



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE ATENCIÓN

PROGRAMA DE APOYO A LAS INSTANCIAS DE
MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(PAIMEF)

Siglas y acrónimos

- CEAMEG.- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.
- CEDAW.- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- CENEGySR.- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- CIMAC.- Comunicación e Información de la Mujer A.C.
- COFIPE.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- CONAPO.- Consejo Nacional de Población.
- CONAPRED.- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- CONAVIM.- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- CONEVAL.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- DGAP.- Dirección General de Análisis y Prospectiva.
- DIF.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- DOF.- Diario Oficial de la Federación.
- ELCOS.- Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social.
- ENA.- Encuesta Nacional de Adicciones.
- ENADIS.- Encuesta Nacional sobre Discriminación en México.
- ENAMIN.- Encuesta Nacional de Micro-negocios.
- ENCUP.- Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.
- ENDIREH.- Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.
- ENIGH.- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares.
- ENJ.- Encuesta Nacional de Juventud.
- ENOE.- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (se utiliza la información del primer trimestre de 2014).
- ENUT.- Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo.
- ENVIPE.- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.
- FEVIM.- Fiscalía Especial de Violencia contra Mujeres.
- FEVIMTRA.- Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.
- GEM.- Escala de Equidad de Género para Hombres.
- IMEF.- Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.
- IMM.- Instancias Municipales de la Mujer.
- INDESOL.- Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- INEGI.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INFONAVIT.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

INMUJERES.- Instituto Nacional de las Mujeres.

INSP.- Instituto Nacional de Salud Pública.

LAPVI.- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.

LGAMVLV.- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

LGIMH.- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

LGV.- Ley General de Víctimas.

MCS.- Módulo de Condiciones Socio-económicas.

OEA.- Organización de los Estados Americanos.

OMS.- Organización Mundial de la Salud.

ONG.- Organización No Gubernamental.

ONU.- Organización de las Naciones Unidas.

OSC.- Organizaciones de la Sociedad Civil

PAIMEF.- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres.

PEA.- Población Económicamente Activa.

PGR.- Procuraduría General de la República.

PIB.- Producto Interno Bruto.

PIPASEVM.- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

PND.- Plan Nacional de Desarrollo.

PNUD.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PROIGUALDAD.- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

PIPASEVM.- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

PSDS.- Programa Sectorial de Desarrollo Social.

SCNM.- Sistema de Cuentas Nacionales de México.

SEDESO.- Secretaría de Desarrollo Social en las Entidades Federativas.

SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social.

SEGOB.- Secretaría de Gobernación.

SEP.- Secretaría de Educación Pública.

SIDA.- Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.

SM.- Salarios Mínimos.

SNI.- Sistema Nacional de Investigadores.

SNPASEVM.- Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

SPPE.- Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

UNICEF.- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNIFEM.- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

UPRI.- Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales.

VIF.- Violencia Intrafamiliar.

VIH.- Virus de la Inmunodeficiencia Humana.

Glosario

Actividades de cuidado.- Es la atención y asistencia a las personas que presentan algún grado de dependencia, pudiendo ser: moderada, cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día; severa que se presenta cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere la presencia permanente de un cuidador o cuidadora; o gran dependencia que es cuando la persona necesita ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía mental o física, y por ello se hace necesaria la presencia indispensable y continua de otra persona para su cuidado, ya sea que esta dependencia se derive de las discapacidades, de la propia vejez y/o de enfermedades crónico-degenerativas.

Alerta de violencia de género.- Conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

Agresor.- Persona que inflige cualquier tipo de violencia contra las mujeres.

Árbol del problema.- Herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan.

Carencia social.- Cada uno de los indicadores asociados al espacio de derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza. Estos indicadores identifican a la población que no cuenta con los elementos mínimos esenciales del indicador correspondiente.

Carencia por acceso a los servicios de salud.- Se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Carencia por rezago educativo.- La población con carencia por rezago educativo es aquella que cumple alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).

3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Constitución.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derechos Humanos de las Mujeres.- Refiere a los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia.

Desarrollo social: Niveles o grados de desarrollo alcanzados por un país en términos del bienestar de su población.

Desarrollo humano sustentable.- Asume que el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.

Diagnóstico.- Documento de análisis que busca identificar el problema que un programa público busca resolver y detallar sus características relevantes. De los resultados del análisis se deriva la propuesta de atención.

Discriminación.- Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la Igualdad real de oportunidades de las personas.

Discriminación contra las mujeres.- Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Empoderamiento de las Mujeres.- Proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades.

Equidad de Género.- Principio de justicia social conforme al cual hombres y mujeres poseen el mismo derecho de acceso al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad y cuya

finalidad es lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Exclusión social.- Carencia o insuficiencia de oportunidades para acceder a los servicios básicos necesarios para el desarrollo humano, social y económico de individuos y grupos, como son educación, empleo, cultura, vivienda, seguridad, certeza jurídico-legal y recreación.

Fortalecimiento institucional de las IMEF.- Proceso por el cual las IMEF adquieren la capacidad de ejercer sus responsabilidades definidas en el marco legal, de fijarse objetivos y de poner en práctica los medios para alcanzarlos de manera directa o a través de la construcción de alianzas interinstitucionales para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.

Género.- Concepto que refiere a los valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres.

Grupos sociales en situación de vulnerabilidad.- Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

IMEF.- Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, que pueden ser institutos, secretarías, consejos u oficinas que, en los estados y en el Distrito Federal, atienden los programas y acciones a favor de las mujeres. Son las responsables de ejecutar el PAIMEF.

INDESOL.- Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Índice de Fortalecimiento Institucional (IFI).- Instrumento que permite monitorear y conocer el estado y avances en el cumplimiento de su Propósito desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa.

Interculturalidad.- Proceso de intercambio y diálogo entre actores provenientes de culturas diferentes. El enfoque intercultural en las políticas públicas contribuye a mejorar los términos de este intercambio al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia y género.

Institucionalización.- Proceso que posibilita la apropiación de valores y principios de actuación en el quehacer, normatividad y cultura institucional de las IMEF, así como la consolidación y formalización de estrategias, enfoques, programas, modelos y acciones, en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Marginación.- Estado de exclusión en el que se encuentran algunos individuos, sectores y grupos de la población respecto al disfrute y beneficios que conlleva el desarrollo social y humano.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).- Herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y sus resultados esperados. También identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Metodología de Marco Lógico.- Metodología mediante la cual se elabora una matriz que describe el fin, propósito, componentes y actividades de un programa público; así como los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos correspondientes.

Modalidades de Violencia.- Las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres.

Modelo.- Representación abstracta, conceptual, gráfica o visual de fenómenos, sistemas o procesos interconectados, su propósito es establecer relaciones conceptuales que permitan analizar, describir, explicar, simular, explorar (y a veces controlar y predecir) los elementos que conforman un fenómeno o proceso en estudio.

Mujeres en situación de vulnerabilidad.- Aquellas que por su situación económica, social y familiar, carecen de elementos para integrarse al desarrollo y tienen más posibilidades de sufrir doble discriminación, maltrato y violencia de género.

OSC.- Organizaciones de la Sociedad Civil.

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

Pobreza.- De acuerdo con los criterios establecidos por el Coneval, se considera que una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Programa.- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF).

Propuesta de atención.- Documento que, partiendo de los resultados de un diagnóstico, identifica y propone una alternativa viable para la atención de problemas públicos, a través de programas públicos.

Reglas.- Reglas de Operación del PAIMEF para ejercicios fiscales de diversos años.

SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social.

Transversalidad.- Proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

Violencia contra las mujeres.- 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.

Violencia económica.- Toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.

Violencia en la comunidad.- Actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

Violencia familiar.- Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

Violencia feminicida.- Forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio.

Violencia física.- Cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.

Violencia institucional.- Actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los

derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Violencia Laboral y Docente.- Ejercida por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual.

Violencia patrimonial.- Cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

Violencia psicológica.- Cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.

Violencia sexual.- Cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

Presentación

Desde que se inició la elaboración de los diagnósticos y propuestas de atención de los programas sociales a cargo de la SEDESOL, o de alguno de sus organismos sectorizados, se planteó la necesidad de que la creación o la modificación sustantiva de un programa público debe estar sólidamente fundamentada en la identificación, caracterización y cuantificación del problema que éste busca resolver, para lo que se debe procurar utilizar fuentes de información oficial, tales como las que las dependencias y organismos del ejecutivo federal ponen regularmente a disposición del público.

De tal forma, el presente documento ofrece, por una parte, el diagnóstico que identifica el problema público que busca resolver el PAIMEF y, por otra, la propuesta de atención del programa, con base en los *Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social*, publicados en el DOF el 7 de mayo de 2009,¹ en los que se establecen los elementos mínimos que se deben observar en la elaboración de los diagnósticos y las propuestas de atención de los programas sociales a cargo de la SEDESOL y de sus organismos sectorizados. Asimismo, el documento se apega a lo dispuesto por el CONEVAL en la guía denominada *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*.²

El documento contribuye al análisis de la violencia contra las mujeres que se tiene en el país desde una perspectiva multidisciplinaria, con el objetivo de desarrollar políticas públicas que favorezcan la construcción de una sociedad igualitaria en donde las mujeres tengan acceso a una vida libre de violencia conforme a derecho Constitucional. Este trabajo es producto de la colaboración entre la SPPE de la SEDESOL y el INDESOL, quienes aportaron dedicación y energía con el fin de desarrollar políticas de atención a la problemática que aquí se presenta. Asimismo, se agradece la contribución de insumos para la preparación del documento por parte de la consultoría BHMC Consultores A.C.

¹ Los lineamientos se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009 .

² El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://web.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf

Índice

Siglas y acrónimos	1
Glosario.....	4
Presentación	10
Índice	11
1. Introducción.....	12
2. Diagnóstico	14
2.1 Antecedentes	15
2.2 Análisis del Problema.....	19
Evolución y estado actual del problema	21
Árbol del problema	4
Análisis de las causas del problema.....	5
Análisis de los efectos del problema	25
2.3 Población potencial y objetivo del PAIMEF	33
Evolución de la población potencial y objetivo	48
2.4 Conclusiones del diagnóstico	50
3. Propuesta de atención	53
3.1 Experiencias de atención a la problemática	56
3.2 Propuesta de diseño	64
Árbol de objetivos	64
Alternativa de solución al problema.....	68
Matriz de Marco Lógico.....	75
Población objetivo y criterios de elegibilidad	77
Cobertura.....	79
Tipos y montos de apoyo	81
Criterios de selección	91
Duplicidades y complementariedades	93
3.3 Marco de actuación de la propuesta	99
3.4 Proyecciones financieras.....	106
3.5 Previsiones para la integración de padrones	107
4. Conclusiones generales.....	109
5. Bibliografía.....	112
6. Anexos.....	118

1. Introducción

La prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, constituye actualmente una política integral que ha quedado garantizada en el marco de nuestra legislación, en armonía con los instrumentos y mecanismos que garantizan los derechos humanos de las mujeres en el Sistema Internacional de Derechos Humanos de la ONU y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la OEA. Así, la igualdad de oportunidades y pleno ejercicio de derechos (lo que incluye el acceso a una vida libre de violencia), son los dos pilares jurídicos que sustentan esta política nacional integral, intersectorial, interdisciplinaria y transversal de la perspectiva de género en todos los ámbitos de nuestra existencia social; cuyo garante principal es el Estado mexicano, en el marco de los tratados internacionales suscritos en la materia.

En este documento se presentan los resultados del diagnóstico y de la propuesta de atención del PAIMEF, los cuales fueron elaborados con base en lo establecido por los *Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social*, publicados en el DOF en 2009. Adicionalmente, se observó que los contenidos vertidos en el documento sean consistentes con lo establecido por CONEVAL en su *Guía Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*. Asimismo, el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2014 de los Programas de la Administración Pública Federal establece que el PAIMEF es sujeto de realizar un diagnóstico.

La elaboración del presente documento se llevó a cabo con apego a la metodología del marco lógico, que es una herramienta que permite vincular las características principales de un programa, desde la identificación y definición del problema, el diseño de la intervención pública, la ejecución y monitoreo hasta la evaluación. La primera parte del documento presenta el diagnóstico en el que se analizan las principales causas que generan el problema público que el PAIMEF busca resolver, así como los efectos que éste causa, para lo cual resulta de utilidad el desarrollo del árbol del problema. Asimismo, se plantea la definición, identificación y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo. En la segunda parte, se presenta la propuesta de atención para prevenir y atender la violencia contra las mujeres en México. Además, la propuesta de atención contiene un análisis del marco legal en el que se desarrolla la interacción entre el PAIMEF y los distintos organismos involucrados tanto a nivel local como federal.

En el árbol del problema se define como problema central los *altos niveles de violencia contra las mujeres* con la finalidad de definir una problemática para la cual se impulsarán y fortalecerán las acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en el país. Es así que se encontraron cuatro causas principales: 1) bajo nivel de empoderamiento de las mujeres, 2) discriminación contra las mujeres, 3) deficiente atención de la violencia contra las mujeres y 4) bajos

niveles de procuración de justicia derivados de la violencia contra las mujeres. Asimismo, se encontró que los efectos principales de la problemática son: 1) exclusión social de las mujeres y 2) mayor prevalencia de daños a la salud por violencia contra las mujeres, lo que se traduce finalmente en una *sociedad desigual en el ejercicio de sus derechos*.

Del análisis realizado en el diagnóstico, se puede concluir que para eliminar la violencia contra las mujeres en México es necesario reconocer que esta es una violación sistemática de los derechos humanos y sociales de las mujeres, misma que se encuentra arraigada en las relaciones de poder históricamente desiguales entre los hombres y las mujeres. Asimismo, es necesario tomar medidas adecuadas para la atención y prevención de las principales causas del problema. Para ello, es preciso elaborar una propuesta de atención viable, en el marco de las atribuciones de la SEDESOL y el INDESOL, con el fin de propiciar sinergias con diversos actores sociales, con otras dependencias y entidades del gobierno de la República, así como con los diferentes órdenes de gobierno para dar una respuesta eficiente e integral al problema.

En respuesta a lo anterior, en la sección de la propuesta de atención se identifican los elementos de intervención que permiten desarrollar una plataforma básica conceptual y operativa enfocada al abordaje del problema desde el ámbito del desarrollo social. Asimismo, conforme a las particularidades de la atención y prevención de la violencia se definen los objetivos; los mecanismos de focalización de acciones en torno a la priorización de personas beneficiarias; se establecen los tipos de apoyos y las condiciones relacionadas con éstos; así como la definición de las estrategias y actividades a realizar. De igual manera, se realiza una breve descripción sobre experiencias de atención relacionadas con la problemática a nivel nacional e internacional.

Al final del documento, se presentan los resultados y conclusiones más relevantes que permiten comprender de mejor manera el problema público que se busca atender a través del diseño y la implementación del PAIMEF en el territorio nacional. Lo cual servirá como documento de insumo para la planeación nacional y prospectiva del programa, así como para las evaluaciones a las que está sujeto el programa.

2. Diagnóstico

2.1 Antecedentes

En México se llevó a cabo la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975. Este evento fue un parteaguas en la historia de la movilización de importantes sectores y organizaciones de mujeres principalmente, en torno a la defensa, exigibilidad, reconocimiento, garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres y su inscripción en el ámbito internacional; como un asunto que trasciende lo privado, lo local, lo nacional porque se relaciona a escala mundial con la consecución de la paz, la igualdad y el desarrollo de las sociedades y de los regímenes democráticos (PNUD, 2004)

Desde entonces, la agencia social³ de estas mujeres ha visibilizado más el tema de violencia en los foros de la ONU y en 1982, durante la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer en Copenhague (1980), se trató por primera vez públicamente un tema que se consideraba privado, las consecuencias sociales del maltrato hacia la mujer en el ámbito familiar, como una ofensa para la dignidad humana y un obstáculo para la paz, aprobándose una resolución que recomendaba la formulación de programas de atención a la salud de las mujeres y de la población infantil víctimas de violencia (PNUD, 2004)

Una de las aportaciones más importantes de estas movilizaciones sociales, es que ha impactado el desarrollo teórico del tema, en particular en el desarrollo de instrumentos y avances jurídicos de política pública, que sin lugar a dudas, coloca la atención de la violencia contra las mujeres en cuatro asuntos centrales. En primer lugar, la violencia contra las mujeres como un asunto de género, es decir, que se ejerce contra las mujeres por el hecho de serlo.⁴ Segundo, su expresión a escala mundial en el ámbito público y el privado, cuyos actos causan diversos daños, incluso la muerte. Tercero, identifica a los agentes y factores de riesgo que van desde los agresores directos; las estructuras de poder y dominación centradas en un orden que se construye desde lo masculino y que perpetúan relaciones y formas de violencia en contra de las mujeres en todas sus expresiones y en los más diversos ámbitos, que incluye las formas extremas, como las víctimas de trata y feminicidios; las orientaciones y creencias prevalecientes en los sistemas de cultura hegemónicos profundamente discriminatorios hacia las mujeres, así como la violencia que ejerce el Estado. Cuarto, por tanto, se logra reconocer que *la violencia contra las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales y que propicia una sociedad desigual en el pleno ejercicio de los derechos.*

³ El término "agencia social" se refiere a la capacidad que tenemos todas las personas de construir nuestra propia realidad.

⁴ Cabe aclarar que *violencia de género* y *violencia contra las mujeres*, se utilizarán de manera indistinta en este documento, de acuerdo con el INMUJERES, ya que ambos términos se refieren a lo mismo: 'violencia contra las mujeres' fue la denominación empleada por el movimiento de mujeres cuando empezó a denunciar su vigencia 'violencia de género' es un concepto más reciente y emerge con la intención de resaltar que es una expresión estructural de las relaciones de poder entre mujeres y hombres. De hecho, La LGAMVLV utiliza el concepto violencia de género para denominar los distintos tipos y modalidades de este fenómeno.

Así, desde esta perspectiva es cómo se ha avanzado en el orden internacional, nacional y local para garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos y, por tanto, el acceso a servicios, al desarrollo, a la justicia, a una vida libre de violencia y, finalmente, al logro de la igualdad en todas las esferas de la vida. En 1993 por su parte, la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, en Viena, estipuló que la violencia por género es incompatible con la dignidad de toda persona y que necesita ser eliminada mediante la cooperación nacional e internacional, bajo medidas legislativas, en las esferas económicas, educacionales, de salud y sociales. Es así que surgen las Políticas Públicas para la eliminación de la Violencia contra la Mujer en la vida pública y privada (PNUD, 2004).

En diciembre de ese mismo año se aprueba la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en la cual se define la Violencia de Género como “todo acto de violencia basado en la pertenencia del sexo femenino que tenga o que pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer” (OACDH, 1993). Para 1994, en Latinoamérica, en el marco de las tareas preparatorias de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém Do Pará, Brasil) [OEA, 1994] en la que se define a la violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Por otro lado, entre los avances más significativos que se observan en el ámbito nacional en materia de política pública para atender la violencia familiar y contra las mujeres, se pueden considerar los siguientes: la creación de la Primera Agencia Especializada en Delitos Sexuales en el Distrito Federal en 1989 y el Centro de Terapia de Apoyo, cuya lucha de organizaciones de mujeres data de 1983 (CIMAC, 2002), el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2001 y el Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006 (2002)⁵. En cuanto a las instancias e institutos de la mujer cabe mencionar que, antes de que se creara el INMUJERES, ya existían en algunas entidades federativas estos organismos, el resto fueron creados entre 2001 y 2003 y algunos de ellos incluían los servicios de atención a las mujeres en condición de violencia (Campos, 2007). Además, se impulsó la creación de refugios en el país para salvaguardar la integridad de las mujeres víctimas de violencia extrema, sus hijos e hijas; integrados desde 2004 a la Red Nacional de Refugios.

El tema de la violencia contra las mujeres en la legislación mexicana se dio en el ámbito de la violencia familiar de 1996 a 2007, de tal manera que en 2007 se contaba con la “Ley de Prevención de la Violencia Familiar en las 32 entidades federativas” (Solís, 2008: 22). Anteriormente, estos casos eran tratados únicamente a través de los códigos civiles familiares y penales, de acuerdo con la

⁵Está en proceso de revisión, aún no ha sido aprobado.

misma autora. No obstante, esta forma de remitir la violencia de género únicamente al ámbito de lo familiar, ofreció un panorama parcial y fragmentado, que ocultaba sus causas, consecuencias, ámbitos y mecanismos de reproducción, al tiempo que dificultaba su tratamiento y sanción; en un contexto en el que los delitos violentos contra las mujeres estaban ya ampliamente documentados y eran de extrema gravedad, como lo que sucedía en Ciudad Juárez, Chihuahua.

A partir de estos acontecimientos, se creó en 2006 la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres en el País (FEVIM), en la Procuraduría General de la República (PGR). A partir del 2008, se denomina Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA). Otro avance importante es la creación por Decreto en 2009 de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).⁶

De ahí, la importancia del avance que se dio en 2006 con la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), en la cual se sustenta el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD, 2008), el cual fue el primer documento programático con la definición de objetivos, estrategias y líneas de acción específicas para el adelanto de las mujeres, formulado por el INMUJERES y alineado al PND 2007-2012.⁷

Sin embargo, el paso definitivo en la delineación de una referencia normativa nacional en materia de violencia de género se dio con la aprobación en 2007 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y su Reglamento (2008); a partir de la cual se inician diferentes procesos de armonización legislativa en las entidades federativas.

Cabe destacar, que otros dos avances importantes en materia de prevención y atención de la violencia familiar y de la violencia de género contra las mujeres en el ámbito federal, se ubican en el Sector Salud, por medio de la normalización de sus servicios en esta materia a través de la *NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*; cuyo antecedente fue la Norma Oficial Mexicana 190 (2000). La NOM-046 se sustenta en las atribuciones que marca la LGAMVLV en su artículo 46.º para la Secretaría de Salud. Así como, su *Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género*, el cual se encuentra en armonía con los tratados internacionales ya mencionados y lo que marca la

⁶El documento se puede consultar en la siguiente liga:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092144&fecha=01/06/2009

⁷ México, Gobierno. 2008. *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*. México: INMUJERES, pág. 21.

LGAMVLV respecto a la responsabilidad del sector salud de la atención médica y psicológica de las mujeres en situación de violencia, entre otras.⁸

Así, en el terreno de la política social, un avance significativo para fortalecer a las instancias estatales de la mujer fue contar con recursos federales específicos al incorporarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 el *Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres* (PAIMEF). En 2006 inicia operación el PAIMEF, el cual se inscribe en estos avances significativos que han contribuido a generar las condiciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia⁹. El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) opera el PAIMEF, “como un instrumento del Gobierno Federal para distribuir recursos orientados a la implementación y ejecución de acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, que promuevan la defensa de sus derechos y su participación en los espacios de decisión pública para avanzar en la erradicación de la violencia y la promoción de una cultura de respeto y reconocimiento a la dignidad de las mujeres mexicanas”. El PAIMEF, es el principal programa federal con el que se atiende la violencia en contra de las mujeres en el país, por ello resulta trascendental perfilar sus alcances como elemento sustancial de la política social del Estado Mexicano para impulsar acciones que permitan a dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la materia.

⁸ México. Gobierno. 2008. Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género. México: Secretaría de Salud.

⁹El documento se puede consultar en la siguiente liga:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2121266&fecha=17/02/2006&print=true

2.2 Análisis del Problema

La violencia contra niñas,¹⁰ adolescentes y mujeres persiste en todos los países del mundo y es una de las prácticas más frecuentes de violación de los derechos humanos. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia hacia la Mujer, realizada por la Asamblea General de Naciones Unidas,¹¹ define la violencia contra las mujeres como: “[...] todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como 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 vida privada.”¹²

En México, el artículo 5.º de la LGAMVLV define la violencia contra las mujeres como “Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”. Por su parte, el artículo 6.º reconoce los siguientes tipos de violencia:

- I. La violencia psicológica.
- II. La violencia física.
- III. La violencia patrimonial.
- IV. Violencia económica.
- V. La violencia sexual.
- VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Con base en lo anterior, en las últimas décadas se han implementado acciones para erradicar la violencia contra las mujeres, una de éstas es la investigación y medición de la magnitud de dicho fenómeno. En 2003 se realizó por primera vez en México la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), con el objeto de estimar la violencia ejercida contra las mujeres mayores de 15 años. Los resultados de dicha encuesta se han convertido en un insumo

¹⁰ A lo largo del presente documento, el término *mujeres* incluirá en su uso a todas éstas, sin importar sus edades.

¹¹ Resolución de la Asamblea General, Resolución 48/104 Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, 1993.

¹² Comúnmente, los términos *violencia basada en género* y *violencia contra las mujeres* son usados de modo indistinto, sin embargo, la primera alude a aquélla que se dirige contra una persona en razón de su género, así como de las expectativas sobre el rol que dicho individuo debe cumplir en una sociedad o cultura. Por ende, tanto hombres como niños también pueden ser víctimas de violencia basada en género, especialmente de violencia sexual. A lo largo del presente documento se hará únicamente referencia a la violencia ejercida contra las mujeres.

obligado para el diseño de programas y políticas públicas que buscan responder eficazmente a esta problemática.

En los años 2006 y 2011 se llevaron a cabo el segundo y tercer levantamiento de la ENDIREH, con ello se ha profundizado en el conocimiento de la violencia contra las mujeres. En el plano nacional, en 2011 el 58.4% de las mujeres mayores de 15 años fueron víctimas de violencia; de este porcentaje, 44% vivieron al menos un acto de violencia a lo largo de su reciente relación de pareja. Por otro lado, 37% declaró que fue víctima de violencia en el ámbito laboral, escolar y social. Asimismo, los incidentes de violencia registrados son de índole emocional, económica, física y sexual. En este mismo sentido, 25.5% de las mujeres mayores de 15 años han padecido a manos de su pareja un hecho de violencia en los últimos 12 meses. Por tipo de violencia, la más frecuente es la emocional (declarada por 21.5% de las mujeres), seguida de la económica (11.3%), la física (4.6%), y la sexual (2.2%) [ENDIREH 2011, INEGI].

A continuación se presenta mediante el árbol de problemas, un análisis de las causas que dan origen a la problemática de la *violencia contra las mujeres en México*, así como de los efectos que se derivan de dicha problemática.

Evolución y estado actual del problema

La ENDIREH se ha realizado en tres momentos; el primer levantamiento se realizó en 2003, posteriormente en 2006 y la última se llevó a cabo en octubre 2011. Para observar el antecedente y la magnitud de la problemática de la violencia contra las mujeres, en la encuesta de 2003 se indagó sólo sobre las mujeres que tenían pareja residente, esto es que, casados o no, vivieran juntos y cuyo acto de violencia contra ellas se hubiera realizado en los últimos 12 meses. Para homologar el análisis se consideraron solamente las mujeres que se encontraban unidas en el momento de la realización de cada una de las encuestas, por lo que se encuentran los siguientes resultados:

- El número de mujeres casadas o unidas, aumentó entre 2003 y 2011 al pasar de 19.5 millones a 25.0 millones (en 2006 representó 22.4 millones).
- El total de mujeres en situación de violencia casadas o unidas presentó una disminución en términos absolutos al pasar de 9.1 millones en 2003 a 8.9 millones en 2006 y posteriormente disminuir a 8.4 millones en 2011.
- Todos los tipos de violencia registrados entre las mujeres casadas o unidas presentaron disminuciones en términos absolutos entre 2003 y 2011 (a pesar del aumento en la violencia física entre 2003 y 2006).

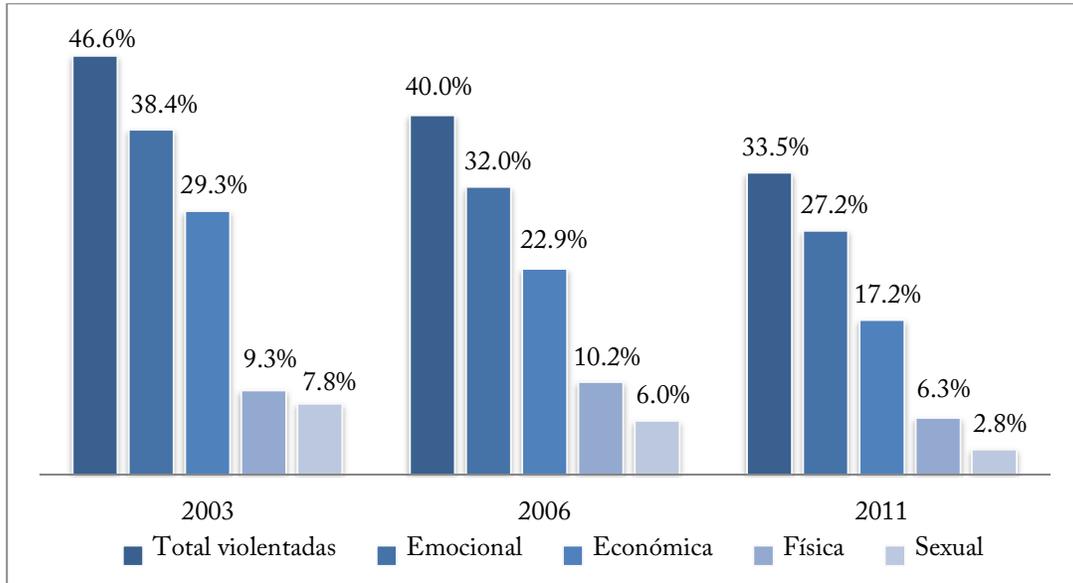
**Cuadro 1. Mujeres mayores de 15 años, casadas o unidas
(por tipo de violencia y año)**

	2003	2006	2011
	(Millones de mujeres)		
Mujeres unidas	19.5	22.4	25.0
Total violentadas	9.1	8.9	8.4
Emocional	7.5	7.1	6.8
Económica	5.7	5.1	4.3
Física	1.8	2.3	1.6
Sexual	1.5	1.3	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2003, 2006 y 2011, INEGI

En el cuadro 1 se muestra el porcentaje de mujeres mayores de 15 años casadas o unidas que presentaron algún tipo de violencia por parte de sus parejas en los últimos 12 meses al momento de la encuesta, como se aprecia en la misma todos los tipos de violencia han presentado una disminución entre 2003 y 2011 (salvo el aumento en violencia física entre 2003 y 2006).

**Gráfica 1. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años, casadas o unidas,
(por tipo de violencia y año de la encuesta)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2003, 2006 y 2011, INEGI.

A partir de la ENDIREH de 2006, se empiezan a considerar en los conteos a las mujeres que no sólo se encontraban unidas al momento del levantamiento de información, sino también a aquéllas que alguna vez estuvieron unidas (divorciadas, viudas, separadas) y a las mujeres solteras pero con parejas; de igual forma, se les preguntó si fueron víctimas de violencia en su última relación de pareja y no sólo en los últimos 12 meses. De esta encuesta se desprende que a nivel general, el 43% de las mujeres encuestadas en 2006 fueron violentadas y que este porcentaje se incrementa para 2011 para llegar al 47%. Más aún, destaca que para ambos periodos, el tipo más común de violencia fue la emocional y que la mayor parte de las mujeres violentadas clasificaron su estado civil como alguna vez unidas.

**Cuadro 2. Mujeres mayores de 15 años, según estado civil
(por tipo de violencia en la relación con su última pareja y años)**

	2006				2011			
	Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras	Total de mujeres	Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras	Total de mujeres
	(Millones de mujeres)							
Total	22.4	3.7	8.4	34.4	25.0	7.3	7.5	39.8
Sin violencia	11.9	1.4	6.2	19.5	13.8	2.6	4.7	21.1
Violentadas	10.4	2.3	2.2	14.9	11.2	4.7	2.8	18.7
Emocional	8.8	2.0	2.1	12.9	10.0	4.4	2.8	17.2
Económica	6.3	1.6	0.1	8.1	6.3	3.4	0.1	9.7
Física	4.7	1.4	0.5	6.6	2.9	2.4	0.3	5.6
Sexual	1.9	0.8	0.4	3.1	1.3	1.4	0.2	2.9
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2006 y 2011, INEGI.

Nota: a/ Se excluyen las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres mayores de 15 años de otros temas diferentes a violencia de pareja.

En contraste con lo observado en el cuadro 2, del año 2006 al 2011 la violencia contra las mujeres se incrementó en 25.5%, pasó de 14.9 millones de mujeres violentadas a 18.7 millones, y es en el grupo “mujeres alguna vez unidas” donde se presenta el mayor aumento, con 104 puntos porcentuales. En el cuadro 3 se muestra el porcentaje de mujeres que declaró haber sido víctima de violencia por parte de su última pareja; en todos los tipos y para ambos años las mujeres alguna vez unidas son las que presentan mayor incidencia de violencia.

Cuadro 3. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años víctimas de violencia por parte de su última pareja

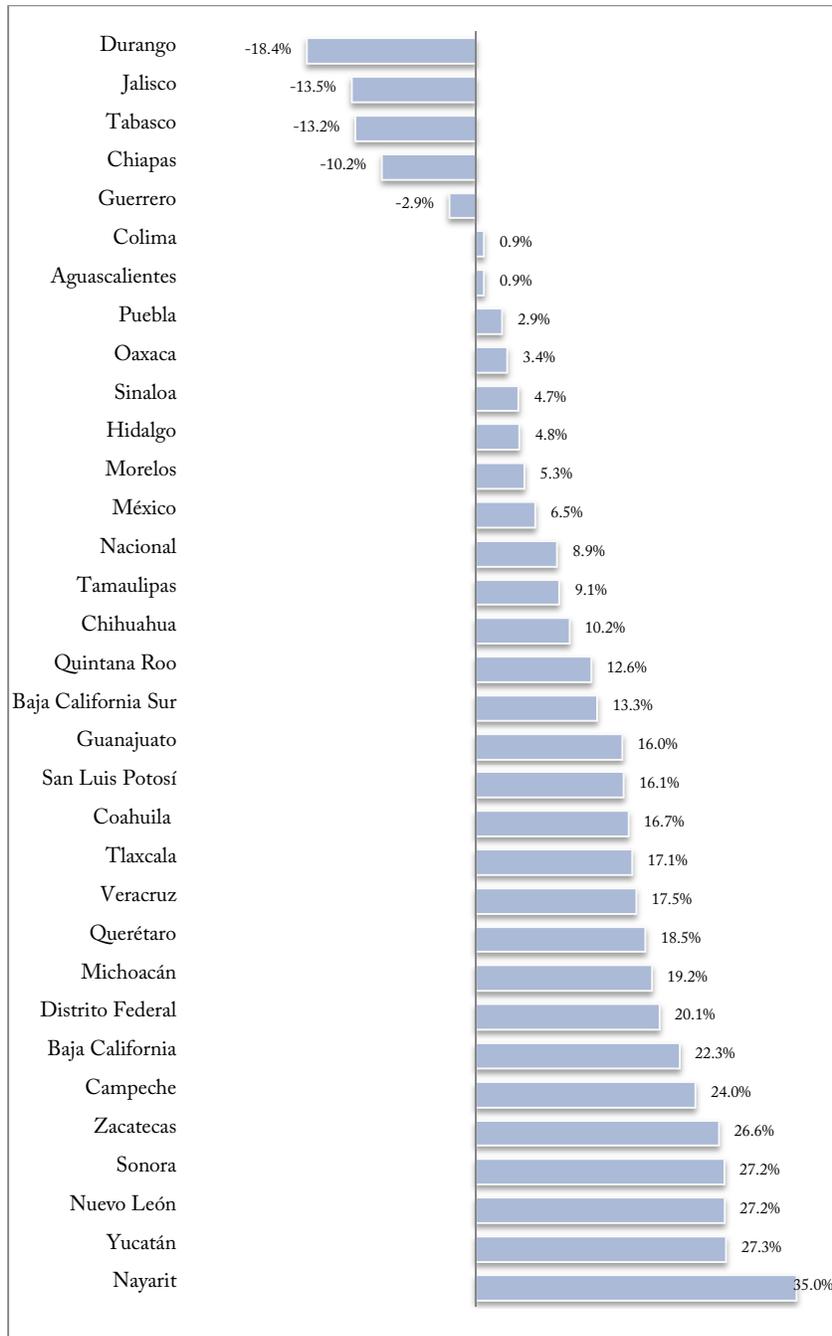
(por tipo de violencia por estado civil y año)

	2006			2011		
	Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras	Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras
Emocional	39.3	55.3	24.8	40.0	59.9	37.0
Económica	28.3	44.4	1.2	25.3	45.8	1.0
Física	20.8	39.2	6.2	11.6	33.2	3.4
Sexual	8.4	22.9	4.4	5.3	19.0	2.9

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

En la siguiente gráfica se observa la variación porcentual del cambio en la incidencia de la violencia contra las mujeres por entidad federativa para los años 2006 y 2011. En los estados de Durango, Jalisco, Tabasco, Chiapas y Guerrero disminuyó la incidencia de violencia durante el periodo, mientras que estados como Nayarit, Yucatán, Nuevo León, Sonora y Zacatecas presentaron un incremento superior a 25% en la incidencia de violencia en el mismo periodo.

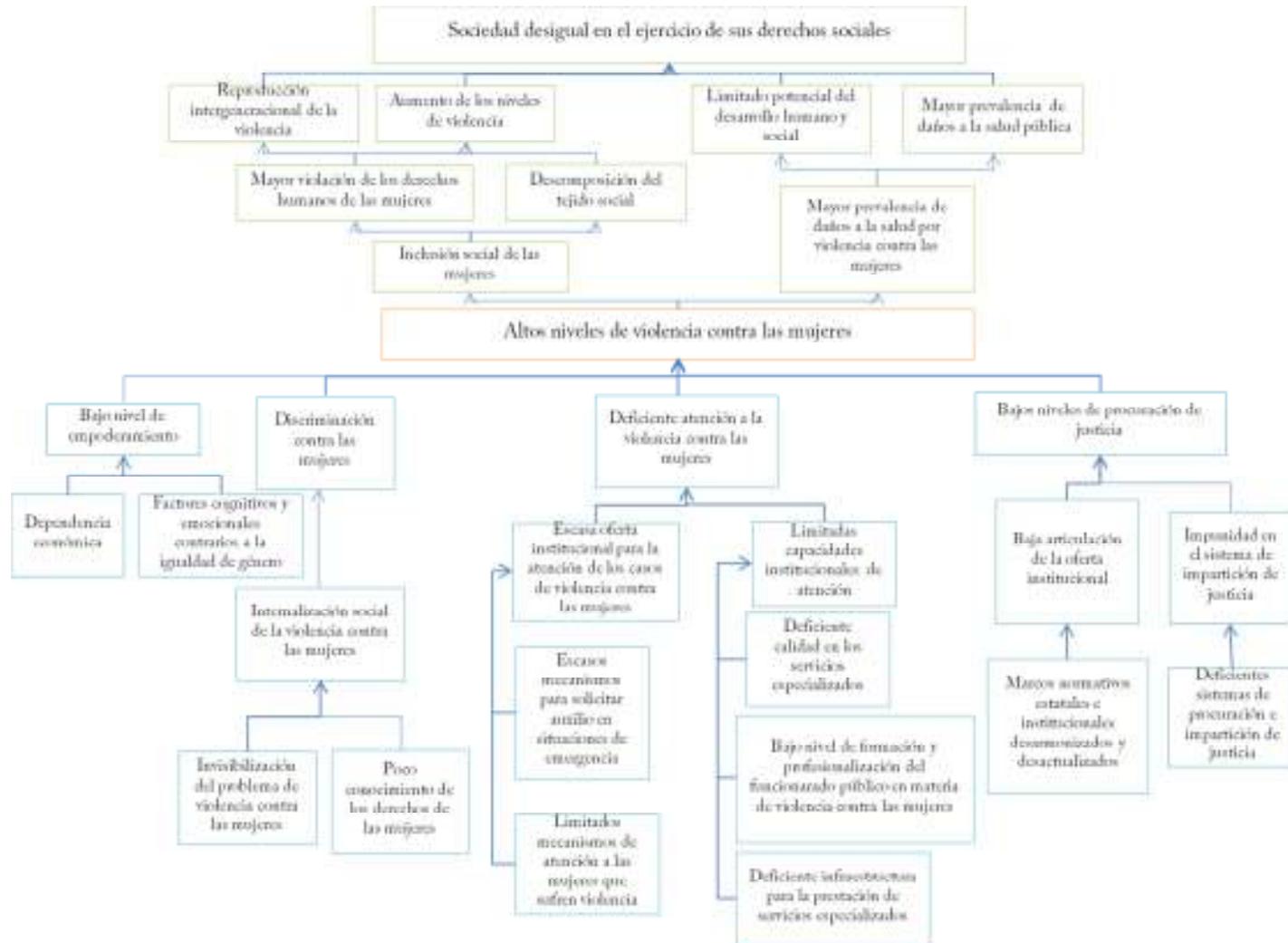
**Gráfica 2. Variación porcentual de la violencia contra las mujeres en la última relación con su pareja
(por entidad federativa para los años 2006 a 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Árbol del problema

Figura 1. Árbol de problemas del PAIMEF



Fuente: colaboración de la SPPE.

Análisis de las causas del problema

Causa 1: Bajo nivel de empoderamiento

La primera causa de los altos niveles de violencia contra las mujeres es el **bajo nivel de empoderamiento** de las mujeres más vulnerables y que evidencia las diferencias que existen entre hombres y mujeres en la vida económica, política y familiar, lo que en conjunto les impide tomar un rol activo en la toma de decisiones (PNUD, 2010). En sentido opuesto, hablar de empoderamiento de las mujeres es habilitarlas para ejercer el poder a través del autoconocimiento, del reconocimiento de sí mismas como agentes de cambio, lo que significa el desarrollo de la conciencia para tomar sus propias decisiones y con ello generar su desarrollo personal. Es un proceso gradual que se da en cinco niveles básicos, que están entrelazados. Estos niveles son: el bienestar, el acceso, la concientización, la participación y el control¹³ (UNIFEM, 2004). En relación a las causas del bajo empoderamiento destacan: 1) la dependencia económica y 2) los factores cognitivos y emocionales contrarios a la igualdad de género.

En primera instancia, el factor económico o la **dependencia económica**, resulta determinante en la vivencia de las mujeres, particularmente sobre las decisiones que toman ante situaciones de violencia. Para poder dimensionar la magnitud de la dependencia económica en la población mexicana, es necesario observar las marcadas diferencias entre el trabajo remunerado y no remunerado entre los géneros. Las mujeres trabajan más horas a la semana que los hombres (60 vs 50 horas), asimismo, la tasa de participación laboral de las mujeres es de 42.2%, mientras que la de los hombres es de 76.4% ya que ellas destinan casi 60 horas al trabajo, mientras que ellos, poco más de 50 horas (ENOE; 2014). Esto se debe a que las mujeres en términos generales desempeñan trabajos no remunerados en sus hogares, como son las tareas domésticas y actividades de cuidado (ELCOS, 2012). Según los resultados de la “Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México”, los trabajos anteriormente mencionados tienen un valor económico y social estimado en 21.6% del PIB, pero quienes lo realizan no reciben remuneración alguna.

Esta situación se profundiza por las cuestiones culturales que replican generacionalmente la idea de que a las mujeres les corresponde de manera “natural” las labores domésticas, a pesar de que tengan un trabajo remunerado a la par de los varones. Como muestra de ello los datos evidencian que la carga de trabajo en el hogar no se distribuye de forma igualitaria entre mujeres y hombres (ver cuadro 4) ya que los quehaceres domésticos son realizados en más de un 80% por las mujeres y existe una mayor participación de las mujeres en los trámites y compras para el hogar comparado con sus

¹³ UNIFEM (2004) en Perfil de Género de la Economía del Istmo Centroamericano. Managua: PNUD, UNIFEM.

pares masculinos (ENDIREH, 2011). La suma de estos factores desincentivan cuando no obstaculizan la participación de las mujeres en la vida económica y en el mercado laboral, con lo cual las alternativas para alcanzar la autonomía económica se ve reducida o condicionada a diversos factores externos.

Cuadro 4. División del trabajo del hogar de mujeres casadas y unidas en porcentaje de participación

	Porcentaje			
	Entrevistada	Esposo o la pareja	Ambos	Otras personas / no aplica
¿Quiénes regularmente cuidan o apoyan a las niñas y niños que viven aquí?	45.1	1.0	12.8	41.2
¿Quiénes regularmente hacen los quehaceres domésticos?	82.3	0.7	9.9	7.0
¿Quiénes regularmente hacen trámites y compras para el hogar (pagos de luz, teléfono, ir al banco o al mercado, etc.)?	52.1	14.6	26.7	6.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

En segunda instancia, existen **factores cognitivos y emocionales contrarios a la igualdad de género** por los cuales algunas mujeres no se encuentran empoderadas y por el contrario, desarrollan tolerancia a la violencia. Dentro de estos factores destaca la concepción social de la familia como valor absoluto para la realización plena de las mujeres (rol reproductivo), la idea de que las hijas y los hijos necesitan crecer en hogares con padre y madre, el sentimiento de vergüenza y culpabilidad cuando se presentan situaciones de violencia, así como el miedo y la confusión emocional, que contienen y condicionan a las mujeres para solicitar y recibir atención.

Al respecto, dentro de los motivos por los cuales no se acudió a solicitar ayuda a alguna institución después de haber sufrido violencia por parte de su última pareja (ver cuadro 5), la ENDIREH 2011 destaca los **factores cognitivos y emocionales contrarios a la igualdad de género**, entre los que resaltan pensar que sufrir violencia es un tema sin importancia (63.1%), el miedo a la pareja (8.9%), por la esperanza de que la pareja cambie (8.7%) y por las hijas e hijos (8.6%).

Cuadro 5. Mujeres víctimas de violencia que no acudieron a la autoridad
(por tipo de motivos)

	Total (Millones de mujeres)	Porcentaje
Porque se trató de algo sin importancia	10.1	63.1
Por miedo	1.4	8.9
Porque él dijo que iba a cambiar	1.4	8.7
Por sus hijas e hijos	1.4	8.6
Porque no sabía que podía denunciar la ofensa o agresión	1.3	8.0
Por vergüenza	1.2	7.7
Por otras razones	1.2	7.7
Porque usted sabe que él no va a cambiar	1.1	6.9
Porque no confía en las autoridades	0.8	5.2
Para que su familia no se enterara	0.8	5.0
Porque su esposo o pareja la amenazó	0.3	2.0
Porque piensa que su esposo o pareja tiene derecho a reprenderla	0.2	1.3
Porque su familia la convenció de no hacerlo	0.2	1.2
Total	16.1	

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Nota: La suma de los porcentajes no es 100%, debido a que una mujer puede haber tenido más de un motivo para no solicitar ayuda.

En este mismo sentido, cuando las mujeres son víctimas de violencia laboral, escolar o social, no buscan ayuda principalmente porque consideran que la violencia de este tipo es algo sin importancia (39.9%), porque no confían en las autoridades (22.9%) o por falta de conocimiento sobre la posibilidad de realizar una denuncia (16.3%).

Causa 2: Discriminación contra las mujeres

La segunda causa de los altos niveles de violencia contra las mujeres es la discriminación contra las mujeres. De acuerdo al Secretario General de la ONU¹⁴, la discriminación es un fenómeno social

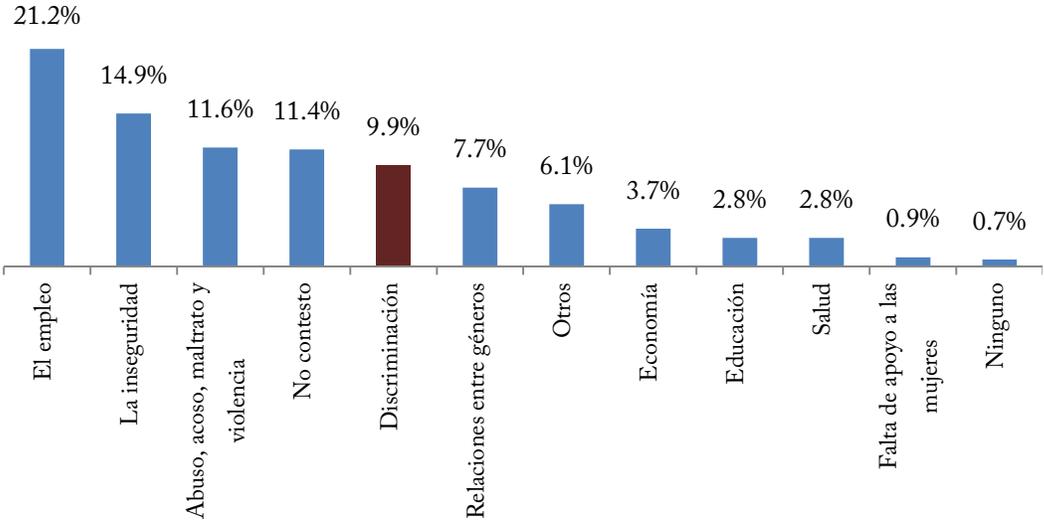
¹⁴ Estudio del Secretario General Naciones Unidas. "Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos", Naciones Unidas, 2006.

basado en el conjunto de roles socialmente construidos, comportamientos, actividades y atributos que la sociedad considera apropiados para hombres y mujeres. En específico, los roles de género han estado ordenados históricamente de modo tal, que los hombres ejercen poder y control sobre las mujeres, y cuentan para ello con bases tanto ideológicas como materiales. En este sentido, el patriarcado encuentra cobijo en normas sociales y culturales, y se ha institucionalizado en el derecho y las estructuras políticas, con lo cual se ha arraigado en las ideologías formales y el discurso público.

A pesar de que el patriarcado ha perdido poder a través de los años, la discriminación es una de las marcas que aún existen de esta conducta. De acuerdo a la ENADIS 2010, una de cada diez mujeres considera que uno de los principales problemas para las mujeres en México está relacionado con la discriminación contra las mujeres (ver gráfica 3) y el 11.6% de las mujeres consideran que el abuso, acoso, maltrato y violencia son los problemas más graves de la actualidad.

Gráfica 3. Distribución de la respuesta a la pregunta:

¿Cuál crees que es el principal problema para las mujeres en México, hoy en día?



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENADIS 2010, CONAPRED.

Sin embargo, la discriminación no se limita a la familia, pues los espacios laborales son también ámbitos en los que se violentan los derechos humanos de las mujeres: 26 de cada 100 asalariadas que trabajaron enfrentaron actos de discriminación laboral, 19.3% de las mexicanas fueron víctimas de acoso y 91.3% de discriminación; de éstas últimas, 53.4% declaró tener menos oportunidades que un hombre para ascender de nivel o puesto, 52.1% mencionó que le pagaron menos que a un hombre por el mismo trabajo o puesto, y 27.9% dijo que le exigieron una prueba de embarazo (ENDIREH, 2011). En esta misma línea, las mujeres participan de forma menos activa en el mercado laboral ya que sólo 37.8% de la PEA está constituida por mujeres que, en su mayoría, desempeñan doble

jornada al ser responsables de las labores del hogar además de su empleo. Finalmente, en cuestión de condiciones laborales, 62% de las mujeres no cuentan con acceso a las instituciones de salud, dos de cada tres profesionistas ganan menos de tres salarios mínimos y las tasas de desocupación son más altas en las mujeres con mayor instrucción (ENOE, 2014).

La discriminación contra las mujeres se desprende de la internalización social de la violencia contra las mujeres que a su vez es causada por la invisibilización del problema de violencia contra las mujeres.

En primer lugar, la invisibilización del problema de violencia contra las mujeres surge de la naturalización de las prácticas violentas de dominación que a su vez son reflejo de la cultura patriarcal. Desde la infancia, las personas se integran a una cultura de discriminación y violencia por lo que ambas actitudes se adoptan y refuerzan mutuamente. De acuerdo al Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica realizado por la SEP y UNICEF (2010), los estereotipos de roles se comienzan a formar en la infancia, resultando lo siguiente:

- 50.1% de los niños de primaria está de acuerdo con que “el hombre es el que manda y decide lo que le conviene a la familia”, frente a 31.7% de las niñas, que opina lo mismo.
- 79.2% de las niñas y los niños está de acuerdo con que “el hombre es el que debe tener la mayor responsabilidad para traer el dinero al hogar”, y que las niñas deben aprender a cuidar a sus hermanitas y hermanitos, así como hacer la limpieza.
- 60.3% de los hombres y 54.8% de las mujeres de nivel secundaria está de acuerdo en que “la mujer es la que tiene que cuidarse para no quedar embarazada”.

Al formar parte de las dinámicas de relación interpersonal, inicialmente en la familia y en otros ámbitos posteriormente, la introyección de prácticas de dominación en las que se juega el control y el poder como objetivo social supone que las personas van asumiendo como naturales e incluso aspiracionales las actitudes y habilidades para destacar e imponer la visión o intereses propios, todo ello abona a reforzar los estereotipos que sobrevaloran lo *masculino-dominante*, es decir, la lógica patriarcal y se indilga la debilidad, la inferioridad, lo emocional y lo menospreciable a lo femenino.

En el sector educativo, las prácticas de violencia se refuerzan, reproducen, amplían, aprenden y transmiten por lo que existe una elevada probabilidad de que una persona que haya sufrido violencia reproduzca las agresiones. En este sentido, México se encuentra entre los siete países de América Latina con mayores porcentajes de bullying en las escuelas secundarias. La prevalencia de acoso, riñas y agresiones asciende al 47% entre escolares de primaria y secundaria. Más del 30% de los agresores son varones, de suerte que las agresiones físicas entre compañeros escolares alcanzaron a 33 de cada

cien niños y 30 de cada cien niñas en primarias. Más aún, el 41.7% de las niñas señalaron haber sido maltratadas y humilladas por sus compañeros y el 6.8% por sus propios maestros o maestras (PIPASEVM, 2014). Adicionalmente, la ENJ (2005) reveló que el 49.1% de los jóvenes acudió a escuelas donde había violencia entre compañeros y compañeras escolares; en 23.6% de las escuelas había violencia entre maestros y alumnos y en 26.9% agresiones de alumnos hacia docentes.

En este mismo sentido, la discriminación y la violencia no se limitan al ámbito laboral o escolar sino que se presenta en el ámbito de lo familiar o de las relaciones cercanas, como la violencia de pareja y esta es la violencia que más afecta (PIPASEVM, 2014). De acuerdo con los datos de la ENDIREH 2011, entre las mujeres de 15 años y más que en el último año han sufrido violencia por parte de su pareja, existen las siguientes creencias:

- 17.7% está de acuerdo en que “una esposa debe obedecer a su esposo o pareja en todo lo que él ordene”.
- 15.4% cree que “es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su esposo o pareja”.
- 29.3% considera que “si hay golpes o maltratos en la casa es un asunto de familia y ahí debe quedar”.

De acuerdo con la ENVIPE 2012, 91.6% de las víctimas de delitos en el país no presenta una denuncia, las principales causas son porque no confían en las instituciones, por la corrupción o porque lo consideran una pérdida de tiempo. En 1999 las denuncias por violencia familiar eran prácticamente inexistentes lo que provocó una **invisibilización de la violencia contra las mujeres en la agenda pública**, pero a partir de la aprobación de la LGAMVLV, las denuncias han presentado un repunte, hasta alcanzar en el año 2012 más de 50 veces el número de denuncias que se realizaron en 1999. Asimismo, en promedio 90% de las denuncias por violencia familiar en dicho período fueron presentadas contra hombres. Estas situaciones de discriminación y violencia tan marcadas en distintos ámbitos han sido reforzados de forma histórica por tradiciones, costumbres y valores religiosos (ONU, 2006).

Cuadro 6. Presuntos delincuentes de violencia familiar (1999 a 2012)

Año	Total	Porcentaje de hombres	Porcentaje de mujeres
1999	121	95.0	5.0
2000	355	90.7	9.3
2001	742	87.2	12.8
2002	942	87.4	12.6
2003	1,237	88.5	11.5
2004	1,799	91.3	8.7
2005	2,148	91.3	8.7
2006	2,439	90.7	9.3
2007	3,004	91.5	8.5
2008	3,246	91.0	9.0
2009	3,866	90.2	9.8
2010	3,801	91.7	8.3
2011	5,426	92.3	7.7
2012	6,166	92.5	7.5

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 1999-2012.

En segundo lugar, en cuestión de derechos, existe **poco conocimiento de los derechos de las mujeres** por parte de la sociedad en general – y de las mujeres en particular-. En este sentido, resulta contradictorio que aunque el 95.9% de las mujeres considera que tanto hombres como mujeres deberían tener los mismos derechos y el 98.4% de las mujeres consideran que tienen el derecho a vivir una vida libre de violencia (ver cuadro 7), las cifras de denuncia en ante este tipo de situación son bajas y se debe principalmente a que no se asume como una violación a los derechos humanos y en consecuencia como un delito.

Cuadro 7. Conciencia de las mujeres sobre sus derechos

Mujeres que están de acuerdo con que...	Casadas	Alguna vez unidas	Solteras	Total	Porcentaje
	(Millones de mujeres mayores de 15 años)				
Total de Mujeres	25.0	7.3	10.3	42.6	
... las mujeres y los hombres tengan los mismos derechos para tomar sus decisiones	23.9	6.9	10.1	40.9	95.9
... las mujeres y los hombres tengan la misma libertad	21.8	6.0	9.8	37.6	88.3
... las mujeres tengan el derecho a defenderse y denunciar cualquier maltrato o agresión	24.7	7.2	10.3	42.2	99.0
... las mujeres tengan la posibilidad de decidir sobre su propia vida	24.3	7.1	10.2	41.7	97.8
... las mujeres tengan el derecho a vivir una vida libre de violencia	24.5	7.2	10.2	41.9	98.4
... las mujeres tengan derecho a decidir sobre cuándo y cuántos hijos tener	24.0	7.0	10.1	41.2	96.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

En este mismo sentido, a pesar de que el 73.6% de las mujeres conoce la LGIMH y el 80.5% conoce la LGAMVLV, el 8% de las mujeres entrevistadas en la ENDIREH que no denunció fue porque no sabía que podía denunciar la ofensa o agresión y el 29.3% considera que si hay golpes o maltratos en la casa es un asunto de familia y ahí debe quedar. Asimismo, parece que a pesar de que se conocen y son conscientes los derechos de las mujeres, existe una cultura de naturalización de la violencia en la que las mujeres no denuncian las agresiones que reciben por pensar que no tiene importancia, por haber crecido con la idea de que es necesario tolerar estas situaciones, por ser conceptos socialmente aceptados o bien por no considerar un derecho el denunciar las agresiones para acceder a la justicia.

Causa 3: Deficiente atención a la violencia contra las mujeres

La tercera causa de los altos niveles de violencia contra las mujeres que se identifica es la **deficiente atención a la violencia contra las mujeres**. Esta causa se ramifica a su vez en dos causas de segundo orden: 1) escasa oferta institucional para la atención de los casos de violencia contra las mujeres y 2) las limitadas capacidades institucionales de atención.

En relación a la **escasa oferta institucional para la atención de los casos de violencia contra las mujeres**, destaca que a nivel nacional, el CNEGySR declara que existen 292 unidades de atención

médica que prestan servicios en materia de prevención y atención de la violencia familiar y de género. Las entidades con menor cantidad de unidades de atención son Aguascalientes (3), Nayarit (4), Oaxaca (4), Hidalgo (5), Baja California (5), mientras que Guerrero (19), San Luis Potosí (17), Estado de México (16) y el Distrito Federal (15) son las que mayor cantidad de unidades poseen. Sin embargo, Nayarit fue la entidad con la mayor variación porcentual de la violencia contra las mujeres en la última relación con su pareja por lo que la existencia de limitadas unidades de atención en esta entidad no permite generar atención pertinente adecuada a las necesidades de la entidad.

En esta línea, el artículo 36.º de la LGAMVLV señala que el SNPASEVM se conformará por las y los titulares de:

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

Cada una de las instancias anteriormente mencionadas tiene como tarea atender el problema de la violencia contra las mujeres en el ámbito de su competencia, y cuenta con un presupuesto asignado para ello. No obstante, la Evaluación de Diseño del PAIMEF (2007) muestra que el Programa es el de mayor importancia en términos de monto de financiamiento y en virtud de su población objetivo en el PEF 2007. Esto muestra que los esfuerzos de prevención y atención a la violencia contra la mujer se han centrado inicialmente en el ámbito federal, lo que puede explicar la escasa oferta institucional para la atención de casos de violencia contra las mujeres. En este sentido, la oferta institucional es limitada por 1) los escasos mecanismos para solicitar auxilio en situaciones de emergencia y 2) los limitados mecanismos de atención a las mujeres que sufren violencia.

Las mujeres que padecen situaciones de violencia y que toman la decisión de solicitar ayuda se enfrentan a que en las entidades federativas se tienen **escasos mecanismos para solicitar auxilio en situaciones de emergencia**, y consisten principalmente en servicios de atención telefónica que están sujetos a disponibilidad, cobertura y capacidad institucional para atención emergente¹⁵. Existe oferta disponible pero es importante puntualizar que este mecanismo presenta entre otras limitantes que la población debe contar con acceso a servicios telefónicos y, en ocasiones, a recursos económicos para su uso (ENDIREH, 2011); asimismo, puede presentar complicaciones por los horarios de atención, las características de marcación del número de emergencia y los servicios que en esta se ofrecen (INMUJERES, 2014). Además, existe la atención directa en las diferentes instituciones en las que se puede recibir auxilio como son el DIF, las Instancias de Mujeres, el Ministerio Público, la presidencia municipal y la policía, entre otras. Sin embargo, este contacto depende de la distancia entre la ubicación de las mujeres y la del centro de atención así como el conocimiento previo de estas alternativas.

En segunda instancia, existen **limitados mecanismos de atención a las mujeres que sufren violencia**. A nivel estatal existe una IMEF por cada Entidad Federativa, que juega un papel fundamental en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres. Actualmente en el país existen 27 Institutos Estatales de la Mujer, 4 Secretarías (Chiapas, Coahuila, Guerrero y Michoacán) y un Consejo (Estado de México)¹⁶. Sin embargo, las IMEF son instancias que de origen tenían un propósito normativo que, al dar cuenta de los rezagos existentes en las entidades federativas, en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, han ampliado sus actividades para promover y, en la mayoría de los casos, operar servicios especializados de atención. La intervención de las IMEF en esta materia puede ser el principal indicador de las ausencias o limitaciones institucionales que se tienen a nivel local para ofertar estos servicios, en virtud de que no fue el propósito original de su creación. Hoy día su papel es primordial en este tema y en la transversalización de la perspectiva de género en las dependencias de los gobiernos estatales a fin de que las mujeres sean atendidas con la debida diligencia, con estricto apego a sus derechos, con calidad y calidez en las instituciones públicas de los sectores intervinientes (salud, justicia, educación, etc.).

La violencia contra las mujeres basada en el género tiene una complejidad que requiere que los tres niveles de gobierno se involucren; es por ello que resulta imprescindible generar mecanismos de

¹⁵ No todas las líneas telefónicas se encuentran enlazadas al C4 o alguna dependencia de seguridad pública, en cuyos casos puede quedar comprometida la seguridad de las usuarias de estos servicios sino se cuenta con alternativas de intervención inmediata.

¹⁶ Datos de la página electrónica de INMUJERES <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ique-es-el-inmujeres/organigrama5>

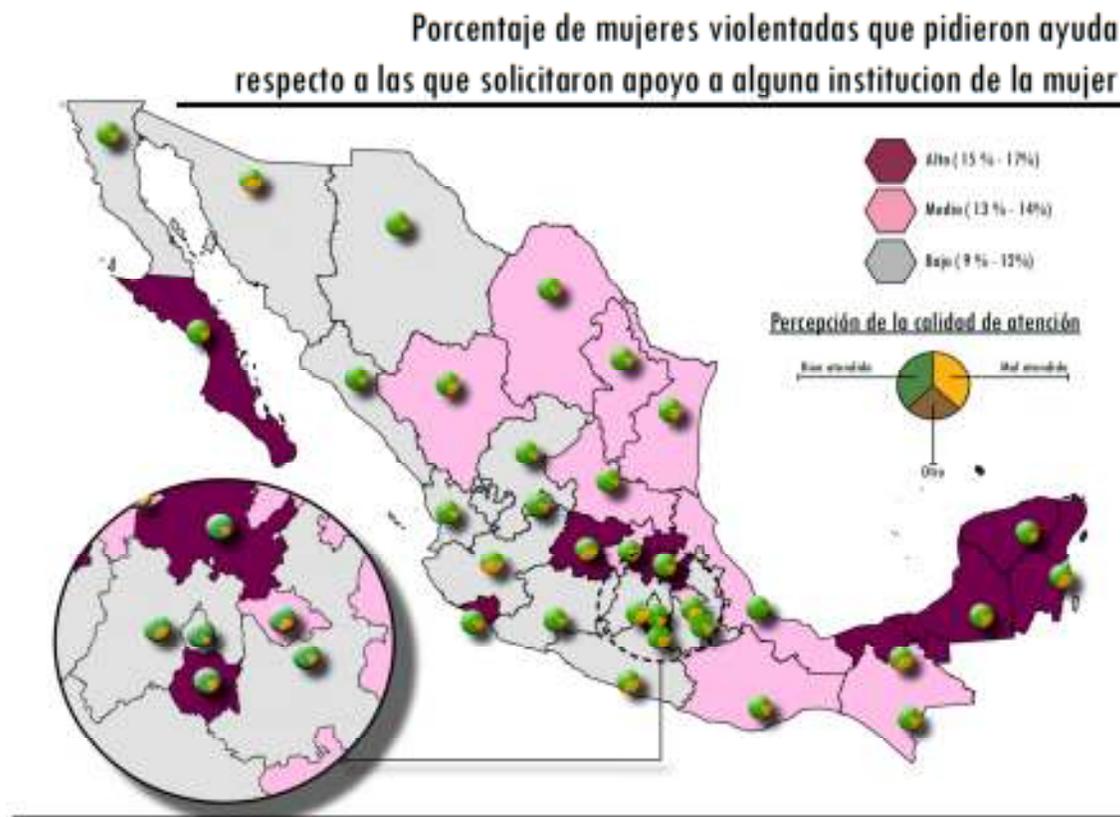
coordinación para verificar su implementación. Para esto, es vital vincular a los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas públicas en materia de violencia de género e impulsar el trabajo de las OSC. Esto permitirá articular los esfuerzos en el combate a la violencia, garantizando que la implementación sea efectiva y pueda contribuir a reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres (PIPASEVM, 2014).

La segunda causa de segundo nivel son las **limitadas capacidades institucionales de atención** que a su vez glosa tres principales causas: 1) la deficiente calidad en los servicios especializados, 2) el bajo nivel de formación y profesionalización del funcionariado público en materia de violencia contra las mujeres y 3) la deficiente infraestructura para la prestación de servicios especializados.

Primero, la **deficiente calidad en los servicios especializados** se relaciona con la satisfacción de las usuarias respecto a la atención recibida en los centros especializados para la atención de la violencia. En este sentido, en ninguna entidad se observa que la totalidad de mujeres atendidas tenga la sensación de haber sido bien atendida; por el contrario, cerca de un cuarto de las mujeres atendidas siente que tuvo una mala atención. En particular, estos resultados son aún más graves en las entidades en las que el porcentaje de mujeres violentadas que pidió ayuda fue mayor (ver figura 1).

Las deficiencias en la calidad de los servicios tienen afectaciones negativas serias y en algunos casos graves, toda vez que las mujeres que no se sientan escuchadas y bien atendidas podrían exponer su integridad física o su vida misma al no contar con una alternativa viable para resolver su situación de violencia. Con ello no sólo no se avanza en la eliminación de este problema sino que lo profundiza al desincentivar la denuncia, la solicitud de ayuda y la consolidación de las instituciones públicas como garantes de los derechos humanos de las mujeres.

Figura 2. Percepción de la calidad de atención respecto a las mujeres que solicitaron apoyos a alguna institución por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

La segunda causa de segundo nivel es el **bajo nivel de formación y profesionalización del funcionariado público en materia de violencia contra las mujeres**. En cuestión de atención, el personal del sector salud juega un rol fundamental por ser el primer contacto con las mujeres que viven o han vivido situaciones de violencia y tienen frente a ellas la oportunidad única en la prevención, detección oportuna y atención. En este sentido, la escasez de personal con un perfil profesional adecuado para la atención y el bajo nivel de sensibilización comprometen la capacidad institucional de atención. Para remediar este problema, la OMS (2013) ha realizado recomendaciones en las que enfatiza la necesidad urgente de mejorar la atención a las mujeres que han experimentado la violencia. Estas mujeres a menudo buscan atención médica, sin revelar necesariamente la causa de sus lesiones o problemas de salud, pero en muchos casos, los/as trabajadores/as de salud no saben cómo responder. Por ello, entre las recomendaciones se encuentran:

- Capacitar a los proveedores de salud sobre cómo preguntar acerca de la violencia.
- Llevar a cabo la consulta en un lugar privado.

- Garantizar la confidencialidad.
- Los centros de salud deberán estar preparados para brindar una respuesta integral para que las mujeres puedan hacer frente a las consecuencias físicas, emocionales y sociales, en caso de abuso sexual.

Asimismo, en México se cuenta con la norma NOM-046-SSA2-2005 denominada “Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”, que tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos. La cual no siempre es conocida por el personal que se encuentra al frente de los servicios de salud estatales, municipales y regionales.

Por otro lado, la limitada preparación del personal del sistema de impartición de justicia, aunado a los altos niveles de complejidad procesal y administrativa de la actual estructura del sistema de procuración e impartición de justicia dificultan las labores de atención y orientación jurídica para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, en promedio, el 36% de la policía preventiva estatal tiene un nivel de estudios máximo de preparatoria y el 35% tiene como grado máximo la carrera técnica-comercial o preparatoria y destacan entidades como Morelos e Hidalgo por tener a más del 70% de la policía preventiva con grado máximo como secundaria (Censo de Gobierno¹⁷, 2013).

La falta de formación y sensibilización del personal de las instancias de seguridad pública en este tema también afecta negativamente la respuesta pública a este problema, en razón de que al ser en muchas ocasiones el primer contacto con las mujeres se pueden presentar situaciones de revictimización, descalificación de los casos y desestimación de los señalamientos de las víctimas, con lo cual el problema se agrava y en ocasiones deriva en consecuencias graves o fatales.

Lo mismo sucede en las instancias de procuración de justicia, no obstante que nuestro país se encuentra en la transición hacia un Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SEGOB, 2014), el cual busca su fundamento en el respeto de los derechos tanto de la víctima como del imputado. Este sistema fortalecerá el proceso y el respeto de los derechos humanos, sin embargo, durante dicha transición se continúa operando con el anterior sistema, el cual presenta serias deficiencias en la procuración e impartición de justicia.

¹⁷ Los informantes del Censo de Gobierno son 2,461 gobiernos Municipales y Delegacionales de las Entidades Federativas.

Finalmente, la tercera causa de tercer nivel es la **deficiente infraestructura para la prestación de servicios especializados** que provoca que los servicios sean provistos en espacios poco adecuados para ello, sin medidas de seguridad y confidencialidad además de las serias limitaciones en la cobertura geográfica (PIPASEVM, 2014). Estos factores exógenos a la problemática que pretende atender el programa, disminuyen el impacto que se puede tener sobre la atención de la violencia contra las mujeres.

Causa 4: Bajos niveles de procuración de justicia

La última causa del problema es que existen **bajos niveles de procuración de justicia**. En México existen dos leyes que han tenido una vocación transformadora en la tutela de los derechos de las mujeres: la LGIMH, que sienta las bases para garantizar la igualdad formal y sustantiva entre mujeres y hombres, y desarrolla mecanismos institucionales para el cumplimiento de dicho objetivo; y en segundo lugar, la LGAMVLV, ordenamiento que busca erradicar todas las formas de violencia en contra de las mujeres, para lo cual se creó el SNPASEVM y es la base para elaborar el PIPASEVM¹⁸.

Ambas leyes parten del reconocimiento de que la existencia de normas no basta, aunque sin duda contribuye para sentar las bases y generar una cultura de respeto a los derechos de las mujeres. Sin embargo, los bajos niveles de procuración de justicia derivados de la violencia contra las mujeres se traducen en percepciones negativas acerca de la eficiencia con la que se ejecutan las leyes pues como se muestra en la ENCUP (2012), la mayoría de las personas le tienen poca o nula confianza a los grupos policiacos y al sistema de justicia penal, lo que conlleva a un reducido número de denuncias. Esto se debe principalmente a 1) la impunidad en el sistema y 2) la baja articulación de la oferta institucional.

Para entender el componente de **impunidad en el sistema de impartición de justicia**, en México, 58.4% de las mujeres mayores de 15 años han sufrido algún incidente de violencia; 52.6% han sido humilladas, encerradas, amenazadas con correrlas de casa, quitarles a sus hijas e hijos o matarlas (violencia emocional); 22.9% han recibido la prohibición de trabajar o estudiar, o les han quitado dinero o bienes (violencia económica); 16.7% han sido golpeadas, amarradas, pateadas o agredidas por su pareja con algún arma (violencia física); 24.7% han sido tocadas o manoseadas sin su consentimiento, les han hecho insinuaciones o propuestas para tener relaciones sexuales a cambio de algo, las han castigado por haberse negado a propuestas de índole sexual y/o las han obligado a tener

¹⁸ El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343063&fecha=30/04/2014

relaciones sexuales sin que lo deseen. De estas últimas más de 500 mil mujeres (1.3%) han sido forzadas a tener relaciones sexuales, y de éstas, alrededor de 75 mil sufrieron una violación en el último año; sin embargo, por ese delito cada año se inician sólo 15 mil averiguaciones y únicamente se concluyen 5 mil juicios en los tribunales superiores de justicia (ENDIREH, 2011). Del mismo modo, del millón 600 mil delitos (cifra que considera todos los delitos y no únicamente los referentes a violencia contra las mujeres) que se denuncian sólo el 23% tiene una investigación concluida y únicamente el 15% se consigan ante un juez, debido a la ineficiente integración de las averiguaciones previas (Zepeda, 2002).

La impunidad que caracteriza al sistema judicial mexicano se debe a los **deficientes sistemas de procuración e impartición de justicia**. Para erradicar este problema es necesario que en México se cuente con personal que persiga con eficacia y en estricto apego a la ley a las personas que delincan, que sea capaz de realizar averiguaciones bien fundamentadas que permitan procesar debidamente a los presuntos delincuentes. No obstante, la falta de sanciones y la emisión de sentencias ambiguas o endeblés hace que el sistema pierda credibilidad y que existe impunidad. Además, existe un bajo nivel de operatividad y efectividad del sistema, derivada de la inadecuada interacción de los distintos eslabones que lo componen. Como muestra de lo anterior, Guillermo Zepeda (2002) señala que en el año 2000, en promedio, cada agente del ministerio público recibió 279 casos que se sumaron a los casos pendientes que ya tenían (en Yucatán cada agente recibió 2,000 expedientes). Con tal cantidad de casos nuevos e investigaciones pendientes, la eficiencia y eficacia con la que se podrían resolver los casos se ve afectada. Estas múltiples deficiencias del sistema de justicia se traducen en niveles elevados de impunidad.

Por otro lado, se tiene la **baja articulación de la oferta institucional** para las mujeres que se encuentran en situación de violencia; al respecto el PIPASEVM señala que una de las principales problemáticas que se enfrenta es la descoordinación de las diferentes instancias que coadyuvan en el abordaje de este problema, es así que se tienen como constantes los esfuerzos institucionales aislados y muy pocas sinergias para complementar recursos y potenciar los servicios. En gran medida la falta de articulación se debe a que las tareas de planeación-programación se basan en **marcos normativos estatales e institucionales desarmonizados y desarticulados**, la dinámica misma de los avances continuos en materia de derechos humanos conlleva a que los marcos normativos locales deben someterse a un proceso permanente de revisión y adecuación para dar cabida a las responsabilidades y compromisos institucionales que resultan necesarios para avanzar en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Muestra de lo anterior puede ejemplificarse con las leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, las cuales derivan una serie de mecanismos que en cada entidad federativa deben ser aterrizados y por ende el marco normativo local debe ser ajustado para dar cabida a las prescripciones que puntualmente contribuirían a la construcción de una red institucional promotora y garante de los derechos de humanos de las mujeres, particularmente el de una vida libre de violencia (modificación de las leyes orgánicas para dar paso a la participación de las dependencias, la tipificación del feminicidio y de los tipos de violencia que se ejerce contra las mujeres, entre otros aspectos).

Tanto el marco normativo internacional como la literatura especializada han reiterado el carácter multifactorial y multidimensional de la violencia basada en el género, luego entonces se ha enfatizado la necesidad de que el abordaje de este problema suceda desde diferentes frentes institucionales, en caso contrario las acciones podrían quedar como unidades operativas aisladas sin perspectiva de incidencia social.

A nivel general y local, la presencia de marcos normativos desarmonizados y desarticulados, e no permite que las diversas instituciones normen su actuación conforme a las prescripciones internacionales y a los compromisos que en la materia ha suscrito el Estado Mexicano y tampoco permiten la obtención de mayores recursos económicos para la ampliación de la oferta institucional.

Ante esta situación, algunas administraciones estatales han realizado esfuerzos significativos para impulsar la corresponsabilidad en cuanto a la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres, cuyos componentes se pueden visualizar a través de la dimensión de “corresponsabilidad institucional” del Índice de Fortalecimiento Institucional elaborado por el PAIMEF.

Cuadro 8. Redes de atención a la violencia contra las mujeres

Corresponsabilidad institucional	Mezcla de recursos del PAIMEF y estatales	* Proporción del presupuesto anual total de la IMEF que, de origen estatal, está destinado a prevenir y atender la violencia contra las mujeres respecto al recurso PAIMEF
	Participación de otras Instancias para prevenir y atender la problemática en materia de violencia contra las mujeres	<p>* Considerar si está en funciones el Sistema Estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres</p> <p>* Se cuenta con el Reglamento del Sistema Estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres</p> <p>* La IMEF tiene la Secretaría Técnica —o Ejecutiva— del Sistema Estatal</p> <p>* La IMEF ha implementado acciones en el marco del Sistema Estatal para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres</p>
	Desarrollo de protocolos interinstitucionales de atención	* Considerar si se cuenta o no con protocolos de actuación entre las IMEF y las instancias estatales de procuración de justicia

Fuente: Índice de Fortalecimiento Institucional elaborado por el PAIMEF.

Normativamente, se ha logrado un avance importante. Las primeras acciones que realizó el Estado Mexicano para impulsar el tema de la violencia de género fueron reformas legislativas y la tipificación de los delitos sexuales, muestra de ello es la apertura de centros de atención a víctimas de violencia sexual en Colima y el Distrito Federal. En julio de 1996 se decretó la primera LAPVI. Posteriormente se publicó en 1997 el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los códigos civil, penal y de procedimientos en materia común para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal. Las reformas incorporaron el derecho de todos los miembros de la familia a que se respete su integridad física y emocional. Además se tipificó como delito las acciones de violencia familiar, sancionando a quien atente contra la integridad de cualquier miembro de la familia, independientemente de su género y edad. A partir de estas reformas, en todas las entidades federativas se empezaron a crear leyes y/o disposiciones que sancionan y buscan prevenir la violencia contra las mujeres en el seno familiar.

Estos primeros cambios legislativos facilitaron la adopción de mecanismos procesales más ágiles y rápidos para resolver los conflictos, decretar medidas precautorias de protección a las víctimas y

disolver el vínculo matrimonial cuando existiese una decisión fundada en la presencia de la hasta entonces denominada violencia familiar (González, G., 2005). De igual manera, en 1999 se formularon en el país programas nacionales de atención y prevención de la violencia en la familia, emitiéndose la Norma Oficial Mexicana de Salud (NOM-190-SSA1-1999), como parte de las acciones precursoras para el desarrollo de políticas públicas en la materia.

En 2001 se expidió la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) , que entre sus atribuciones tiene la de 1) impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo, la programación y presupuesto de egresos de la federación, 2) estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, 3) proponer, en el marco del PND, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, y 4) evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo.

En 2007 se promulgó la LGAMVLV, que obliga al Estado a intervenir de forma directa para evitar cualquier tipo de agresión contra mujeres y niñas; fue entonces que, por primera vez se establecieron disposiciones como la alerta de género y se reconoció jurídicamente la violencia contra las mujeres. En junio de 2011 se reformó el artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de 1) establecer que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es y sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece, así como de 2) prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Asimismo, el artículo 4.º constitucional dispone que los hombres y las mujeres son iguales ante la Ley.

Como se puede apreciar, a nivel nacional se han presentado avances en la materia, sin embargo, aún se aplican tratamientos diferenciados que constituyen un impedimento para garantizar un equitativo acceso a la justicia a nivel nacional, principalmente cuando las legislaciones de las entidades federativas del país siguen contemplando disposiciones que atentan contra el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Cuadro 9. Armonización legislativa en materia de violencia contra las mujeres en las entidades federativas

Legislación	Cuentan	Carecen	
Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	Ley	32	
	Reglamento de la Ley	30	2 Campeche y Tamaulipas
	Sistema o Consejo	32	
Igualdad	Ley	30	2 Baja California y Tabasco
	Reglamento de la Ley	7	25 Chihuahua, Sonora, Coahuila, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Zacatecas, Baja California Sur, Chiapas, Veracruz, Baja California, Nuevo León, Guerrero, San Luis Potosí, Campeche, Sinaloa, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, México, Hidalgo, Colima, Aguascalientes, Tlaxcala y Distrito Federal
	Sistema o Consejo	17	15 Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas, Baja California, Guerrero, Michoacán, Campeche, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, Colima, Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala
Trata	Ley	24	8 Chihuahua, Zacatecas, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, México, Aguascalientes y Morelos
	Reglamento de la Ley	6	26 Chihuahua, Sonora, Coahuila, Durango, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Zacatecas, Baja California Sur, Veracruz, Baja California, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Campeche, Sinaloa, Quintana Roo, Guanajuato, Nayarit, Tabasco, México, Hidalgo, Querétaro, Colima, Aguascalientes y Morelos
Discriminación	Ley	21	11 Sonora, Oaxaca, Jalisco, Veracruz, Nuevo León, Sinaloa, Puebla, Guanajuato, Tabasco, Morelos y Tlaxcala
	Reglamento de la Ley	2	30 Sonora, Coahuila, Durango, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Baja California Sur, Chiapas, Veracruz, Baja California, Nuevo León, Guerrero, San Luis Potosí, Michoacán, Campeche, Sinaloa, Quintana Roo, Yucatán, Puebla, Guanajuato, Nayarit, Tabasco, México, Hidalgo, Querétaro, Colima, Aguascalientes, Morelos, Tlaxcala y Distrito Federal

Legislación	Cuentan	Carecen
	Ley	32
Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	Reglamento de la Ley	30
		2
		Campeche y Tamaulipas
	Sistema o Consejo	32
	Ley	30
Igualdad		2
		Baja California y Tabasco
	Reglamento de la Ley	7
		25
		Chihuahua, Sonora, Coahuila, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Zacatecas, Baja California Sur, Chiapas, Veracruz, Baja California, Nuevo León, Guerrero, San Luis Potosí, Campeche, Sinaloa, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, México, Hidalgo, Colima, Aguascalientes, Tlaxcala y Distrito Federal
	Sistema o Consejo	17
		15
		Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas, Baja California, Guerrero, Michoacán, Campeche, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, Colima, Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala
	Ley	24
Trata		8
		Chihuahua, Zacatecas, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, México, Aguascalientes y Morelos
	Reglamento de la Ley	6
		26
		Chihuahua, Sonora, Coahuila, Durango, Oaxaca, Tamaulipas, Jalisco, Zacatecas, Baja California Sur, Veracruz, Baja California, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Campeche, Sinaloa, Quintana Roo, Guanajuato, Nayarit, Tabasco, México, Hidalgo, Querétaro, Colima, Aguascalientes y Morelos
Feminicidio	Tipificación	29
		3
		Chihuahua, Baja California Sur y Michoacán

Fuente: Informe de Resultados julio-septiembre 2013, INMUJERES.

Análisis de los efectos del problema

Los dos principales efectos producidos por los “Altos Niveles de violencia contra las mujeres” son: 1) Mayor prevalencia de daños a la salud por violencia contra de las mujeres y 2) Exclusión social de las mujeres.

Efecto 1: Mayor prevalencia de daños a la salud por violencia contra las mujeres

El primer efecto observado en el árbol de problemas es la mayor prevalencia de daños a la salud, derivados de la violencia contra las mujeres. Entre los **daños a la salud ocasionados por la violencia contra las mujeres** se encuentran perjuicios a la integridad física tales como moretones, cefaleas (dolores de cabeza), lumbalgias (dolor de espalda), dolores abdominales, fibromialgia (dolores musculares y fatiga), trastornos gastrointestinales, traumatismos graves (algunos incluso llegan a producir limitaciones de la movilidad). Entre los psicológicos y emocionales se pueden señalar el sufrimiento emocional, la depresión, el trastorno de estrés postraumático, el insomnio, los trastornos alimentarios, entre muchos otros. Si la violencia sucede durante el embarazo, puede ocasionar desde problemas ginecológicos hasta aborto espontáneo o inducido, muerte prenatal, parto prematuro, bajo peso al nacer, entre otras consecuencias.

Como se puede observar en el cuadro 10, en 2011 el 84.2% de las mujeres que habían sufrido violencia a manos de su última pareja mencionan que como resultado de dicha agresión presentaron moretones o hinchazón en alguna parte del cuerpo, 15.3% presentaron hemorragias o sangrado, 12.3% tuvo desmayos y 12.1% necesitó hospitalización u operación.

Cuadro 10. Mujeres con daños físicos ocasionados por su última pareja

¿Debido a los problemas o agresiones con su (ex)esposo o (ex) pareja...	Casadas	Alguna vez unidas	Solteras	Mujeres
	(Millones de mujeres)			
Total de mujeres con secuelas físicas	1.5	1.8	0.1	3.4
	Porcentaje			
... usted tuvo que hospitalizarse u operarse?	10.6	13.6	8.5	12.1
... usted tuvo moretones o hinchazón?	84.7	84.2	77.1	84.2
... usted tuvo cortadas, quemaduras o pérdida de dientes?	9.4	12.3	7.4	10.9
... usted tuvo hemorragias o sangrados?	12.5	18.1	6.3	15.3
... usted tuvo fracturas?	6.8	8.8	3.9	7.7
... usted tuvo un aborto o parto prematuro?	7.9	11.8	12.2	10.1
... usted tuvo ardor o sangrado vaginal?	7.7	10.8	14.2	9.6
... usted tuvo desmayos?	9.9	14.4	10.4	12.3
... no puede mover alguna parte de su cuerpo?	8.3	12.8	6.1	10.6
... resultó lesionado un familiar?	3.0	6.0	4.9	4.6
... falleció algún integrante del hogar?	0.8	0.8	0.0	0.8

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Nota: los porcentajes no suman 100%, debido a que las mujeres pudieron presentar más de una secuela física.

En el cuadro 11 se observa que en 2011, 45.1% de las mujeres con problemas con su (ex) esposo o (ex) pareja mencionan que éstos les ocasionaron tristeza, aflicción o depresión; 27.7%, problemas nerviosos; 25.6%, angustia o miedo; y 21.2%, pérdida o aumento del apetito.

Cuadro 11. Mujeres con daños psicológicos y emocionales ocasionados por su última pareja

¿Los problemas con su (ex) esposo o (ex) pareja le provocaron ...	Casadas	Alguna vez unidas	Mujeres
	(Millones de mujeres)		
Total de mujeres con secuelas psicológicas	10.8	4.7	15.5
	Porcentaje		
... pérdida o aumento del apetito?	17.0	30.7	21.2
... problemas nerviosos?	22.3	40.1	27.7
... angustia o miedo?	18.8	41.0	25.6
... tristeza, aflicción o depresión?	38.0	61.4	45.1
... insomnio?	15.7	28.9	19.7
... otras enfermedades?	3.6	8.5	5.1
... No le ha pasado nada	50.7	25.8	43.2
... Otro	1.1	1.3	1.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que las mujeres pudieron presentar más de una secuela psicológica.

Los daños físicos, psicológicos y emocionales generan una **mayor prevalencia de daños a la salud pública**, a través de la potencialización de situaciones y factores de riesgo como lo son la poca prevención de infecciones de transmisión sexual, la hostilidad y el *bullying* que en conjunto redundan en un **limitado potencial del desarrollo humano**, lo cual dificulta su participación en la vida pública, reduce la productividad, eleva los costos de la atención médica y de otros servicios y socava el bienestar económico de las sociedades. Lo anterior propicia comportamientos y estilos de vida no saludables entre la población en general, y **contribuye al desigual ejercicio de los derechos sociales de las mujeres**.

De acuerdo con el informe de la OMS, *“Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud”*, el cual es un estudio sistemático de los datos mundiales sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres, ejercida tanto por la pareja como por otras personas, el impacto de la violencia sobre la salud física y mental de mujeres y niñas puede ir desde huesos rotos hasta complicaciones vinculadas a embarazos, problemas mentales y el deterioro en el funcionamiento social. Las principales conclusiones del informe en cuanto a los impactos en la salud por la violencia ejercida por la pareja fueron:

- **Muerte y lesiones** – El 38% de todas las mujeres asesinadas fueron victimadas por su pareja, y el 42% de las mujeres que han experimentado violencia física o sexual a manos de su pareja resultaron lesionadas.
- **Depresión** – La violencia conyugal contribuye de manera importante a los problemas de salud mental de las mujeres, en tanto las mujeres que han sufrido violencia de pareja tienen casi el doble de probabilidades de sufrir depresión en comparación con las que no padecieron ningún tipo de violencia.
- **Problemas del uso del alcohol** – Mujeres que sufren violencia de pareja son casi dos veces más propensas a tener problemas con el abuso del alcohol.
- **Infecciones de transmisión sexual** – Mujeres que sufren violencia física y/o sexual por parte de su pareja tienen 1.5 veces más probabilidades de contraer sífilis, clamidia o gonorrea. En algunas regiones (incluida el África subsahariana) tienen 1.5 veces más probabilidades de contraer el VIH/SIDA.
- **Embarazo no deseado y aborto** – Tanto la violencia de pareja y la violencia sexual de personas que no son pareja se asocian con el embarazo no deseado. Según este informe, las mujeres que sufren violencia de pareja física y/o sexual tienen el doble de probabilidades de tener un aborto que las mujeres que no sufren este tipo de violencia.
- **Bebés con bajo peso al nacer** – Las mujeres que sufren violencia de pareja tienen un 16% más de probabilidades de tener un bebé de bajo peso al nacer.

Efecto 2: Exclusión social de las mujeres

Los altos niveles de violencia contra las mujeres han generado un proceso social que no ha permitido una integración cabal de las mujeres en la sociedad y ha generado sistemáticamente la **exclusión social de las mujeres**, ello les ha implicado una serie de obstáculos para acceder a todas las posibilidades laborales, económicas, políticas y culturales -a las que los hombres por el hecho de serlo sí han tenido acceso-. En este sentido, las mujeres se enfrentan a un conjunto de restricciones para ejercer y exigir sus derechos, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres se agravan y profundizan cuando se adiciona la exclusión social y con ello se abona a una **mayor violación de los derechos humanos de las mujeres y la descomposición del tejido social**.

La violencia de género y la mayor violación de los derechos humanos de las mujeres fomentan la **reproducción intergeneracional de la violencia**, debido a que los padres transmiten a sus hijas e hijos mediante aprendizaje-experiencia la violencia vivida en el hogar, con lo cual se propicia por un lado mayor violencia contra las mujeres por parte de los varones y por otro conductas de tolerancia y

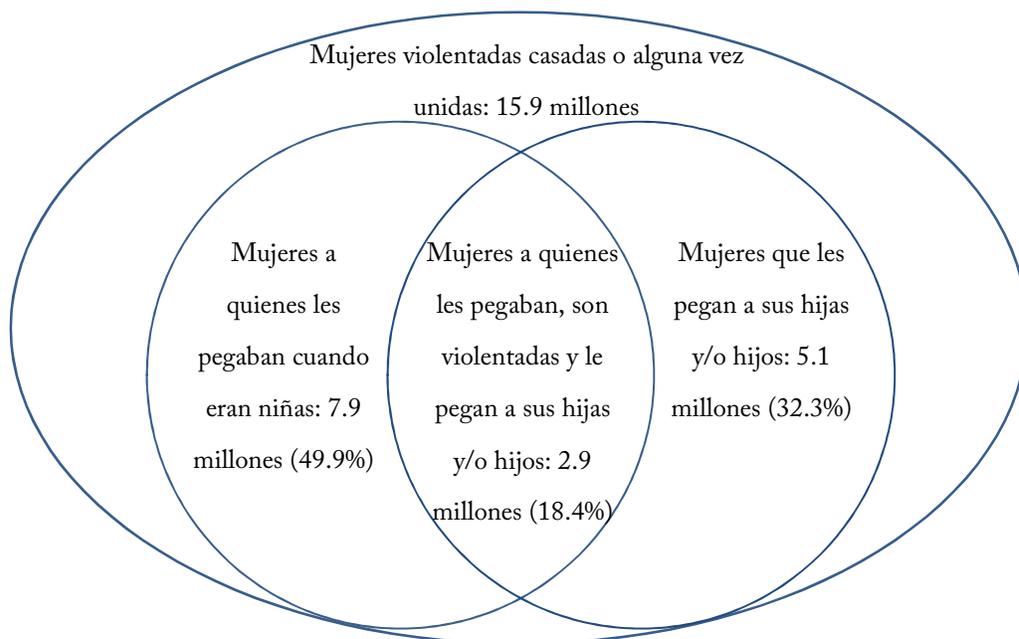
aceptación en las niñas. Al respecto, con la información de la ENDIREH 2011 se estimó la reproducción intergeneracional de la violencia en la familia, bajo la premisa de que estas personas fueron golpeadas o violentadas en su infancia y que, quizá por ello, dichas personas violentan a sus hijas e hijos como parte de una dinámica normalizada. En el siguiente cuadro se presenta el detalle de la reproducción intergeneracional de la violencia en tres generaciones, la primera relacionada a las mujeres violentadas cuando fueron niñas y eran golpeadas por las personas con las que vivía (padres violentos), la segunda relativa a mujeres violentadas en la actualidad y la tercera las mujeres violentadas que golpean a sus hijas y/o hijos. De esta manera, se puede estimar que existen 2.9 millones de mujeres que contribuyen directamente a **la reproducción intergeneracional de la violencia**.

Cuadro 12. Reproducción intergeneracional de la violencia contra las mujeres por estado civil

	Casadas	Alguna vez unidas
Mujeres violentadas	11.2	4.7
Las personas con las que vivía le pegaban	5.6	2.4
Porcentaje	49.7	50.3
Le pega usted a sus hijas y/o hijos cuando se portan mal	4.1	1.1
Porcentaje	36.3	22.8
Le pegan, es violentada y le pega a sus hijas y/o hijos	2.3	0.6
Porcentaje	20.6	13.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Figura 3. Reproducción intergeneracional de la violencia contra las mujeres.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Por otro lado, la **mayor violación de los derechos humanos de las mujeres y la descomposición del tejido social** contribuyen al **aumento de los niveles de violencia**, es así que las agresiones contra las mujeres han pasado de los golpes disfrazados de accidentes, insultos y las amenazas más sutiles, al uso de las armas para ejercer el control sobre la pareja, ya sean novias o esposas. Muchas veces quedan en amenazas de muerte, otros culminan en homicidio (IIDH, 2008). La CONAVIM, de la SEGOB en el año 2012 detectó un aumento en el homicidio de mujeres con armas de fuego y punzocortantes, así como estrangulación y ahogamiento. Dichos argumentos se basan en estadísticas que indican que la tasa de mortandad de mujeres por ataques con armas de fuego creció de 7.8 en 2001 a 23.8 en 2010; las ocasionadas por golpes y violación aumentaron de 8.2 en 2001 a 18.7 en 2010 y las originadas por ahorcamiento, estrangulación y ahogamiento o ataques con instrumentos punzante tuvieron la misma tendencia al pasar de 8 a 12.5 en el mismo periodo de tiempo. Los estados con mayor incidencia de violencia extrema contra las mujeres son el Estado de México, Guerrero, Chihuahua, Oaxaca, Chiapas, Sinaloa, Durango, Sonora, Morelos, Guanajuato y el Distrito Federal.

Sociedad desigual en el ejercicio de sus derechos sociales

El conjunto de las causas antes descritas tienen como efecto directo que las mujeres no tengan garantizado el acceso a una vida libre de violencia, con ello se fomenta una **sociedad desigual en el ejercicio de sus derechos sociales**. Es así que en la actualidad se cuenta con diversos datos que evidencian los rezagos en el ejercicio paritario de derechos.

Educación

De acuerdo a la información de MCS-ENIGH, en 2012, el 20% de la población femenina de México se encontraba en rezago educativo, comparado con el 18.4% de la población masculina. Este rezago educativo genera que el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años sea de 8.5 años en mujeres y 8.8 años en hombres, lo que muestra que además de que no se logra la educación básica obligatoria (primaria y secundaria), existe una brecha entre ambos grupos. De la misma forma, 87.3% de las mujeres y 83.6% de los hombres mayores de 14 años que hablan lengua indígena no tienen terminada la secundaria. Asimismo, la distribución dentro del SNI señala que apenas 34.1% de sus afiliadas son mujeres y 65.9% son hombres.

En relación con la violencia escolar, el informe SEP-UNICEF señala que alrededor de 90% del alumnado de primaria y de secundaria declaró haber sufrido humillaciones o insultos en la escuela. Del personal docente, 43.2% ha detectado casos de violencia en su escuela, lo que implica que en las escuelas existe una práctica generalizada de la violencia que debe ser erradicada; asimismo, 43% de las mujeres víctimas de violencia escolar indican que los agresores son maestros y autoridades.

Si se toma en cuenta que la población de entre 15 y 24 años debe estar estudiando o incorporada al trabajo remunerado, se tiene que hay 4.4 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan: 76.7% son mujeres cuya mayoría (casi tres millones) se dedican al trabajo doméstico y a actividades de cuidado.

Salud

El acceso de las mujeres a los servicios de salud proviene mayoritariamente de "vías no asociadas al trabajo o a una contratación propia del servicio", 161 mujeres por cada 100 hombres tienen acceso indirecto, mientras que sólo 58 mujeres por cada 100 hombres tienen acceso directo. La magnitud de esta brecha es similar entre población pobre y no pobre. Asimismo, el 42.3% de las mujeres hablantes de lengua indígena en edad fértil no tiene acceso a servicios de salud. Lo anterior refleja la exclusión del sistema de salud que enfrentan diversos grupos de mujeres.

A su vez, la fecundidad adolescente va en aumento, debido en gran parte al bajo nivel de acciones preventivas, educativas y de acceso a los servicios de salud, especialmente de salud sexual y reproductiva; anualmente se registran alrededor de 475 mil nacimientos de madres adolescentes, con notables diferencias por nivel de instrucción, tamaño de localidad y origen étnico. La mayoría de los embarazos de adolescentes no son deseados y ocurren por desconocimiento sobre relaciones sexuales seguras, esta idea se reafirma debido a que 66.6% de las adolescentes no utilizaron algún método anticonceptivo en su primera relación sexual. En este sentido, la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012 muestra que el 66% de los jóvenes sexualmente activos utilizan algún método anticonceptivo y 32.4% no lo hacen. A medida que se incrementa el nivel de escolaridad también asciende el uso de estos métodos y entre los motivos para no hacer uso de estos métodos el 46.1% y el 32.8% de las mujeres mencionan que no les gusta usarlos.

Por su parte, la prevención y atención de las adicciones requiere particular atención. Específicamente, el consumo de drogas y alcohol se han incrementado en 20 y 40%, respectivamente, entre 2002 y 2011 (ENA, 2011). Además, los problemas de depresión y salud mental afectan de manera diferencial a hombres y mujeres: las mujeres sufren más depresiones que los varones (14.4%, vs 8.9%).

Vivienda

En cuestión de carencias relacionadas con la vivienda, la ENUT 2009 muestra que en las viviendas sin acceso directo al agua entubada, las horas que dedican las mujeres a los quehaceres domésticos se incrementan en 15% y cuando es necesario acarrear el agua, este incremento llega al 40%. La calidad de las viviendas también afecta el tiempo de las mujeres: cuando una de éstas tiene piso de tierra, los incrementos son de alrededor de 17%.

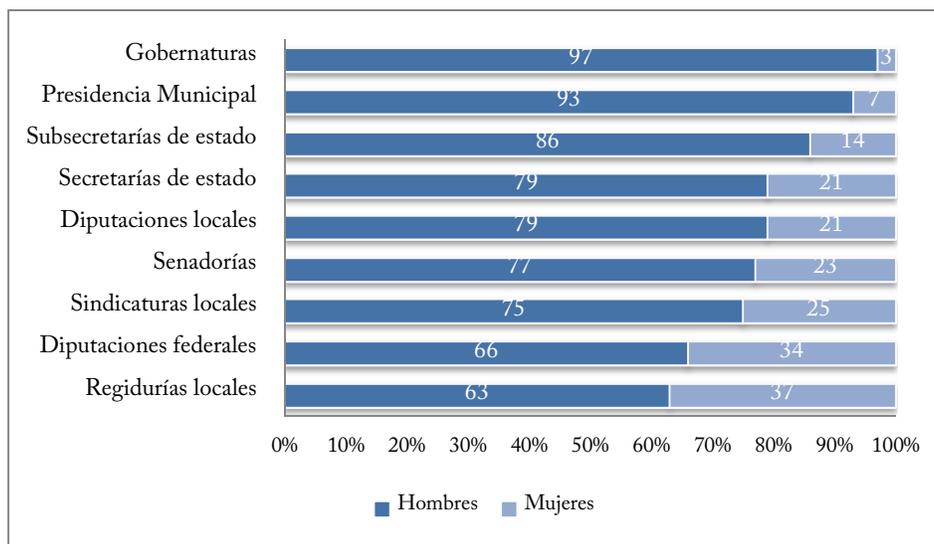
En este mismo sentido, los grupos identificados como menos favorecidos por las políticas de vivienda son las mujeres jefas de hogar, las mujeres indígenas, las mujeres jóvenes y las mujeres adultas mayores. Esto se debe a las desigualdades de género que inciden en el acceso al mercado formal de trabajo y que en consecuencia tienen acceso a los créditos para vivienda: cerca del 35% de los créditos que el INFONAVIT otorga son para mujeres

Participación política

Las mujeres representan poco más de la mitad de la población, sin embargo, su participación en la administración pública se mantiene muy por debajo de la participación de los hombres, alcanzando apenas 20% en los puestos más altos del Gobierno Federal, cerca de 23% en Senadurías, en los niveles de regidurías y diputaciones la participación de las mujeres se elevan entre el 30 y 40%, esto

gracias a las cuotas de género que establece el artículo 219.º COFIPE. La distribución de la participación de las mujeres en la administración pública comparada con la de los hombres se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 4. Distribución de la participación en la administración pública
(por género y cargo para el año 2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CEAMEG.

2.3 Población potencial y objetivo del PAIMEF

La población potencial de un programa público es aquella que presenta el problema que un programa público busca resolver. Considerando esta definición, el análisis en el presente documento permite identificar la población potencial del PAIMEF, al establecer que el problema que el programa busca resolver es violencia contra las mujeres en el país. Por su parte, la población objetivo se define como el subconjunto de la población potencial que el programa público se propone atender en el corto o mediano plazo, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales existentes. Sin embargo, para efectos del presente documento, se homologa la definición de población potencial a la objetivo del PAIMEF. Lo anterior, con base en el Artículo 1.º Constitucional y en el Artículo 8.º de LGAMVLV, mismos que refieren a la igualdad en el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, particularmente el acceso a una vida libre de violencia (mecanismos de prevención y atención).

Definición, identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo del PAIMEF

Para efectos del presente diagnóstico se entiende como **población potencial y objetivo** a aquella que padece el problema, es decir, **las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia** en el país. En este sentido **para identificar dicha población** se utiliza la ENDIREH 2011, específicamente se obtuvo la cantidad de mujeres mayores de 15 años que declararon sufrir algún tipo de violencia (emocional, económica, física y/o sexual) a lo largo de la relación con su última pareja. Asimismo, se calculó la cantidad de mujeres que declararon sufrir algún tipo de violencia en el ámbito laboral, escolar y social a lo largo de su vida, **la cual asciende a 24.9 millones de mujeres.**

La ENDIREH 2011 señala que en México vivían 116.1 millones de habitantes, de los cuales 50.7% (58.8 millones) son mujeres; de éstas, 42.6 millones tienen 15 años o más, y representan 72% del total de mujeres. Por su parte, del total de las mujeres mayores de 15 años al momento de la encuesta (42.6 millones), 43.9% (18.7 millones) declararon haber sufrido al menos un acto de violencia contra ellas a lo largo de su última relación de pareja. De dicho grupo de mujeres, 40.3% (17.2 millones) fueron víctimas de violencia emocional, 22.9% (9.7 millones) de violencia económica, 13.1% (5.6 millones) y 6.7% (2.9 millones) de violencia física y sexual, respectivamente.

Por otro lado, el 25.5% (10.9 millones) declararon haber sufrido en los últimos 12 meses al menos un acto de violencia contra ellas por parte de su pareja. De este grupo de mujeres en situación de violencia, 21.5% (9.2 millones) se debió a violencia emocional, 11.3% (4.8 millones) a violencia económica, 4.6% (1.9 millones) y 2.2% (0.9 millones) a violencia física y sexual. Asimismo, del total de las mujeres mayores de 15 años (42.6 millones), el 37% (15.8 millones) declaró haber sufrido al menos un acto de violencia contra ellas en el ámbito laboral, escolar o social. De dicho grupo de mujeres, 29.8% (12.7 millones) sufrió violencia emocional, 5.0% (2.1 millones) y 20.7% (8.8 millones) violencia física y sexual, respectivamente.

En resumen, si se consideran todas las posibles formas de violencia contra la mujer (por su pareja, en el ámbito laboral, escolar o social) se tiene que 58.4% (24.9 millones) de las mujeres ha declarado al menos un acto de violencia contra ellas (*población potencial/objetivo*), 52.6% (22.4 millones) puede clasificarse como violencia emocional, 22.9% (9.7 millones) como violencia económica, y 16.7% (7.1 millones) y 24.7% (10.5 millones) como violencia física y sexual, respectivamente.

Sin embargo, existe otra población relevante que debe ser identificada, que si bien no forma parte directa de la población potencial/objetivo, es una población vulnerable con alta probabilidad de sufrir, ya sea actualmente o en el futuro, algún tipo de violencia por su condición de mujer, éste se encuentra formado por las hijas menores de 15 años que habitan en hogares con madres en situación de violencia, ya que esto repercute en su condición de vida y en la propensión a la reproducción de la

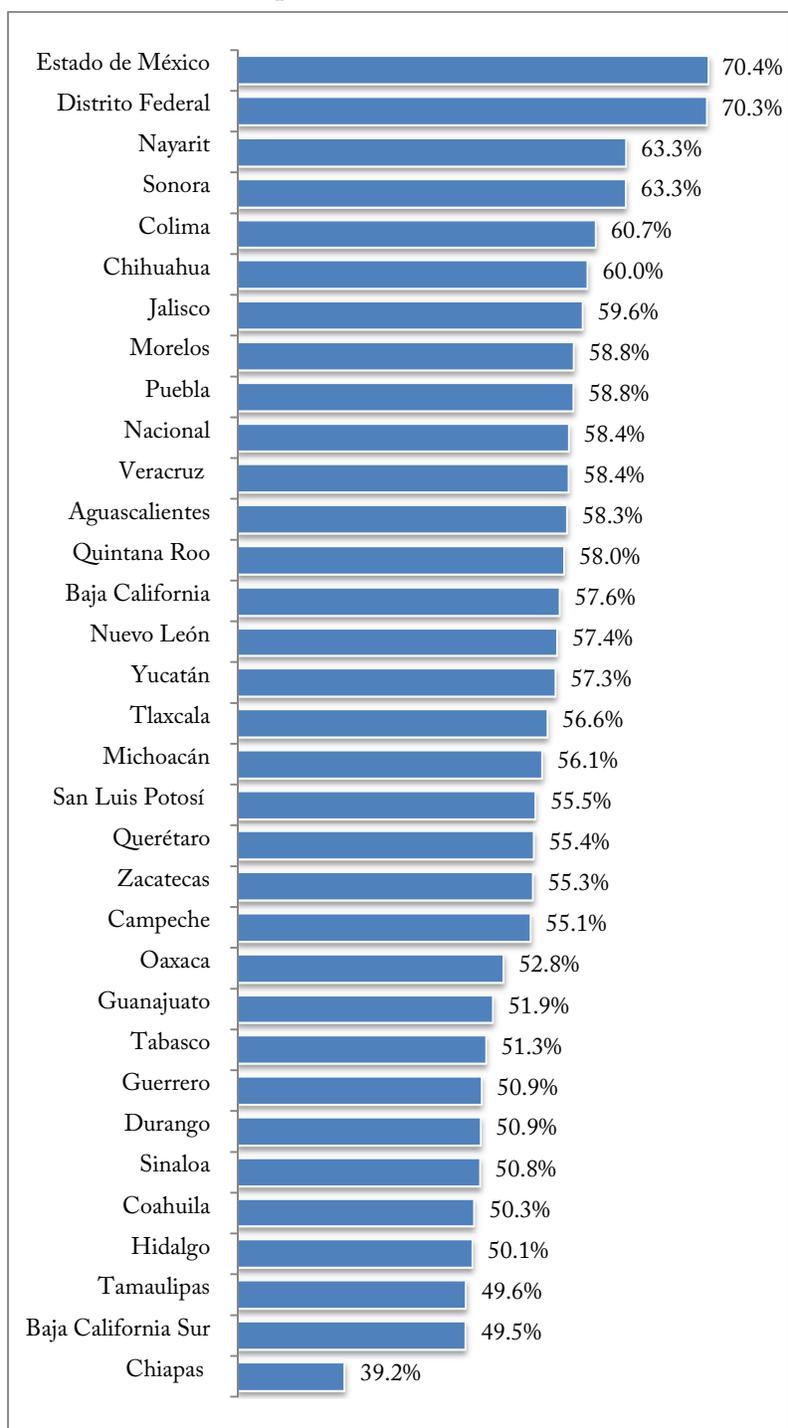
violencia contra ellas. Bajo la aseveración anterior, se estimó con la ENDIREH 2011 el número de hijas de las mujeres que declararon situación de violencia por su pareja y/o derivada de la violencia en el ámbito laboral, escolar y social. Con ello, se obtuvo que 6.6 millones de niñas habitan en hogares con violencia contra las mujeres.

Caracterización de la población objetivo¹⁹

En esta sección, se presenta una descripción sobre las principales características de la población objetivo del PAIMEF. En este sentido, entidades como el Estado de México, Distrito Federal, Sonora, Colima, Nayarit, presentan los porcentajes más altos sobre mujeres que sufrieron al menos un tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja y/o en el ámbito laboral, escolar y social, como se muestra en la gráfica 5 (el Estado de México y el Distrito Federal se caracterizan por tener las concentraciones de población más grandes del país). Asimismo, tres son los estados con los porcentajes más bajos de violencia contra las mujeres (menor a 50%), entre los que destacan Tamaulipas, Baja California Sur y Chiapas; este último se encuentra entre los siete estados con mayor población, y cuenta con el porcentaje más bajo a nivel nacional (39.2%) de mujeres violentadas mayores de 15 años.

¹⁹ En adelante solo se hará referencia a la población objetivo.

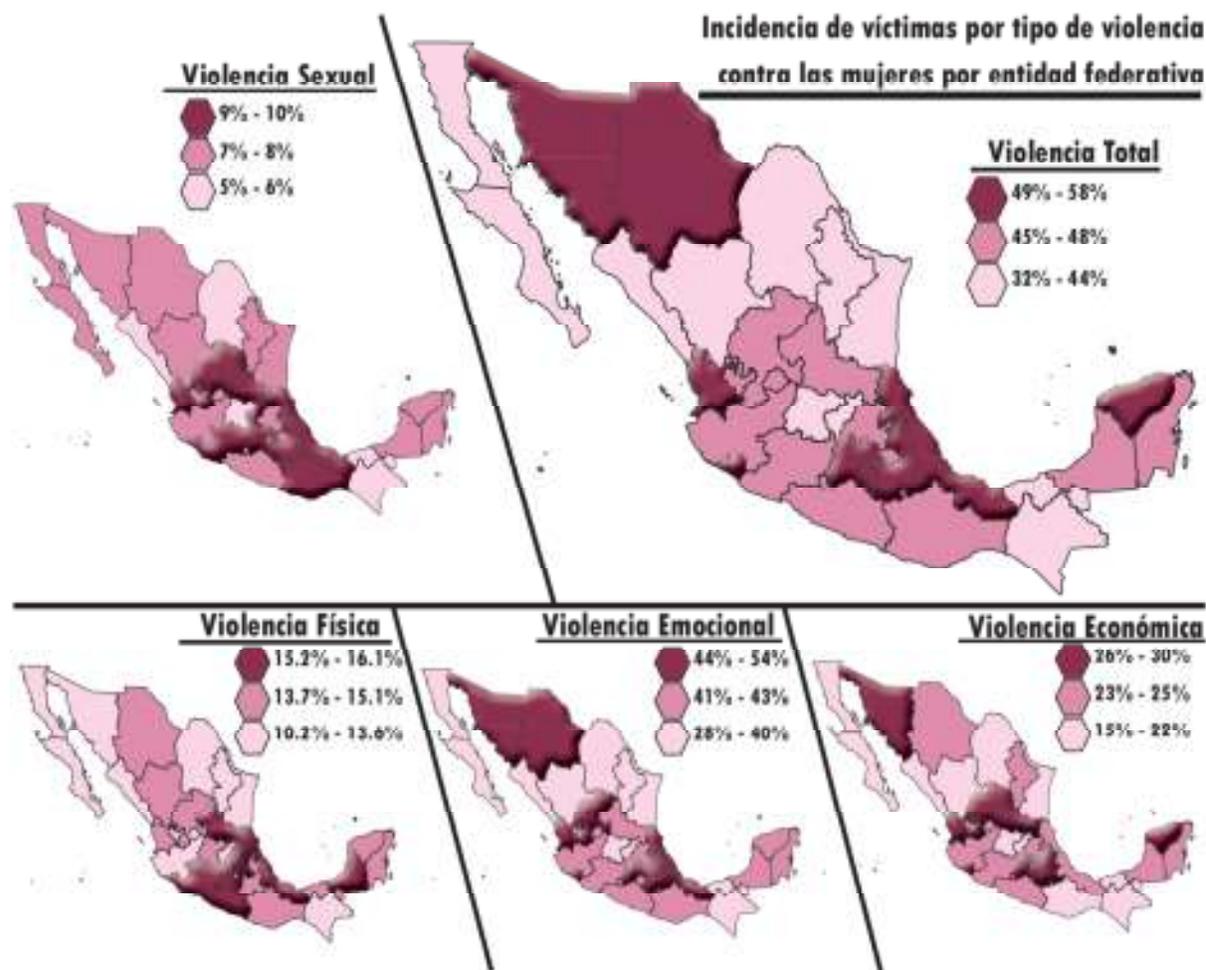
Gráfica 5. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que sufrieron al menos un tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja y/o en el ámbito laboral, escolar y social (por entidad federativa)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

La violencia sexual es una de las agresiones más severas para las mujeres; se presenta con mayor incidencia en los estados ya mencionados, a excepción del Distrito Federal, sin embargo, destacan Michoacán²⁰, Oaxaca²¹ y Zacatecas²². Además, en cuanto a violencia física, sobresalen Guerrero²³, Tlaxcala²⁴ y Campeche²⁵.

Figura 4. Incidencia de víctimas por tipo de violencia contra las mujeres por entidad federativas



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

²⁰ Entre los 9 estados con mayor población.

²¹ Entre los 10 estados con mayor población.

²² Entre los 10 estados con menor población.

²³ Entre los 12 estados con mayor población.

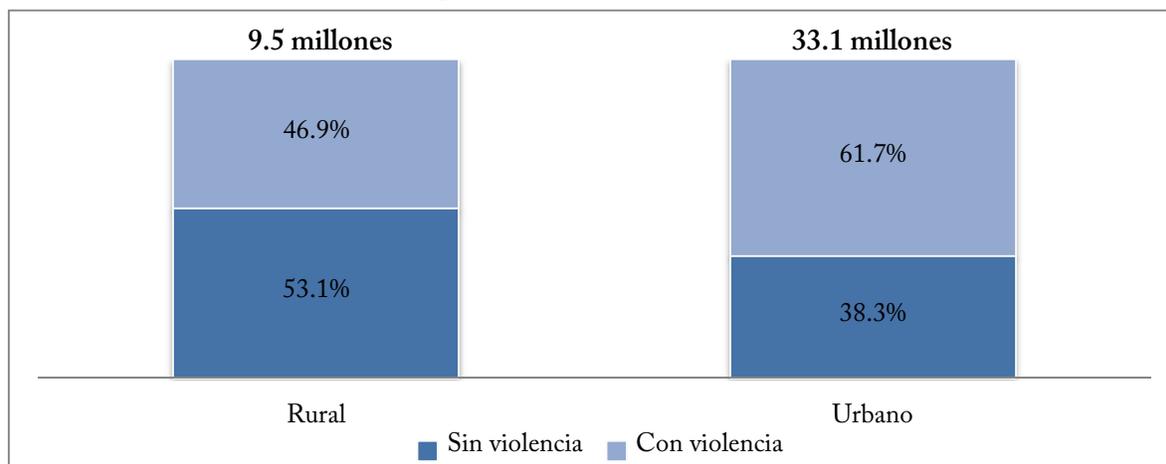
²⁴ Entre los 5 estados con menor población.

²⁵ Entre los 3 estados con menor población.

Tamaño de localidad

En las localidades urbanas la violencia contra las mujeres es más reconocida por las mujeres que respondieron la encuesta (términos absolutos y relativos), en comparación con las localidades rurales. En las primeras habitan 31.1 millones de mujeres mayores de 15 años, de éstas, 20.2 millones (61.7%) han sufrido algún tipo de violencia; mientras que en las rurales residen 9.5 millones, de las cuales 4.5 millones (46.9%) ha sufrido algún tipo de violencia (ver gráfica 6).

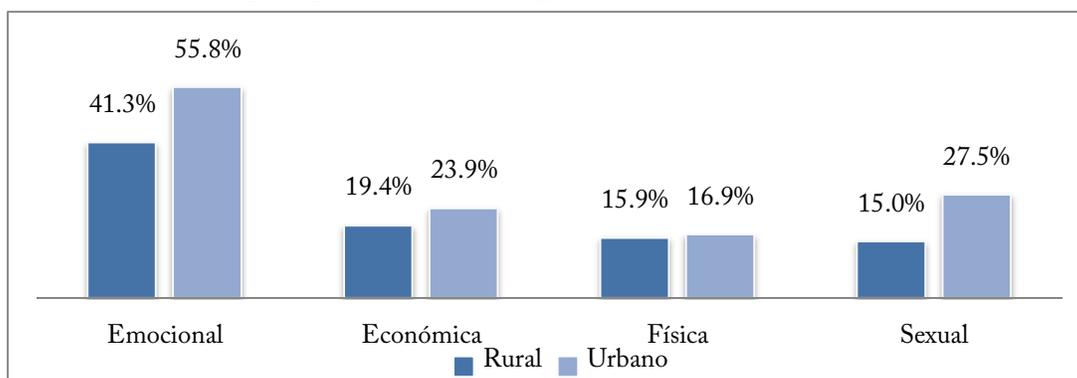
Gráfica 6. Distribución porcentual de mujeres según situación de violencia (por localidad de residencia)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

En las localidades rurales y urbanas, la violencia emocional contra las mujeres pertenecientes a la población objetivo es la de mayor ocurrencia. En todos los tipos de violencia el porcentaje es marcadamente discrepante, a excepción de la violencia física contra las mujeres, en donde las proporciones son similares en ambas zonas.

Gráfica 7. Distribución porcentual de las mujeres en situación de violencia (por tipo de violencia y según localidad de residencia)



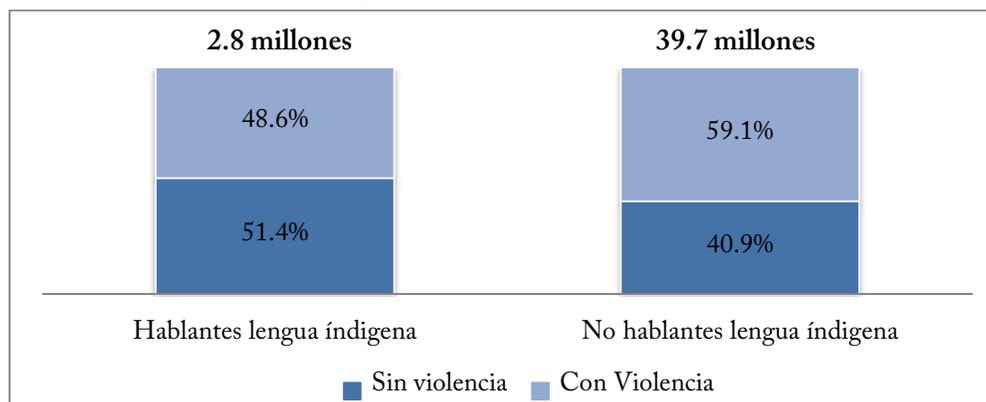
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Nota: El porcentaje no suma 100%, porque alguna mujer pudo ser víctima de más de un tipo de violencia.

Hablantes de lengua indígena

Del total de mujeres mayores de 15 años, 6.5% corresponden a hablantes de lengua indígena. De éstas, 1.3 millones (48.6%) ha sufrido algún tipo de violencia, mientras que del total de mujeres que no hablan lengua indígena en ese rango de edad, 23.4 millones (59.1%) han sufrido algún tipo de violencia (ver gráfica 8).

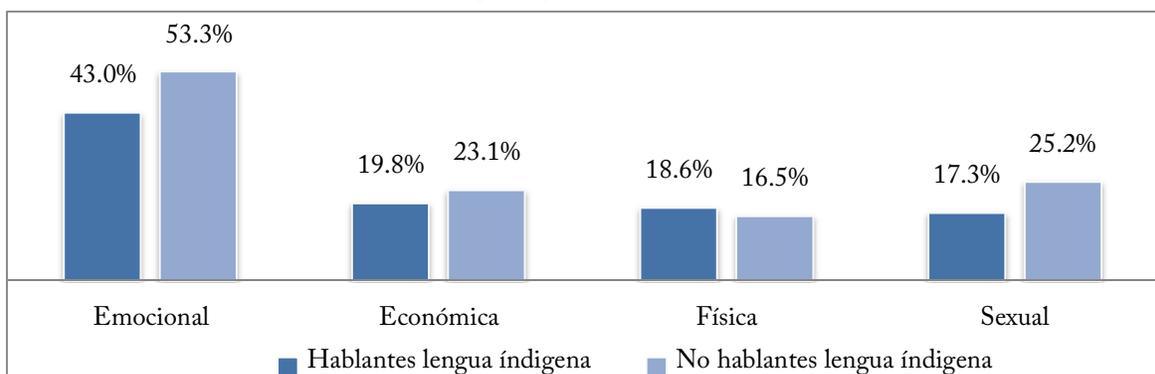
Gráfica 8. Distribución porcentual del total de mujeres y mujeres hablantes de lengua indígena (por situación de violencia)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Al igual que en la gráfica 8, tanto en el total de mujeres de la población objetivo hablantes de lengua indígena y las no hablantes (mayores de 15 años), la violencia emocional es la de mayor ocurrencia. Sin embargo, la violencia física ocurre en mayor proporción en mujeres hablantes de lengua indígena (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Distribución porcentual las mujeres hablantes y no hablantes de lengua indígena (por tipo de violencia)

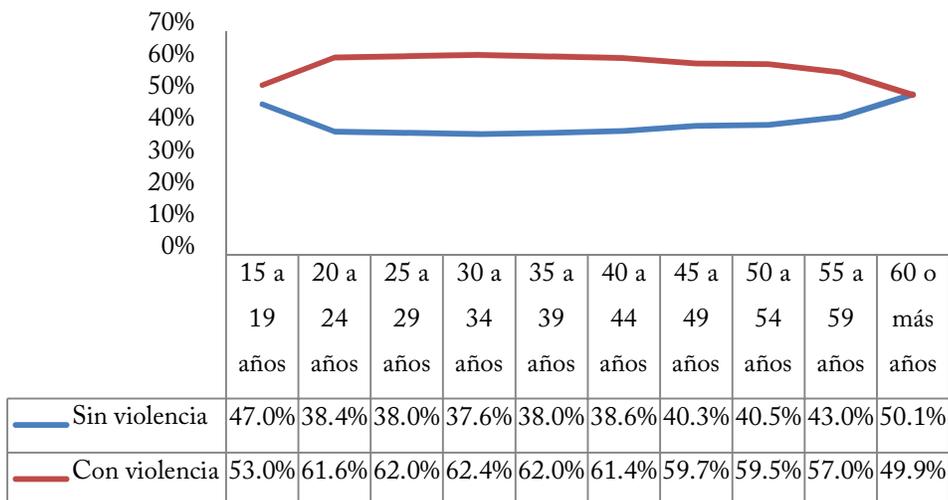


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Grupos de edad

En la gráfica 10 se presentan por grupo de edad las mujeres en situación de violencia y no violentadas mayores de 15 años, se puede observar la mayor incidencia de violencia se da entre las mujeres de 20 y 44 años.

**Gráfica 10. Incidencia de violencia contra la mujer
(por grupo de edad)**

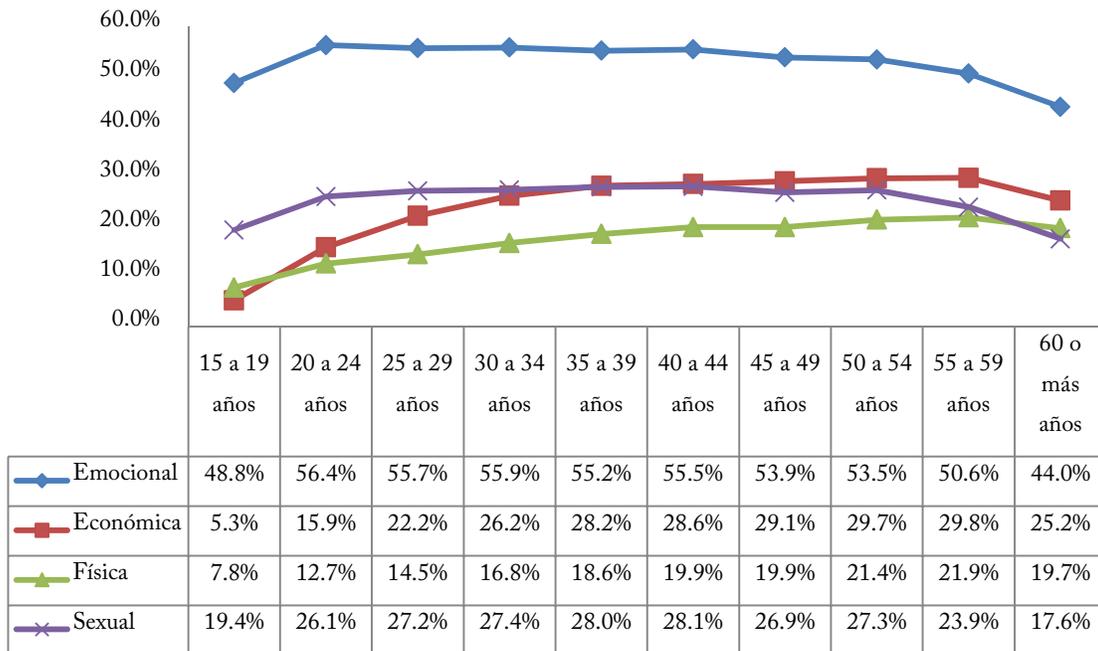


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

La violencia emocional se presenta principalmente en los grupos de edad de entre 15 y 24 años, presentando una tendencia a la baja para las edades subsecuentes; a su vez, la violencia sexual se presenta entre los 20 y 54 años; a partir de los 30 y hasta los 59 años la violencia económica es la más común, y la física cobra relevancia a partir de los 35 años con una tendencia a la alza para los siguientes cohortes de edad (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Incidencia de víctimas de violencia

(por grupos de edad y tipo de violencia)

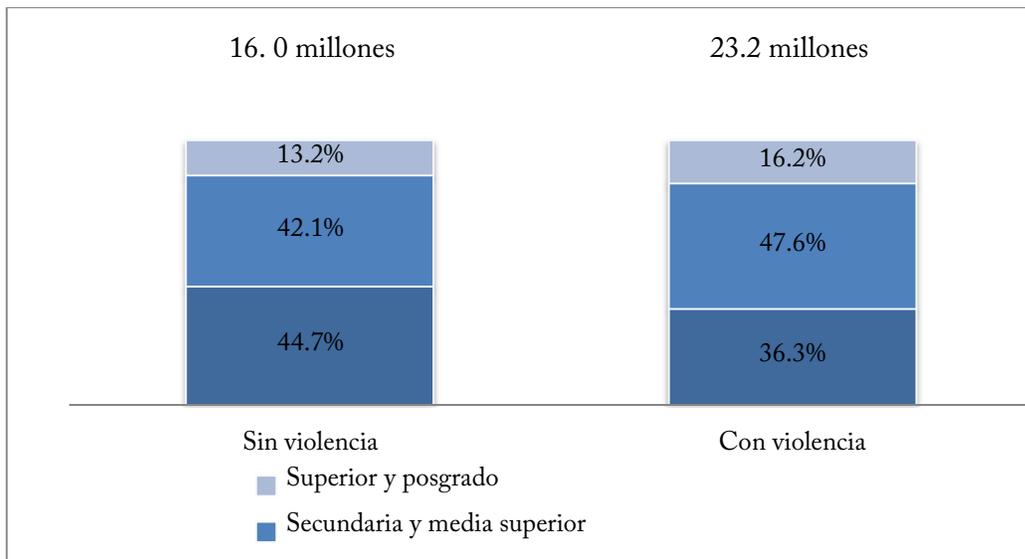


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Nivel de Instrucción

En cuanto a mujeres mayores de 18 años que sufren de violencia, 8.4 millones (36.3%) no tiene instrucción o se encuentran en el nivel primaria completa o incompleta, y sólo 3.7 millones (16.2%) de ellas tienen nivel de instrucción superior y posgrado. Mientras que de las mujeres mayores de 18 años sin violencia, 7.2 millones (44.7%) tienen un nivel de instrucción mínimo, en comparación con las mujeres con violencia esta cantidad es mayor en términos absolutos. Asimismo, sólo 2.1 millones (13.2%) de mujeres sin violencia cuentan con un nivel instrucción superior y posgrado. De esta manera podemos ver que la violencia contra las mujeres se presenta en todos los niveles de instrucción (ver gráfica 12), sin embargo, el tipo de violencia que enfrentan puede ser diferente, como se muestra más adelante.

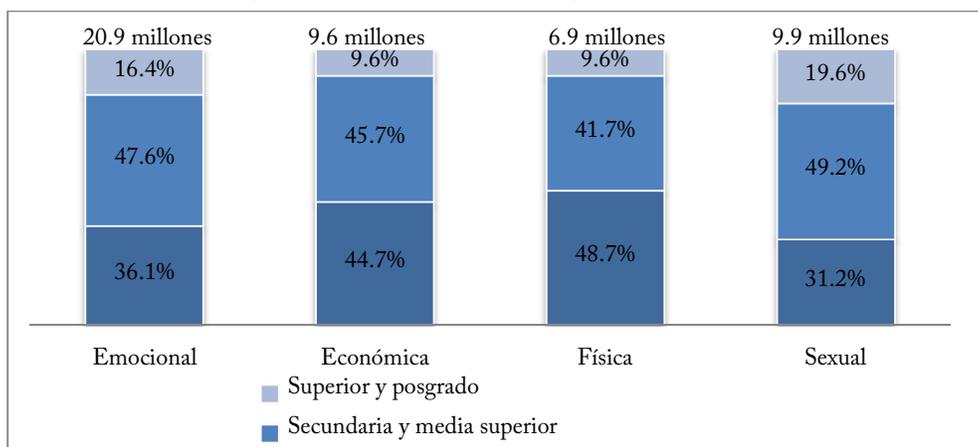
Gráfica 12. Distribución porcentual de las mujeres mayores de 18 años con y sin violencia (por nivel de instrucción)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Las mujeres en situación de violencia sin instrucción, con primaria incompleta y completa, sufren con mayor ocurrencia la violencia física y económica; asimismo, la violencia emocional y sexual la sufren con mayor frecuencia las mujeres con instrucción secundaria y media superior (ver gráfica 13).

Gráfica 13. Distribución porcentual de las mujeres mayores de 18 años en la población objetivo (por nivel de instrucción y tipo de violencia)



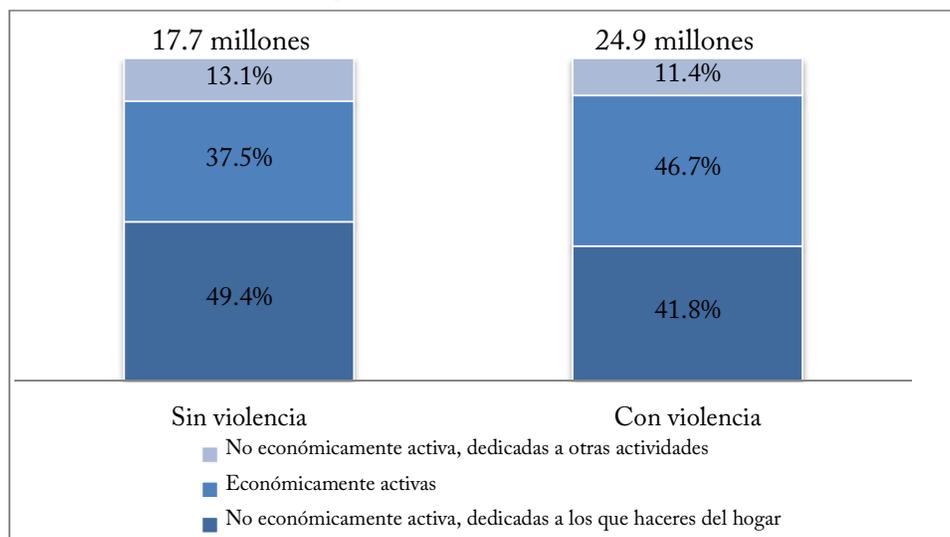
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Nota a/ Las mujeres de 15 a 17 años no tienen edad para haber cursado la educación superior de posgrado, por lo que no se les consideró en este cálculo.

Condición de actividad

De las 24.9 millones de mujeres pertenecientes a la población objetivo, 10.4 millones (41.8%) se dedican de tiempo completo a los quehaceres del hogar y 11.6 millones (46.7%) son activas económicamente; sin embargo, de las 17.7 millones de mujeres no violentadas, 8.7 millones (49.4%) se encuentran dedicadas al hogar, mientras que 6.6 millones (37.5%) realizan alguna actividad económica (ver gráfica 14).

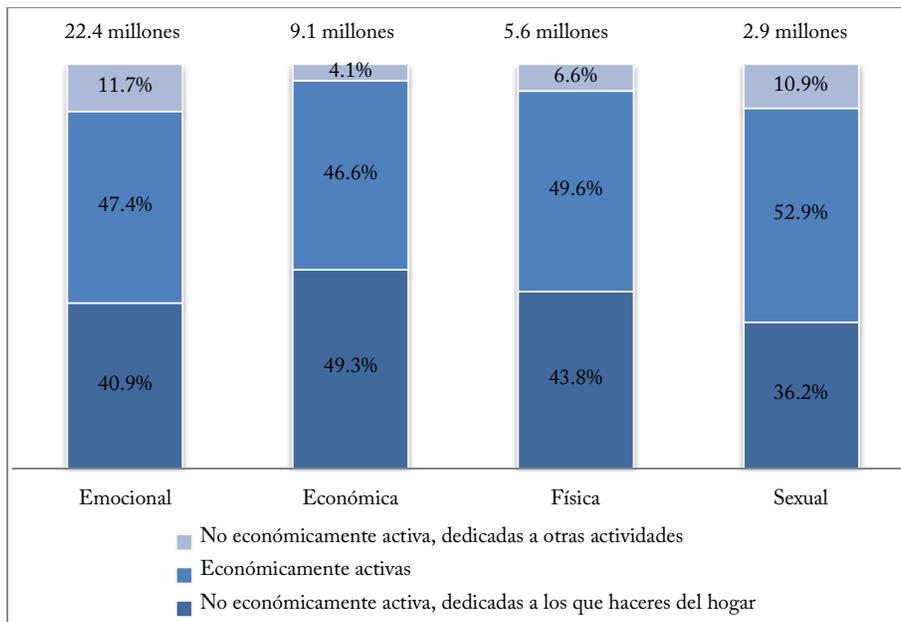
Gráfica 14. Distribución porcentual de las mujeres según situación de violencia (por condición de actividad)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Las mujeres económicamente activas en situación de violencia presentan igual o mayor proporción de violencia sexual, física y emocional, en contraste con las mujeres dedicadas al hogar, quienes sufren en mayor medida de violencia económica, aunque los porcentajes de los restantes tipos de violencia son considerables, debido a que superan el 40% de incidencia (ver gráfica 15).

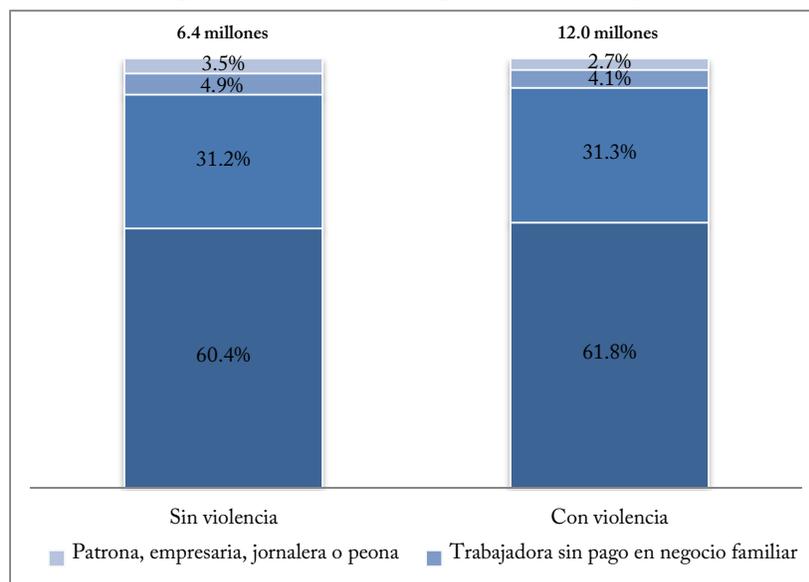
Gráfica 15. Distribución porcentual de las mujeres según situación de violencia (por condición de actividad y tipo de violencia)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

De los 12 millones de mujeres pertenecientes a la población objetivo con actividad económica, 7.4 millones son empleadas u obreras, mientras que sólo 0.3 millones son patronas, empresarias, jornaleras o peonas. En las mujeres no violentadas que realizan alguna actividad económica, los porcentajes son mayores (ver gráfica 16).

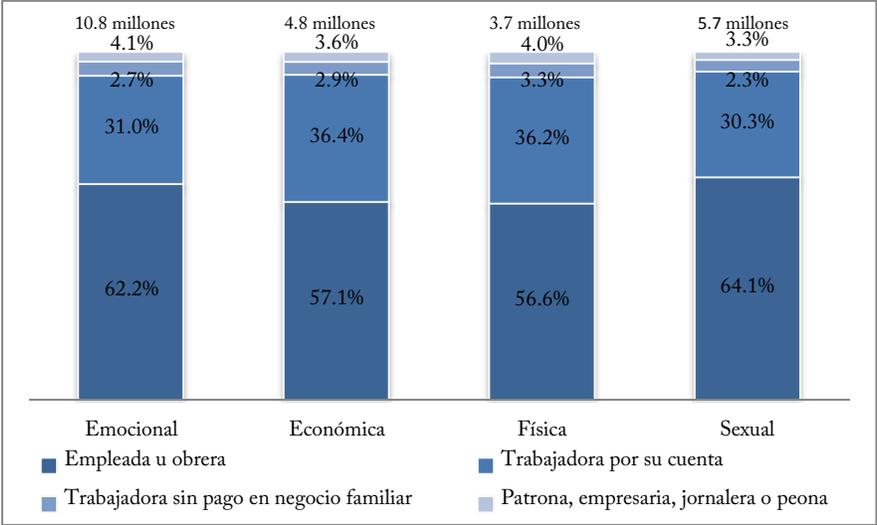
Gráfica 16. Distribución porcentual de las mujeres según situación de violencia (por condición de la ocupación en el trabajo)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Las mujeres en situación de violencia que son empleadas u obreras sufren en mayor proporción violencia (en sus diferentes tipos); en contraste, las mujeres que sufren menos violencia son las patronas, las empresarias, las jornaleras o las peonas, lo cual se evidencia en la gráfica 17.

Gráfica 17. Distribución porcentual de las mujeres en situación de violencia (por su ocupación en el trabajo y tipo de violencia)

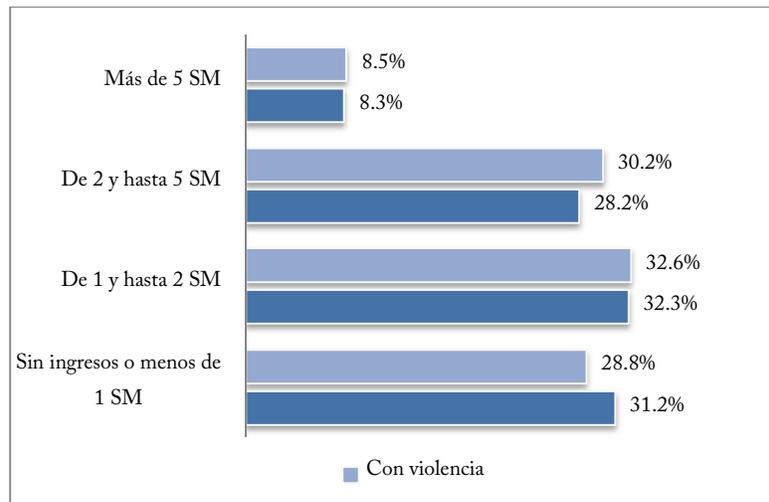


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Ingresos por su trabajo

Como se puede observar en la gráfica 18, las mujeres mayores de 15 años sufren o no violencia independientemente del ingreso que reciban por la actividad económica que desarrollen. Aunque se acentúa un poco en el grupo de mujeres que percibe como ingreso de 1 a 5 salarios mínimos (SM).

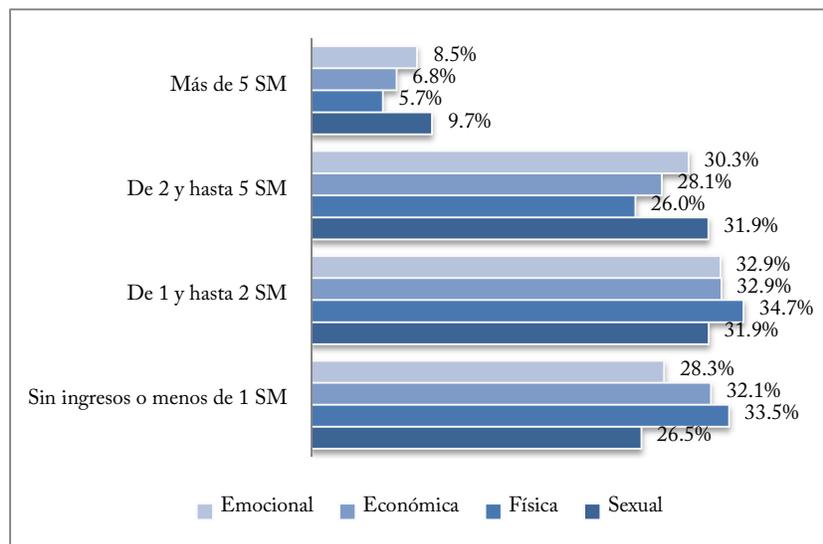
Gráfica 18. Distribución porcentual de las mujeres según situación de violencia (por ingreso por su trabajo)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

La gráfica 19 muestra que entre los niveles bajos de ingresos de la población objetivo, la mayor incidencia se observa en violencia física y económica; en los ingresos medio y altos (más de dos salarios mínimos), la mayor incidencia relativa entre tipos de violencia se observa en la emocional y la sexual. De esta manera podemos suponer que las mujeres con menores ingresos presentan un bajo empoderamiento y por lo tanto son más susceptibles a ser víctimas de violencia física y económica, mientras que las mujeres que perciben mayores ingresos tienden a ser mujeres que se desarrollan en el mercado laboral, por lo que se presenta en menor medida la violencia económica y en mayor la sexual.

Gráfica 19. Distribución porcentual de las mujeres en situación de violencia (por ingreso por su trabajo y tipo de violencia)

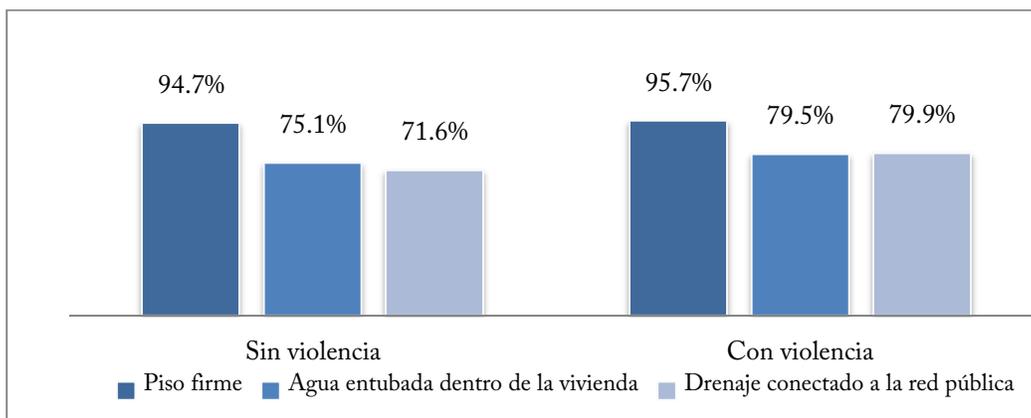


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Servicios básicos de la vivienda

En cuanto a las condiciones de la vivienda que habitan, tanto las mujeres no violentadas como las violentadas mayores de 15 años cuentan agua entubada, drenaje y piso firme, en proporciones similares en ambas situaciones, y es esta última condición (piso firme) la de mayor presencia en sus viviendas (ver gráfica 20).

Gráfica 20. Distribución porcentual de las mujeres según situación de violencia (por condiciones de la vivienda que habitan)

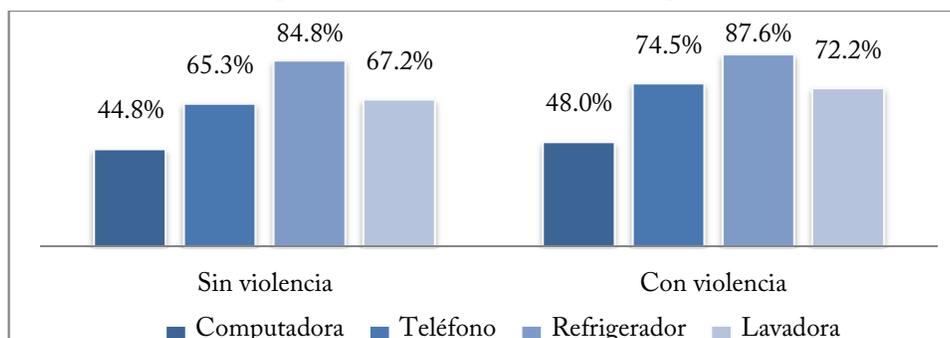


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Calidad en la vivienda

Respecto a la tenencia de artículos en el hogar, en general en los hogares donde residen mujeres pertenecientes a la población objetivo, tienen una presencia ligeramente superior de artículos como lavadora, refrigerador, teléfono y computadora en comparación con las mujeres sin episodios de violencia. Siendo el refrigerador el artículo con mayor presencia en los hogares, cabe señalar que el 25.5% de las mujeres que han sufrido violencia por cuestiones de género no cuentan con teléfono, lo que representa una barrera para acceder a los mecanismos de atención emergente (líneas telefónicas) y los servicios que se brindan por estos medios (ver gráfica 21).

Gráfica 21. Distribución porcentual de las mujeres según situación de violencia (por tenencia de artículos en el hogar)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2011, INEGI.

Evolución de la población potencial y objetivo

La actualización de las poblaciones potencial y objetivo se encuentra en función de la disponibilidad de información estadística. En el caso de este Diagnóstico, la fuente principal de información es la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La actualización de la encuesta no es recurrente, vale la pena recordar que la primera encuesta se realizó en 2003, la segunda tres años después (2006), la tercera y última encuesta cinco años más tarde (2011), hasta el momento el INEGI no ha determinado públicamente en que año se podría levantar la información de la cuarta encuesta. Una vez que la información estadística se encuentre disponible, la actualización de las poblaciones se puede llevar a cabo.

Las proyecciones estimadas sobre el número de mujeres que han sufrido violencia por cuestiones de género son bastante imprecisas debido a que depende de múltiples factores, entre los que destacan las acciones en materia de prevención, así como, las referentes a la sanción de la misma. En este contexto, para realizar la proyección de la población objetivo se considera la proyección poblacional del Consejo Nacional de población (CONAPO) y se mantiene la proporción de mujeres en situación de violencia (58.4%) en los primeros años y posteriormente se realiza un supuesto sobre la disminución gradual de la misma. La evolución de la población víctima de violencia se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Proyección de la evolución de la población objetivo de 2011-2018 (millones de mujeres)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mujeres de 15 años o más	42.6	43.4	44.1	44.9	45.6	46.3	47	47.7
Población objetivo directa	24.9	25.4	25.8	24.6	23.3	21.9	20.5	19.1
Porcentaje	58.5	58.5	58.5	54.8	51.1	47.4	43.7	40.0

Fuente: Elaboración propia con proyecciones poblacionales de CONAPO.

2.4 Conclusiones del diagnóstico

En los últimos años han existido avances en la atención del problema de la violencia contra las mujeres, sin embargo, se siguen presentando altos índices de violencia. De 2006 a 2011 la violencia contra las mujeres mayores de 15 años derivada de la relación con su última pareja se incrementó en términos absolutos 25.5%, al pasar de 14.9 millones de mujeres en situación de violencia (43.3% del total de mujeres) a 18.7 millones (47.0% del total de mujeres). Actualmente, del total de las mujeres mayores de 15 años (42.6 millones), el 58.4% (24.9 millones) de las mujeres ha declarado al menos un acto de violencia contra ella, ya sea ejercida por su pareja o sufrida en el ámbito laboral, escolar o social. Asimismo, la CONAVIM detectó en 2012 un aumento en el homicidio de mujeres con armas de fuego y punzocortantes, así como por estrangulación y ahogamiento.

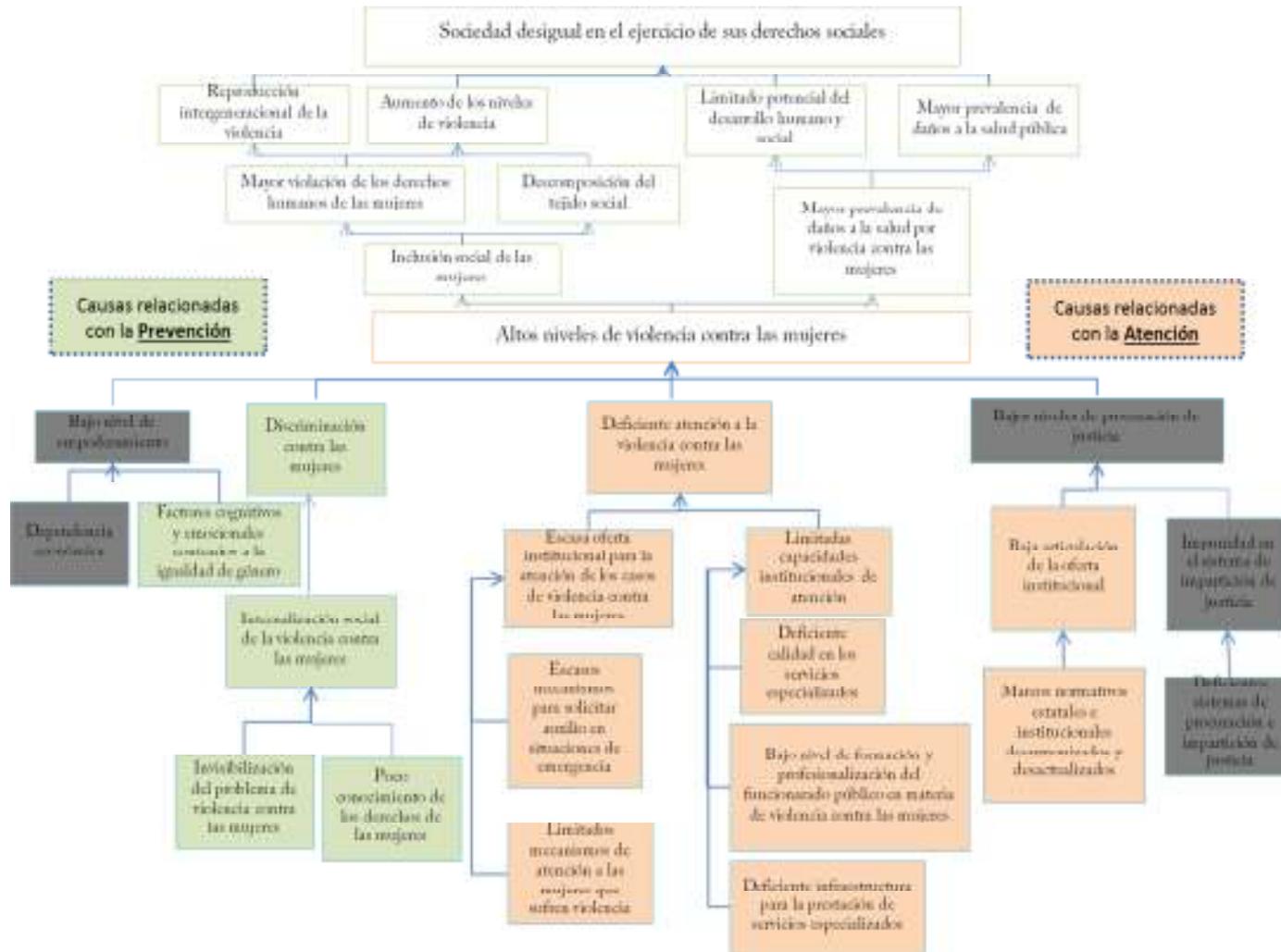
De acuerdo a la caracterización realizada de la población potencial y objetivo, se identificó que las mujeres con menores oportunidades de desarrollo personal, presentan mayores niveles de violencia física y económica, asimismo, sus hogares son los que presentan menor acceso a líneas telefónicas, por lo que la atención de emergencias a través de este mecanismo puede ser limitada. La atención al problema de la violencia contra las mujeres debe ser una prioridad debido a que afecta la vida de innumerables mujeres impidiendo que alcancen el pleno desarrollo de sus capacidades, causa daños a las familias y las comunidades, refuerza otros tipos de violencia y limita el desarrollo del país.

Para poner fin a la impunidad y eliminar la violencia contra las mujeres es necesario reconocer que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y se encuentra arraigada en las relaciones de poder históricamente desiguales entre los hombres y las mujeres. Asimismo, es necesario tomar medidas adecuadas para la atención de las principales causas del problema como son: la discriminación contra las mujeres, el bajo nivel de empoderamiento de las mujeres, los bajos niveles de procuración de justicia en casos de violencia contra las mujeres y la deficiente atención de la violencia contra las mujeres. Para ello, es preciso que toda la administración pública involucrada en la solución del problema mejore sus propuestas de atención en el marco de sus respectivas atribuciones y realice los acuerdos necesarios para la generación de sinergias de sus acciones que permitan dar una respuesta eficiente e integral al problema de la violencia contra las mujeres.

Derivado del análisis del árbol de problemas se identificó que las causas que originan la violencia contra las mujeres pueden agruparse en dos grandes pilares: aquellas relacionadas con la prevención y aquellas relacionadas con la atención (ver figura 5). Si bien el árbol de problemas identifica como problema central los altos niveles de violencia, es importante reconocer que la violencia contra las mujeres sólo puede resolverse a través de la contribución de diversas instituciones públicas, privadas y sociales a través de cambios en la cultura, en la atención, en la prevención y en la coordinación institucional. Por ello es importante que la administración pública diseñe diversos programas que

ataquen la problemática desde distintas perspectivas. Para el caso de la SEDESOL, que dentro de sus objetivos se encuentra el lograr una sociedad más igualitaria, y que dentro de sus atribuciones enmarcadas en la LGAMVLV está el prevenir y atender la violencia contra las mujeres, se han reagrupado las causas del árbol de problemas en aquellas a las que la SEDESOL puede dar atención directa. De este modo, la propuesta para una intervención pública debe centrarse en mejorar la atención y prevención de la violencia, para que de esta manera se contribuya a atacar el problema central.

Figura 5. Árbol de problemas del PAIMEF



Fuente: colaboración de la SPPE

3. Propuesta de atención

La disminución de los altos niveles de violencia contra las mujeres es una prioridad del Estado Mexicano dado que afecta la vida de innumerables mujeres e impide que alcancen el pleno desarrollo de sus capacidades, causa daños a las familias y a las comunidades, fomenta una sociedad desigual en el ejercicio de sus derechos sociales y limita el desarrollo del país.

Para lograr la disminución de la violencia contra las mujeres es necesario reconocer que esta situación es una violación de los derechos humanos que se encuentra arraigada en las relaciones de poder históricamente desiguales entre los hombres y las mujeres. Asimismo, debe reconocerse que la violencia contra las mujeres es un problema multidimensional y multifactorial, y que para su abordaje es necesario realizar acciones que atiendan sus principales causas, como son la discriminación, el bajo nivel de empoderamiento, la deficiente atención de la violencia contra las mujeres y los bajos niveles de procuración de justicia, elementos identificados en el apartado de diagnóstico.

La violencia contra las mujeres es un problema que no puede verse de manera aislada, se trata de un problema de carácter global que para ser atendido demanda la implementación de diversos tipos de acciones que van desde combatir las raíces culturales, cognitivas y sociales que acompañan esta situación, así como la implementación de acciones a favor de quienes ya se encuentran en situación de violencia para revertir los efectos y las consecuencias negativas. Asimismo, se requieren acciones intersectoriales e interinstitucionales donde las instituciones públicas, privadas y sociales conjuguen esfuerzos para garantizar a las mujeres mexicanas una vida libre de violencia como parte de sus derechos fundamentales.

Como se pudo observar en el diagnóstico que antecede, las causas de los altos niveles de violencia contra las mujeres son complejas, de diversa índole y se encuentran íntimamente interrelacionadas unas con otras. No obstante, con la finalidad de focalizar las acciones para una intervención pública que busque disminuir los altos niveles de violencia contra las mujeres, se observa que por sus características las causas pueden agruparse en dos elementos de suma relevancia: la prevención y la atención. Estos dos elementos se deben desarrollar de manera conjunta, pues al ser la violencia un problema estructural donde convergen distintos factores que afectan a la sociedad en su conjunto, atenderla implica impulsar acciones desde diferentes sectores y con distintos alcances y niveles de intervención.

Por consiguiente se deben diseñar **políticas públicas integrales** con una visión de Estado sobre el problema, que den un salto cualitativo **hacia la prevención y atención** de la violencia contra las mujeres, para institucionalizar y organizar a través de la implementación de programas, todos los esfuerzos emprendidos a favor de una sociedad igualitaria en el ejercicio de sus derechos.

En ese sentido, la presente propuesta de atención se centra en las estrategias de prevención y atención que para disminuir la violencia contra las mujeres, la Secretaría de Desarrollo Social puede implementar en el ámbito de sus atribuciones, con estricto apego a la política nacional sobre Perspectiva de Género –plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres”, enmarcada en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 y sus líneas de acción, que establecen la prevención y atención de la violencia contra las mujeres a través del fortalecimiento de las instancias de mujeres en las entidades federativas y su coordinación con otras instancias públicas.

3.1 Experiencias de atención a la problemática

Con el objeto de identificar elementos exitosos en la implementación de políticas y estrategias en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, se realizó una revisión documental de experiencias nacionales e internacionales, a través de la cual se identificaron experiencias exitosas de programas que buscan disminuir la violencia contra las mujeres mediante acciones de prevención y atención, no obstante, no se encontró a nivel nacional o internacional, algún programa que además de realizar estas acciones busque el fortalecimiento de las instancias a través de las cuales opera.

Las experiencias exitosas encontradas se clasificaron en los siguientes tipos:

- a. Programas de prevención de la violencia contra las mujeres.
 - b. Programas de atención a la violencia contra las mujeres (atención psicológica, médica y legal).
 - c. Programas de prevención y atención a la violencia contra las mujeres.
- a. Programas de prevención de la violencia contra las mujeres.

En el primer tipo se encuentran programas como *The Stepping Stones* en países africanos y el *Programa H*, en países latinoamericanos, los cuales han mostrado una reducción significativa en el uso de la violencia contra la pareja y un cambio notable en las actitudes de género entre los hombres jóvenes. En ambos programas, la base de su éxito se fundamenta en que cuentan con una metodología que incluye videos educativos, que se adaptada al contexto y a los conocimientos locales/regionales. En el caso de *The Stepping Stone*, contempla un “guía” que permite verificar la adaptación de los elementos esenciales de la metodología al contexto y a los conocimientos locales/regionales. Asimismo, capacita y orienta a los formadores sobre técnicas de facilitación de las sesiones de aprendizaje (impartición de talleres) a diferentes grupos de población, utilizando actividades vivenciales creativas (considerando a las personas implicadas como actores centrales en sus propias vidas). Adicionalmente, el programa cuenta con un sitio web, en el cual se pueden realizar intercambios de experiencias prácticas, lecciones y materiales. Además, cuenta con un sistema de evaluación con métodos cualitativos participativos triangulados con los métodos cuantitativos, que les permite obtener información para consolidar y perfeccionar la aplicación del programa, así como con indicadores de cobertura y calidad, además de datos sobre actitudes, habilidades, cambios de comportamiento de los participantes. En el caso del *Programa H*, orientado a la reeducación de hombres abusivos, la metodología incluye actividades grupales educativas

llevadas a cabo por un facilitador del mismo sexo (hombre) y elegido para ser un modelo a seguir por los jóvenes que reciben la capacitación, así como campañas en la comunidad y un innovador modelo de evaluación (la escala GEM26) complementado con evaluaciones por parte del personal de salud pública y otros profesionales que trabajan con los jóvenes, a efecto de evaluar el impacto del programa en las actitudes relacionadas con el género.

Cuadro 14. Programas de prevención de la violencia contra las mujeres.

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p>The Stepping Stones Salamander Trust Gambia, Ghana, Kenia, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Zambia.</p>	<p>Alentar a las comunidades a preguntarse y rectificar las desigualdades de género que contribuyen al VIH / SIDA, la violencia de género y otras cuestiones relacionadas con la salud</p>	<p>Ofrece capacitación y talleres en materia de género, de Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), de comunicación y de habilidades de relación, dirigidos a toda la comunidad y a grupos específicos de personas. Brinda capacitación con un enfoque participativo de la educación no formal a través de debates compartidos y actividades creativas que se acompañan.</p>
<p>Programa H Promundo Bolivia, Brasil, Colombia, Jamaica, México y Perú.</p>	<p>Cambiar normas de género y comportamientos sexuales</p>	<p>Brinda servicios de consejería, médico, sensibilización en comunidad (Outreach) y capacitación de profesionales para trabajar con jóvenes en el ámbito de la salud y la equidad de género mediante un conjunto de manuales y videos. Las actividades se basan en un manual, e incluyen juegos de rol, intercambio de ideas, y otros ejercicios de participación para ayudar a reflexionar sobre aspectos positivos y negativos de la socialización, y ponderar los beneficios de cambiar ciertos comportamientos.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de los Programas.

²⁶ La Escala GEM – Escala de Equidad de Género para Hombres (Gender-Equitable Men Scale por sus siglas en inglés) – es una herramienta que consta de alrededor de 35 preguntas relacionadas con la actitud de los roles de género en el hogar, incluyendo cuidado de los niños, los roles de género en las relaciones sexuales, la responsabilidad compartida para la salud reproductiva y prevención de enfermedades; violencia en las relaciones íntimas y la homosexualidad y las relaciones estrechas con otros hombres.

b. Programas de atención a la violencia contra las mujeres (atención psicológica, médica y legal).

En el segundo caso se muestran programas de atención de la violencia basados en la terapia grupal, un formato de intervención para víctimas ampliamente utilizado en ciertas ONG. Su objetivo es que la persona que ha sufrido violencia comparta sus experiencias y sensaciones y ayude así a otras personas en un ambiente fraternal, confidencial y tolerante. Los servicios de consejería, terapia individual, educación y sensibilización a la comunidad son intervenciones que se practican habitualmente dentro de las organizaciones. De las intervenciones que sobresalen se encuentran *Stop Abuse For Everyone* y *Safe Place* (Estados Unidos), y *Battered Women's Support Services* (Canadá).

Los programas *Counseling and Education To Stop Domestic Violence* y *Domestic Abuse Intervention Programs* (DAIP), están enfocados a la reeducación de hombres abusivos, en particular buscan detener las prácticas de violencia de los hombres. Ambos programas consideran como un aspecto relevante de su éxito que la mayoría de los participantes reciben atención de facilitadores y terapeutas capacitados (varones), además de la incorporación de los participantes a actividades como pláticas en escuelas o centros de trabajo, asistir a programas de radio o televisión. Otro aspecto clave para su éxito es la coordinación con diversas instituciones gubernamentales, como estaciones de policía, servicios sociales y de salud, centros de investigación de violencia masculina nacionales y extranjeros, así como distintas OSC que trabajan con mujeres y jóvenes en el tema de la violencia doméstica.

En el caso de *Programa Seguro Contra la Violencia Familiar*, es considerando como un programa integral e incluye la atención y apoyo a las mujeres víctimas de violencia familiar a través de la entrega de un apoyo económico, aunado al acompañamiento psicológico, jurídico y social. Las mujeres beneficiadas se convierten en agentes transformadores de la sociedad pues contribuyen a difundir la cultura de la tolerancia, el amor, el respeto y la dignidad de una vida sin violencia. El programa no cuenta con evidencia que muestre resultados positivos o negativos.

Cuadro 15. Programas de atención a la violencia contra las mujeres (atención psicológica, médica, legal).

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p>Counseling and Education To Stop Domestic Violence</p> <p>Grupo Emerge</p> <p>Massachussets, Estados Unidos</p>	<p>Apoyar a hombres que ejercen violencia hacia sus parejas e hijos.</p>	<p>Otorga apoyos en consejería, grupos de reflexión, participa como programa de desvío por mandato legal²⁷ y otorga materiales educativos en línea.</p>
<p>Programa de Detección, Diagnóstico y Tratamiento de las Personas Afectadas por Violencia Intrafamiliar</p> <p>Ministerio de Salud (MINSAL)</p> <p>Santiago, Chile</p>	<p>Brindar una atención tendiente a favorecer la protección de la mujer, eliminar la violencia, disminuir las consecuencias de la violencia en las mujeres y sus familias y desarrollar habilidades alternativas a la violencia.</p>	<p>Otorga gran importancia a la coordinación interinstitucional y el trabajo en red, incluyendo roles definidos para los distintos actores institucionales locales, principalmente los del nivel secundario en salud y del sector judicial. Este programa es un modelo de intervención integral en violencia intrafamiliar, que considera la intervención médica y psicosocial, en los planos individual, grupal y familiar para personas afectadas por esta problemática.</p>
<p>Domestic Abuse Intervention Project (DAIP)</p>	<p>DAIP trabaja para poner fin a la violencia contra las mujeres a través de sus programas en Duluth y en colaboración con los profesionales de la violencia</p>	<p>El programa da prioridad a las voces y experiencias de las mujeres que sufren maltrato. Considera que el maltrato es un patrón de acciones utilizados para controlar o dominar a su pareja intencional y trabaja</p>

²⁷ Es la resolución de un juez, en la que no permite al acusado acercarse a la víctima, en este caso el esposo o pareja no puede acercarse a su esposa.

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
Duluth, Minnesota, Estados Unidos	doméstica en todo el mundo.	<p>activamente para cambiar las condiciones sociales que el uso de apoyo de los hombres de las tácticas de poder y control sobre las mujeres.</p> <p>Ofrece oportunidades de cambio para los delincuentes a través de grupos educativos por orden judicial para maltratadores. Ofrece servicios de consejería, grupos de reflexión, participa como programa de desvío por mandato legal, ofrece materiales educativos en línea.</p>
Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) Procuraduría General de Justicia del DF. México.	Atender a mujeres víctimas de violencia de pareja; niñas y niños hasta 12 años de edad víctimas de violencia familiar.	Otorga atención de trabajo social, asesoría legal y apoyo psicoterapéutico individual y grupal a mujeres.
Programa de Seguro Contra la Violencia Familiar SEDESO-DF. México.	Apoyar emocional y económicamente a las mujeres que se encuentran en una situación de violencia familiar que ponga en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida, para que puedan contar con las condiciones básicas que les permitan iniciar una vida libre de violencia.	Este programa ofrece a la víctima directa e indirecta de violencia familiar condiciones mínimas de independencia para la toma de decisiones, empoderamiento y rescate de sus derechos a través de un proceso jurídico y de atención psicológica. Las mujeres beneficiadas por este programa son canalizadas por otras instancias como las Unidad de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAPVIF), refugios, OSC y centros de atención a víctimas del delito de violencia familiar. Se otorga apoyo psicológico y un apoyo económico de \$1,500 pesos mensuales durante un año. Brinda seguridad y protección a su integridad física y emocional (refugio y

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
		casa de emergencia para mujeres, sus hijas e hijos víctimas de violencia familiar extrema) y apoyo económico que contribuye a liberar a la mujer de su agresor pues favorece a salir de la situación de dependencia económica.
<p>Programa Nacional para la Atención a la Violencia Familiar</p> <p>Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), Secretaría de Salud.</p> <p>México.</p>	<p>Reducir la prevalencia y severidad de los daños a la salud causados por la violencia contra las mujeres, con particular énfasis entre aquellas que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad.</p>	<p>a) Promueve la detección temprana de la violencia familiar y de género en las Instituciones del Sistema Nacional de Salud, entre las mujeres de 15 años y más; b) Garantiza a las mujeres el acceso oportuno a servicios de atención médica y psicológica especializada y atención de las consecuencias de la violencia familiar o de género; c) Contribuye a que las mujeres, así como sus hijos e hijas que viven en violencia extrema, cuenten con espacios seguros que les brinden protección, atención médica, psicológica y orientación legal; d) Contribuye desde el Sistema Nacional de Salud a la prevención de la violencia familiar y de género, así como la promoción del derecho a una vida sin violencia; e) Impulsa la mejora de los sistemas de información en salud para el registro de casos de violencia familiar y de género, para su análisis y evaluación; así como el desarrollo de investigaciones para la toma de decisiones basadas en evidencia científica; f) Promueve la atención integral que evite la revictimización de las persona afectadas.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de los Programas.

c. Programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

En el tercer caso se encuentran programas que desarrollan actividades de prevención y atención a través de otras instancias. El *Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en*

la *Temática de la Violencia contra la Mujer*, ha basado su éxito en una metodología secuencial que incluye: 1) manual de capacitación en orientaciones básicas para la intervención en situaciones de violencia contra las mujeres en las relaciones intrafamiliares, el cual se integra de dos instructivos, uno destinado a las capacitadoras y capacitadores y otro para las/os participantes; 2) modos de trabajo en talleres y 3) la metodología para la aplicación de un software de relevamiento de casos de violencia.

Cuadro 16. Programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p>Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en la Temática De La Violencia Contra La Mujer</p> <p>Gobierno Nacional</p> <p>Argentina</p>	<p>Identificar estrategias desde el Estado Nacional, Áreas Mujer Provinciales y Municipales y organizaciones de la sociedad civil para la creación y/o fortalecimiento de servicios destinados a la prevención y asistencia de las mujeres objeto de violencia.</p>	<p>Una prioridad en este programa es estimular la formación de redes de gobiernos provinciales y/o municipales y organizaciones de la sociedad civil para la asistencia a las mujeres víctimas de violencia</p> <p>Como parte del desarrollo del Programa, se editó la Serie “La violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones familiares” integrada por distintos materiales referidos al tema, que incluye un Manual de Capacitación -instrumento destinado a brindar orientaciones teóricas y metodológicas básicas para la intervención en situaciones de violencia contra la mujer en las relaciones intrafamiliares- y tiene como destinatarias/os a profesionales y personal con inserción en ámbitos institucionales o comunitarios (gubernamentales y no gubernamentales) que se encuentran trabajando en esta temática o interesados en comenzar a intervenir en esta área específica.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de los Programas.

Del análisis de los Programas anteriores podemos señalar que el éxito de los mismos radica en aspectos como: 1) Tienen definido un único y claro objetivo; 2) Cuentan con una metodología que

se adapta a distintos contextos y que incluye manuales para la realización de sus acciones (ya sean talleres o protocolos de atención); 3) Los facilitadores cuentan con capacitación en técnicas participativas a través de manuales y de cursos; 4) Existe un sistema de evaluación de los resultados basado en el cambio de comportamientos y actitudes de los participantes, con el objeto de mejorar la metodología y eficacia del programa; 5) Existe coordinación entre las diferentes instancias de atención del problema de la violencia contra las mujeres tanto públicas como de la sociedad civil.

3.2 Propuesta de diseño

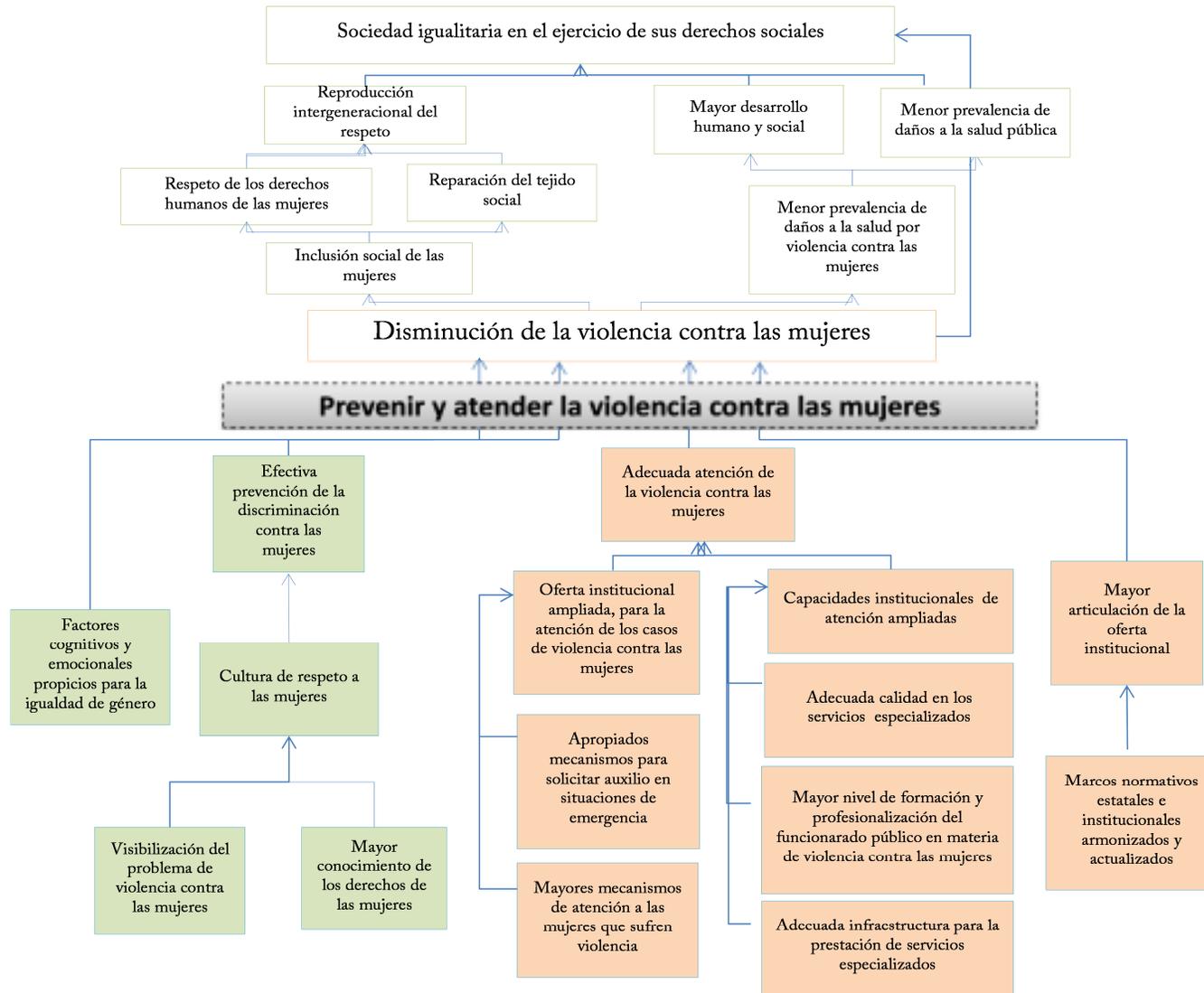
Árbol de objetivos

Para contribuir a un adecuado diseño de la alternativa de solución a la problemática, en el presente apartado se muestra el árbol de objetivos a partir del cual se podrán identificar los objetivos con los que la Secretaría de Desarrollo Social, puede contribuir a la disminución de los altos niveles de violencia contra las mujeres. Ello como una de las tareas fundamentales de la política de desarrollo social en México.

Derivado de la construcción y análisis del árbol de problemas, es posible esquematizar las diferentes relaciones causales entre medios y fines para posteriormente definir aquellos medios que conforme los ámbitos de competencia de la SEDESOL son factibles de implementar a través de un programa presupuestario.

Como se observó en el Diagnóstico, para poder disminuir la violencia contra las mujeres, es necesario reforzar las acciones dirigidas a prevenir y atender la violencia. De este modo, la intervención pública tiene como propósito fortalecer las acciones de prevención y atención de la violencia, a través de acciones que fomenten una cultura de respeto por las mujeres, mejoren la capacidad y calidad de atención y articulen de mejor manera a las instituciones. Lo anterior, se ilustra en el siguiente árbol de objetivos.

Figura 6. Árbol de Objetivos para disminuir los altos niveles de violencia contra las mujeres



El problema de la violencia contra las mujeres es complejo y aún persisten grandes debates sobre la mejor estrategia para lograr su disminución, no obstante que hay un amplio consenso sobre la necesidad de conjuntar esfuerzos y acciones desde distintos frentes en torno a la prevención y atención con la participación activa de diversos actores.

Una de los elementos esenciales para prevenir y atender la violencia que se ejerce contra las mujeres es la modificación de factores cognitivos y emocionales que podrían profundizar las condiciones de desventaja de las mujeres y acrecentar las situaciones de violencia. Esto deviene en que la construcción social del género es la base desde la cual mujeres y hombres construyen en colectivo y a nivel individual su subjetividad, la forma en que se relacionan con el mundo y el intercambio social. De tal manera que históricamente los varones han ostentado mayores posibilidades de realización en los planos social, económico, político y educativo; en consecuencia las mujeres han aprendido culturalmente que les corresponde un papel secundario (reproductivo) y pasivo en las distintas esferas de la vida social. Por ello, a fin de lograr una efectiva prevención de la violencia se requiere remover las estructuras, trastocar la construcción social de los géneros, fomentar la cultura de respeto a favor de las mujeres y, en general, de todas las personas. En razón de ello se deben realizar labores que propicien una revisión crítica de la sociedad, del papel que les ha sido asignado a las mujeres y a los hombres, un mayor conocimiento sobre los derechos humanos de las mujeres en lo particular y por parte de toda la población en general, así como impulsar acciones que permitan generar en las mujeres conciencia sobre tales derechos (por ejemplo, acciones de sensibilización).

Asimismo, se requiere que la población perciba plausible alcanzar adecuados niveles de procuración de justicia, para lo cual es necesaria la existencia de marcos normativos estatales actualizados y armonizados en materia de violencia contra las mujeres. Este componente resulta esencial en el abordaje de la violencia contra las mujeres, pues con ello se contribuye a que la atención sea configurada desde una perspectiva integral de acceso a una vida digna libre de violencia y no sólo como la atención del evento o situación de violencia.

En ese sentido para lograr la actualización y armonización de los marcos normativos estatales es necesario, entre otros elementos, contar con voluntad política por parte de los gobiernos. El posicionamiento en la agenda pública del tema de la violencia contra las mujeres y la visibilización como un problema de interés social se puede lograr en la medida en que las administraciones estatales se apropien de este tema como una reivindicación de derechos y una exigencia social que desde la ética pública resulta inaplazable. Las administraciones locales que coloquen entre sus prioridades institucionales la promoción de espacios libres de violencia (familiar, laboral, comunitario e institucional) podrían incentivar un mayor número de denuncias relacionadas con

violencia contra las mujeres. De acuerdo ENDIREH 2011, 18.7 millones de mujeres de 15 años y más (43.9% del total) tuvieron algún incidente de cualquier tipo de violencia de las cuales sólo 1.4% pidió ayuda a alguna autoridad.

La observancia puntual del marco normativo nacional e internacional en materia de violencia contra las mujeres desprende necesariamente la puesta en marcha de servicios especializados para la adecuada atención de las mujeres en situación de violencia. Con ello se habilita la oferta de mecanismos para solicitar auxilio en situaciones de emergencia, para la detección de casos de violencia, entre otros servicios especializados. Para lo cual es necesaria la elaboración de protocolos específicos de detección, prevención y atención y de oferta institucional con una base común y que propicie el establecimiento de acuerdos de colaboración entre instituciones.

Asimismo, es importante que exista una adecuada calidad en los servicios especializados que se base en un alto nivel de formación y profesionalización de las y los servidores públicos relacionados con la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Por ello es necesario impulsar la capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres y en materia de género para el personal que brinda los servicios por áreas de especialidad, así como promover acciones de sensibilización, que incentiven el acceso a la oferta institucional existente y se propicia una mayor demanda contribuyendo a consolidar este tema como un asunto de interés público y gran relevancia social.

En tal sentido, también se requiere un alto nivel de formación especializada de las y los impartidores de justicia, para lo cual sería necesario desarrollar acciones de capacitación especializada dirigida al personal de las instancias de procuración de justicia. La calidad de la atención de las mujeres en situación de violencia no se circunscribe sólo a la atención efectiva del evento violento, sino también involucra la consecución de medidas judiciales para concretar actos reparadores, con ello se cristaliza el papel de las instituciones pública como instancias garantes y tutelares de los derechos de las mujeres.

Además de lo anterior, es indispensable contar con una adecuada infraestructura para la prestación de servicios especializados, toda vez que los servicios que no suceden en condiciones dignas, con las medidas de confidencialidad y de seguridad requeridas, se constituyen en vías para la violencia institucional y pueden representar factores contrarios al adelanto de las mujeres. En ese mismo sentido se requiere generar modelos con instrumentos de monitoreo y seguimiento que permitan la evaluación continua de la capacidad institucional en los servicios especializados a fin de implementar mecanismos de mejora continua.

El disminuir la violencia contra las mujeres permitirá reducir la prevalencia de daños a la salud de las mujeres por situaciones de violencia y una mayor inclusión social de este sector de la población, así

como una transformación de las relaciones entre hombres y mujeres en donde prevalezca el respeto de los derechos humanos de las mujeres, con ello se contribuirá a la construcción de una sociedad igualitaria en el ejercicio de sus derechos sociales, que favorezca la reproducción intergeneracional de respeto, la disminución de los niveles de violencia, la reparación del tejido social, un mayor desarrollo humano y social y la reducción de la prevalencia de daños a la salud de las mujeres.

Alternativa de solución al problema

La adhesión de México a los principales instrumentos internacionales que respaldan los derechos humanos de las mujeres ha permitido elaborar políticas nacionales tendientes a la prevención y atención de la violencia de género, a través de acciones, disposiciones y condiciones legales, jurídicas y administrativas que permitan brindar garantías para la seguridad e integridad física y psicológica de las mujeres, un desarrollo igualitario entre mujeres y hombres y garantizar el ejercicio de la libertad de las mujeres.

Como muestra de ello, el Estado Mexicano ha promulgado diversos instrumentos jurídicos que reconocen los derechos humanos de las mujeres, como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que tiene por objeto establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Asimismo, establece la obligación del gobierno federal para establecer acciones y estrategias de política integral para promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y una cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres.

No obstante, la formulación y cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de violencia contra las mujeres requiere de la participación de las instituciones de los tres órdenes de gobierno en coordinación con instancias sociales y privadas, cada una en sus propios ámbitos de competencia, por lo que este instrumento jurídico rector ha establecido las atribuciones correspondientes en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

De esta manera, a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde: fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género, para garantizarles una vida libre de violencia; coadyuvar en la promoción de los Derechos Humanos de las mujeres; formular la política de desarrollo social del estado considerando el adelanto de las mujeres y su plena participación en todos los ámbitos de la vida; realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de

exclusión y de pobreza; promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género y **promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.**

Por otro lado, el Reglamento que se desprende de esta LGAMVLV establece, para la articulación de la Política Nacional Integral en la materia, los grandes ejes de acción que serán implementados a través de los Modelos correspondientes. Estos ejes de acción se encuentran señalados en el Artículo 4 de dicho reglamento y son caracterizados de la siguiente manera:

- I. **Prevención:** Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno con la participación social, generen condiciones idóneas a efecto de erradicar la violencia y cualquier forma de discriminación hacia la mujer, en los ámbitos público y privado, y modifiquen los patrones de comportamientos sociales y culturales basados en estereotipos de hombres y mujeres;
- II. **Atención:** Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno brinden acceso a la justicia restaurativa a Víctimas y establezcan acciones y medidas reeducativas a los Agresores, con la debida diligencia y Perspectiva de Género;
- III. **Sanción:** Conjunto de estrategias para que los mecanismos judiciales y administrativos de los tres órdenes de gobierno establezcan las consecuencias jurídicas para el Agresor de la Violencia contra las Mujeres y asegure a las Víctimas y ofendidos el acceso efectivo a la reparación del daño, entendiendo ésta en un sentido repositivo y transformador, que comprenda la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y
- IV. **Erradicación:** Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno se coordinen de manera efectiva en la ejecución de los Ejes de Acción establecidos en las fracciones anteriores y en mecanismos de no repetición, abatimiento a la impunidad y remoción de los obstáculos que por acción u omisión del Estado genera Violencia contra las Mujeres, a fin de erradicar las prácticas, conductas, normas, costumbres sociales y culturales que menoscaben o anulen los Derechos Humanos de las Mujeres.

El análisis de los grandes ejes de acción de la política nacional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres permite asociar los objetivos que se desprenden del árbol que antecede, con dos grandes ejes: la prevención y atención, para con ello reconocer y priorizar los ámbitos de acción que con base en las atribuciones, objetivos y recursos de la SEDESOL son factibles de realizar.

Para ello, es necesario determinar en primera instancia los objetivos que actualmente se está buscando alcanzar:

Tipo	Objetivo	Acciones	Población Objetivo
Prevención	Mayor conocimiento de los derechos de las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de información y difusión masiva • Pláticas • Foros, conferencias • Círculos de lectura, cine-debate • Concursos • Actividades lúdicas y recreativas 	Mujeres y grupos de población que no cuentan con mecanismos específicos para el conocimiento de sus derechos.
	Conciencia de las mujeres sobre sus derechos	Sensibilización en materia de género, derechos humanos y violencia contra las mujeres	Mujeres y población en general
Atención	Apropiados mecanismos para solicitar auxilio en situaciones de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de atención telefónicos. • Oficinas de atención 	Mujeres y en situación de violencia y las personas allegadas
	Ampliación de la oferta institucional para la atención de casos de violencia contra las mujeres.	Establecimiento de acuerdos de colaboración entre instituciones.	Instituciones públicas o sociales.
	Mayor articulación de la oferta institucional para la atención de la violencia contra las mujeres	Establecimiento de acuerdos de colaboración entre instituciones.	Instituciones públicas o sociales.
	Mujeres en situación de emergencia por situaciones de violencia cuentan con servicios de acogida	Apoyo a refugios de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de otras instancias públicas.	Mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos.
	Empoderamiento económico de las mujeres víctimas de violencia	Capacitación para el trabajo Apoyo a proyectos productivos Gestión de servicios de bolsa de trabajo.	Mujeres en situación de violencia que son atendidas en las Unidades especializadas.

Tipo	Objetivo	Acciones	Población Objetivo
Fortalecimiento de las capacidades de prevención y atención de las IMEF	Alto nivel de formación de los impartidores de justicia en materia de violencia contra las mujeres	Capacitación Sensibilización	Personal de las instancias de procuración de justicia Mujeres en situación de violencia.
	Alto nivel de profesionalización del personal del servicio público en cuanto a la violencia contra las mujeres	Capacitación Sensibilización	Personal de los tres niveles de gobierno que imparte acciones preventivas y de atención
	Marcos normativos estatales actualizados y armonizados en cuanto a la violencia contra las mujeres	Mesas de trabajo interinstitucional Foros	Población en general y las instituciones involucradas en las acciones de prevención atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
	Diagnóstico y estudio especializados sobre la situación de violencia contra mujeres en la entidad.	Estudios e investigaciones. Diagnósticos estatales, regionales y por sectores de población.	Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF).

Como bien se observó con anterioridad, la violencia contra las mujeres es un problema multidimensional y multifactorial que no puede verse de manera aislada, por lo que si bien su diagnóstico debe prever todas las variables tanto en materia de prevención, atención y sanción, no obstante, se deben focalizar acciones a partir de la distribución de responsabilidades en la Administración Pública Federal, que correspondan con las atribuciones delimitadas para cada instancia a fin de potenciar esfuerzos y evitar duplicar acciones que reduzcan el efecto de los recursos destinados para enfrentar dicha problemática.

En ese sentido y a partir del análisis de las atribuciones de la SEDESOL en la materia, enunciadas con anterioridad, se han identificado dos ejes de acción y objetivos de la LGAMVLV que van más allá de las competencias de la SEDESOL y el INDESOL: el ámbito de la sanción, que involucra la ejecución de modelos de sanción mediante las instancias jurídicas competentes; y el ámbito de la

erradicación, que supondría la suma de las políticas públicas que el Estado Mexicano en su conjunto pondría en marcha para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la materia.

Figura 7. Ámbitos de incidencia por responsabilidades institucionales



Ahora bien, de acuerdo con este mismo análisis se identifican dos ejes de acción a través de los cuales la SEDESOL puede contribuir en la disminución de los “Altos niveles de violencia contra las mujeres”, que son la promoción y apoyo de acciones de **prevención** y **atención** de la violencia contra las mujeres, toda vez que ambos ejes están en el ámbito de su competencia y atribuciones.

Es por lo anterior que el objetivo central de la presente propuesta de atención se centra en “**Prevenir y atender la violencia contra las mujeres**”

Si bien a la fecha no se han publicado los Modelos a los que se refiere el Reglamento de la LGAMVLV, se tiene una perspectiva operativa sobre las implicaciones de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres que se desprende de las acciones implementadas a la fecha²⁸. Para efectos del presente documento se asume en términos generales las siguientes definiciones:

Prevención.- No sólo entendida como acciones que procuren evitar la violencia antes de su ocurrencia, como pueden ser medidas de información, difusión y promoción de los derechos humanos de las mujeres, la detección temprana y oportuna de las posibles víctimas y perpetradores, sino también las acciones que permitan aminorar los factores de riesgo, a efecto de tratar de impedir

²⁸ Para desarrollar este punto se consultó la versión electrónica de Modelos de Atención y Prevención que diversas instancias públicas y sociales han desarrollado para la puesta en marcha de servicios especializados para mujeres en situación de violencia. Ver http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Pag_cat_libre_art482.php?criterio=modelo&tipo=PAIMEF&search=Busqueda, consultado el 08/05/2014.

su reproducción y contribuir a modificar las dinámicas sociales, con lo cual se disminuyen los factores que generan situaciones violentas y potencia aquellos que pueden contribuir a la protección de los grupos con mayor incidencia o riesgo de victimización.

Atención.- se refiere al conjunto de acciones y servicios que permiten dar una repuesta inmediata a las víctimas después de que el evento de violencia haya ocurrido con el objeto de aminorar el daño y evitar consecuencias fatales, tales como: la atención médica, asesoría jurídica, tratamiento psicológico, servicios de protección y albergue entre otros.

La literatura especializada en materia de género, da cuenta que los esfuerzos gubernamentales para el adelanto de las mujeres han buscado la creación y el fortalecimiento de mecanismos institucionales que para formular e implementar políticas públicas dirigidas a facilitar y concretar el adelanto de las mujeres y/o la equidad de género. En el caso mexicano es la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres el primer ordenamiento que pone en agenda institucional la creación y operación de estos mecanismos. El artículo 15 de esta ley (fracción II) señala que le corresponde a las y los titulares de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que, se ocupen del adelanto de las mujeres en los Estados y el Distrito Federal.

Estos mecanismos son las instancias públicas o gubernamentales especializadas que tienen, entre otras tareas institucionales, la promoción y operación de acciones dirigidas a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, conforme a sus competencias y atribuciones. Es así que en el artículo 36, de la LGAMVLV, se establece que estos mecanismos formarán parte integral del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Con el paso del tiempo estos mecanismos han sido conocidos como las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF).

Ahora bien, se considera que la mejor alternativa para promover acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres es mediante el apoyo de proyectos que desarrollan las IMEF, debido a que los costos por la generación de servicios especializados son menores para un programa, en tanto que los costos de representación son absorbidos por las IMEF. Además, la estrategia de cobertura se establece con mayor y mejor información, lo cual puede generar que los servicios se implementen en donde son más necesarios. Asimismo, los recursos disponibles pueden ser potenciados debido a que tanto el programa como las IMEF aportan para la puesta en marcha de servicios de atención y acciones de prevención.

Estas instancias juegan un papel fundamental en la configuración de las políticas que a nivel local los gobiernos estatales promueven para que las mujeres accedan a una vida libre de violencia. En gran medida son instancias articuladoras de instituciones públicas, privadas y sociales cuyo objetivo es disminuir la violencia contra las mujeres; fungen como promotoras y en la mayoría de los casos operadoras de acciones para combatir este problema.

La creciente visibilidad y presencia de las IMEF en las entidades federativas les han permitido adquirir un estatus institucional preponderante en la política de género, adquiriendo autonomía y acceso a espacios de toma de decisiones, logrando con ello arraigo y aceptación como agentes de cambio para que la política pública federal dirigida a prevenir y atender la violencia contra las mujeres pueda llegar de manera directa.

De acuerdo con el artículo 41 del Reglamento Interior de la SEDESOL, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Promover, impulsar y coordinar acciones de capacitación, formación, asesoría, investigación e información, dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a tareas de desarrollo social y superación de la pobreza.
- Promover la integración de la perspectiva de género en los programas de desarrollo social;
- Diseñar y aplicar modelos que permitan combatir las causas estructurales que generan condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad frente a los delitos en materia de trata de personas con especial referencia a la pobreza, marginación y la desigualdad social, y
- Fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las víctimas y coadyuvar en su promoción.

La vocación pública del INDESOL está centrada en la generación de espacios de interlocución entre las instancias públicas, organismos sociales, instancias académicas y el sector privado para promover el análisis, la disertación y la gestión del conocimiento que en materia de desarrollo social demanda la necesidad de abordar las distintas problemáticas sociales, entre ellas, la igualdad de género, los derechos humanos y la violencia contra las mujeres, abordaje que se facilita expresamente a través el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).

Matriz de Marco Lógico

Considerando que el objetivo central que se busca es prevenir y atender la violencia contra las mujeres para “Disminuir los altos niveles de violencia contra las mujeres” y delimitando que las acciones que se pueden realizar conforme las atribuciones de la SEDESOL y el INDESOL son aquellas en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, a través de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas en conjunto con otras instancias que puedan participar en colaboración con éstas, se considera que el **objetivo específico** (equiparable al propósito del Programa) debe ser **“Prevenir y atender la violencia contra las mujeres por medio de las acciones que promueven y operan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con diversas instancias públicas y sociales”**. Asimismo, al ser el fin último que se persigue “Una Sociedad igualitaria en el ejercicio de sus derechos sociales”, el **objetivo general del Programa** (equivalente al fin del Programa) es **“Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria a través de acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir la violencia contra las mujeres”**.

Una vez que se ha identificado que el objetivo central que es competencia de la SEDESOL y el INDESOL, a través de las IMEF, se enfoca en la prevención y atención, se identifican los aspectos más importantes a través de la Matriz de Marco Lógico donde se describe y determina la relación lógica entre los distintos ámbitos de acción conforme las competencias mencionadas en el apartado anterior, permitiendo entender y mejorar la lógica interna y el diseño del programa.

Nivel	Objetivo	Propuestas de Indicador(es)	Medio(s) de verificación
Fin	Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria a través de acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir la violencia contra las mujeres. (Estratégico- Eficacia- Triannual).	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja. (Estratégico- Eficacia- Triannual). 	ENDIREH
		<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de Mujeres que perciben igualdad de los roles masculino y femenino en los hogares (Estratégico- Eficacia- Triannual). 	ENDIREH

Propósito	Las mujeres en situación de violencia son beneficiadas con servicios de prevención y atención que operan y promueven las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con instituciones públicas y sociales.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de Mujeres de 15 años y más que experimentaron violencia física o sexual a lo largo de la relación con su última pareja y acudieron por ayuda a algún Instituto de la Mujer. 	ENDIREH
		<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de Mujeres de 15 años y más que experimentaron violencia física o sexual a lo largo de la relación con su última pareja y no acudieron por ayuda a alguna instancia. 	ENDIREH
Componente	Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para la implementación de acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, otorgado.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de proyectos de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) apoyados en el período establecido 	Cuestionario de Fortalecimiento Institucional de las IMEF (INDESOL).
		<ul style="list-style-type: none"> • Número de servidores(as) públicos y especialistas de otros sectores capacitados(as) en materia de violencia contra las mujeres durante el ejercicio fiscal en curso, con el apoyo del PAIMEF en las entidades federativas. 	Informes Trimestrales
		<ul style="list-style-type: none"> • Personas de la población en general en las entidades federativas beneficiadas con servicios de prevención de la violencia contra las mujeres, brindados por las IMEF en el ejercicio fiscal en curso con apoyo del PAIMEF. 	Informes Trimestrales

		<ul style="list-style-type: none"> Mujeres beneficiadas por los servicios especializados de prevención y atención de la violencia contra las mujeres brindados en las Unidades que crean y fortalecen las IMEF con apoyo del PAIMEF, durante el ejercicio fiscal en curso. 	Informes Trimestrales
		<ul style="list-style-type: none"> Unidades de atención especializada apoyadas por el PAIMEF, en las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal en curso. 	Informes Trimestrales
	Acciones estratégicas para el fortalecimiento institucional de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, realizadas	<ul style="list-style-type: none"> Convenios de coordinación suscritos para la creación y consolidación de sinergias en materia de atención y prevención de la violencia contra la mujer. 	Informes Trimestrales
		<ul style="list-style-type: none"> Acciones de profesionalización para prevenir y atender la violencia contra las mujeres realizadas por el PAIMEF. 	Informes Trimestrales
		Índice de Fortalecimiento Institucional de las IMEF para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.	Informes Trimestrales

Población objetivo y criterios de elegibilidad

La población objetivo es definida como un subconjunto de la población potencial que un programa gubernamental busca atender en el corto o mediano plazo, considerando las limitaciones presupuestarias e institucionales existentes. Sin embargo, a pesar de que la capacidad instalada para el abordaje integral de esta problemática a nivel nacional aún es incipiente, sería contrario a la ética pública y a los compromisos institucionales del Estado Mexicano, así como a la propia

LGAMVLV, restringir o acotar el acceso de las mujeres a los servicios especializados de atención disponibles.

Aunado a lo anterior, se tiene que uno de los principales obstáculos para la eliminación de la violencia de género que padecen las mujeres es que la cultura patriarcal y la predominancia masculina se encuentran “normalizadas” e “integradas” al imaginario social como naturales y socialmente aceptables. Por ello a pesar de que muchas mujeres reconocen haber padecido algún evento de violencia no necesariamente lo externalizan para buscar ayuda de instancias públicas.

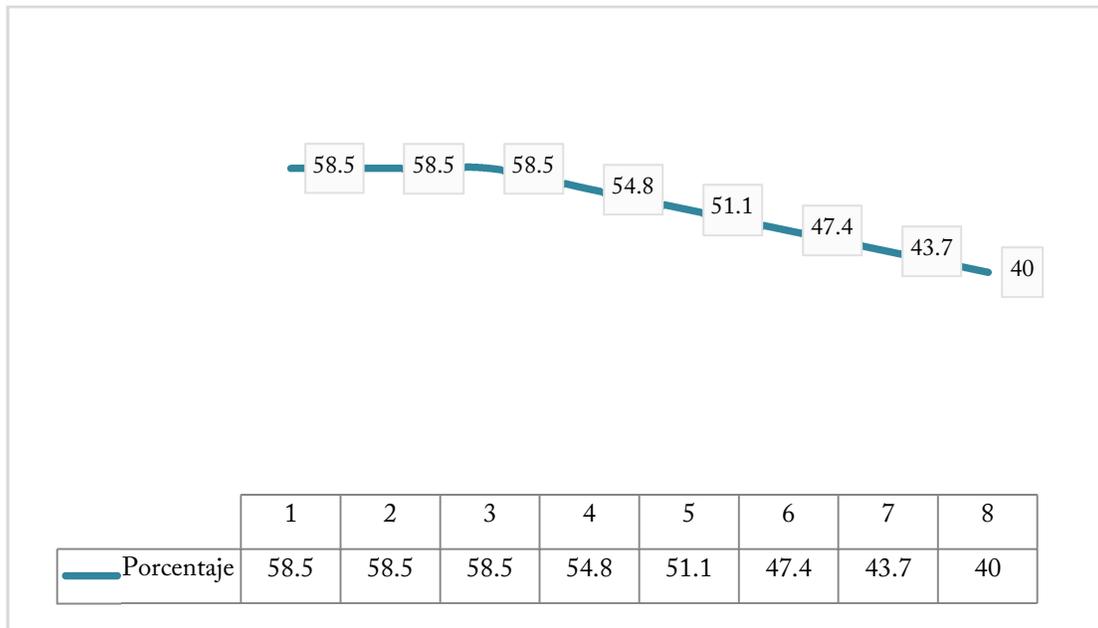
Como se observa en el apartado de diagnóstico, el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como problema social, como delito y como materia de las instituciones públicas aún es incipiente; en gran medida es por ello que a pesar de las graves consecuencias que tiene en la vida de las mujeres se tiene escasa denuncia y poca demanda de servicios. Por lo que para efecto de la presente propuesta de atención, la población potencial es igual que la población objetivo, toda vez que no puede restringirse el acceso a los servicios de prevención que puedan evitar oportunamente los efectos perjudiciales de la violencia de género, ni tampoco a la atención que debe darse con una perspectiva integral, con calidad, calidez, como una política social reivindicatoria de derechos. Por lo anterior, la población objetivo es **“Mujeres en situación de violencia”**.

La actualización de las poblaciones potencial y objetivo está sujeta a la disponibilidad de información estadística, cuya fuente principal de información es la ENDIREH. La actualización de la encuesta no es recurrente, vale la pena mencionar que la primera encuesta se realizó en 2003, la segunda tres años después (2006), la tercera y última encuesta cinco años más tarde (2011); hasta el momento el INEGI no ha determinado públicamente la periodicidad oficial para levantar la información. Una vez que la información estadística se encuentre disponible, la actualización de las poblaciones se puede llevar a cabo.

Dada la complejidad inherente a la medición de la violencia que padecen las mujeres por cuestiones de género, para realizar la proyección de la población potencial y objetivo, y con la finalidad de trazar un posible escenario, se considera la proyección poblacional del Consejo Nacional de población (CONAPO) y se mantiene la proporción de mujeres en situación de violencia (58.4%) en los primeros años. Posteriormente se propone un supuesto sobre la disminución gradual de la misma, toda vez que en el marco de la planeación nacional, la erradicación de la violencia contra las mujeres es una tarea central de la política social.

La evolución de la población en situación de violencia se observa en siguiente gráfica.

Gráfica 22. Proyección de la evolución de la población objetivo de 2011-2018



Fuente: Dirección General de Análisis y Prospectiva de la SEDESOL, con proyecciones poblacionales de CONAPO.

Cobertura

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ordenamiento normativo fundamental en la materia, la violencia contra las mujeres se define como cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público (Artículo 4, fracción IV).

El artículo 6 de la misma Ley señala que los tipos de violencia son:

- La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;
- La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;

- La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- Violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; y
- La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

En ese mismo ordenamiento, el Título II señala las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres, a saber:

- Violencia familiar
- Violencia laboral
- Violencia docente
- Violencia comunitaria
- Violencia institucional

Debido a que la presente propuesta de atención considera acciones en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres y de acuerdo con la literatura especializada en la caracterización de los tipos, formas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres que antecede, habría que decir que todas las mujeres son susceptibles de ser víctimas de violencia. Si bien se han identificado diversos factores que potencian y agravan estas situaciones, no existen factores determinantes que puedan ser relacionados con un perfil específico que coloque a las personas en una situación particularmente susceptible de padecer un evento de violencia por cuestiones de género.

Por ende, las IMEF no deben discriminar o restringir la atención de un sector particular, por lo que se estima adecuado que la cobertura sea nacional dado que las 32 IMEF están en posibilidades de

participar a través de la ejecución de proyectos en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, en cada entidad federativa donde operan.

Las características particulares que envuelven la intervención del programa a través de la ejecución de proyectos por parte de las IMEF demanda que la estrategia de cobertura se centre de manera particular en las acciones que se realizan para contribuir a la disminución de la violencia contra las mujeres a través de la prevención y atención.

Ello implica un proceso de amplia colaboración entre el programa y las IMEF para el diseño de estrategias, en el que se consideren acciones relacionadas con los mecanismos que permitan hacer llegar los servicios y recursos a un mayor número de personas beneficiarias. Estos mecanismos deben contemplar los siguientes aspectos:

- Flexibilidad para que las mujeres en situación de violencia puedan acceder a diferentes servicios de atención que proveen las IMEF
- Generación de sinergias con instituciones públicas, privadas y sociales tanto para potenciar los recursos aplicados en los proyectos, pero principalmente para institucionalizar la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas
- Estrategias de promoción, difusión y reconocimiento de las IMEF y del PAIMEF en los estados con la finalidad de formar, orientar y sensibilizar a los diversos actores sociales que propicien un cambio cultural y social en la materia.

El conjunto de las estrategias que se diseñen en colaboración con las IMEF deben mostrar cualitativamente, en el largo plazo la disminución de las brechas existentes en la población objetivo y atendida.

Tipos y montos de apoyo

El Programa otorga recursos monetarios a las IMEF participantes para la ejecución de proyectos anuales que implementen acciones específicas dirigidas a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Adicionalmente realiza acciones estratégicas para el fortalecimiento institucional de las IMEF en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, realizadas a nivel central por el INDESOL, en su carácter de instancia responsable de la operación del Programa.

Cada una de las IMEF debe presentar un proyecto que considere acciones para la prevención, atención y el fortalecimiento institucional para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, para poder recibir los recursos del programa.

Conforme el análisis de objetivos y atribuciones, las acciones que realicen las IMEF a través de la ejecución de los proyectos se enmarcarán en las siguientes vertientes:

- Acciones tendientes a fortalecer la coordinación y articulación estratégica entre las diversas instancias públicas y sociales para institucionalizar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas.
- Acciones y prácticas de prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general a fin de propiciar los cambios culturales y sociales necesarios para lograr la erradicación de la violencia.
- Atención especializada a las mujeres desde la perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos.

A continuación se enumeran líneas de acción o intervención que se desprenden de las vertientes mencionadas, mismas que no son excluyentes ni limitativas para el desarrollo de acciones en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, pero que presentan un panorama de la posibilidad de acciones que se pueden emprender para incidir en la disminución de la violencia contra las mujeres.

Cuadro 17. Vertientes del Programa

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
<p>Acciones tendientes a fortalecer la coordinación y articulación estratégica entre las diversas instancias públicas y sociales para institucionalizar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas.</p>	<p>Creación y consolidación de sinergias interinstitucionales e intersectoriales que impulsen la agenda y la política pública en la materia, tanto en la entidad federativa como en sus municipios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y suscribir Protocolos Interinstitucionales para la atención de mujeres en situación de violencia en instancias de procuración de justicia, para la intervención policial, entre otros. • Apoyar y fomentar la vinculación de las diferentes instancias (Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones Académicas; Instituciones Públicas de los tres órdenes de gobierno) para la implementación de acciones conjuntas en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. • Establecer convenios de colaboración con gobiernos municipales que refuercen el acercamiento a la población, de los servicios de prevención y atención.
	<p>Promoción de la armonización legislativa en materia de violencia contra las mujeres y su cumplimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar propuestas de armonización y actualización legislativa mediante la promoción de espacios de análisis y discusión jurídica-social (mesas, comités, grupos, consejos).
	<p>Planeación y desarrollo organizacional para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular e implementar marcos metodológicos, de planeación y programación para prevenir y atender la violencia contra las mujeres tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas Estatales y Municipales para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. ✓ Planeación estratégica.

²⁹ Los ejemplos de las acciones que se presentan no son excluyentes de otras propuestas que presente la IMEF.

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas institucionales. ✓ Estrategias de intervención focalizadas. ✓ Manuales de organización. ✓ Manuales de procedimientos. ✓ Programas de seguridad y protección civil para refugios y centros de atención.
	<p>Procesos de capacitación, formación, actualización y profesionalización para los actores sociales y públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar procesos de concientización y capacitación (cursos, talleres, diplomados, certificación, entre otros) al funcionariado de las instancias de procuración de justicia en temas tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Protección de víctimas ✓ Procesos de conciliación en el marco de la Ley General de Víctimas. ✓ Trata de personas, priorizando a mujeres y niñas. ✓ Órdenes de protección. ✓ Alerta de género. ✓ Femicidio. • Realizar acciones de especialización y sensibilización dirigidas a los diversos actores públicos y sociales que participan en los procesos de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, entre otros: Organizaciones de la Sociedad Civil, promotoras/es comunitarias/os, líderes sociales, dependencias de los tres órdenes de gobierno, del poder judicial, legislativo y ejecutivo, magisterio e instituciones educativas, Instituciones académicas, medios de comunicación, entre otros. • Generar espacios de análisis, discusión y reflexión especializada: Mesas de trabajo, foros, seminarios,

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
		<p>encuentros, congresos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo asesorías especializadas para profesionalización en la materia.
	<p>Gestión del conocimiento e información especializada.³⁰</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular documentos especializados en materia de violencia de género y contra las mujeres tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Investigaciones, evaluaciones, estudios, diagnósticos, mapas de riesgo georreferenciados. ✓ Modelos, protocolos y metodologías de intervención. ✓ Protocolos de argumentación estratégica, Guías para la atención especializada a partir de la recuperación de buenas prácticas. ✓ Sistemas de información, Bancos de datos, Bases de datos, Plataformas, Expedientes electrónicos, Páginas electrónicas, etc. ✓ Estrategias institucionales de comunicación social para prevenir la violencia contra las mujeres. ✓ Memorias, Informes, levantamiento de encuestas locales. • Apoyar la integración de espacios de documentación y consulta especializada, tales como: <p>Archivo institucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Centros de información y documentación.

³⁰ Para la elaboración de esta línea de acción se considera a los grupos de mujeres que se encuentran en diversas situaciones de vulnerabilidad, tales como: las mujeres indígenas, afrodescendientes, niñas, adolescentes y adultas mayores, discriminadas por su orientación sexual, aquellas que viven en situación de pobreza, analfabetas funcionales, mujeres refugiadas y desplazadas, víctimas de conflictos armados o situaciones de violaciones sistemáticas de derechos humanos, las mujeres que se encuentran privadas de su libertad, mujeres con discapacidad, las mujeres trabajadoras del hogar y las mujeres en situación de prostitución/trabajo sexual.

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Colecciones especializadas.
<p>Acciones y prácticas de prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general conforme a las características sociodemográficas y necesidades particulares, con prioridad a las personas en situación de</p>	<p>Difusión, promoción y orientación acerca de la violencia contra las mujeres para los diferentes sectores de la población.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo espacios de interlocución y acompañamiento especializado, tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Observatorios Ciudadanos. ✓ Conversatorios y talleres Interactivos. ✓ Programas de acompañamiento y Mejora ✓ Comités de participación social. • Realizar campañas de información y difusión masiva con actividades tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Jornadas interinstitucionales y Ferias de servicios. ✓ Actividades (pláticas, foros, conferencias, encuentros, entre otros). ✓ Espacios en medios de información (cine, radio, televisión, páginas de internet y medios impresos). • Diseñar y reproducir materiales de difusión o de apoyo didáctico, tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Textos impresos (libros, revistas, folletos, trípticos, dípticos, volantes). ✓ Artículos promocionales. ✓ Herramientas y materiales didácticos. ✓ Audiovisuales. • Promover una vida libre de violencia mediante actividades lúdicas, artísticas y culturales, entre otras: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Círculos de lectura, poesía, canciones, cuento, pintura, danza y elaboración de artesanías.

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
vulnerabilidad, exclusión, discriminación, marginación y pobreza, a fin de propiciar los cambios culturales		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Teatro, Pantomima, títeres y marionetas, etc. ✓ Ciclos de Cine-debate. ✓ Concursos: Narrativa, Buenas prácticas; etc. ✓ Exposiciones, displays, etc. ✓ Juegos tradicionales: Lotería, Sopa de letras, Serpientes y escaleras, Trivias, etc.
y sociales necesarios para lograr la erradicación de la violencia.	Formación y sensibilización de los diversos sectores sociales en materia de género, derechos humanos de las mujeres y violencia contra las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar procesos de formación o capacitación (talleres, cursos, seminarios y diplomados) dirigidos a la población en general o dirigidos en particular a un grupo de población específico, tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Poblaciones juveniles ✓ Niñas y niños ✓ Comunidades indígenas ✓ Personas adultas mayores ✓ Personas con discapacidad • Desarrollar Procesos vivenciales de concientización y sensibilización en temas tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reeducación de agresores. ✓ Talleres de empoderamiento de mujeres. ✓ Educación para la paz y la resolución no violencia de conflictos ✓ Masculinidades.
	Interacción con actores sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo a promotoras comunitarias para el acercamiento a la población de los servicios de

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
	para la prevención de la violencia contra las mujeres.	<p>atención especializada que brindan las IMEF.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a las Casas de la Mujer Indígena mediante el suministro de recursos materiales y humanos para que realicen acciones de prevención de la violencia contra las mujeres en comunidades indígenas. • Contribuir a la participación de estudiantes universitarios/as en actividades de promoción de una vida libre de violencia en las comunidades. • Realizar brigadas de prevención de la violencia contra las mujeres en conjunto con organizaciones de la sociedad civil.
<p>Atención especializada a las mujeres, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas, en situación de violencia, desde la perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos, el desarrollo humano</p>	<p>Creación y apoyo de servicios especializados e integrales de atención (jurídicos, psicológicos, trabajo social y derivación médica) de las IMEF y de las diversas instituciones gubernamentales y sociales involucradas en esa materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Centros de Justicia para Mujeres. ▪ Servicios de atención externa (SAE): ▪ Servicios de alojamiento, protección y atención 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover un sistema de atención y protección a mujeres víctimas y/o en situación de riesgo en coordinación con los municipios, las organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos públicos y privados, en los siguientes tipos de servicios de atención: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Centros de Justicia para Mujeres (CJM). <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de la operación mediante equipamiento y apoyo con recursos humanos para la atención especializada de mujeres en situación de violencia. ✓ Servicios de atención externa (SAE) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo para la creación o el fortalecimiento de unidades mediante el equipamiento y el apoyo con recursos humanos para la atención especializada de mujeres en situación de violencia, en las modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Centros de Atención • Módulos de orientación y ventanillas de información • Líneas telefónicas

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
y la interculturalidad	(SAPA):	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de Prevención Itinerantes (Móviles) • Centro de Atención Itinerante ✓ Servicios de alojamiento, protección y atención (SAPA) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo para la creación o el fortalecimiento de unidades de alojamiento y protección mediante la dotación de recursos materiales para la operación, equipamiento, así como el apoyo con recursos humanos para la atención especializada de mujeres en situación de violencia, en las modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Refugios • Casas de emergencia • Casas de tránsito • Habitaciones de emergencia • Albergues
		<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la creación o el fortalecimiento de espacios municipales para brindar intervención primaria (preventiva) y la identificación de casos que requieran ser canalizados a los servicios de atención externa (SAE), de alojamiento y protección (SAPA) o a los Centros de Justicia para Mujeres (CJM), tales como: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Áreas de Atención en las Instancias Municipales de la Mujer ✓ Casas de la Mujer Indígena ✓ Centros Comunitarios

Vertiente	Líneas de acción o intervención	Ejemplos de acciones ²⁹
	Acciones para la promoción de la autonomía económica y empoderamiento de las usuarias de los servicios especializados de atención.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar talleres de capacitación para el desarrollo de habilidades y destrezas laborales o productivas en las mujeres atendidas por los servicios especializados. • Desarrollar la gestión de servicios para el bienestar social y la inserción a la comunidad de las mujeres en situación de violencia, tales como: la gestión de microcréditos, becas, vivienda, bolsas de trabajo, educación abierta, servicios de salud, entre otros, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial. • Apoyar proyectos productivos para mujeres en situación de violencia que hayan sido atendidas en las unidades de atención operadas o promovidas por las IMEF con recursos del PAIMEF.
	Procesos judiciales y administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo económico a las mujeres víctimas de la violencia de género en los procesos judiciales y administrativos que tengan como propósito el acceso a la justicia y la reparación del daño, conforme a los marcos jurídicos correspondientes, mediante la aplicación de recursos para solventar: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Trámites del proceso. ✓ Pago de alimentos, hospedaje y traslados emergentes. ✓ Vales de despensa, tarjetas telefónicas, papelería y mensajería.
	Contención emocional y autocuidado del personal.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar procesos de contención emocional para el personal que brinda la atención especializada a mujeres en situación de violencia, mediante: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Terapia individual y grupal. ✓ Grupos de autoayuda con facilitador(a). ✓ Programas de autocuidado.

El monto a distribuir por el programa está sujeto a la partida presupuestal que en lo específico etiquete el congreso para la operación del mismo. No obstante, los recursos monetarios distribuibles entre las IMEF participantes deben considerar la problemática que existe en las entidades federativas, acordes con los objetivos del programa, así como el desempeño de las IMEF durante ejercicios anteriores.

Lo anterior permite integrar factores como la proporción de mujeres en situación de violencia que prevalece en las entidades federativas, las mujeres en situación de pobreza, los municipios que por sus características socioeconómicas y niveles de marginación sean prioridad nacional, así como la dispersión poblacional. Por otro lado, permite considerar la evaluación de la gestión de los proyectos de las IMEF y el fortalecimiento de las IMEF para el desarrollo de los proyectos de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Criterios de selección

Dado que la prevención y atención se realiza a través de los proyectos ejecutados por las IMEF y con el objeto de elegir los proyectos que permitan generar los mejores resultados se presenta en el siguiente esquema los criterios mínimos que debe atender los proyectos de las IMEF:

Criterio de selección	Objetivo
<p>Apegarse a los principios internacionales en la materia y la normatividad nacional, tales como: La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará); la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; la Ley General de Desarrollo Social; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley General de Víctimas; Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos</p>	<p>Que los proyectos guarden congruencia con la definición del programa y con los compromisos nacionales e internacionales suscritos por el Estado Mexicano en la materia.</p>
<p>Estar planteado desde la perspectiva de género, los derechos humanos de las mujeres, el desarrollo humano y la interculturalidad.</p>	<p>Que los proyectos tengan una base conceptual y metodológica homogénea y acorde al marco</p>

Criterio de selección	Objetivo
	normativo de la materia.
Explicar la alineación del proyecto al Programa Estatal o institucional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Que el proyecto se desprenda como unidad operativa de un marco de actuación pública de mayor alcance y no como acción única y aislada.
Contener objetivos y metas medibles, así como las acciones que se requieran para alcanzarlas.	Impulsar la gestión para resultados a fin de eficientar la aplicación de recursos públicos.
Priorizar la atención de mujeres y personas cercanas en situación de vulnerabilidad, exclusión social o discriminación, marginación y pobreza	Potenciar los beneficios de los subsidios para las poblaciones vulneradas en sus derechos a diferentes niveles.
Basar la elaboración del proyecto en diagnósticos, encuestas, resultados de la ejecución de proyectos anteriores, investigaciones u otras fuentes de información institucionales o académicas sobre la situación de la violencia contra las mujeres, a nivel estatal o regional.	Que los proyectos, en tanto que son unidades operativas de una política más amplia, contribuyan a la solución de problemáticas puntualmente identificadas.
Dar cuenta de la articulación o coordinación con actores e instancias públicas, privadas, académicas y sociales, que guarden congruencia con el marco normativo del Programa, a través de convenios, acuerdos y otros instrumentos institucionales, en el marco de una agenda de desarrollo social y de equidad de género.	Que los proyectos se sumen a un entramado institucional o que lo promueva como parte de una estrategia de interacción más amplia.
Incluir acciones de acompañamiento a las Instancias Municipales de las Mujeres, para implementar coordinadamente acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.	
Considerar la complementariedad del apoyo solicitado con otros apoyos o programas estatales y federales para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.	
Especificar la participación de la Entidad Federativa en cuanto a aportaciones de recursos humanos, materiales y financieros a fin de complementar y garantizar la continuidad de las acciones en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres implementadas por las IMEF, en el marco de la operación del Programa.	

Criterio de selección	Objetivo
Considerar la articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil que estén legalmente constituidas y que tengan por objeto realizar actividades relacionadas con la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.	
Presentar un presupuesto pormenorizado que identifique y justifique, por cada vertiente y meta, cada uno de los conceptos que se van a financiar.	Favorecer la transparencia y la rendición de cuentas en la aplicación de subsidios.

Duplicidades y complementariedades

En el presente apartado se realiza un análisis comparativo de los objetivos y tipos de apoyos de otros programas federales con el PAIMEF, con el fin de identificar posibles duplicidades, complementariedades o sinergias que pudieran presentarse. Se considera que dos programas presentan duplicidad cuando cuentan con apoyos y acciones iguales (o similares) y buscan un mismo objetivo o propósito; complementariedad, cuando cuentan con apoyos y acciones diferentes, pero buscan un objetivo similar o igual; y sinergia, cuando dos programas cuentan con apoyos y acciones diferentes y además buscan un objetivo diferente pero que al trabajar en conjunto, los apoyos y acciones de uno, potencien las del otro, en este caso, que contribuyen a disminuir la violencia contra las mujeres.

a) Posibles Duplicidades

No se identificó duplicidad con algún programa de la Administración Pública Federal. Se encontró que el *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género* también apoya a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, a través de procesos de capacitación, formación, actualización y profesionalización para los actores sociales y públicos, gestión del conocimiento y la promoción de la armonización legislativa, sin embargo, el objetivo que persigue este programa se enfoca a la institucionalización de la perspectiva de género más allá de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

b) Complementariedad

El programa *Acciones para la igualdad de género con población indígena* presenta complementariedad con el PAIMEF en cuanto a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres indígenas, ya que el programa reconoce los anteriores como uno de sus objetivos específicos. Por tanto, se deben impulsar acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres de manera coordinada

en las *Casas de la Mujer Indígena* y otros territorios donde habite dicha población, considerando las características propias de la misma.

Cuadro 18. Acciones para la igualdad de género con población indígena.

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Organizaciones de mujeres indígenas, Instituciones de la Administración Pública Estatal y Municipal, Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones Académicas.	<p>Objetivos Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y salud sexual y reproductiva en zonas indígenas, a través del apoyo a organizaciones de mujeres indígenas para la instalación de una Casa de la Mujer Indígena (CAMI) y la operación de proyectos orientados a contribuir en la atención de la problemática de violencia contra las mujeres y/o promover la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas con enfoque intercultural. 2. Impulsar sinergias comunitarias, interinstitucionales y multisectoriales para implementar y ejecutar acciones con enfoque intercultural tendientes al fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos y de la no violencia contra las mujeres indígenas. 3. Promover el conocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas, a través del impulso de proyectos orientados a los diversos sectores que componen la población indígena.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Programas.

El programa *Diseño y aplicación de políticas de equidad de género* puede presentar complementariedad con el PAIMEF en cuanto a la prevención de la violencia contra las mujeres, al apoyar con acciones de capacitación o talleres al personal docente, directivos y estudiantes de escuelas de entidades federativas con altos índices de violencia.

Cuadro 19. Diseño y aplicación de políticas de equidad de género.

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Personal docente, directivos y estudiantes de las escuelas de nivel básico en todo el país.	<p>Objetivo:</p> <p>Pilotear y operar proyectos en escuelas de entidades federativas con altos índices de violencia, para incorporar la perspectiva de género en las acciones y programas educativos de escuelas públicas, con el fin de coadyuvar en la deconstrucción de estereotipos y roles sociales que perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres, además de visibilizar y contribuir a la erradicación de la violencia, particularmente la perpetrada por motivos de género.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Programas.

El *Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio* puede presentar complementariedad con el PAIMEF en cuanto a la prevención de la violencia contra las mujeres, al apoyar con acciones de sensibilización a estudiantes de escuelas cuyos profesores y profesoras han participado en el *Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres*.

Cuadro 20. Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Maestros frente a grupo, directivos, asesores técnico-pedagógicos e integrantes de los equipos técnicos estatales de formación continua.	Líneas de Acción (Actividad 2 de la MIR): Formación y/o profesionalización de figuras educativas de nivel básico en servicio en el Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres (PREVIOLEM).

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Programas.

El Programa *Prevención y atención de la violencia / Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva*, puede presentar complementariedad con el PAIMEF en cuanto a la atención de la violencia contra las mujeres, debido a que dentro de los objetivos específicos del Programa se encuentran acciones que puede desarrollar el PAIMEF. En este sentido, para lograr una efectiva complementariedad es necesario crear acuerdos de colaboración con el sector en salud a efecto de establecer un efectivo sistema de referencia y contrarreferencia de los casos de detección temprana de la violencia, así como de las mujeres que la viven actualmente, con el objeto de que reciban una atención integral y se les presten mayores opciones en materia de atención psicológica.

Cuadro 21. Prevención y atención de la violencia / Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
Secretaría de Salud	Mujeres en situación de violencia.	Objetivo general: Reducir la prevalencia y severidad de los daños a la salud causados por la violencia contra las mujeres, con particular énfasis en

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
(SSA).		<p>aquéllas que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad.</p> <p>Objetivos Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la detección temprana de la violencia familiar y de género en las instituciones del Sistema Nacional de Salud, como un problema de salud que genera gran carga de enfermedad en las mujeres mayores de 15 años. 2. Garantizar a las mujeres el acceso oportuno a servicios de atención médica y psicológica especializada de las consecuencias de la violencia familiar o de género. 3. Contribuir a que las mujeres y sus hijos e hijas, en condiciones de violencia extrema, cuenten con espacios seguros que les brinden protección, atención médica, psicológica y orientación legal. 4. Contribuir desde el Sistema Nacional de Salud a la prevención de la violencia familiar y de género, así como a la promoción del derecho a una vida sin violencia como parte de los derechos humanos de las mujeres. 6. Promover la atención integral,

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
		solidaria, con una perspectiva de género, respetuosa, multidisciplinaria e interinstitucional que evite la revictimización de las personas afectadas por la violencia familiar y de género.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Programas.

c) Sinergia

El PAIMEF puede presentar sinergias con diversos programas de la Administración Pública Federal en cuanto que éstos contribuyen a la generación de factores de protección o disminución de riesgos, lo que a su vez contribuye en la disminución de la violencia a través de mecanismos de prevención y atención.

Las acciones o apoyos de estos programas no están orientados a la prevención, la atención o la sanción de la violencia contra las mujeres exclusivamente, sin embargo, pueden potenciar las acciones del PAIMEF. De esta manera los programas en materia educativa contribuyen al fortalecimiento de un factor de protección. Asimismo, los referentes a la salud, pueden contribuir a la detección temprana de la violencia, así como, al establecimiento de prevención secundaria, con el objeto de aminorar los efectos de la violencia contra las mujeres, los concernientes a sanción pueden ayudar al acceso a la justicia. Respecto a los determinantes económicos, éstos pueden favorecer la obtención de apoyos productivos y servicios financieros y no financieros dirigidos a mujeres que sufren violencia, a fin de contribuir a la independencia de las mismas. En el mismo sentido actúan los determinantes relacionados con la vivienda.

3.3 Marco de actuación de la propuesta

La definición de objetivos, que supone la reversión del árbol de problemas sobre los altos niveles de violencia que padecen las mujeres, encuentra consistencia con los compromisos internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano para generar condiciones que permitan a las mexicanas conocer, exigir y ejercer sus derechos humanos, contar con alternativas institucionales de prevención, atención, sanción de la violencia por cuestiones de género que en suma contribuyen a la construcción de una sociedad igualitaria.

En principio habría que señalar que uno de los principales mecanismos internacionales que releva la necesidad de articular una respuesta gubernamental al rezago que históricamente han padecido las mujeres por el simple hecho de serlo es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, CEDAW, por sus siglas en inglés, que fue adoptada el 18 de diciembre de 1979 en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Su importancia radica en que es el único instrumento, legalmente vinculante, que está enfocado específicamente a combatir la discriminación contra las mujeres.

La CEDAW, compromete a los Estados a adoptar políticas públicas y medidas legislativas enfocadas a las distintas realidades de la vida de las mujeres, para eliminar la discriminación persistente en contra de ellas en todas sus formas y manifestaciones, haciendo uso, cuando sea necesario, del recurso de la acción afirmativa. Más importante aún, con la CEDAW los países reconocen que la igualdad jurídica no conlleva necesariamente la igualdad material de derechos si ésta no se traduce en la creación de condiciones que faciliten el acceso y ejercicio igualitario de dichos derechos por parte de hombres y mujeres.

A partir de este mecanismo las distintas conferencias y convenciones internacionales se han alineado para cumplimentar con este mandato, toda vez que los planteamientos de este documento son genéricos respecto a la enunciación de las acciones que los Estados parte deben emprender para tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Al ser un problema multidimensional y multifactorial, la violencia contra las mujeres ha sido problematizado a nivel internacional como una situación que se debe abordar en diferentes niveles y desde distintos sectores de actuación pública. Si bien existe una amplia disertación sobre cómo abordar y resolver este problema, también es cierto que hay un consenso generalizado sobre estos

niveles o ámbitos que permitirían la definición de tareas institucionales por ámbitos de competencia y de responsabilidad:

- La Prevención,
- La Atención,
- La Sanción y
- La Erradicación

Para efectos del presente documento, se plantea el corpus normativo que desde la perspectiva sectorial alude a los objetivos identificados, y en la cual deberán estar inmersas todas las acciones y estrategias de política social en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

De tal manera que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Pará (1994), establece como una de las obligaciones de los estados parte garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios. En ese mismo tenor esta Convención establece que los estados parte están obligados, entre otras acciones, a:

- Fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;
- Fomentar la educación y capacitación del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;

Además de las acciones de prevención y fortalecimiento institucional enunciadas, esta misma Convención establece que los estados parte deberán suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados, así como ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

Otro mecanismo internacional creado para impulsar las acciones para el adelanto de la mujer es la Declaración y Plataforma de Beijing (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995), este instrumento señala, en el objetivo Estratégico “La violencia contra la Mujer”, que se deben adoptar medidas integrales para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres. Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres y la eficacia de las medidas de prevención, así como, eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia. En tal sentido, la misma plataforma prevé que los estados parte deberán crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, a fin de que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias.

Respecto a las acciones de prevención, este mecanismo establece las obligaciones de los gobiernos locales son, entre otras, organizar, apoyar y financiar campañas de educación y capacitación de las comunidades encaminadas a despertar la conciencia de que la violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y alentar en las comunidades locales el empleo de métodos tradicionales e innovadores apropiados de resolución de conflictos que tengan en cuenta el género; Organizar y financiar campañas de información y programas de educación y capacitación a fin de sensibilizar a las niñas y los varones, a las mujeres y los hombres, acerca de los efectos personales y sociales negativos de la violencia en la familia, la comunidad y la sociedad; enseñarles a comunicarse sin violencia; y fomentar la instrucción de las víctimas y de las víctimas potenciales de modo que puedan protegerse y proteger a otros de esas formas de violencia, así como difundir información sobre la asistencia de que disponen las mujeres y las familias que son víctimas de la violencia. Por último, en materia de atención directa especializada, la Plataforma de Beijing señala que los gobiernos locales de los estados parte deberán establecer centros de acogida y servicios de apoyo dotados de los recursos necesarios para auxiliar a las niñas y mujeres víctimas de la violencia y prestarles servicios médicos, psicológicos y de asesoramiento, así como asesoramiento letrado a título gratuito o de bajo costo, cuando sea necesario, además de la asistencia que corresponda para ayudarles a encontrar medios de vida suficientes.

Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración del Milenio que contiene una serie de compromisos que los estados parte tienen que asumir frente al conjunto de temas que, por consenso general, resultan prioritarios y de responsabilidad global. En este sentido, y a propósito del abordaje de la violencia contra las mujeres, destacan entre los principios que se plantea esta declaratoria los de Libertad e Igualdad toda vez que suponen que los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia y que no debe negarse a ninguna persona ni a ninguna

nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.

Para ello, esta declaración establece ocho objetivos de desarrollo humano también conocidos como los Objetivos del Milenio. Es así que se puede señalar que las acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres contribuyen al cumplimiento del objetivo sobre Desarrollo y la erradicación de la pobreza, en razón de que entre las acciones que contribuirán a su cumplimiento se plantea la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible. Toda vez que la pobreza profundiza las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, reduce las posibilidades de desarrollo de las mujeres y es una grave violación a sus derechos. En ese mismo sentido, en el cuerpo de compromisos relativos a los Derechos humanos, democracia y buen gobierno se establece como una de las acciones a realizar, para alcanzar este objetivo, es el de luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En el caso de la legislación mexicana, la primera referencia sobre los compromisos en materia de derechos humanos de las mujeres se encuentra en los artículos 1 y 4 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos artículos tuvieron reformas significativas en la materia en 2011, con las cuales se releva el papel del Estado como principal garante del ejercicio de los derechos que en sí misma consagra la carta magna. Es por ello que artículo 1 además de reconocer que todas los derechos humanos de todas las personas, prescribe que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. En consecuencia, la legislación nacional tiene como fundamento la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), la cual desprende dos de los principales mecanismos con los que cuenta el Estado Mexicano en este tema: el Programa Integral y el Sistema Nacional, ambos, para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Ahora bien, de acuerdo con el marco constitucional y legal, le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, así como para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. Por lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), al que se sujetan obligatoriamente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es la base para la elaboración de los

programas necesarios para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos para la presente Administración.

En ese sentido, el PND destaca que la discriminación que padecen las mujeres, entre otros sectores de la población, ha dado lugar a una situación de indefensión, de abandono y de incapacidad para exigir sus derechos, satisfacer sus necesidades o para hacer frente a los problemas cotidianos, asimismo señala que:

La discriminación, intolerancia y exclusión social que enfrentan estos sectores de la población mexicana constituyen uno de los mayores desafíos para la presente Administración. De ahí el imperativo de generar políticas públicas para corregir desigualdades, dar poder a quienes no lo tienen y crear una auténtica sociedad de derechos y de igualdad de oportunidades. El 30% de los participantes de la Consulta Ciudadana consideró que la prioridad para mejorar la calidad de vida en México debe ser la igualdad de oportunidades. (PND 2013-2018)

A esto obedece que el PND tenga como uno de sus ejes transversales la igualdad sustantiva de género, porque sin la participación plena de las mujeres, quienes representan la mitad de la población, en todos los ámbitos de la vida nacional, México sería una democracia incompleta y enfrentaría fuertes barreras en su desarrollo económico, político y social.

Por otro lado, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 recupera las aspiraciones enunciadas en el PND respecto a la necesidad de alcanzar una sociedad igualitaria, para lo cual no sólo se debe garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas, sino que es necesario generar acciones afirmativas para que las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, como las mujeres, tengan un acceso efectivo a las mismas oportunidades de desarrollo económico y social respecto a las que tiene el resto de la población. Esto significa que:

(...) el Estado debe implementar acciones específicas que permitan dar un impulso en materia de educación, empleo, salud, participación social, prevención y atención de la violencia, para que personas jóvenes, adultas mayores, con discapacidad y en situación de violencia de género gocen de todos sus derechos sin obstáculos. Por lo anterior, es fundamental que además de dichas acciones afirmativas, las instituciones de todos los poderes y órdenes de gobierno adopten y ejecuten una visión de igualdad y no discriminación, a través de la cual se eliminen las barreras en el ejercicio de los derechos y se dé impulso a ciertos sectores de la población para eliminar también cualquier tipo de desventaja creada por pertenecer a un cierto ciclo de vida, género, condición de discapacidad o cualquier otra característica personal o de grupo (PSDS 2013-2018).

Para alcanzar estos propósitos, el PSDS también prevé que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de conformidad con este programa sectorial y las disposiciones jurídicas aplicables, elaborará sus respectivos programas y anteproyectos de presupuesto. Para lo cual se debe considerar

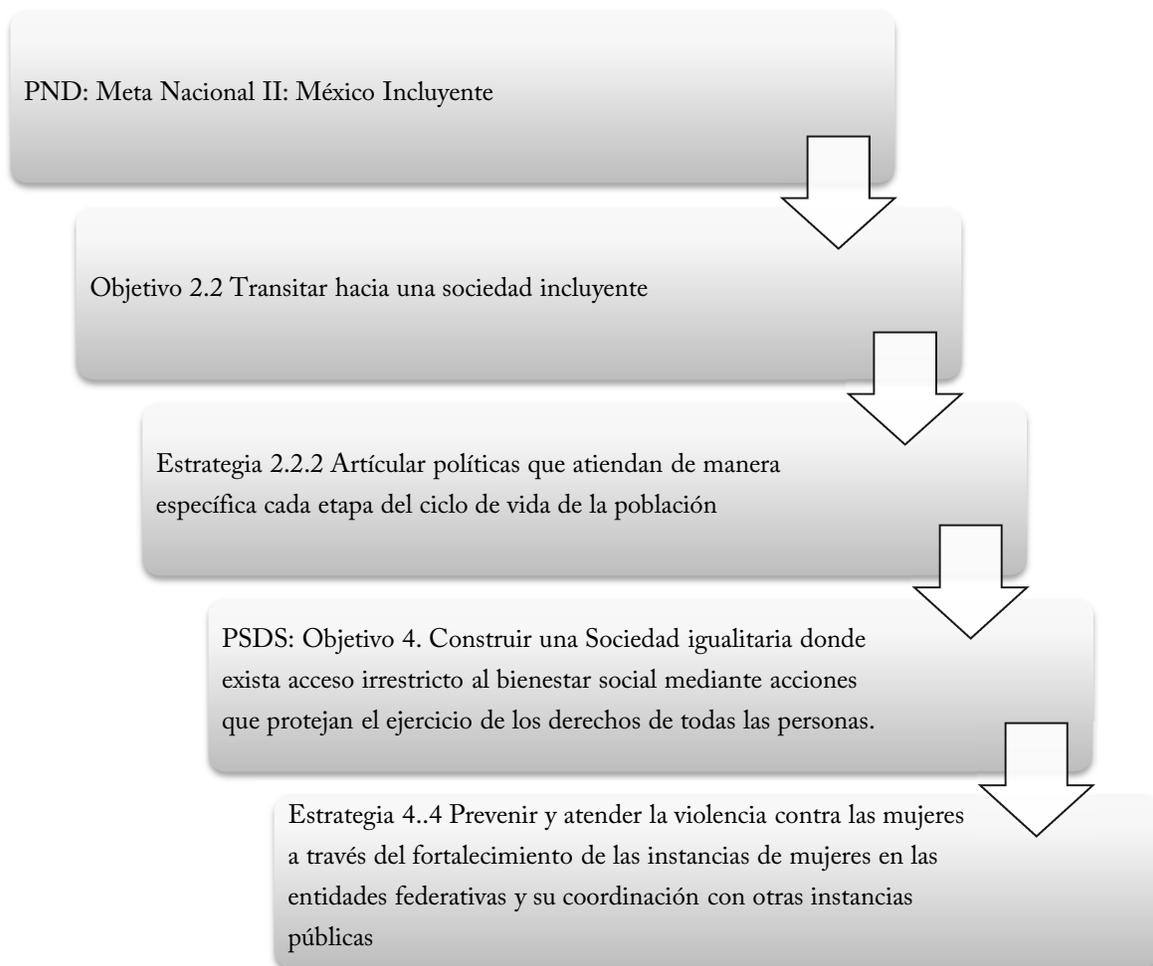
las responsabilidades, atribuciones y competencias de la SEDESOL que tanto el marco normativo como los documentos de planeación-programación, de las acciones en materia de desarrollo social, estén orientadas al abordaje de la violencia contra las mujeres.

A continuación se presenta un esquema que recoge otras disposiciones en la materia:

Documento de referencia	Disposición
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	<p>Artículo 43.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:</p> <p>I. Fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género, para garantizarles una vida libre de violencia;</p> <p>II. Coadyuvar en la promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres;</p> <p>III. Formular la política de desarrollo social del estado considerando el adelanto de las mujeres y su plena participación en todos los ámbitos de la vida;</p> <p>IV. Realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza;</p> <p>V. Promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género;</p> <p>VI. Promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p> <p>VII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;</p> <p>VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y</p> <p>IX. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.</p>
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018	<p>Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.</p> <p>(La SEDESOL es enunciada en las líneas de acción en las siguientes estrategias)</p> <p>Estrategia 2.3 Fortalecer los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de violencia</p> <p>Estrategia 2.4 Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras</p>
Programa Integral para Prevenir,	<p>Objetivo 3. Garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia.</p>

Documento de referencia	Disposición
Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2013-2018	Estrategia 3.1 Establecer servicios integrales de atención a mujeres en situación de violencia en su ciclo de vida. Estrategia 3.2 Facilitar la capacitación, inserción laboral, el acceso a créditos productivos y de vivienda para contribuir al empoderamiento de las mujeres.

En razón de todo lo antes expuesto, se puede apuntar que el compromiso específico que asume la SEDESOL en esta materia se encuentra en el desenvolvimiento de las estrategias y líneas de acción del PSDS que desprende en correspondencia con el PND:

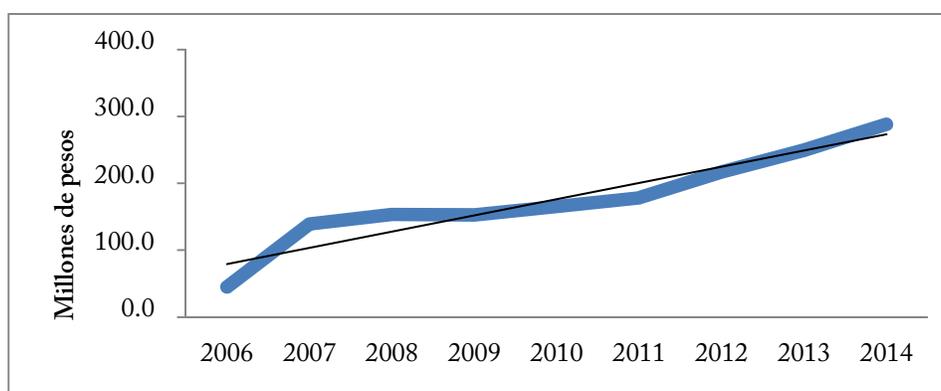


De esta manera el programa se alinea con los distintos instrumentos de planeación nacionales y sectoriales a través del apoyo a proyectos implementados por las IMEF en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

3.4 Proyecciones financieras

La gráfica 23, presenta el presupuesto histórico anual que ha tenido el PAIMEF, desde el año 2006 a la fecha, el cual se encuentra en pesos constantes de 2014.

Grafica 23. Evolución del presupuesto ejercido 2006-2012 y asignado 2013-2014 del PAIMEF (Precios reales, con año base de 2014³¹).



Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública (2006-2012), PEF 2013 y 2014.

Para que el PAIMEF pueda operar, se requiere al menos que el presupuesto anual se mantenga estable respecto al ejercicio fiscal inmediato anterior. A la fecha los recursos del Programa están contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación que año con año aprueba la H. Cámara de Diputados, la partida presupuestal que corresponde para la asignación de estos recursos es “Subsidios a la producción” y se identifica con la clave 43101. La clave programática completa que asigna la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que permite identificar cada uno de los componentes para el destino del gasto de los recursos del PAIMEF es:

Ramo	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Subfunción	Reasignación	Actividad Institucional	Modalidad	Programa Presupuestario	Partida	Tipo de Gasto	Geográfico	Clave Cartera
20	D00	2	2	7	1	6	S	155	43101	1	9	0

³¹ Inflación 2013 y 2014 prevista en el Informe sobre la Inflación julio-septiembre de 2013 del Banco de México, publicado en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B41515DDF-DC0D-28B4-D82D-6B7D3BFDF21%7D.pdf>, p.29.

En esta partida se encuentra la Fuente de Financiamiento identificada con el dígito 1, que corresponde a “Recursos Fiscales”, este término refiere que el dinero que se utiliza para ejecutar el gasto se obtiene de los recursos que se captan con base en la Ley de Ingresos por: impuestos, contribuciones, derechos, productos, multas y aprovechamientos.

3.5 Previsiones para la integración de padrones

El tener un adecuado padrón de personas permite dar transparencia en la aplicación de los recursos de los programas sociales, y es la base para la planeación y evaluación de las acciones. Asimismo, permite detectar duplicidades en la entrega de recursos y realización de acciones. Para lograr lo anterior, la SEDESOL emitió los “Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios³²” que tienen como uno de sus objetivos determinar la estructura de datos y catálogos para homologar y estandarizar los padrones de personas beneficiarias para su incorporación al Padrón Único de Beneficiarios (PUB), en el que se integran los beneficios que fueron entregados por parte de los programas sociales. Los tipos de padrones son:

- Personas. El registro se distingue por la fecha en la que recibe el beneficio y el tipo de apoyo y se integra a partir de la información captada en el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).
- Actores Sociales³³. Se consideran dos tipos: a) Intermediarios, los que reciben recursos de un programa y con base en la normatividad vigente, focalizan y entregan los recursos y b) Personas Beneficiarias, son las que reciben apoyos o recursos de los programas, o de un Actor Social Intermediario, y hacen uso de ellos. Para la integración de este padrón se requiere al menos la información que captada en el Cuestionario Único de Actores Sociales (CUAS).
- Poblaciones beneficiarias de obras de infraestructura o acciones comunitarias³⁴. La información solicitada es para almacenar los datos de las obras o acciones de infraestructura social y de

³² El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.normateca.SEDESOL.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf

³³ Se considera un “actor social” a una agrupación de personas con un fin determinado, como: asociación civil, instituciones de educación o centros de investigación.

³⁴ Este tipo de obras incluyen sistemas de agua potable, sistemas de drenaje y alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales, plantas purificadoras de agua, rellenos sanitarios, caminos, carreteras, pavimentación de calles, mejoramiento del entorno urbano, entre otras.

servicios de proyectos concluidos que benefician a una población determinada. Para la integración de este padrón se requiere al menos la información que captada en el Cuestionario Único de Obras y Servicios (CUOS).

Contar con esta diferenciación en los padrones de personas beneficiarias permitirá que el PAIMEF determine, en colaboración con la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL, a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, el tipo de padrón que conforme su operación, podría ser aplicable en correspondencia con las necesidades de información del programa y el sector.

La información que conforma el padrón de personas beneficiarias es un elemento importante que permite evaluar los resultados del programa y detectar las mejores prácticas del mismo, sin embargo, la obtención de dicha información no deberá ser una condicionante para el otorgamiento de los apoyos.

Por último, la sistematización e integración de la información obtenida, deberá realizarse conforme a las "Normas Generales para los Procesos de Recolección y Captura de Información"³⁵.

35 El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://www.normateca.SEDESOL.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Norma_recoleccion_y_captura_2011.pdf.

4. Conclusiones generales

En los últimos años, se han presentado avances normativos importantes en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres a nivel nacional e internacional, que buscan disminuir los niveles de violencia contra las mujeres, y que han permitido la creación de instrumentos y mecanismos de intervención gubernamental. Sin embargo, es necesario impulsar políticas que reduzcan el problema prioritario de la violencia contra las mujeres ya que aún existen registros de altos niveles de violencia que afectan a un gran número de mujeres mexicanas, sus personas allegadas y en especial a sus hijas e hijos.

Cuenta de ello es que entre 2006 y 2011 la violencia contra las mujeres mayores de 15 años derivada de la relación con su última pareja se incrementó en términos absolutos 25.5%, al pasar de 14.9 millones de mujeres violentadas (43.3% del total de mujeres) a 18.7 millones (47.0% del total de mujeres). Actualmente, del total de las mujeres mayores de 15 años (42.6 millones), el 58.4% (24.9 millones) de las mujeres ha declarado al menos un acto de violencia contra ella, ya sea ejercida por su pareja o sufrida en el ámbito laboral, escolar o social. Asimismo, la CONAVIM detectó en 2012 un aumento en el homicidio de mujeres con armas de fuego y punzocortantes, así como por estrangulación y ahogamiento.

En este sentido, existen nueve entidades en las que la incidencia de mujeres mayores de 15 que sufrieron al menos un tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja y/o en el ámbito laboral, escolar y social es superior al resultado nacional. Adicionalmente, las mujeres que residen en el ámbito urbano presentan un mayor reconocimiento de la violencia (propio del medio ambiente al que se encuentran expuestas) en comparación con las mujeres que residen en el ámbito rural.

Por grupos de edad, se encontró que la violencia emocional se presenta principalmente en entre los 20 y 24 años de edad, con una tendencia a la baja conforme aumenta la edad; a su vez, la violencia sexual se presenta principalmente entre los 20 y 54 años; a partir de los 15 años la violencia económica y física cobran relevancia con una tendencia a la alza conforme aumenta la edad hasta los 59 años.

Por otro lado, destaca el hecho de que las mujeres que reportaron alguna situación de violencia presentan mayores niveles educativos y se encuentran en mayor proporción dentro de la PEA con

respecto a las mujeres que no reportaron violencia. En términos de activos de las mujeres, se encontró que 55.2% de las mujeres sin violencia y el 52.0% de las mujeres en situación de violencia no cuentan con computadora, lo que se traduce en que al menos este porcentaje de mujeres no es susceptible de ser beneficiada por campañas de derechos humanos difundidas a través de internet (sin contar las que no cuentan con acceso a internet). Asimismo, el 34.7% de las mujeres sin violencia y el 25.5% de las mujeres en situación de violencia no cuentan con teléfono, hecho que pudiera repercutir en la atención y orientación de este grupo de mujeres a través de las líneas telefónicas.

En general con respecto al aspecto de seguridad y procuración de la justicia existe en nuestro país una gran pérdida de credibilidad en las instituciones, de ahí que denunciar no sea la primera opción para muchas mujeres en situación de violencia, además de las implicaciones que esto trae consigo, particularmente si dependen económicamente de su agresor (un ejemplo es que el porcentaje de mujeres víctimas de violencia que solicitan ayuda alguna institución es sumamente bajo, 11.8%).

De igual forma, cabe resaltar la desigual aplicación de los mecanismos de prevención, detección y atención de casos de violencia contra las mujeres. Si bien las instituciones de salud cuentan con la Norma Oficial Mexicana *NOM-046-SSA2-2005* denominada *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres*, no siempre se lleva una correcta coordinación institucional con las Instancias de atención a la violencia. Asimismo, es necesario impulsar sistemas de evaluación de la calidad de los distintos servicios de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Estos resultados, dan evidencia de la necesidad de realizar acciones de prevención y atención no sólo entre las mujeres que han reportado alguna situación de violencia, sino también fortalecer las acciones de sensibilización en la población en general y de las personas responsables de la atención y seguimiento de las mujeres en situación de violencia. Es preciso reforzar estrategias de sensibilización entre la población que conlleven a una plena visibilización de la violencia contra las mujeres como un problema público y al reconocimiento de los derechos de las mujeres, generando una cultura de respeto hacia las mujeres y previniendo los actos de discriminación contra este grupo. De igual manera, se deben generar estrategias enfocadas a la adecuada atención de la violencia contra a las mujeres a través de una amplia oferta institucional de calidad, profesionalizada y con apropiados mecanismos de atención y de auxilio. Para ello resulta fundamental que las instancias

que operan y promueven las políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas cuenten con vínculos y sinergias con los distintos actores sociales que en lo local tienen un trabajo previo y han generado cierto nivel de *expertise* en la materia, tales como las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y de investigación, entre otros.

En ese sentido, el presente documento busca ser un insumo que aporte un panorama integral sobre la violencia contra las mujeres en México, para con ello diseñar una Propuesta de Atención que contribuya a la solución de la problemática y a elevar el bienestar de las mujeres en esta situación, mediante las acciones que el PAIMEF en coordinación con las instancias de mujeres en las entidades federativas ejecute.

Cabe mencionar que este documento adiciona información relevante con respecto al documento elaborado en 2009, principalmente aquella que es resultado del cambio de enfoque en la atención del programa. En este sentido, centra su análisis en los factores asociados a la violencia contra las mujeres mexicanas al considerarlas sujetas del pleno ejercicio de una vida libre de violencia, visualizando a la violencia contra las mujeres como una problemática global cuyo análisis debe contemplar de manera conjunta otros problemas de gran envergadura como la atención y prevención y la sanción que son de interés de política pública, pero cuya intervención debe focalizar sus acciones conforme los alcances y atribuciones institucionales en la materia, que para el caso de la Secretaría de Desarrollo Social se deben enfocar en prevenir y atender la violencia contra las mujeres por medio de las acciones que promueven y operan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con diversas instancias públicas y sociales.

5. Bibliografía

1. Campos, María del Rosario, Ramírez, Jaquelina, Ramírez, Susana y de la Torre Miriam (2007) Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de las Políticas y Programas contra la violencia familiar en los institutos e instancias de la mujer en México. México: INDESOL y Caminos Posibles.
2. CEAMEG (2009) Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. México: Cámara de Diputados.
3. CIDH (2007) El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Estados Unidos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
4. CIMAC (2002) Agencias de Delitos Sexuales en el DF: historia de un ambicioso proyecto con resultados insuficientes. Modelo de atención, fruto de la presión social. México: Comunicación e Información de la Mujer. A.C.
5. CNDH (1989) Convención de los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
6. CNDH (2013) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana. México: Comisión Nacional de los Derechos.
7. CNEGySR (2014) México: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
8. COFIPE (2006) El artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos. México: Cámara de Diputados.
9. CONAPO (2013) Proyección poblacional del consejo nacional de población. México: Consejo Nacional de Población.
10. CONAPRED (2010) Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
11. CONAVIM (2014) Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018. México: Secretaría de Gobernación.
12. CONEVAL (2012) Pobreza y Género en México. Hacia un sistema de indicadores. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

13. CONEVAL (2014) Programa Anual de Evaluación Para el Ejercicio Fiscal 2014. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
14. CONEVAL (sin año) Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .
15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). México: Cámara de Diputados 17-06-14 .
16. DOF (1984) Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional de Investigadores. México: Diario Oficial de la Federación.
17. DOF (1996) Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. México: Diario Oficial de la Federación.
18. DOF (1997) Reglamento de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Distrito Federal. México: Diario Oficial de la Federación.
19. DOF (1999) Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar. México: Diario Oficial de la Federación.
20. DOF (2006) Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres. México: Diario Oficial de la Federación.
21. DOF (2008) Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México: Diario Oficial de la Federación.
22. DOF (2009) Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. México: Diario Oficial de la Federación.
23. DOF (2009) Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social. México: Diario Oficial de la Federación.
24. DOF (2009) Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005: Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. México: Diario Oficial de la Federación.

25. DOF (2011) Reglas de Operación del PAIMEF para el ejercicio fiscal 2012. México: Diario Oficial de la Federación.
26. DOF (2012) Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. México: Diario Oficial de la Federación.
27. DOF (2012) Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres. México: Diario Oficial de la Federación.
28. DOF (2012) Reglamento Interior de la Sedesol. México: Diario Oficial de la Federación.
29. DOF (2013) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. México: Diario Oficial de la Federación.
30. DOF (2013) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México: Diario Oficial de la Federación.
31. DOF (2013) Ley General de Desarrollo Social. México: Diario Oficial de la Federación .
32. DOF (2013) Ley General de Víctimas. México: Diario Oficial de la Federación.
33. DOF (2013) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Diario Oficial de la Federación.
34. DOF (2013) Reglas de Operación del PAIMEF para el ejercicio fiscal 2013. México: Diario Oficial de la Federación.
35. DOF (2013) Reglas de Operación del PAIMEF para el ejercicio fiscal 2014. México: Diario Oficial de la Federación.
36. DOF (2014) Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. México: Diario Oficial de la Federación.
37. GONZÁLEZ, Gerardo (2005) El control social de la violencia intrafamiliar en el Distrito Federal. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
38. IIDH (2008) Femicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio de Ciudad Juárez. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
39. IMJUVE (2005) Encuesta Nacional de Juventud. México: Instituto Mexicano de la Juventud.
40. IMJUVE (2012) Encuesta Nacional de Valores en Juventud. México: Instituto Mexicano de la Juventud.

41. INEGI (1999 – 2012) Estadísticas Judiciales en Materia Penal. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
42. INEGI (2003, 2006, 2011) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
43. INEGI (2009) Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
44. INEGI (2012) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
45. INEGI (2012) Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
46. INEGI (2012) Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
47. INEGI (2012) Encuesta Nacional de Micronegocios. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
48. INEGI (2012) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
49. INEGI (2012) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
50. INEGI (2012) Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
51. INEGI (2013) Sistema de Cuentas Nacionales. Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México, 2007-2011. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
52. INEGI (varios años) Censo de Población y Vivienda. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
53. INMUJERES (2008) Guía metodológica para la sensibilización en género; una herramienta didáctica para capacitación en administración pública. Violencia contra las mujeres un obstáculo crítico para la igualdad de género. Vol.4, p. 15. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
54. INMUJERES (2008) Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012. México: Instituto Nacional de las Mujeres.

55. INMUJERES (2013) Informe de resultados julio- septiembre 2013. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
56. INMUJERES (2014) Directorio nacional de líneas telefónicas y centros de atención a mujeres en situación de violencia. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
57. INMUJERES (sin fecha) ¿Qué es el INMUJERES? México: Instituto Nacional de las Mujeres .
58. INSP (2011) Encuesta Nacional de Adicciones. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
59. OACDH (1993) Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Estados Unidos: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
60. OEA (1994) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Pará. Brasil: Organización de los Estados Americanos.
61. OMS (2013) Informe de la OMS destaca que la violencia contra la mujer es “un problema de salud global de proporciones epidémicas”. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
62. ONU (1979) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas.
63. ONU (1993) Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas.
64. ONU (1995) Declaración y Plataforma de Beijing 1995 (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer). Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas.
65. ONU (2006) Estudio del Secretario General Naciones Unidas 2006. Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos, Naciones Unidas. Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas .
66. ONU (2006) Poner fin a la violencia contra la mujer. México: Naciones Unidas.
67. ORTEGÓN, Edgar; Pacheco, Juan Francisco, y Prieto, Adriana (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe .
68. PNUD (2010) México y las Sociedades del Conocimiento. Competitividad con Igualdad de Género. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

69. RILEY, Nancy (1997) Gender, Power and Population Change, in Population Reference Bureau, Population Bulletin, vol. 52, Washington, pp 48. Estados Unidos: Population Reference Bureau.
70. SEP-UNICEF (2009) Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México. México: Secretaria de Educación Pública- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia .
71. SERNAM (2012) Plan Nacional de acción para la prevención de la Violencia Intrafamiliar en Chile, Unidad de Prevención en Violencia Intrafamiliar Programa Chile ACOGE, Servicio Nacional de la Mujer. Chile: Servicio Nacional de la Mujer.
72. SETEC (2010) Nuevo Sistema de Justicia Penal. México: Secretaría de Gobernación.
73. SOLÍS, Rosa Elena (2008) Violencia de género. Análisis del marco jurídico de Yucatán, págs. 36-37. México: Instituto para la Equidad de Género en Yucatán.
74. SS (2007) Programa de Acción Específico 2007-2012: Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género. México: Secretaría de Salud.
75. UACM (2007) Evaluación de diseño del PAIMEF. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
76. UNESCO (1993) Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos. Viena: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
77. UNIFEM (2004) Perfil de Género de la Economía del Istmo Centroamericano. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
78. UNIFEM: PNUD (2004) La mujer y el derecho internacional: conferencias internacionales, Organización Internacional del Trabajo. México: Secretaría de Relaciones Exteriores: 46p.
79. ZEPEDA, Guillermo (2002) Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal en México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana, Porrúa, año LXVIII, número 3, 2012, p. 216. México: Academia Mexicana de Ciencias Penales.

6. Anexos

Anexo 1. Población por Estado y Mayoría de Género

Posición	Estados	Población	Mayoría por genero
1	México	15,175,862	MUJER
2	Distrito Federal	8,851,080	MUJER
3	Veracruz	7,643,194	MUJER
4	Jalisco	7,350,682	MUJER
5	Puebla	5,779,829	MUJER
6	Guanajuato	5,486,372	MUJER
7	Chiapas	4,796,580	MUJER
8	Nuevo León	4,653,458	MUJER
9	Michoacán de Ocampo	4,351,037	MUJER
10	Oaxaca	3,801,962	MUJER
11	Chihuahua	3,406,465	MUJER
12	Guerrero	3,388,768	MUJER
13	Tamaulipas	3,268,554	MUJER
14	Baja California	3,155,070	HOMBRE
15	Sinaloa	2,767,761	MUJER
16	Coahuila de Zaragoza	2,748,391	MUJER
17	Hidalgo	2,665,018	MUJER
18	Sonora	2,662,480	HOMBRE
19	San Luis Potosí	2,585,518	MUJER
20	Tabasco	2,238,603	MUJER
21	Yucatán	1,955,577	MUJER
22	Querétaro	1,827,937	MUJER
23	Morelos	1,777,227	MUJER
24	Durango	1,632,934	MUJER
25	Zacatecas	1,490,668	MUJER
26	Quintana Roo	1,325,578	HOMBRE
27	Aguascalientes	1,184,996	MUJER
28	Tlaxcala	1,169,936	MUJER
29	Nayarit	1,084,979	MUJER
30	Campeche	822,441	MUJER
31	Colima	650,555	MUJER
32	Baja California Sur	637,026	HOMBRE
	Nacional	112,336,538	MUJER

Fuente: Anuario de Estadísticas por entidad federativa, INEGI, 2011

Anexo 2. Experiencias Exitosas

Nombre del Programa	The Stepping Stones
Datos de identificación	Salamander Trust Gambia, Ghana, Kenia, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Zambia
Objetivo del programa	El objetivo es alentar a las comunidades a preguntarse y rectificar las desigualdades de género que contribuyen al VIH / SIDA, la violencia de género y otras cuestiones relacionadas con la salud.
Líneas de acción y apoyos	Ofrece capacitación y talleres en materia de género, de VIH, de comunicación y de habilidades de relación, dirigidos a toda la comunidad y a grupos específicos de personas. Brinda capacitación con un enfoque participativo de la educación no formal a través de debates compartidos y actividades creativas que se acompañan.
Principales resultados	Se enfocan a la reducción de los conflictos dentro de una pareja y a promover el entendimiento mutuo. Existen numerosos informes sobre la reducción de violencia de género en comunidades que utilizaron The Stepping Stone con testimonios de mujeres participantes de todas partes del mundo.
Principales obstáculos o retos	La expansión es un desafío para desarrollar un mayor acceso al programa. La sostenibilidad es otro gran desafío. Varias evaluaciones de este programa han puesto en claro la necesidad de garantizar que se dé seguimiento a la labor y participación de las organizaciones en las comunidades donde ya se hayan llevado a cabo talleres.
Evaluación de impacto	Evaluated in Gambia, se condujo una evaluación externa con grupos focales (conocimientos, actitudes y prácticas).
Principales resultados de evaluación de impacto	En Gambia, el programa mejoró las actitudes autorreportadas y comportamientos relacionados con la violencia contra la mujer.
Bibliografías	http://www.stepsstonesfeedback.org/index.php/page/About/gb Bott S, Morrison A, Ellsberg M. Preventing and responding to gender-based violence in middle and low income countries: a global review and analysis. World Bank Policy Research Working Paper 3618, June 2005.

Nombre del Programa	Programa H
Datos de identificación	Promundo Bolivia, Brasil, Colombia, Jamaica, México y Perú.
Objetivo del programa	El programa tiene como objetivo cambiar normas de género y comportamientos sexuales.
Líneas de acción y apoyos	Este programa brinda servicios de consejería, médico, sensibilización en comunidad (Outreach) y capacitación de profesionales para trabajar con jóvenes en el ámbito de la salud y la equidad de género mediante un conjunto de manuales y videos. Las actividades se basan en un manual, e incluyen juegos de rol, intercambio de ideas, y otros ejercicios de participación para ayudar a reflexionar sobre aspectos positivos y negativos de la socialización, y ponderar los beneficios de cambiar ciertos comportamientos.
Principales resultados	Incremento significativo en el uso del condón entre los hombres jóvenes en Brasil y la India. Reducción significativa del uso de la violencia contra la pareja en la India. Cambio notable en las actitudes de género entre los hombres jóvenes en Brasil.
Principales obstáculos o retos	La investigación confirmó que hay afirmaciones de normas de género no equitativas en hombres jóvenes. Por lo que se indica que el apoyo a las normas de equidad de género y el comportamiento es un aspecto importante que debe ser abordado en el diseño e implementación de programas.
Evaluación de impacto	Los métodos incluyen prepruebas y pospruebas, así como un periodo de seis meses de seguimiento en la comunidad de estudio. Además, se reúne información cualitativa entre los hombres y sus parejas femeninas
Principales resultados de evaluación de impacto	Los resultados preliminares sugieren que el programa ha tenido éxito en aumentar la equidad de género y la reducción de las normas de comportamiento que pone a los hombres en mayor riesgo de VIH / SIDA
Bibliografías	http://www.promundo.org.br/wp-content/uploads/2011/01/OPAS_ESPANHOLweb.pdf Bott S, Morrison A, Ellsberg M. Preventing and responding to gender-based violence in middle and low income countries: a global review and analysis. World Bank Policy Research Working Paper 3618, June 2005.

Nombre del Programa	Counseling and Education To Stop Domestic Violence
Datos de identificación	Grupo Emerge Massachussets, Estados Unidos.

Objetivo del programa	Apoyar a hombres que ejercen violencia hacia sus parejas e hijos.
Líneas de acción y apoyos	El Programa de Paternidad Responsable utiliza una versión adaptada del plan de estudios Papás Caring, destinados específicamente para padres con antecedentes de violencia doméstica. El programa otorga apoyos en consejería, grupos de reflexión, participa como programa de desvío por mandato legal ³⁶ y otorga materiales educativos en línea.
Principales resultados	El modelo se ha multiplicado en 44 estados de Unión Americana y en 22 países del mundo.
Principales obstáculos o retos	N.D.
Evaluación de impacto	“Actualmente el programa no cuenta con una evaluación de impacto”
Principales resultados de evaluación de impacto	N.D.
Bibliografías	http://www.emergedv.com/

Nombre del Programa	Programa de Detección, Diagnóstico y Tratamiento de las Personas Afectadas por Violencia Intrafamiliar
Datos de identificación	Ministerio de Salud (MINSAL) Santiago de Chile.
Objetivo del programa	Brindar una atención tendiente a favorecer la protección de la mujer, eliminar la violencia, disminuir las consecuencias de la violencia en las mujeres y sus familias y desarrollar habilidades alternativas a la violencia.
Líneas de acción y apoyos	Otorga gran importancia a la coordinación interinstitucional y el trabajo en red, incluyendo roles definidos para los distintos actores institucionales locales, principalmente los del nivel secundario en salud y del sector judicial. Este programa es un modelo de intervención integral en violencia intrafamiliar, que considera la intervención médica y psicosocial, en los planos individual, grupal y familiar para personas afectadas por esta problemática.
Principales resultados	N.D.
Principales obstáculos o retos	N.D.

³⁶ Es la resolución de un juez, en la que no permite al acusado acercarse a la víctima en este caso, el esposo o pareja no puede acercarse a su esposa.

Evaluación de impacto	“Actualmente el programa no cuenta con una evaluación de impacto”
Principales resultados de evaluación de impacto	N.D.
Bibliografías	Provoste P. Violencia contra la mujer en la pareja: respuestas de la salud pública en Santiago de Chile. Documento preparado como consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, 2007.

Nombre del Programa	Domestic Abuse Intervention Project (DAIP)
Datos de identificación	Programa Development, Inc., Duluth, USA Duluth, Minnesota, Estados Unidos.
Objetivo del programa	DAIP trabaja para poner fin a la violencia contra las mujeres a través de sus programas en Duluth y en colaboración con los profesionales de la violencia doméstica en todo el mundo.
Líneas de acción y apoyos	El programa da prioridad a las voces y experiencias de las mujeres que sufren maltrato. Considera que el maltrato es un patrón de acciones utilizados para controlar o dominar a su pareja intencional y trabaja activamente para cambiar las condiciones sociales que el uso de apoyo de los hombres de las tácticas de poder y control sobre las mujeres. Ofrece oportunidades de cambio para los delincuentes a través de grupos educativos por orden judicial para maltratadores. Ofrece servicios de consejería, grupos de reflexión, participa como programa de desvío por mandato legal, ofrece materiales educativos en línea.
Principales resultados	Los resultados indican que de 500 hombres, sólo 283 completaron el proceso de admisión después de 12 meses y asistieron a una sesión de grupo al inicio, de éstos sólo 153 completaron el programa. Dos de cada tres de esos hombres fueron informados como no violentos.
Principales obstáculos o retos	N.D.
Evaluación de impacto	Sí refiere evaluaciones.
Principales resultados de evaluación de impacto	Fue el primer modelo en el país en instituir un proyecto de respuesta comunitaria integrada como una manera de proteger a las mujeres que sufrían violencia domestica
Bibliografías	http://www.theduluthmodel.org/about.html

Nombre del Programa	Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI)
Datos de identificación	Procuraduría General de Justicia del DF. México
Objetivo del programa	Atender a mujeres víctimas de violencia de pareja; niñas y niños hasta 12 años de edad víctimas de violencia familiar.
Líneas de acción y apoyos	Otorga atención de trabajo social, asesoría legal y apoyo psicoterapéutico individual y grupal a mujeres.
Principales resultados	N.D.
Principales obstáculos o retos	N.D.
Evaluación de impacto	N.D.
Principales resultados de evaluación de impacto	N.D.
Bibliografías	http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/atencionvictimas/cavi

Nombre del Programa	Programa Seguro Contra la Violencia Familiar
Datos de identificación	SEDESO-DF México
Objetivo del programa	Apoyar emocional y económicamente a las mujeres que se encuentran en una situación de violencia familiar que ponga en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida, para que puedan contar con las condiciones básicas que les permitan iniciar una vida libre de violencia.
Líneas de acción y apoyos	Este programa ofrece a la víctima directa e indirectas de violencia familiar condiciones mínimas de independencia para la toma de decisiones, empoderamiento y rescate de sus derechos a través de un proceso jurídico y de atención psicológica. Las mujeres beneficiadas por este programa son canalizadas por otras instancias como las UAPVIF, refugios, OSC y centros de atención a víctimas del delito de violencia familiar. Se otorga apoyo psicológico y un apoyo económico de \$1,500 pesos mensuales durante un año. Brinda seguridad y protección a su integridad física y emocional (refugio y casa de emergencia para mujeres, sus hijas e hijos víctimas de violencia familiar extrema) y apoyo económico que contribuye a liberar a la mujer de su agresor pues favorece a salir de la situación de dependencia económica.

Principales resultados	El porcentaje de mujeres que concluyeron el programa tiene el siguiente comportamiento: en 2009 fue 87.9%, en 2010 terminaron 85.3%, en 2011 acabaron 86.2% y en 2012 finalizaron 87%.
Principales obstáculos o retos	Las mujeres víctimas de violencia obedecen a sus subjetividades. No es posible asegurar que el proceso que inician con el Seguro concluirá en el sentido esperado.
Evaluación de impacto	Se realizó una evaluación interna de resultados y se amplió con cuestionarios a las beneficiarias
Principales resultados de evaluación de impacto	El programa ofrece una atención integral para que las mujeres, por propia convicción, se alejen del agresor y no por obligación. El personal tiene amplio conocimiento de la perspectiva de género y sobre los procesos internos que viven las víctimas de violencia familiar.
Bibliografías	http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/sds/Gaceta%201533%20ter%2030%20ene%202013.pdf Evaluación interna: Programa de Seguro Contra la Violencia Familiar (Gestión 2009-2012), SEDESO, Junio 2013.

Nombre del Programa	Programa Nacional para la Atención a la Violencia Familiar
Datos de identificación	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), Secretaría de Salud. México
Objetivo del programa	Reducir la prevalencia y severidad de los daños a la salud causados por la violencia contra las mujeres, con particular énfasis entre aquéllas que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad.
Líneas de acción y apoyos	a) Promueve la detección temprana de la violencia familiar y de género en las Instituciones del Sistema Nacional de Salud, entre las mujeres de 15 años y más; b) Garantiza a las mujeres el acceso oportuno a servicios de atención médica y psicológica especializada, y atención de las consecuencias de la violencia familiar o de género; c) Contribuye a que las mujeres, así como sus hijos e hijas que viven en violencia extrema, cuenten con espacios seguros que les brinden protección, atención médica, psicológica y orientación legal; d) Contribuye desde el Sistema Nacional de Salud a la prevención de la violencia familiar y de género, así como la promoción del derecho a una vida sin violencia; e) Impulsa la mejora de los sistemas de información en salud para el registro de casos de violencia familiar y de género, para su análisis y evaluación; así como el desarrollo de investigaciones para la toma de decisiones basadas en evidencia científica; f) Promueve la atención integral que evite la revictimización de las persona afectadas.

Principales resultados	N.D.
Principales obstáculos o retos	N.D.
Evaluación de impacto	“Actualmente el programa no cuenta con una evaluación de impacto”
Principales resultados de evaluación de impacto	N.D.
Bibliografías	http://www.cnegsr.gob.mx/programas/prevencion-atencion-violencia/objetivos.html

Nombre del Programa	Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en la Temática De La Violencia Contra La Mujer
Datos de identificación	Gobierno Nacional Argentina
Objetivo del programa	Identificar estrategias desde el Estado Nacional, Áreas Mujer Provinciales y Municipales y organizaciones de la sociedad civil para la creación y/o fortalecimiento de servicios destinados a la prevención y asistencia de las mujeres objeto de violencia.
Líneas de acción y apoyos	<p>Una prioridad en este programa es estimular la formación de redes de gobiernos provinciales y/o municipales y organizaciones de la sociedad civil para la asistencia a las mujeres víctimas de violencia</p> <p>Como parte del desarrollo del Programa, se editó la Serie “La violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones familiares” integrada por distintos materiales referidos al tema, que incluye un Manual de Capacitación -instrumento destinado a brindar orientaciones teóricas y metodológicas básicas para la intervención en situaciones de violencia contra la mujer en las relaciones intrafamiliares- y tiene como destinatarias/os a profesionales y personal con inserción en ámbitos institucionales o comunitarios (gubernamentales y no gubernamentales) que se encuentran trabajando en esta temática o interesados en comenzar a intervenir en esta área específica. Los restantes volúmenes de la serie se focalizan en modos de trabajo en talleres y la metodología para la aplicación de un software de relevamiento de casos de violencia. El Manual se integra con dos Instructivos, uno, destinado a las capacitadoras y capacitadores y otro, para el Desarrollo de Talleres, para los/as participantes.</p>

Principales resultados	Entre otras actividades se han realizado numerosos seminarios-talleres a nivel nacional con áreas gubernamentales y no gubernamentales para la presentación y entrega de los materiales para su replicación a nivel local, y en todas las provincias, convocados a través de las Áreas Mujer Provinciales y/o Municipales que han contado con asistencia de personal de salud, educación, justicia, de las fuerzas de seguridad y de organizaciones de la sociedad civil. Durante el año 2005 se realizaron Encuentros Regionales de los que participaron los 240 proyectos del PROFAM, siendo uno de los talleres realizados en cada encuentro el de Violencia Familiar.
Principales obstáculos o retos	N.D.
Evaluación de impacto	N.D.
Principales resultados de evaluación de impacto	N.D.
Bibliografías	<p>http://sgdatabase.unwomen.org/searchDetail.action?measureId=21027&baseHREF=country&baseHREFId=143</p> <p>Respuesta al cuestionario para la evaluación de la Implementación de las disposiciones de la convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la mujer, Convención de Belém Do Pará, Junio, 2008.</p>