

# Violencia familiar y políticas públicas para detenerla en México

LAURA DÍAZ-LEAL ALDANA<sup>1</sup>

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTRAFAMILIAR persiste en todos los países del mundo como una constante violación de los derechos humanos. Esta violencia ejercida por los Estados, o por sus agentes, o por los miembros de la familia, o por extraños en el espacio público o en la esfera privada es inaceptable. Los Estados y la sociedad en su conjunto deben promover políticas públicas para prevenir y atender este flagelo.

**Palabras clave:** género, familia, violencia, patriarcado, poder y políticas públicas.

VIOLENCE AGAINST WOMEN AND FAMILIES, persist in every country in the world as a pervasive violation of human rights. Such violence is unacceptable, whether perpetrated by the State, or its agents or by family members or strangers, in the public or private sphere.

States and society together must provide Public Policies to prevent and take care in order to avoid and resolve conflicts related to this lash.

**Keywords:** gender, family, violence, patriarchy, power, and public policies.

*... Hemos tenido que acostumbrarnos poco a poco a vivir sin el suelo bajo nuestros pies, sin derechos, sin libertad, sin seguridad...*

Stefan Zweig (1944), *El mundo de ayer*.

---

1. Profesora del Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Unidad Xochimilco.

## Introducción

La Segunda Guerra Mundial, con todos los horrores que provocó, dio lugar a la creación de la Organización de las Naciones Unidas, esperando limitar la proliferación de la violencia. Ha sucedido lo contrario.<sup>2</sup>

Hoy en día se manifiestan en todo el mundo desde conflictos bélicos perfectamente localizados hasta las más sutiles formas de comportamiento social e individual disruptivos. Se trata de un fenómeno que atenta contra los derechos humanos y confronta múltiples consecuencias, entre ellas el incumplimiento de las garantías individuales y sociales consagradas en la ley.

La Organización Mundial de la Salud (Krug *et. al.*, 2003), en su informe a escala mundial, reporta que la violencia representa más de 1,6 millones de vidas perdidas cada año y otras innumerables al no evidenciarse, por distintos motivos –religiosos, culturales, por temor, discriminación, etcétera.

Al ser las cifras macro contundentes, también lo son las que aparecen en cada país, en cada localidad, hasta llegar a los ámbitos más íntimos: mujer, pareja, familias y su entorno cultural y socioeconómico.

Entre los fines del Estado destacan la seguridad y el bienestar integral y esto lo abordan los gobiernos y la sociedad al consensar políticas públicas, de manera que antes de las conclusiones revisaremos el tipo y los resultados de las políticas públicas vinculadas directamente con la violencia familiar en México, tema central de este trabajo. Comencemos por explicar que la violencia familiar encuentra su origen en la violencia de género.

---

2. El 18 de junio de 2015, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad una resolución que aborda la difícil situación de más de 200 millones de niños atrapados en conflictos armados en todo el mundo. El secretario general aseguró que 2014 fue uno de los peores años en la memoria cercana para los niños en países afectados por conflictos. Previamente, el 11 de junio del mismo año, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos lamentó las 150 ejecuciones llevadas a cabo en Pakistán a partir del ataque a una escuela en Peshawar (diciembre 2014) y urgió al gobierno de ese país a reinstaurar la moratoria a la pena de muerte. Ese mismo día, la ONU advirtió a Perú que fijará como prioridad inmediata la búsqueda de la verdad sobre el paradero de las personas desaparecidas de manera forzada o involuntaria. El día anterior, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA), anunció que concedió algo más de dos millones de dólares a 565 familias en Gaza, arrasada y destruida por los bombardeos israelíes. El 9 de junio, se asentó que en las últimas 48 horas, muchas familias habían abandonado sus hogares en Saná, la capital de Yemen, debido a los continuos ataques aéreos y la violencia. Información obtenida del Centro de Noticias de la ONU.

## Violencia de género

La evidencia social, ahora pública y publicada de la violencia y la necesidad de combatirla, ha sido el resultado, en principio, de los movimientos femeninos, que comenzaron por denunciar la violencia sexual, a la que se sumó la conyugal y la violencia familiar (Riquer y Castro, citado en Herrera; 2009). De forma paralela, en el ámbito académico, surgieron los estudios de género<sup>3</sup>, que describen las relaciones de poder a partir de la hegemonía del hombre.

El concepto de género ha sido abordado con diversos enfoques y, aun así, se utiliza discrecionalmente en los ámbitos internacionales y en los programas públicos. Esta circunstancia multiposicional se manifiesta desde los campos filosóficos, teóricos, metodológicos, políticos, económicos, lo que afecta la definición de políticas públicas y entorpece el análisis comparativo. En contraste, algunas estudiosas sugieren profundizar la categoría de género fundamentándose en contextos históricos-sociales concretos, debido a la diversidad étnica, religiosa, las diferencias políticas, socioeconómicas, acceso a la educación, a la salud, entre otras, para reorientar la dirección de aquellas políticas públicas que pretenden homogeneizar los efectos y resultados en la sociedad.

Para entender el problema de la violencia y el género me interesa plantear algunas posiciones que describe Herrera (2009: pp. 14-15):

- Considera al **género** un sistema de relaciones **sociales** basado en la **dominación masculina**, una configuración de poder que subordina a las mujeres, en función de la diferencia sexual dada por la biología.
- La **misoginia**, como una de las dimensiones ideológicas del sistema de sexo-género, tiene el propósito tácito de conjugar la supuesta peligrosidad

---

3. Género como categoría de análisis trata de explicar cómo se ha constituido, a lo largo de la historia y en las diversas culturas, las diferencias jerárquicas entre varones y mujeres, y cómo se reproducen y transforman. [...] Originalmente el género fue definido en contraposición a sexo en el marco de una posición binaria (sexo y género), aludiendo la segunda a los aspectos psico-socioculturales asignados a varones y mujeres por su medio social y restringiendo al sexo a las características anatomofisiológicas que distinguen al macho y la hembra de la especie humana (Bonder, 1998; p. 30).

de las mujeres, que de acuerdo con este argumento podría amenazar el *statu quo* de las relaciones de género en los diversos campos. Esto se manifiesta en los discursos más elaborados y hasta en el habla cotidiana.

- Las relaciones basadas en el género se reproducen mediante mecanismos que **articulan lo macro y lo microsocioal**: desde las estructuras políticas, normas, mitos, valores hegemónicos, pasando por las instituciones que reproducen esos valores hasta llegar a espacios de interacción entre hombres y mujeres que incorporan y encarnan las desigualdades mediante la socialización temprana dada en la familia, escuela, y más tarde en los ámbitos sociales de todo tipo.
- Entre los mecanismos de reproducción ideológica del **patriarcado** se refuerza la identificación de los varones con la superioridad masculina, y ésta puede darse en diferentes espacios y jerarquías: en las relaciones de parentesco, que se advierten entre los propios hombres con aquellos que poseen poder en los más diversos campos sociales –lugares de trabajo, de educación, etc.-; y en la arena política, en términos de los grupos que ostentan el poder. Esto se recrudece cuando intervienen las mujeres.

Continuando con esta conceptualización, Riquer y Castro (citados en Herrera; 2009) sugieren que la violencia de género puede adquirir diferentes modalidades según responda o sirva a estas variadas formas de dominación. Proponen estudiar la violencia doméstica o familiar en el ámbito de la reproducción de la dominación masculina en las relaciones de parentesco, el acoso y hostigamiento sexual en el espacio laboral, escolar y público en general, hasta el extremo del feminicidio.

Inchaústegui, López y Echarri (2013), en un trabajo publicado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres afirman que la violencia contra las mujeres se caracteriza por tres rasgos:

- a) Su **invisibilidad**, producto de las pautas culturales que aún prevalecen en la sociedad, en las que la violencia intrafamiliar o de pareja y los abusos sexuales de conocidos, familiares o desconocidos, son concebidos, ya sea en el ámbito privado donde los demás –incluso autoridades– no deben inmiscuirse, hasta en el espacio público, con el mismo patrón.
- b) Su **normalidad**, la cultura patriarcal justifica y aún “autoriza” al varón para ejercer la violencia contra la mujer cuando su objetivo consiste en “corregir” comportamientos que se salen de la norma, o de la tradición, al no adecuarse a su rol esperado de madre, esposa y ama de casa. También justifica la potestad del varón para intervenir o controlar la vida de las mujeres, o usar distintos tipos de violencia, contra las que desafían o trasgreden las fronteras culturales del género.
- c) Su **impunidad**, ya que la violencia entre parejas o intrafamiliar es considerada como “natural” o como asunto “privado”; por lo tanto, no puede ser juzgada como violación a ningún derecho, y por ello, ser sancionable. También a menudo es justificada en casos donde la violencia la ejerce un hombre desconocido sobre una mujer “transgresora”. De tal suerte que en el imaginario colectivo, y aun en gran parte de los operadores de la procuración de justicia, la violencia hacia las mujeres es algo aceptado.

En este camino, resulta útil conocer las definiciones de violencia de género a nivel global y regional.

Una vez más las Naciones Unidas (1993) la explican como

Todo acto de violencia que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción, o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 1994), señala que es: “Todo acto de fuerza física o verbal, coerción o privación amenazadora para la vida, dirigida al individuo, mujer o niña, que cause daño físico o psi-

cológico, humillación o privación arbitraria de la libertad y que perpetúe la subordinación femenina”.<sup>4</sup>

Para abundar, los datos que a continuación se presentan reflejan la situación que viven las mujeres y las niñas, como consecuencia de la violencia de género en el mundo.<sup>5</sup>

Por lo que atañe a México la situación también es preocupante.<sup>6</sup> En este contexto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolvió reformar el artículo 325, del Código Penal Federal, para quedar como sigue (*Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2012):

---

4. Cada 15 segundos, en alguna parte del planeta, una mujer es agredida. El feminicidio es el asesinato de las mujeres por el hecho de ser mujeres. La violencia de género es la principal causa de muerte entre las mujeres de entre 15 y 44 años a nivel global. La impunidad es otra forma de violencia. A menudo las agresiones se justifican como parte normal de las relaciones hombre-mujer. Más de 100 millones de niñas y mujeres en el mundo han sufrido mutilación/ablación genital femenina. En Honduras, se cometieron 405 feminicidios en 2009. La violencia sexual se ha convertido en una brutal arma de guerra. Entre 250,000 y 500,000 mujeres fueron violadas en el genocidio de Ruanda en 1994. Hay más de 200,000 casos de violencia sexual denunciados en la República Democrática del Congo desde 1996. En la UE, entre el 40% y el 50% de las mujeres experimentan insinuaciones sexuales, contactos físicos no deseados u otras formas de acoso sexual en el lugar de trabajo. Las mujeres y las niñas conforman el 80% de las personas que son sometidas anualmente a la trata, en su mayoría traficadas para la explotación sexual. Una de cada cuatro mujeres experimenta violencia física y/o sexual durante el embarazo, lo que incrementa las probabilidades de sufrir un aborto. En Ecuador, las adolescentes que denuncian violencia sexual en la escuela identificaron a un docente como autor en el 37% de los casos.

5. El **feminicidio es considerado por Naciones Unidas como “uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres de América Latina”**. Según el informe del Observatorio de Igualdad y Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2011 se registraron 1,139 homicidios de mujeres por el hecho de ser mujeres en ocho países de la región. En 29.4% de los casos, la muerte fue ocasionada por novios, exnovios, esposos, exesposos, compañeros o excompañeros... Entre las recomendaciones de Naciones Unidas para enfrentar el embate en la región, se incluye la realización y el desarrollo de “marcos jurídicos exhaustivos que creen un entorno para que las mujeres y las niñas vivan libres de violencia, y que tipifiquen al feminicidio como un delito específico. Además, las leyes deben ser ejecutadas de modo que los casos se investiguen diligentemente, que los culpables sean juzgados y que se ofrezcan reparaciones justas a las víctimas o sus familias.

6. Entre 1985 y 2010, el acumulado de defunciones femeninas con presunción de homicidio en la república mexicana fue de 36,606. Además, en 2010 (último dato disponible), ocurrieron en promedio 6.4 defunciones femeninas cada día con tal presunción. En este supuesto, lo anterior provocó que esta tasa en 2010 representara el 106.2% respecto de la de 2007 (la más baja de este periodo), (Granado, 2012). El Observatorio Ciudadano de Feminicidios reporta 1,003 muertes entre 2005 y 2010 (Hernández Julián, 22 de abril de 2013).

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (Artículo adicionado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012).

Las historias de subordinación femenina dan cuenta de patrones de comportamiento individual o familiar, incluyendo el abuso consuetudinario. Tales historias se vinculan al riesgo del aumento de violencia persistente en casi todos los países del mundo y con ello a una perseverante violación de los derechos humanos.

Cada país tiene una clara y concreta obligación de atender la violencia en lo general, y en lo particular, hacia las mujeres-familias, a través de las instituciones públicas, la sociedad y la ciudadanía. Se acepta que el Estado es internamente responsable de la paz social, lo cual ha de incluir a las mujeres, y por ende, debe dar cuenta de ello a la comunidad internacional. Así, los gobiernos deben prevenir actos de violencia contra las mujeres y sus hijos, de investigar los mismos cuando ocurran y de juzgar y castigar a los perpetradores, además de proveer alivio y reparación a las víctimas (ONU; 2006).

Vale la pena reiterar: cuando un Estado es incapaz de ejercer justicia contra los perpetradores de violencia, cualquiera que sea su naturaleza y en este caso de violencia de género individual o intrafamiliar, además de animar futuros abusos, refuerza la creencia de que la violencia del varón hacia la mujer y la familia puede concebirse como algo normal, de esta manera el resultado de la impunidad nutre un círculo vicioso: la inequidad hacia las mujeres y niñas (os) (ONU; 2006).

De la violencia de género pasemos a revisar, brevemente, la escala familiar.

## **Violencia intrafamiliar (VIF)<sup>7</sup>**

La violencia doméstica atraviesa generaciones, daña y empobrece a las familias, a las comunidades y refuerza otras formas de violencia en la sociedad. Esta cuestión no es producto del azar o de actos individuales de desviación de conducta, más bien es el resultado de estructuras con profundas raíces de desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres, tal como se ha revisado.

Es evidente que la violencia familiar no distingue sociedades, regiones, culturas, países o grupos específicos. Las familias que viven violencia sufren un amplio rango de problemas de salud, disminuyen su capacidad de desempeño en la vida y de participación en el espacio público. Sus hijos también están en riesgo significativo de presentar problemas de salud, pobre desempeño escolar y comportamientos disruptivos, con costos enormes.<sup>8</sup>

---

7. En este artículo el concepto violencia familiar, intrafamiliar o doméstica se utiliza indistintamente.

8. Un estudio basado en entrevistas realizado a 42,000 personas de los 28 Estados miembros de la Unión

Así las cosas, se considera que la violencia familiar es un fenómeno cultural que caracteriza la relación entre los más fuertes y los más débiles desde tiempos remotos en la sociedad occidental. Corsi (1999) describe que a través del análisis histórico este problema social se explica como un comportamiento aprendido, una práctica tradicional la cual se transmite a partir de la familia, la religión, la educación, las instituciones y los medios de comunicación. La violencia es el uso de la fuerza y el poder dirigido hacia los más vulnerables, una forma de control sustentada en creencias y concepciones estereotipadas. Ésta ha estado presente desde hace largo tiempo. Sin embargo, el problema se hizo público hace apenas unas décadas, dadas las evidencias del maltrato infantil, de las mujeres golpeadas y del abuso sexual, los cuales ya se consideran como problemas sociales y de salud.<sup>9</sup>

La Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar (DOF, 9 de julio de 1996), define la violencia familiar como

el acto de **poder** u omisión recurrente, **intencional** y cíclico dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, emocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia, dentro o fuera del domicilio familiar, que tenga alguna relación de parentesco por consanguinidad, tenga o lo hayan tenido por afinidad,

---

Europa reveló que sólo el 14% había denunciado a la policía el incidente más grave de violencia sufrido a manos de un compañero sentimental (Agencia de la Unión Europea para los Derechos fundamentales, 2014). Se calcula que los costos anuales de la violencia en la que el agresor es la pareja de la víctima ascendieron a 5,800 millones de dólares en Estados Unidos en 2003, incluyendo los costos directos en términos de salud y las pérdidas indirectas de productividad (National Center for Injury Prevention and Control, 2003).

En Inglaterra y Gales los costos anuales ascendieron a 22,900 millones de libras esterlinas, en 2004. La cifra incluye los gastos directos e indirectos que ocasiona la violencia para los particulares, las empresas y el Estado (Walby, 2004).

En Australia (2009) se estimó que el costo de la violencia contra mujeres y niños es de 13,600 millones de dólares australianos cada año.

En los casos del total de denuncias de maltrato infantil en México tenemos que en 2009, fueron 48,591; 2010, 33,082; 2011, 21,031. Con la salvedad de que 16 entidades federativas no reportaron información (Inegi, 2012).

9. En 1996, la Asamblea Mundial de la Salud (resolución WHA49.25), declaró que la violencia es un importante problema de salud pública en todo el mundo. Pidió a la OMS elaborar una tipología para caracterizar los diferentes tipos de violencia y los vínculos entre ellos. Las clasificaciones taxonómicas, sin embargo, son pocas e incompletas (OPS, 2003).

civil (matrimonio, concubinato) o mantengan una relación de hecho, y que tiene por efecto causar daño.

La Organización Mundial de la Salud (Krug *et al.*, 2003) vincula la intención con la comisión del acto mismo. La inclusión de la palabra “poder”, además de la frase “uso intencional de la fuerza”, amplía la naturaleza del acto de violencia, incluidas las amenazas y la intimidación.

## Tipos de violencia

La OMS divide la violencia en tres categorías generales:

- **Auto infligida:** comportamiento suicida, desde la ideación, intento, autolesiones, automutilación, etcétera.
- **Interpersonal:** ya sea familiar (menores, ancianos, discapacitados) o de pareja.
- **Colectiva, social, política y económica:** discriminación, marginación, prostitución forzada, trata de personas, actos contra la integridad sexual, mutilación, tortura; actos delictivos de odio cometidos por grupos organizados, acciones terroristas, genocidio, violencia de masas, etcétera.

## Naturaleza de los actos de violencia

En la línea de este discurso, la violencia presenta diversas formas de expresión, en un contínuum de múltiples y recurrentes procedimientos: ya sea física, psicológica, emocional, sexual, privación o descuido, abuso económico, explotación. Como los datos lo demuestran se vive en un amplio contexto, privado y/o público. Aún y cuando la mayoría de los casos de violencia involucran a la mujer como receptora y al varón como perpetrador, las mujeres también cometen actos de violencia, aunque en menor proporción.

Las formas de violencia que se pueden vivir en el entorno familiar a lo largo de la vida, se presentan desde antes de nacer, hasta aquella sufrida por adultos

mayores. En el caso de los menores las agresiones<sup>10</sup> van desde los golpes, el rapto, intimidación, violencia sexual, negligencia, descuido, abuso físico, psíquico, hasta el infanticidio.<sup>11</sup>

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) se realizó en 2003 y 2006 en un trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). En 2011 se llevó a cabo entre Inegi e Inmujeres. Los resultados están a la vista en la tabla 1.

Tabla 1  
Tipos de violencia que sufren las mujeres de 15 años y más en los ámbitos del hogar, escolar, laboral y social.

Tipos de violencia	Datos Endireh		
	2003	2006	2011
Emocional	34.8	32.0	82.4
Económica	29.3	22.9	53.5
Física	9.3	10.2	16.5
Sexual	7.8	6.0	6.8

10. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres 2003: un 42% de ellas fueron golpeadas en su niñez por sus padres o familiares; el 21.5% declaró haber recibido insultos de manera reiterada y un 16.5% haber sido humillada, además de incidentes de violencia emocional en la etapa escolar entre los que destacan el sentimiento de inferioridad por ser mujer, violencia física o represalias por negarse al hostigamiento sexual. Es decir, la discriminación y la violencia de género se inician desde edad temprana (Vargas y Pérez, 2010).

11. El maltrato infantil afecta no sólo el desarrollo integral de un niño o una niña, sino que daña la autoestima, provoca sentimientos de soledad, tristeza, ansiedad y culpa, y favorece el aprendizaje de la violencia contra sus semejantes infantiles. La peor parte se la llevan, sin embargo, las niñas. El hogar y la escuela son los principales espacios donde ellas se vuelven víctimas de maltratos y abusos. En casa, las niñas son obligadas a cumplir con una doble o triple jornada, además de ser vulnerables al abuso sexual por familiares; mientras en la escuela, sobre todo en las zonas rurales, las niñas frecuentemente son víctimas de maltrato por sus maestros y en ocasiones por maestras. *La Organización de Naciones Unidas* ha ubicado a México entre las naciones más violentas del mundo. Además de todo lo que esto implica en lo económico, político y social, su impacto más negativo lo tiene, sin duda alguna, entre los niños y las niñas, púberes y adolescentes que viven a diario distintas situaciones de violencia (Maguey, 2010).

En 2011 el Inegi e Inmujeres investigaron específicamente la violencia intrafamiliar. Mostramos los resultados de su trabajo en la Tabla 2.

Tabla 2:  
 Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
 Encuesta de Violencia intrafamiliar (Envif), Inegi, 2003

Uno de cada tres hogares del Área Metropolitana de la Ciudad de México sufre algún tipo de violencia intrafamiliar; mayor presencia de actos de violencia en los hogares con:	
jefatura masculina	32.5%
jefatura femenina	22.0%
Los miembros más frecuentemente agresores son:	
el jefe del hogar	49.5%
La cónyuge	44.1%
Las víctimas más comúnmente afectadas son	
hijas, hijos	44.9%
Cónyuges	38.9%

El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, por su parte, en 2005 investigó los factores de riesgo de los adultos mayores y estos resultaron positivos para la violencia que este grupo sufre en el hogar, sobre todo por su soledad, diversas enfermedades y dependencia de todo tipo.

En cuanto al sustento del patriarcado es importante considerar su presencia en múltiples contextos históricos y formas de expresión debido a la diversidad de culturas, geografías y políticas, pero tal ideología interactúa con otros sistemas de subordinación y exclusión. En otras palabras, el patriarcado se ha ido moldeando y fortaleciendo a través de historias de dominación y desigualdad como el colonialismo, neoliberalismo, conflictos armados, desplazamientos, migraciones, marginación, y pobreza, entre otras causas. Como se ha descrito, su poder radica en el estatus económico, la raza, nacionalidad, religión, clase social, orientación sexual, edad, cultura, etc. En este entendido, el análisis basado en la inequidad de género que propicia la violencia, debe tomar en

cuenta los factores específicos que discriminan a la mujer.

A lo largo de estas líneas, se observa la complejidad de la violencia de género-intrafamiliar como un asunto que atañe a los derechos humanos, los cuales incluyen:

[...] el derecho a la vida; libertad; seguridad personal; libre de tortura y la crueldad; de tratos inhumanos o degradación; de castigos; libre de esclavismos y servidumbre; de igual protección ante la ley; de equidad en el matrimonio y en las relaciones familiares; de adecuados estándares de vida; de condiciones laborales favorables y justas; y la calidad en la atención en la salud física y mental (Naciones Unidas, 2006: p. 85).

Las Naciones Unidas plantean que la humanidad se vería beneficiada si objetivamente se modificara esta situación. Por ello han surgido propuestas de acciones internacionales dirigidas a prevenir y atender este fenómeno.

México está viviendo situaciones que han convulsionado y trastocado las estructuras políticas, económicas y sociales. Uno de los temas presentes en nuestro entorno se refiere a las diversas e intensas formas de violencia tan complejas y por lo mismo con múltiples variables y consecuencias.

En nuestro caso, es importante considerar las alternativas de prevención, atención y sanción propuestas por el Estado mexicano como garante del bienestar general de la población, con la participación social y de los ciudadanos. Desde esta perspectiva la sociedad en su conjunto ha de asumir su corresponsabilidad, pues nuestra comunidad debe involucrarse en la formulación de alternativas para la conflictiva situación en que está implicada actualmente.

A pesar de que ha habido transformaciones sustanciales en el complejo sistema de correlaciones entre gobierno y sociedad, todavía prevalece la costumbre de percibir al Estado como un ente autoritario, patriarcal y paternalista y, en consecuencia, la mayoría de la población siente que corresponde a las autoridades atender todas las cuestiones implicadas en el bienestar integral.

Consecuentemente, la percepción de la familia no está alejada de esta visión, sobre todo si se considera que durante siglos fue ubicada como un espacio privado, según Yllán y De la Lama (2002: p. 1) cuando afirman que:

[...] siendo este último espacio donde queda todo aquello que no tiene propiamente una historia oficial y donde la historiografía no ha mostrado interés alguno. [...] Sin embargo, es en lo cotidiano, en la costumbre y en lo privado donde se articulan el poder y la ideología de un grupo; por ello la genealogía intenta reconstruir la historia no escrita de las sociedades para entender los fenómenos sociales actuales, en particular la interacción de los géneros.

A pesar de los cambios suscitados en las estructuras familiares, dentro de ellas continúan relaciones, roles, vínculos, violencia, etc., así como nuevas expresiones del patriarcado, pero a fin de cuentas patriarcado –patriarcado fue, es y surge la pregunta: ¿continuará?

Las transformaciones sociales influenciadas por la globalización han tocado todas las estructuras del Estado, la representación y participación social a través de los sindicatos, el corporativismo, los partidos políticos, todo ha cambiado y por lo tanto hay un déficit de credibilidad. Hay un

[...] cansancio ciudadano, pérdida de expectativas de la población sobre el desempeño de la clase política y el consecuente desencanto en las instituciones, todo lo cual ha propiciado nuevas formas de agrupación y participación social. (Canto Chac, 2010: p. 19).

De esta forma hubo y hay un desmoronamiento del Estado benefactor en México, desde la década de 1980, mostrado en reiteradas crisis económicas, acompañadas de desequilibrios políticos, que cuestionan el sistema antidemocrático y provocan cambios hacia una “democratización del régimen”.<sup>12</sup> Luis

---

12. El camino hacia la democracia ha sido largo y derivado de profundas transformaciones en el país y la sociedad: desde la década de 1970: a) El movimiento estudiantil en favor del derecho a participar en la toma de decisiones universitarias y en la vida pública nacional. b) En 1970 se incorpora el concepto de Participación Ciudadana en la Ley Orgánica del Distrito Federal. c) En 1973 se creó una nueva Ley Federal Electoral, en la que finalmente se enumeran las características del voto, es decir universal, directo y secreto para todos los cargos de “elección popular”, estableciendo que el voto es “un derecho y una obligación para el ciudadano”. d) En 1977, Jesús Reyes Heróles propone que entre los temas incluidos en la reforma política de ese año se encuentre el interés del Estado por ampliar las opciones de representación política de la ciudadanía, para así permitir al Gobierno Federal conocer las inquietudes y demandas de la

F. Aguilar (2011: p. 25) describe que “[...] la disciplina de la política pública aparece en el país en medio de la inconformidad social generalizada a causa de las crisis”.

## Política pública

Por política pública, apunta Aguilar, se entiende:

[...] 1. Un conjunto (secuencias, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2. Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3. Un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; 4. Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos,

---

población en general, pero sobre todo de las minorías, pues aunque según los principios democráticos las decisiones se basan en lo que quieren las mayorías, las minorías siempre deben ser escuchadas y tomadas en cuenta. e) 1985 los temblores en el D.F. y costa de Michoacán, propiciaron un cambio en la historia de la participación ciudadana en México. La magnitud y las terribles consecuencias que los terremotos dejaron rebasaron la capacidad de reacción del gobierno, quien entendió que [por sí] solo, no podía atender a tiempo a todos los damnificados. Ante este hecho, la sociedad mexicana, de manera inusitada, ya que no contaba con aparentes antecedentes de organización, se movilizó y auxilió en todos los ámbitos a los afectados; trabajó de manera conjunta con las autoridades. Así, antiguas y nuevas organizaciones civiles comenzaron a tener presencia en la capital del país y posteriormente en el resto del territorio nacional (Noguez Camacho, 2014). En el ámbito político podemos recordar algunos puntos que se fueron gestando hacia la democracia (y/o legitimar al sistema): a) En 1962, se crearon los “diputados de partido”, con el reconocimiento de nuevas instituciones políticas; b) En los años setenta se estableció la “Apertura Democrática”; c) En 1977, se logró la representación de los partidos minoritarios a partir de los diputados de representación proporcional; en diciembre del mismo año, se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE); d) En 1990, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE, hoy INE), primero como Órgano Electoral del Gobierno Federal, hasta lograr su autonomía constitucional en 1996. Igualmente se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como dependiente del gobierno hasta 1999 cuando obtuvo su plena autonomía.

civiles); 5. Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Toda política pública, como su nombre lo indica, ha de situarse en el ámbito político con el fin de brindarle estabilidad al sistema mediante la promoción de acciones ordenadas en el tiempo, emisión de normatividad adecuada para tal fin y la participación de la sociedad organizada en su formulación, desarrollo e implementación. Estas características se nutren de una necesidad social auténtica y por lo tanto legítima, la cual se convierte en un momento dado en una demanda política igualmente legítima y posteriormente en una exigencia de carácter económico que requiere del apoyo de los recursos públicos y de la creación y/o transformación de instituciones gubernamentales en concordancia con instituciones de la sociedad civil.

La política pública es un asunto que reclama de responsabilidad socio gubernamental tanto como de una responsabilidad exclusiva del gobierno que está legalmente definida y establecida en la Constitución y en las leyes.

Para la sociedad se trata de una responsabilidad que de no asumirse configura un vacío que puede dejar fuera a personas o grupos sociales de los beneficios que esa política pudiera traer; para el gobierno, la irresponsabilidad le significaría imputación de responsabilidades por incumplimiento administrativo, civil, penal y hasta político.

En este concepto se entiende que el gobierno está investido de autoridad legalmente definida en sus límites y que la sociedad está investida de legitimidad, también definida en la ley, con el fin de garantizar el beneficio del bien o servicio que genera y/o recibe.

De esta manera, como ya lo trazamos, la política pública debe establecer desde su inicio los objetivos que persigue, la forma de organización para lograrlos, los planes y programas que la sostienen, los presupuestos que requiere, el método de evaluación en sus tres etapas: antes (congruencia); durante (eficiencia), y después (eficacia y calidad) y los mecanismos de control para la misma.

Una política pública representa una pirámide construida por varias políticas públicas que se pueden denominar como subordinadas. Hoy por hoy, es evidente que no basta una institución, un presupuesto y una acción para

cumplirla, sino que es indispensable que varias instituciones, programas y presupuestos participen en su ejecución. De ahí que la coordinación interinstitucional, intergubernamental y entre la sociedad y el gobierno resulte clave incluyendo, desde luego, la coordinación internacional.

Por su jerarquía, ejemplos “macro” de política de Estado hay varios, como los vinculados a la seguridad pública, educación, salud, etc. En este trabajo podríamos preguntarnos si la política pública para prevenir, atender y sancionar la violencia intrafamiliar (VIF) está contemplada en las tres.

Es un hecho que la VIF es multifactorial y debe estar considerada en las tres macro políticas mencionadas y, además, a la de impartición de justicia. Sin embargo, las políticas macro que nos revisten como Estado de derecho, se encuentran permanentemente cuestionadas debido a una desarticulada política económica (macro, mezzó y micro) que produce desigualdad y pobreza.<sup>13</sup> Por lo tanto, genera condiciones impropias para asegurar la estabilidad del sistema en una situación de fragilidad ante los embates de la concentración, injusticia, crimen organizado, descrédito y la constante amenaza al tejido social.

## **Violencia familiar y políticas públicas en México**

Las respuestas del Estado mexicano en relación a las políticas públicas han sido producto de un largo proceso en el cual han intervenido múltiples actores sociales, gobernantes, instituciones y organismos internacionales. Podría comentar sólo algunos logros con el riesgo de no hacerle justicia a lo acontecido en el tiempo que enmarcan tanto acciones gubernamentales como sociales e individuales:

---

13. Entre 2012 y 2014, dos millones de compatriotas se sumaron al número de personas que viven en condiciones de pobreza. Las cifras de Coneval sostienen que 46 de cada 100 mexicanos (as) no alcanzan a tener un ingreso mensual de 2,543 pesos en las ciudades y 1,615 pesos en el campo (Pardinas, 2015). En relación con las mujeres: un estudio reciente de Arceo y Campos (2014 citado en Esquivel H., 2015: p. 33) ha estimado la brecha salarial por género con base en la información de los censos económicos de 1990 a 2010. De acuerdo con sus resultados, la brecha salarial en México en 2010 entre hombres y mujeres fue de 26%.

- Ley del Registro Civil (1857-1859), la cual se refiere al matrimonio civil y la separación laica. Hay que recordar que el Estado tenía nula participación en este campo controlado por el clero.
- Durante la lucha revolucionaria la participación de las mujeres como correos, transportadoras de armas, enfermeras, luchadoras y proveedoras de alimento, propició su intervención en los espacios políticos, no sin dificultades y en la mayoría de ocasiones con esfuerzos fallidos. Sin embargo, uno de los resultados, promovidos por ellas, fue la elaboración de la Ley de Relaciones Familiares (1917), y su modificación en el Código Civil de 1928, en el cual se le otorga a la mujer el derecho de la patria potestad sobre los hijos en caso de divorcio, ejercer su profesión, pero con el señalamiento de ¡no descuidar a sus hijos y el hogar!
- En 1929 se establecen los desayunos escolares.
- Al final de la Revolución, el Estado promovió la “familia nuclear” y así formalizar el matrimonio civil, promoviendo la procreación. Esa política empujó la explosión demográfica con el tiempo.
- En 1936, Ofelia Domínguez Navarro y Matilde Rodríguez Cabo propusieron reformas tendientes a despenalizar el aborto y en la década de 1940, la última crea el “Instituto de la Mujer” y al unísono el “Frente Único-Pro Derechos de la Mujer.”
- El 17 de octubre de 1953, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó el derecho a sufragar para las mujeres.
- El Partido Revolucionario Institucional (PRI), propuso integrar paulatinamente a las mujeres en la vida política, para reconocer la fuerza del voto femenino.
- En 1974 se elevó a rango constitucional la igualdad jurídica de hombres y mujeres.
- En 1977 se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), sobre los cimientos del Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI).

Ahora bien, con la finalidad de presentar ordenadamente las políticas públicas, agrupo la información en apartados: la **participación social**, que

presiona la **creación legislativa, de estructuras, programas y recursos**. Al tratarse de una reflexión holística muchos rubros se entremezclan.

## Participación social

A partir de la década de 1960 empieza a ser evidente la participación femenina en el espacio público: educación superior, sector laboral, entre otras. En este periodo las organizaciones de mujeres que contaban con grupos de autoayuda, con modelos terapéuticos, brindaban, además, atención jurídica y sexológica. Sin embargo, se empieza a visualizar la necesidad de una mirada interdisciplinaria que ampliara el espectro de protección: física, psicológica, búsqueda de soluciones económicas, capacitación, difusión, entre otros aspectos. Gradualmente se integran programas, promovidos por distintos movimientos de mujeres e instituciones privadas:

- Desde la década de 1970 grupos de mujeres empiezan a denunciar la violencia, se hace evidente el maltrato infantil.
- Movimiento Nacional de Mujeres (1972).
- Colectivo de Lucha contra la Violencia A.C. Covac (1985).
- Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas. (1988).
- Centro de Orientación y Apoyo a Personas Violadas, Coapevi (1988).
- APIS Fundación para la Equidad, A.C. (1980).
- Centro de Atención a la Violencia Doméstica Cavida, como una Clínica del Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familia A.C. ILEF (1994).
- Fortaleza, Centro de Atención Integral a la Mujer (1994).
- Desde 1999 se organizan espacios que proporcionan el servicio de refugio temporal a mujeres víctimas de violencia acompañadas de sus hijos.
- En el 2004 se establece la Red Nacional de Refugios A. C., que cuenta actualmente con 70 albergues en los 31 estados de la república.
- Casas de la Mujer Indígena. Su antecedente fue la Casa de la Salud de las Mujeres Indígenas (2002).

Conviene apuntar que, en el año de 1975, se realizó en México la Primera Conferencia del Año Internacional de la Mujer, con la participación de representantes de 133 gobiernos. A partir de la misma, se sucedieron las conferencias de Copenhague, Nairobi, Bejin, El Cairo, Quito y otras más. En 1977 tuvo lugar el Primer Simposio Centroamericano de Estudios de la Mujer.

En todo este conjunto de reuniones se ha diagnosticado la magnitud de la violencia intrafamiliar. Los estudiosos e investigadores han ido conformando programas educativos enfocados a la mujer, entre los que destacan:

- a) Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM), Colegio de México (1989).
- b) Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Facultad de Psicología de la UNAM.
- c) Centro de Estudios de la Mujer (1984) que dio lugar en 1992 al Programa de Estudios de Género (PUEG), Universidad Nacional Autónoma de México.
- d) Área Mujer, Identidad y Poder, de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (1984) que se convirtió, más adelante, en Estudios de la Mujer y Género, como parte del Doctorado de Ciencias Sociales (1998).
- e) Programa Integral de Atención contra la Violencia, en la FES, Iztacala. Todas estas instituciones han estado dedicadas a estudiar la situación de las mujeres en México y América Latina, e incluyen varias líneas de investigación: violencia; trabajo; vida cotidiana; medios de comunicación; estereotipos y roles femeninos, entre otros.
- f) El 25 de enero de 1983 se creó, por decreto presidencial, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), como organismo autónomo. Desde hace más de una década, ha realizado estudios y publicaciones para apoyar:

[...] a los organismos de los sectores público, social y privado cuyas acciones estén encaminadas hacia el análisis de la participación de las mujeres en el desarrollo, en igualdad de oportunidades con los hombres. [...] Para coadyuvar a la formulación de nuevas y mejores políticas públicas tendientes a lograr la plena integración de las mujeres en el desarrollo del país. (Instituto Nacional de las Mujeres-Inegi, 2010).

Debido a los hechos sociales descritos, la normatividad se hizo necesaria en el país, a pesar de resistencias de algunos grupos. A continuación, se describen algunas de las leyes conformadas para prevenir y atender la violencia intrafamiliar (VIF).

## Creación legislativa

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobó la primera legislación en violencia intrafamiliar: Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (DOF, 6 de julio de 1996).

Posteriormente, otras instancias expidieron diferentes leyes en torno a este tema:

- En términos de salud en el año 2000, se expidió la Norma Oficial Mexicana 190, SSA, en la cual se reconoce que la violencia familiar es un problema de salud pública y por lo tanto debe destinar recursos y atención. (Modificación a la Norma Oficial Mexicana Nom-190-SSA1-1999, para quedar como Nom-046-SSA.2-2005). Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, (DOF, 2 de agosto de 2006). Se reformó la Ley, con el objeto de regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres; lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional, con el fin de eliminar la violencia familiar, el acoso y el lenguaje sexista (DOF, 14 de noviembre de 2013).
- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizó una reforma a la Ley Laboral en México, octubre de 2011: quedó prohibido a los patrones exigir certificados médicos de ingravidez para el ingreso, permanencia y/o ascenso. Despedir y/o coaccionarla para que renuncie por embarazo, por

cambio civil o por tener el cuidado de los hijos menores. Descanso de seis semanas por parto, acordar las posibilidades de lactancia. El hostigamiento y acoso sexual será sancionado (5,000 veces el salario mínimo o la rescisión de contrato). Asimismo, se agregó protección para la trabajadora doméstica; libre elección del lugar de residencia, contrato laboral, prestaciones, horario, tipo de trabajo, etcétera.<sup>14</sup>

- Las legislaciones en materia de convivencia, seguridad y violencia escolar. Actualmente se cuenta con más de 20 leyes estatales en dichas temáticas, hay decenas de iniciativas, puntos de acuerdo y exhortos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Congresos Locales y el Congreso de la Unión (2003-2014).
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que tiene vigencia nacional. Es la primera y única norma jurídica que tiene a las mujeres como sujetos (DOF, 1 febrero de 2007). Los artículos 1º, 2º y 14º fueron reformados. (DOF, 20 de enero de 2009). La última reforma se publicó en DOF, 15 de enero de 2013.
- Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la república mexicana. En la actualidad la mayoría de los 31 estados tienen sus propias leyes protectoras de los derechos de las mujeres a vivir una vida sin violencia, y tres de ellas con su respectivo reglamento.
- Los temas legales contemplan la violencia familiar, laboral, comunitaria e institucional. Atendiendo lo anterior con programas educativos y de prevención. Se le da énfasis a los feminicidios, y a la violencia contra las mujeres y hacia sus derechos humanos en el contexto público y/o privado.

---

14. En México, la participación de las mujeres en el mercado laboral pasó de 17.6% en 1970 a 41.8% en 2011. El 71.6% de las mujeres ocupadas son madres (35.8% tiene de 1 a 2 hijos). La participación económica de mujeres solteras (36.4%) es mayor que la de hombres solteros (28.9%). Las mujeres invierten 87 horas (a la semana) en el trabajo del hogar y del mercado, 27.5 horas más que los hombres (59.5). Sistema de Información Estadística Laboral OLAP; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 1 trimestre 2011. Inegi, Mujeres y Hombres en México 2009.

Para cumplir con la legislación, se creó el “Sistema Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, cuyo responsable es la Secretaría de Gobernación. El sistema promoverá que las entidades federativas y los municipios establezcan políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, acordes con el programa y la política nacional integral elaborados al respecto.

## Estructuras

El Estado, como parte de su política social, tendiente a disminuir las necesidades de estos grupos vulnerables va organizando instituciones:

- En el estado de Colima, se creó el Centro de Apoyo a la Mujer (CAM). 1983, ahora Centro de Apoyo a la Mujer Griselda Álvarez, A.C.
- Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar, CAVI, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en 1990.
- Se conformaron otras instituciones de atención en la ciudad como las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (Uavif), en todas las delegaciones. 1999.
- El 12 de enero de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujer), como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.
- El DIF fue creado por decreto presidencial en 1977 a partir de la función del Instituto Mexicano de Protección a la Infancia y la Familia (IMPI), con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN). En 1990 inició labores de atención a problemas de violencia en las familias.

Cada estructura conforma programas específicos para cumplir con la legislación y el objetivo de cada institución.

## Programas

Siguiendo el orden anterior:

- El Centro de Apoyo a la Mujer Griselda Álvarez A.C.: su programa previene y atiende a mujeres en situación de violencia intrafamiliar, sexual, a partir de orientación y apoyo emocional, concientización, empoderamiento, asesoría jurídica. En comunidades y barrios, escuelas y sociedad en general.
- El objetivo de CAVI, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es brindar asistencia psicosocial, médica y socio-jurídica de la violencia intrafamiliar, y sobre todo el diseño de investigaciones para conocer las dimensiones del problema y de esta forma establecer diferentes políticas de prevención.
- Las Uavif, D.F., tienen la función de prevenir y atender a las personas que viven violencia, brindar asistencia social, psicológica, legal a los receptores (as), generadores (as) y familiares.
- Inmujer, como instancia rectora de la política de Estado en materia de igualdad, del PND 2007-2012, con el compromiso de promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, una cultura de igualdad a través de la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG). En 2010 se conformó en Programa dirigido a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) y las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM). Además, la institución cuenta con una “Línea Telefónica Vida sin Violencia”, diversos programas entre los que se encuentran “Pro-equidad” que otorga financiamiento a diversas organizaciones; un boletín quincenal, diversas publicaciones, y asume los objetivos del PND 2013-2018.
- El DIF integra a sus funciones la atención a la violencia familiar con un programa que pretende promover actividades educativas y de capacitación al personal, para atender a los menores en las guarderías, centros hospitalarios y otras instituciones al igual que brindar orientación a los padres de familia (DIF, 2003).
- La Secretaría de Seguridad Pública (SSP), a través de la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, presenta esta guía de

“Prevención de la Violencia Familiar”, misma que forma parte del Manual de “Prevención de la Violencia de Género en diversos contextos”; como una herramienta de trabajo, con el objeto de identificar la magnitud del problema, reconociendo las causas, factores y consecuencias, en las relaciones familiares violentas, con el propósito de prevenir (Secretaría de Seguridad Pública, 2012).

- La SSP en coordinación con la SEP y el SNTE han desarrollado la guía básica de prevención de la violencia en el ámbito escolar, con la finalidad de que sirva como herramienta de apoyo al docente, para abordar los temas de prevención del delito, violencia entre iguales (*bullying*) y violencia durante el noviazgo, desde una perspectiva de género. Ofrece conceptos básicos de noviazgo, enamoramiento, roles de género y violencia. Se plantean algunas conductas de riesgo y los tipos de violencia existentes, con el objeto de identificar cuándo se es víctima de violencia en el noviazgo, mismos que se pueden articular con los contenidos de las diferentes asignaturas del currículo, especialmente con Formación Cívica y Ética de primaria y secundaria (SSP, SEP, SNTE: 2007).
- La Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, se ha propuesto desarrollar un programa específico, que considera: el diseño y conducción de las estrategias y acciones que desde el sector salud se desarrollen para prevenir, atender y limitar el daño asociado a casos de violencia familiar, sexual y contra las mujeres. El establecimiento de los mecanismos de coordinación con el resto de las instituciones, de gobierno o de la sociedad civil, responsables o capaces de proporcionar otro tipo de servicios a las víctimas de violencia. El personal de salud tiene la posibilidad de realizar la prevención, detección oportuna y atención de casos de violencia familiar, a través de la prestación de servicios de salud (SSA; 2001-2006).
- El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), como parte de sus estrategias transversales se incluye la perspectiva de género. El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 (PIPASEVM). Demanda a los gobiernos a desarrollar y promover métodos para la incorporación de la perspectiva de género en la política.

Los objetivos transversales son:

1. “Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso.
2. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas y garantizarles el acceso a una justicia efectiva.
3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, a un empleo decente y a recursos productivos, en un marco de igualdad.
4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.
5. Generar entornos seguros, amigables, de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y niñas.
6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional”.

(LXII Legislatura Cámara de Diputados, *et al.*, *Políticas públicas y presupuesto*, Dossier Presupuesto).

## Recursos

En el presupuesto público se refleja la importancia que el Estado otorga a un problema social, de tal forma, es posible comparar los montos destinados a diversos rubros y de ahí derivar su relevancia. Se trata de una manera objetiva de medir el peso específico frente a la magnitud de los problemas que no se reflejan en dinero sino en acciones que afectan la cohesión social, la cual es muy difícil de evaluar pues como hemos descrito, afectan diversos campos de la convivencia. Concretamente en el gasto financiero, del monto total del PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación) para 2015 (4 billones, 676 mil 237 millones, 100 mil pesos), lo destinado a diversos programas dirigidos a las mujeres, a la equidad de género, a las parejas y a las familias, que de una manera indirecta involucran el esfuerzo por la erradicación de la violencia, representa alrededor de 6 mil millones de pesos. A pesar del monto, éste constituye tan sólo 0.014% del total, lo que señala el tamaño del esfuerzo que tienen que hacer

el gobierno y la sociedad para aumentar los recursos destinados a este tema, tomando en cuenta, además, la característica de transversalidad y transferencias a estados y municipios (Decreto de Presupuesto de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015).

Si se triplicase la cifra, o sea 18 mil millones de pesos, ni siquiera llegaría al 0.5% del presupuesto, lo que muestra que la estrategia debe modificarse hacia la participación social activa de diversos sectores, grupos de la sociedad civil, académicos, profesionales, entre otros, con una mayor consciencia y educación en la que colaboren las instituciones a partir de la familia.

A partir de estos antecedentes, a continuación, se ofrecen algunas conclusiones.

## Conclusiones

México se ha distinguido por Constituciones de avanzada que en ocasiones tienen poco que ver con la realidad del país: léase la de 1824 que asume el federalismo como un hecho (aún en construcción); la liberal de 1857 con una aspiración democrática (aún vigente), o la social de 1917 que postula la igualdad (pendiente). Todas ellas arrastran asignaturas inacabadas en sus propósitos. Por el otro lado, tales constituciones han servido de base para producir una vasta legislación de la que se derivan normas de distinta jerarquía. Este marco jurídico es en muchos casos inconexo, contradictorio, repetitivo al grado de confundir y/o diversificar su interpretación, acciones y programas en cada tema, constituyendo la VIF un ejemplo claro de este problema.

En cuanto a las políticas públicas, teóricamente éstas surgen del encuentro, discusión y negociación de actores múltiples con intereses diversos y propuestas heterogéneas, que sin embargo van encontrando puntos de confluencia en los procesos, hasta poder emitir una o varias políticas públicas que fijan, sobre todo, responsabilidades socio- gubernamentales.

En nuestro caso, muchas de las políticas públicas surgen como iniciativa gubernamental, ya sea como impulso del Ejecutivo o de éste junto con el Legislativo. De ahí que el producto de tales deliberaciones sea un conjunto

de políticas “gubernamentales” y no “públicas”, al carecer de la participación social organizada y/o ciudadana en lo individual.

Es indudable que los esfuerzos del gobierno y la sociedad han sido múltiples y se aprecian en la diversidad de programas –de los cuales se describieron sólo algunos–. Estas acciones, valiosas sin duda, no se reflejan de forma clara en los resultados; esto es, la disminución de la violencia de género e intrafamiliar.

“La mayoría de los argumentos utilizados en la gestión pública sobre lo que “hay que hacer” se apoya en evidencias circunstanciales y en el poder retórico”. Esto es así porque la experimentación controlada es rara, la evaluación cuidadosa casi desconocida, y los argumentos deliberativos sobre la gestión y la administración están dominados por “doctrinas o recetas” –muchas veces contradictorias–, que contienen supuestos sobre “causas y efectos” que pretenden guiar la acción” (Hood, 2000; p. 27, citado en Herrera).

Es necesario considerar que la aplicación de un esquema puramente reactivo para gestionar los reclamos, demandas y conflictos inherentes a la convivencia social inhibe la posibilidad de articular los intereses diversos de la sociedad y, por ende, de construir aquellos acuerdos indispensables para generar las condiciones de gobernanza<sup>15</sup> que nuestro país exige.

Para ello es imperativo diseñar una estrategia basada en la participación y el diálogo de la ciudadanía entre sí y con la autoridad, para llegar a consensos que propicien y fortalezcan el tejido social. Con base en el diálogo, la inclusión, el respeto a las diferencias, la igualdad de trato y la convivencia en la pluralidad, será posible cimentar una plataforma adecuada para el desarrollo humano y económico de las familias mexicanas.

Al comenzar este nuevo siglo, las políticas dirigidas a la violencia intrafamiliar aún carecen de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrenta diversas dificultades, más que políticas existen intervenciones dispersas y no coordinadas mediante programas y proyectos en materia de salud, educación, combate a la pobreza

---

15. Gobernanza “es la madurez de una sociedad en cuanto a su cultura política con el fin de compartir responsabilidades socioeconómicas y culturales, privilegiando la convivencia civilizada; en ella participan equilibradamente el gobierno, la sociedad organizada y los ciudadanos en lo particular” (Castelazo, 2014: p. 171).

y **prevención y erradicación de la violencia**, entre muchos otros objetivos. Asimismo, dada la transversalidad de los temas que les atañen, los programas y las políticas deben coordinarse apropiadamente (Arriagada, 2001).

## Propuestas

Algunas líneas de buenas prácticas para alcanzar los objetivos de prevención y atención a la violencia de género-intrafamiliar, que sugieren y se aplican en otros países de acuerdo con su contexto son:

- Políticas claras, cumplimiento de la ley, ejecución y sanción legal efectiva.
- Coordinación del gobierno con las ONG, asociaciones civiles, Instituciones de asistencia privada con “*expertise*” –concepto que incluye experiencia, conocimientos y habilidades.
- Participación de diversos sectores, actores en colaboración con grupos de la sociedad civil, académicos, profesionales, funcionarios, líderes, entre otros.
- Incluir la participación de las mujeres y familias, sus experiencias con la violencia, sus demandas y sugerencias.
- Asegurar que se brinden servicios adecuados de salud, orientación legal y ética, con visión de género.
- Asegurar la confidencialidad y privacidad de las personas.
- Promover el trabajo de redes entre las instituciones de gobierno, el sistema de justicia, salud, educación, trabajo, etcétera.
- Capacitación a los agentes, servidores públicos y personal que atiende este problema.
- Involucrar a los varones y niños en estrategias de prevención y acciones proactivas a favor de la equidad.
- Definir y establecer programas educativos obligatorios especialmente en la educación media y media superior.
- Promover la movilización comunitaria que involucre a todos los niveles sociales, gobiernos locales, líderes comunitarios, etcétera.

- Concientizar a los sectores público, privado y social, especialmente al comunicacional, para fortalecer el involucramiento de la sociedad civil en el problema.
- Aumentar los recursos destinados a los diversos programas, mediante la organización de un voluntariado nacional destinado a evitar la VIF.
- Finalmente, la definición de un sistema de evaluación con indicadores adecuados a la naturaleza y objeto de las distintas iniciativas para medir sus resultados.

Este conjunto de propuestas no es exhaustivo, pero si ambicioso; no obstante, sin orden y concierto será muy complicado atender esta evidente complejidad.

## Referencias

- Agencia de la Unión Europea para los derechos fundamentales (2014), “Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE”. Disponible en [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet\\_es.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_es.pdf).
- Aguilar, Luis F. (comp.), (2011), *Política Pública*, México, Ed. Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Alvárez de Lara, Rosa María (2010), *Ley estatal de derecho de las mujeres a una vida libre de violencia del estado de Chihuahua*, México, UNAM-Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.
- Arcero, Eva O. y Campos Vázquez, Raimundo (2014), “Evolución de la brecha salarial de género en México”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXI (3), núm. 323, pp. 619-653.
- Arrilla, Irma (2001), *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Serie Políticas sociales, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Cepal División de Desarrollo Social. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6022>
- Bonder, Gloria (1998), “Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente” en Montecino, Sonia y Obach, Alexandra, *Género y Epistemología: Mujeres y Disciplinas*, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de

- Estudios de Género (PIEG), Universidad de Chile, Editorial LOM.
- Cámara de Diputados (actualizado a 2015), *LXII Legislatura* “Políticas Públicas y Presupuesto. Etiquetado para Igualdad entre hombre y mujeres en México”. Disponible en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/05\\_centro\\_de\\_estudios\\_para\\_el\\_adelanto\\_de\\_las\\_mujeres\\_y\\_la\\_equidad\\_de\\_genero/01b\\_que\\_hacemos/00b\\_publicaciones/%28offset%29/12](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/01b_que_hacemos/00b_publicaciones/%28offset%29/12)
- Canto Chac, Manuel Saturnino (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Ed. Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Castelazo, José R. (2014), *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Corsi, Jorge (comp.), (1999), *Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema*, Buenos Aires, Paidós.
- Esquivel Hernández, Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Iguales OXFAM.
- Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem), Inegi, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2011), *Encuentro Internacional de Estadísticas de Género: Empoderamiento, autonomía económica y políticas públicas. La Reforma Laboral en México*, México.
- Gobierno de la República (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, México. Disponible en <http://pnd.gob.mx>
- Granado, Omar (20 de diciembre de 2012), “En cifras, 25 años de violencia de género en México”, *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2012/12/un-cuarto-de-siglo-de-violencia-contra-la-mujer/>.
- Heise, Lori (1994), “Violencia contra la mujer: La carga oculta sobre la salud. Programa Mujer, Salud y Desarrollo”, Organización Panamericana de la Salud.
- Hernández Julián, Ana Leticia (22 de abril de 2013), “La tasa de femicidios en México se dispara; la impunidad alienta estos ‘crímenes de odio’: expertos”, *Sin Embargo.mx*. Disponible en <http://www.sinembargo.mx/22-04-2013/594745>
- Herrera, Cristina (2009), *Invisible al ojo clínico. Violencia de pareja y políticas de salud en México*, México, Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales

- (Flacso), Instituto Nacional de Salud Pública.
- Incháustegui Romero, Teresa, López Barajas, María de la Paz y Echarri, Carlos (2013), *Violencia feminicida en México (1985-2010). Características, tendencias y nuevas expresiones en entidades federativas*, México, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres. Disponible en <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2013/2/violence-and-femicide-in-MÉXICO-characteristics-trends-and-new-expressions-in-the-states-of-MÉXICO>
- Inegi (2012), “Violencia en los hogares. Casos comprobados de denuncias recibidas por maltrato infantil 2001-2011”. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mvio01&s=est&c=22615>
- Instituto Nacional de las Mujeres (2013), “La perspectiva de Género en el Diseño de los Programas del Gobierno Federal que participan en el Programa Especial Concurrente (PEC)”. Disponible en [http://www.cmdrs.gob.mx/comisiones/COPLAN/Documents/2013/4a\\_extra/genero.pdf](http://www.cmdrs.gob.mx/comisiones/COPLAN/Documents/2013/4a_extra/genero.pdf)
- e Inegi (2010), *Mujeres y Hombres en México 2010*. Disponible en [http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca\\_virtual/doctrina/84.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/doctrina/84.pdf)
- Krug, Ettiene G., Dahlberg, Linda L., Mercy James A., Zwi, Anthony B., Lozano, Rafael (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud. Publicación Científica y Técnica No. 588*. Washington, D.C, Ed. Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Maguey, Pilar (2010), “Altos niveles de maltrato infantil en México”, en Salud180. Consultado en <http://www.salud180.com/maternidad-e-infancia/altos-niveles-de-maltrato-infantil-en-MÉXICO>
- Naciones Unidas, Temas mundiales (1993), “Eliminación de la violencia”. Disponible en <http://www.un.org/es/globalissues/women/violencia.shtml>
- National Center for Injury Prevention and Control (2003), “Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States”, Atlanta. Disponible en <http://www.cdc.gov/violenceprevention/pdf/IPVBook-a.pdf>
- Noguez Camacho, Viviana Olga (2014), “Etapas de la participación ciudadana en México”, *Cultura de la legalidad*. Disponible en <https://culturadelalegalidad.org.mx/blog/etapas-de-la-participacion-ciudadana-en-MÉXICO>.
- Organización Panamericana de la Salud (2003), *Asamblea Mundial de la Salud*.

- Pardinas, Juan E. (10 de octubre de 2015), “Negocio social”, *Reforma*.
- Presidencia de la República (2014), Decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, México. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto\\_presupuesto.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf)
- Riquer, Florinda y Castro, Roberto (2008), “Violencia de género en la pareja mexicana”, *Inmujeres/CRIM-UNAM*, en Vargas Romero, Carolina y Pérez García, Juan Martín (2010), *La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México. Miradas regionales*, México, Red por los Derechos de la Infancia en México.
- Secretaría de Salud (2001), *Programa de Prevención y Atención a la Violencia*, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México. Disponible en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7758.pdf>
- , Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (2007), *Una mirada de género en la Investigación en Salud Pública en México*, México.
- Secretaría de Seguridad Pública (2012), *Guía para la prevención de violencia familiar*, México. Disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214156//archivoUnited>
- Nations (2006). *Ending violence against women. From words to action*, Study of the Secretary-General, New York, United Nations Publication.
- Walby, Sylvia (2004), *The cost of Domestic Violence*, Leeds, Women & Equality Unit. Disponible en [http://www.devon.gov.uk/de/text/cost\\_of\\_dv\\_report\\_sept04.pdf](http://www.devon.gov.uk/de/text/cost_of_dv_report_sept04.pdf)
- Yllán Rondero, Bárbara y De La Lama, Marta (2002), *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar*, México, Porrúa.