las entidades visitadas, la IMEF trabajó con la Red Nacional de Refugios para tener un modelo de referencia de casos de violencia, en el que se exhorta a todas las dependencias involucradas en la recepción de casos, la atención, la sanción, etc., a diseñar protocolos comunes, es decir, alcanzar la homologación y generar un acuerdo común entre todas. Se explicó cómo se articulaba la red, dónde se insertaba cada una, qué les competía hacer y qué necesitaban saber de otras instancias; lo anterior dio como resultado la publicación de un documento al que habría que dar seguimiento para comprobar si efectivamente fue aplicado. En él participaron integrantes de la Red Nacional de Refugios y funcionarios/as involucrados en la atención de la violencia de género. Otra acción que les ha funcionado es la creación de círculos de calidad, en cuyas reuniones se analizan los cuellos de botella del servicio, lo que ha permitido mejorar la atención a las usuarias y escuchar también cómo se siente el personal que realiza la actividad. El modelo de los círculos de calidad es un programa del gobierno del estado.

Fomento a la investigación

En general, los programas estatales fueron elaborados con base en un diagnóstico de necesidades. Todos utilizaron la información básica de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) para programar sus actividades; posteriormente hicieron diagnósticos complementarios, ya que los datos de la ENDIREH no están desagregados por municipios. Con recursos del Fondo de Transversalidad se realizaron varios diagnósticos que fueron tomados como base para las acciones de las IMEF. Un problema que en algunas entidades se señala es la falta de fuentes de información científica confiables para hacer diagnósticos. En la mayoría de los casos, se apoyó la realización de investigaciones académicas cuyos resultados fueron publicados en documentos que forman parte del acervo evaluado en este mismo estudio. Para ello, han invitado a otros investigadores/as expertas en el tema de género. Si bien la mayoría de las titulares de las IMEF entrevistadas no estaban familiarizadas con estos

productos o bien manifestaron no haberles dado seguimiento por el escaso tiempo que muchas de ellas tenían en el cargo, comentaron que sabían que esos estudios habían sido retomados en su momento para implementar las acciones de la IMEF o para sensibilizar a otras dependencias.

En dos de las entidades, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) otorgó también recursos para realizar estudios que permitieran conocer la situación de violencia que viven las mujeres indígenas en varias localidades, con experiencias variables.

Tanto a partir de la revisión de los productos como de las visitas a los estados, sin embargo, se percibe que el impacto que las investigaciones y estudios puedan tener en las políticas públicas dista de ser óptimo. Más de la mitad de estos productos no tiene una aplicabilidad clara, pues ni siquiera contiene recomendaciones, y al parecer no han tenido el seguimiento adecuado por parte de las IMEF. Algunas entrevistadas del sector académico, además, agregaron que debido a los tiempos que las instancias les obligan a manejar, que impiden el establecimiento de canales adecuados de devolución de la información, las investigaciones no logran ser traducidas a políticas públicas ni tienen la difusión apropiada.

Las titulares de las IMEF manifestaron que se debía seguir haciendo investigación, tanto para tener diagnósticos más certeros sobre violencia, como para estudiar temas específicos de cada entidad que no han sido abordados, entre ellos el feminicidio, la trata de personas y los efectos en la vida de las mujeres de fenómenos como la migración, la industria maquiladora, las adicciones y la delincuencia organizada. Es necesario también evaluar el impacto de las acciones, estudiando el comportamiento de la denuncia y la recepción de los mensajes por parte de diversas poblaciones.

Armonización legislativa y normativa

Fueron discutidas, y en muchos casos aprobadas, iniciativas de armonización legislativa y normativa, así como propuestas de reforma a ordenamientos legales previos en las entidades. En varias de ellas se avanzó en la tipificación de la trata de personas, el hostigamiento y el acoso sexual, y en algunas se logró la protección patrimonial de las concubinas y la despenalización del aborto en el caso de niñas. Esto ha representado un avance importante en materia jurídica, ya que anteriormente no se podía denunciar por esos delitos porque jurídicamente no existían. Estas propuestas suelen demandar grandes esfuerzos de seguimiento para las instancias, para lograr que sean aceptados, lo cual depende en gran medida del compromiso de las titulares y sus alianzas con legisladoras/es favorables a las políticas de género.

La mayor asignatura pendiente en esta área es lograr que la estructura administrativa funcione, para que las leyes sean conocidas y operadas convenientemente. También se mencionó la necesidad de actualizar las leyes de Salud, Educación, Planeación, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como las que rigen los municipios. Otro asunto pendiente señalado fue la modificación de los sistemas de las alarmas de género, ya que se ven limitados por la condición de la validación de la comisión del delito, y en la mayor parte de los casos no existen denuncias.

Observatorios y sistemas de información

Las principales fuentes de información que se utilizan son las estadísticas del INEGI y los diagnósticos que encarga la IMEF; los registros de casos atendidos que llevan tanto las IMEF como otras dependencias, y en algunos casos, la información que proporcionan los Observatorios de violencia social y de género. También se citaron como fuente las estadísticas de los Consejos Estatales de Población.

Los sistemas estatales de información deben alimentarse con los datos proporcionados por los municipios y por las instancias estatales, como las de seguridad pública, servicios estatales de salud o el DIF. En varias de las entidades aún se está desarrollando el *softwa*re necesario y tratando de probarlo con algunas dependencias, a modo de piloto. El proceso total es lento. Algunas instancias calculan que debería llevar un año o dos por cada institución grande, porque cada una tiene sus propios tiempos y no todas están listas para incorporarse a un proceso diferente al suyo y muy complejo. La Procuraduría y las agencias del Ministerio Público son proyectos de dos a tres años; los servicios de salud más, porque incluye hospitales de tercero y segundo niveles, más las unidades de medicina familiar. El sistema de prevención, el cambio cultural, sostienen, es un proyecto de veinte años. Un gran reto es implementarlo en los municipios, muchos de los cuales no cuentan con señal de internet, equipos de cómputo, o en su defecto, recursos para el traslado físico de la información de manera segura. Pero el reto mayor, según varias de las IMEF, es lograr que el Sistema estatal de violencia se consolide y funcione como sostén del banco de información, ya que para tener una mejor estructura de coordinación institucional se necesita asignar claves de acceso, mecanismos de entrega de información y altas al sistema de cada especialista, cuidando la confidencialidad. Otro problema a superar es el de homogeneizar la unidad de medida de los casos de violencia, ya que varias entidades reportan al Banco Nacional (BANAVIM) tabulados de casos y de número de mujeres, de manera indistinta.

Las IMEF están obligadas por la propia Ley General de Acceso a coordinar el sistema único de información que contenga el banco estatal de datos sobre violencia de género para integrarlo en el BANAVIM nacional. Para ello se debe lograr que las demás instancias proporcionen sus propios registros de casos atendidos en tiempo y forma. Si bien los avances son dispares, la mayoría de las entidades se encuentran en una etapa muy incipiente y enfrentando diversos obstáculos para esta tarea. De acuerdo con la Ley General de Acceso, la dependencia responsable de administrar el banco de información a nivel nacional es la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), pero no en todas las entidades se logró que esta dependencia en el nivel estatal se comprometiera, por lo que en algunos casos es la misma IMEF quien asume la tarea, y pide información mensualmente a las instituciones que conforman el Sistema estatal de violencia y se las devuelve sistematizada para que tengan conocimiento de la evolución de las cifras y del proceso que siguen los casos. Sin embargo en estas situaciones, las IMEF están ejerciendo presión para que sea la SSP quien resguarde el banco estatal de datos, ya que la instancia no tiene la capacidad ni los recursos suficientes para hacerlo de manera segura y sostenible.

En otros estados, la tarea es desempeñada por un observatorio en colaboración con alguna institución académica. Los observatorios enfrentan las mismas dificultades que las IMEF, ya que las instituciones que deberían proporcionarles datos no lo hacen con regu-

laridad. Les resulta difícil hacer convenios, aunque van avanzando con algunas dependencias más que con otras. Una dificultad adicional de los observatorios que pertenecen a OSC e instituciones académicas es la carencia de recursos, ya que los fondos del PCI les son otorgados por un año y este lapso no es suficiente para dar sostenibilidad al proyecto.

En algunas ocasiones, los observatorios ciudadanos logran que los gobiernos estatales o municipales les proporcionen recursos para seguir operando. Además de recabar información de los casos de violencia atendidos por las demás dependencias, suelen desarrollar sus propias encuestas y diagnósticos, que ponen a disposición del público a través de sus páginas web, y hacer capacitaciones y manuales de operación para los funcionarios/as del nivel estatal y municipal que deben registrar la información. Esto es particularmente necesario en el nivel municipal donde las IMEF por lo general no llegan o donde hay población indígena que no habla español. En algunos casos se celebran convenios de colaboración y los datos proporcionados por los observatorios son utilizados para enfocar mejor las intervenciones, pero no siempre las relaciones entre las IMEF y los observatorios ciudadanos son armónicas.

Monitoreo y evaluación

En general las IMEF no han realizado evaluaciones del impacto de sus programas, por considerar que para ello se requiere de por lo menos tres años de continuidad en las acciones. Sin embargo, mencionaron algunos indicadores de proceso, entre los más importantes, el fortalecimiento de la estructura y del personal de la IMEF, mejores canales de comunicación entre instituciones, establecimiento de centros y módulos de atención (que varían entre 6 y 20, dependiendo de las entidades), la incorporación de promotoras comunitarias y su reconocimiento por parte de la comunidad, la construcción de redes sociales, la mejora en la calidad de la atención, el apoyo a casas de tránsito, albergues y refugios con personal, muebles o capacitación, la creación de módulos itinerantes que recorren las zonas de más difícil acceso, que varían entre uno y cuatro módulos dependiendo de la entidad; una mayor detección y canalización por parte de las unidades de salud de primer nivel, la creación de sistemas de información institucionales e interinstitucionales, la creación de redes interinstitucionales para ofrecer un servicio de mayor calidad en la canalización de casos, la capacitación a instancias municipales para fortalecer sus propuestas y su lucha interna con los ayuntamientos para obtener presupuesto, la duplicación de la consulta en centros especializados en violencia de la Secretaría de Salud, la realización de campañas en medios, de promoción en escuelas, la incorporación de materias sobre género en planes de estudios, la certificación de instituciones en PEG, mesas de discusión, entre otras.

Como consecuencia de estas acciones, se perciben cambios en la población en cuanto a la conciencia del problema. Esto se traduce en mayor demanda de servicios y un mayor número de denuncias. Por ejemplo, se registran más llamadas a las líneas telefónicas cada año, un mayor número de denuncias en las fiscalías, y un mayor acercamiento de mujeres a los módulos itinerantes. En poblaciones indígenas también se perciben cambios, por ejemplo en las asambleas comunitarias se ve a más mujeres tomando la palabra, algo que estaba reservado sólo a los hombres, en general se advierte una paulatina visibilización de las IMEF en las entidades visitadas.

Conclusiones

Las problemáticas encontradas en los estados se relacionan con distintos ámbitos: por una parte, con el funcionamiento interno de las propias instancias (institucionales) y, por otra, con el ámbito interinstitucional, estructural (sistema de gobierno) e inclusive, político, ideológico y cultural, todos ellos mutuamente influidos.

Los principales logros comunes mencionados por las IMEF fueron los siguientes: 1. La capacitación a funcionarios/as y la certificación de dependencias en perspectiva de género, 2. El número de propuestas de iniciativas de ley enviadas al Congreso para modificar las leyes estatales, impulsadas por las IMEF, 3. La creciente visibilización de las IMEF en sus entidades y, en algunos casos, su acceso a espacios de toma de decisión a nivel del gobierno estatal, 4. El reconocimiento de las IMEF por parte de otras dependencias y la adopción por parte de éstas, de insumos de capacitación generados por aquellas, 5. La sensibilización de la población sobre el tema de violencia, 6. La percepción de las usuarias de un mejor trato en los servicios y de enfoques menos asistencialistas y más orientados al empoderamiento de las mujeres, 7. La creación de sistemas estatales de violencia y de sistemas únicos de información, con la desagregación de padrones por sexo en el registro de servicios otorgados a la ciudadanía, 8. La instalación de centros de atención especializada, tanto en las IMEF (con fondos PAIMEF) como en los servicios de salud (con fondos federales de la Secretaría de Salud), 9. La absorción de la contratación de recursos humanos por parte de los gobiernos estatales, 10. La creación de o mayor acercamiento a Institutos Municipales de las Mujeres a quienes se apoyó en la elaboración de sus programas de violencia, 11. La existencia de municipios que han mejorado sus indicadores de potenciación de género y desarrollo humano tras las intervenciones de las instancias de las mujeres, con quienes las mujeres se identifican, 12. Mayor voluntad política en los gobiernos estatales que se traduce en apoyos a la IMEF con recursos estatales o un mejor posicionamiento en términos jurídicos y políticos.

Entre los obstáculos y retos más comunes mencionados por los informantes en las entidades, se encuentran los siguientes: 1. El tema de género no es una prioridad para los gobiernos estatales, por lo que se requiere sensibilizar y capacitar a los gobernadores y a sus equipos, a fin de poder contar con planes estatales de desarrollo con perspectiva de género, 2. Las IMEF siguen siendo institucionalmente frágiles, ya que dependen de las prioridades y decisiones de los gobiernos estatales y municipales, a pesar de los avances registrados. Derivado de esta dependencia, el cargo de la titular suele ser político y no siempre responde a las necesidades de la política de género sino a acuerdos y alianzas políticas preestablecidas, 3. La autonomía y la desarticulación de los municipios respecto de las IMEF plantea la necesidad de fortalecer a los Institutos de la Mujer a nivel municipal, 4. Los cambios de administración estatal y especialmente municipal, que se hacen cada tres años, dificultan la continuidad de las acciones y compromisos, 5. No hay una articulación satisfactoria entre las instancias de las mujeres y las instituciones académicas; muchos menos con las organizaciones de la sociedad civil, 6. El principal reto para la institucionalización de la política contra la violencia de género es lograr que el sistema estatal funcione efectivamente, para garantizar que las acciones se sostengan y trasciendan los cambios de administración. Para ello se requiere una mayor autonomía de las IMEF, la elección meritocrática de sus titulares, y la intransferibilidad de los recursos etiquetados para género en las entidades donde esto no ocurre.

Sin lugar a duda existen presupuestos asignados a acciones en favor de las mujeres, en respuesta a diversos compromisos ratificados por el Estado mexicano, e incluso, respondiendo a las llamadas Metas de Desarrollo del Milenio. Empero, la equidad de género no es una prioridad política en los estados, lo cual se complejiza, al prevalecer perspectivas misóginas entre legisladores que deben aprobar leyes y etiquetar presupuestos, quienes en ocasiones, dependen de la voluntad del gobernador. Los recursos son desviados para atender problemáticas distintas, además de que éstos están disponibles a discreción de los gobiernos para ser utilizados al presentarse necesidades consideradas de "mayor prioridad", como lo es el caso de los desastres naturales. Para evitar esto, se necesita desarrollar mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos, así como de candados sólidos sobre las cláusulas de no transferencia en recursos etiquetados.

Cada entidad presenta peculiaridades de acuerdo con su contexto: grupos de mujeres migrantes en las zonas fronterizas; mujeres trabajadoras en maquila; mujeres en situación de reclusión, involucradas en redes de narcotráfico, mujeres indígenas, feminicidios; entre otras. Se debe contemplar de manera más adecuada la atención a estos grupos con problemáticas específicas, desde una perspectiva que vincule la violencia de género con la violencia social y estructural, que coadyuve en la visibilización de las distintas violencias contra las mujeres, con las poblaciones marginadas, más allá del trabajo –aunque necesario– con la violencia de pareja o familiar. Un enfoque más amplio e integral, permitiría además, atender a los tipos de violencia y los ámbitos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida de Violencia.

Existen Leyes de Igualdad y de Acceso a una Vida Libre de Violencia en todos los estados; sin embargo, prevalecen vacíos aún para lograr su completa aplicación. Hace falta su instrumentación, así como una revisión, de tal forma que esté acorde con los compromisos internacionales y con las Leyes Generales. Se hizo manifiesta la necesidad de armonizar estas leyes estatales, de acuerdo con la Ley General o inclusive, con otras leyes y códigos estatales, los cuales, en algunos casos, entran en contradicción. Asimismo, si bien existen leyes o propuestas de Ley, se necesita un ente encargado de darles seguimiento y de vigilar que éstas hayan sido aprobadas para que no queden sólo como iniciativas.

Se debe dar contenido sustantivo y operatividad a los sistemas estatales de violencia y a la elaboración y publicación de programas estatales. Se necesita también un modelo único con rutas claras de canalización, donde cada institución realice aquello para lo que tiene ventaja comparativa y reciba los recursos necesarios para hacerlo.

Donde la sociedad civil es fuerte, se han logrado compromisos de los gobiernos. En general, es necesario hacer seguimiento y supervisión de las acciones y compromisos realizados por las IMEF, así como de los recursos. Para ello, los observatorios ciudadanos son piezas clave, porque permiten monitorear las políticas desde fuera del gobierno. Para que puedan realizar su tarea de monitoreo, se necesita fortalecerlos con recursos a largo plazo, capacitación, apoyo político o información.

Un acierto significativo es que hay un número importante de funcionarias y funcionarios capacitados y sensibilizados en todos los estados visitados, en materia de género y violencia. Sin embargo, se suele replicar el mismo modelo y redundar en los temas

impartidos, además de carecer de un diagnóstico de necesidades. Por otro lado, en virtud de la dinámica institucional debida a los cambios de administración, esas personas capacitadas cambian de puesto, diluyéndose de algún modo la inversión. Con respecto a las/los beneficiarias/os de las capacitaciones, los funcionarios de alto nivel están obligados a participar, pero no están sensibilizados; los de rango medio están sensibilizados, pero no toman decisiones, lo que se agrava por la falta de una comunicación efectiva entre niveles dentro de una misma dependencia, que ocasiona que los conocimientos queden aislados y no impacten al interior de las instancias. Es necesario aprovechar mejor los recursos del sector académico y de la sociedad civil para la impartición de estos contenidos que impidan la tergiversación del enfoque de género y el reforzamiento de visiones tradicionales sobre las mujeres. Para que la perspectiva de género sea tal en las instituciones, debe acompañarse de actividades de educación en derechos y de "empoderamiento" real, y no de actividades que refuerzan los roles tradicionales de las mujeres, como bordado, panadería, macramé, etcétera.

Sin duda, existe mayor conciencia en la población y demanda de atención al problema de la violencia, así como mayor visibilidad y posicionamiento de las IMEF ante ésta. Para fortalecer estos aspectos, las funciones de las IMEF deben quedar más claras como instancias rectoras en la política de género y no como instituciones que brindan atención directa. Es necesario promover una mejor articulación entre los distintos niveles de gobierno y una mayor autonomía de las IMEF, para que la rendición de cuentas se haga hacia la sociedad y las mujeres más que hacia quien ostente el poder ejecutivo estatal en turno. Los cargos de las titulares deben ocuparse por mérito y compromiso probado con la perspectiva de género, y en consecuencia ser más estables, para garantizar la continuidad de las acciones.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993), *Declaración sobre la eliminación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará)*, Ginebra.

Barrera, Dalia y Alejandra Massolo (comp.) (2003), *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres,* INMUJERES, México.

Birgin H. (2002), "Imagen y percepción de la Ley de Violencia Familiar en Argentina", *Debate Feminista*, 13(26).

Carranza, Tzinnia (2009), *Tejiendo Igualdad. Manual de transversalización de la perspectiva de género,* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003), *Proyecto CEPAL/DAW/Naciones unidas, cuenta para el desarrollo "Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe"* [Apuntes]. CEPAL.

Faillace, Magdalena (2008), *Transversalizar el enfoque de género en el ámbito nacional e internacional*, en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.

Fung, A. y Wrigh, E. O. (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society,* 29 (1), 5-41, Sage Publications, London.

García Prince, Evangelina (2008), *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming, ¿de qué estamos hablando?*, PNUD, San Salvador.

Guzmán, Virginia (2003), *Experiencia de transversalización de la perspectiva de género en la política pública en Chile: el caso del programa de mejoramiento de la gestión. Documento de trabajo,* CEPAL Santiago de Chile.

Hercovich, I. (2002), "Las oprimidas sospechadas", en *Debate feminista*, Octubre, 13(26).

Herrera, C. (2009), *Invisible al ojo clínico. Violencia de pareja y políticas de salud en México*, FLACSO/PUEG-IIS-UNAM/INSP, México.

Herrera, C. (coord.) (2010), "Análisis de investigaciones y acciones para atender la violencia hacia las mujeres 2006-2008", en *Género y desarrollo, investigación para la igualdad sustantiva de las mujeres*, INMUJERES, México.

Híjar, M. y R. Valdez (eds.) (2008), *Programas de intervención con mujeres víctimas de violencia de pareja y con agresores. Revisión de la experiencia internacional y mexicana*, México, INSP.

Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (2010), *Guía básica para la elaboración de políticas, programas y presupuestos desde la perspectiva de género*, Inmujeres-DF, México.

Instituto Nacional de las Mujeres (2002), *ABC de género en la administración pública,* INMUJERES, México.

_____(2007), *Glosario de género,* INMUJERES, México.

Lagarde M. (2007), Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en María Jiménez (coord.), *Violencia familiar y violencia de género. intercambio de experiencias internacionales*, UACM, México, 2007.

Larrauri, E. (2007), *Criminología crítica y violencia de género*, Trotta, Madrid.

Muñoz, Christian (2000), *La institucionalización de la política de población en las entidades federativas: retos y oportunidades*, CONAPO, México.

Pérez Fragoso, Lucía y Emilia Reyes Zúñiga (2009), *Transversalización de la perspectiva de equidad de género. Propuesta metodológica y experiencias,* Equidad de Género. Ciudadanía, Trabajo y Familia, AC, México.

Tapia, Mónica *et al.* (2010), *Manual de incidencia en políticas públicas,* Alternativas y Capacidades, AC, México.

Sagot, M. (2010), "Los límites de las reformas: reflexiones feministas sobre las políticas para enfrentar la violencia contra las mujeres en América Latina". Conferencia impartida en la UAM-Xochimilco, Especialización y Maestría en Estudios de la Mujer (27 de abril).

Recursos electrónicos

Instituto Nacional de las Mujeres. Centro de Documentación. Catálogo en línea. Catálogo de investigaciones y evaluaciones sobre violencia en contra de las mujeres, en el marco del Artículo 48 de la LGAMVLV. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Pag_cat_libre_art482.php