

Diagnóstico del Programa de Apoyo
a las Instancias de Mujeres en las
Entidades Federativas (PAIMEF)

NOVIEMBRE DE 2020



BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

INDESOL
INSTITUTO NACIONAL DE
DESARROLLO SOCIAL



PRESENTACIÓN

La Secretaría de Bienestar Social (Bienestar), a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) ha implementado desde 2006 el Programa de Apoyo a las Mujeres a las Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) como un instrumento del Gobierno Federal para 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 las violencias y la promoción de una cultura de respeto y reconocimiento a la dignidad de las mujeres mexicanas. El PAIMEF, a lo largo de catorce años, se ha consolidado como un programa medular en la lucha por la defensa de los derechos de las mujeres, en específico, su derecho a una vida libre de violencias.

Desde que se inició la elaboración de los diagnósticos y propuestas de atención de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social), 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.

Si bien el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas no cae en ninguno de los dos supuestos anteriores (nueva creación o modificación sustantiva), en este documento se presenta la actualización de su diagnóstico, mismo que fue elaborado en 2016 conjuntamente por la Dirección General de Análisis y Prospectiva de la Secretaría de Bienestar y la Dirección de Desarrollo de Proyectos Estratégicos de la Dirección General Adjunta de Igualdad de Género del Instituto Nacional de Desarrollo Social. En la presente actualización de la información, el INDESOL contó con la colaboración de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales y la Dirección General de Análisis y Prospectiva, de la misma Secretaría.

El presente documento ofrece, por una parte, el diagnóstico que identifica el problema público que busca resolver el PAIMEF y, por otro, la propuesta de atención o diseño del programa. En este sentido, el documento sigue un enfoque que se apega a la Metodología del Marco Lógico, de tal manera que presenta la definición e identificación de un problema público, sus causas, sus efectos y la población que enfrenta el problema, tal como se encuentra establecido 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

Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009, 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 Secretaría de Bienestar y de sus organismos sectorizados. Asimismo, el documento se apega a lo dispuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en la guía denominada *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos (guía)*.¹

Por otra parte, el documento busca dar respuesta a los “Comentarios al Diagnóstico del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)”, elaborados por el CONEVAL y remitidos al INDESOL, por la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) de la Secretaría de Bienestar, el 7 de agosto de 2020.

¹ El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf

Índice

Presentación	2
1 Introducción	7
2 Diagnóstico	10
2.1 Antecedentes	10
2.2 Análisis del Problema	14
2.2.1 Identificación y descripción del Problema: estado actual y evolución	14
Concepto de empoderamiento y su relación con las violencias contra la mujer	18
2.2.2 Experiencias de atención	21
2.2.3 Árbol del Problema	42
2.2.4 Las causas del Problema	46
Entorno cultural patriarcal que excluye y discrimina a las mujeres	46
<i>Causa 1:</i> Capacidad institucional limitada con acciones de prevención y atención de deficiente calidad para las mujeres en situación de violencia	48
Fragilidad institucional que obstaculiza a las mujeres el pleno ejercicio de su derecho a una vida libre de violencia	48
Insuficientes espacios institucionales para la atención especializada a las violencias contra las mujeres	48
Acceso limitado a la justicia para las mujeres violentadas	50
Deficiente formación y profesionalización en materia de atención a mujeres en situación de violencia	52
<i>Causa 2:</i> Contexto cultural que permite, fomenta y reproduce las violencias contra las mujeres	54
Naturalización de los estereotipos de género	54
Discriminación y desigualdad	56
Espacios de participación social restringidos y subordinados para las mujeres	60
<i>Causa 3:</i> Desconocimiento de sus derechos humanos y sus propias capacidades	62
Limitada autonomía y autodeterminación de las mujeres en situación de violencia	63

Dependencia económica y emocional	65
Mujeres atrapadas en violencias múltiples con múltiples agresores	66
2.2.5 Los efectos del problema	68
Incumplimiento sistemático del derecho humano a una vida libre de violencia	68
Limitada inclusión social de las mujeres	73
Deterioro del tejido social	77
2.2.6 Interrelación entre causas, problema y efectos	80
2.3 Objetivos	82
2.3.1 Árbol de objetivos	82
2.3.2 Determinación de los objetivos del programa	86
2.3.3 Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución	88
2.4 Cobertura	90
2.4.1 Identificación y caracterización de la población potencial del PAIMEF	92
2.4.2 Identificación y caracterización de la población objetivo del PAIMEF	106
2.4.3 Cuantificación de la población objetivo del PAIMEF	111
2.4.4 Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo	112
2.4.5 Análisis de alternativas	112
3 Diseño del programa o Propuesta de Atención	122
3.1 Modalidad del programa	122
3.2 Diseño del programa	122
Distribución de los recursos a las IMEF	129
Criterios de selección	129
Marco normativo de actuación	131
3.3 Previsiones para la integración y operación del Padrón de Beneficiarios	136
3.4 Matriz de indicadores	137

3.5	Análisis de similitudes o complementariedades	142
3.6	Presupuesto	148
3.6.1	Fuentes de financiamiento	149
4	Conclusiones generales	151
5	Bibliografía	152
	Siglas y acrónimos	160
	Glosario	164



1 Introducción

La prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres constituye una política integral que ha quedado refrendada 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 Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Así, la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de derechos (lo que incluye el acceso a una vida libre de violencias) 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.

A través del presente documento, se pretende brindar información actualizada y útil para una mejor comprensión de los principales retos que deben enfrentarse para desarrollar políticas públicas cuyo fin sea contribuir a la disminución de los índices de las violencias contra las mujeres, a través de la promoción del empoderamiento de las mujeres en situación de violencia.

Este planteamiento deriva de la convicción de que, para eliminar las violencias contra las mujeres en México, es necesario reconocer que constituyen una violación sistemática de los derechos humanos y sociales de las mujeres y que se encuentran arraigadas en las relaciones históricamente desiguales entre mujeres y hombres, producto de la cultura patriarcal. En este sentido, se debe tener presente que las violencias contra las mujeres constituyen un fenómeno complejo, multicausal y multifacético en el que intervienen factores socioculturales e individuales que incrementan el riesgo de las mujeres a sufrir violencias.

Entre estos factores, las reflexiones teóricas y los datos más recientes sobre las violencias contra las mujeres muestran que el empoderamiento de las mujeres, sobre todo a nivel cognitivo y emocional, juega un papel muy importante en la disminución del riesgo de vivir situaciones de violencia y en la superación de dichas situaciones. Si bien, como ya se señaló, resulta evidente que no es el único elemento que interviene en la generación de las violencias contra las mujeres y que las violencias pueden incluso menguar el empoderamiento de cualquier mujer, la tendencia observada es que las mujeres más desposeídas de dicho empoderamiento son más susceptibles a sufrir con mayor frecuencia y severidad las diversas violencias.

En este sentido, buscar el empoderamiento de las mujeres supone, por una parte, trabajar en el nivel individual de las mujeres para que sean capaces de tomar sus propias decisiones y disminuir el riesgo de sufrir violencia. Pero implica también, el trabajo a nivel de los factores sociales y culturales que intervienen y, de manera particular, los institucionales, mismos que juegan un papel importante en la prevalencia de violencia contra las mujeres: la limitada estructura para prevenir y responder a situaciones de violencia, la prevaleciente impunidad para los causantes de las violencias y el bajo nivel de sensibilización y capacitación de los servidores públicos y otros actores estratégicos encargados de atenderla.

Por lo anterior, es necesario tomar medidas adecuadas para la atención y prevención de las principales causas del problema. Para ello, en este documento se elabora una propuesta de atención viable, en el marco de las atribuciones de la Secretaría de Bienestar y del INDESOL, con el fin de propiciar sinergias con diversos actores sociales, con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los diferentes órdenes de gobierno para dar una respuesta eficiente e integral al problema.

En el Árbol del Problema, se define el problema público que atiende el PAIMEF de la siguiente manera: *La carencia de empoderamiento por parte de las mujeres les obstaculiza prevenir y/o salir de situaciones de violencia.* Para efectos del presente documento, el empoderamiento para una vida libre de violencias se concibe como el proceso por medio del cual las mujeres que reciben atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF desarrollan capacidades para transitar de una situación de violencia de género a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que contribuye al ejercicio y goce pleno de su derecho a una vida libre de violencias. Se trata de un proceso de largo plazo que comienza en el ámbito personal para posteriormente transitar a una dimensión comunitaria y social.

En el Árbol del Problema se identifican tres causas principales del problema: 1) capacidad institucional limitada con acciones de prevención y atención de deficiente calidad para las mujeres en situación de violencia; 2) contexto cultural que permite, fomenta y reproduce las violencias contra las mujeres y 3) desconocimiento por parte de las mujeres de sus derechos y sus propias capacidades.

Del análisis realizado en el diagnóstico, se puede concluir que, para eliminar las violencias contra las mujeres en México, es necesario, en primer término, reconocer que las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres se encuentran arraigadas en las relaciones históricamente desiguales entre mujeres y hombres en la cultura patriarcal, y, en segundo lugar, que constituyen una violación sistemática de sus derechos humanos y sociales. De ahí la importancia de diseñar y promover intervenciones que estén orientadas a fomentar su empoderamiento para una vida libre de violencias y, al mismo tiempo, contribuir al fortalecimiento institucional de los espacios encargados de implementar acciones de prevención

y atención a las violencias contra las mujeres, de tal manera que sea posible incidir tanto en el ámbito sociocultural como en el individual de este fenómeno.

Al final del diagnóstico, se presentan las 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. Este diagnóstico servirá como insumo para la planeación nacional y prospectiva del programa, así como para las evaluaciones a las que esté sujeto el mismo.



2 Diagnóstico

2.1 Antecedentes

Las garantías individuales son derechos fundamentales que todo individuo posee por el simple hecho de haber nacido, sin importar nacionalidad, raza, sexo, edad, creencias religiosas o políticas, las cuales se encuentran manifestadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), del artículo 1º al 29º, y versan sobre la libertad, seguridad, igualdad y propiedad. En particular, el artículo 1º y 4º contribuyen a establecer las bases necesarias para la actuación pública en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.

Por otro lado, es importante resaltar una serie de acontecimientos que explican el momento actual en que se encuentra el país en la lucha contra las violencias hacia las mujeres.

En primer término, cabe recordar que 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, al tener como objetivo la consecución de la paz, la igualdad y el desarrollo de las sociedades y de los regímenes democráticos (PNUD, 2010).

Desde entonces, la agencia social² de estas mujeres ha visibilizado más el tema de violencia en los foros de la ONU. Así, en 1982, en 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, y se aprobó una resolución que recomendaba la formulación de programas de atención a la salud de las mujeres y de la población infantil víctima de violencia (PNUD, 2010).

Una de las aportaciones más importantes de estas movilizaciones sociales y conferencias internacionales es que las mismas impactaron el desarrollo teórico del tema, en particular en el desarrollo de instrumentos y avances jurídicos de política pública, que coloca la atención de las violencias contra las mujeres en cuatro asuntos centrales. En primer lugar, como una cuestión de género, ya que esta violencia

² El término “agencia social” se refiere a la capacidad que tenemos todas las personas de construir nuestra propia realidad.

se ejerce contra las mujeres por el solo hecho de ser mujeres³. Segundo, como un fenómeno con expresión a escala mundial en el ámbito público y el privado, que causa diversos daños, incluso la muerte a las mujeres. Tercero, la necesidad de identificar a los agentes y factores de riesgo que van desde los agresores directos a las estructuras de poder y dominación centradas en un orden que se construye desde lo masculino y que perpetúa relaciones y formas de violencias contra de las mujeres en todos los ámbitos y en todas sus manifestaciones, que incluyen las formas extremas, como la trata de personas y el feminicidio, así como las violencias que ejerce el Estado. Cuarto, que *las violencias contra las mujeres constituyen una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales y que propicia una sociedad desigual en el pleno ejercicio de los derechos*.

Así, desde esta perspectiva, es como 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 violencias 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 las violencias por género son incompatibles 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 como surgen las Políticas Públicas para la eliminación de la violencia contra la mujer en la vida pública y privada (PNUD, 2010).

En diciembre de ese mismo año, se aprobó 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 al 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

³ Comúnmente, los términos *violencia basada en género* y *violencia contra las mujeres* son usados de modo indistinto, sin embargo, la primera alude a aquella 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.

de Apoyo, que data de 1983 (CIMAC, 2002); la formulación, del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, inicialmente adscrito al Consejo Nacional de Población (CONAPO); el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 (PRONAM), creado en la Secretaría de Gobernación y albergado en la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER); el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000, creado por la CONMUJER; la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en 2001, y el Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006, creado en ese mismo Instituto. 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 situación de violencia (Campos y cols., 2007). Además, en 1996 se crea en la ciudad de Monterrey el primer refugio para mujeres víctimas de violencia por la organización civil Alternativas Pacíficas⁴ y, a partir de entonces, se impulsó la creación de estos espacios 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 las violencias 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 misma autora. No obstante, esta forma de remitir las violencias 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).⁵

⁴ FUNDAR (2015). “Refugios para mujeres, sus hijos e hijas: una alternativa para la no violencia doméstica”, disponible en <https://fundar.org.mx/los-refugios-para-mujeres-sus-hijos-e-hijas-una-alternativa-para-la-no-violencia-domestica/>.

⁵ El documento se puede encontrar en la siguiente liga: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092144&fecha=01/06/2009

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 primer Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD, 2008), formulado por el INMUJERES y alineado al PND 2007-2012.⁶

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.

En este rubro, es fundamental destacar la Reforma a la Constitución realizada el 10 de junio de 2011, la cual representa el avance jurídico más importante que ha tenido México para optimizar el goce y ejercicio de los derechos humanos. Los principales cambios de esta reforma son: la incorporación de todos los derechos humanos de los tratados internacionales como derechos constitucionales; la obligación de las autoridades de guiarse por el principio *pro persona* cuando apliquen normas de derechos humanos, lo que significa que deben preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona y la obligación para todas las autoridades, sin distinción alguna, de cumplir con cuatro obligaciones específicas que son promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Además, se estableció que, cuando existe una violación, las autoridades deben investigar, sancionar y reparar dichas violaciones.⁷

Cabe mencionar, que otros dos avances importantes en materia de prevención y atención de la violencia familiar y de las violencias 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 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 establece la LGAMVLV respecto a la responsabilidad del sector salud en la atención médica y psicológica de las mujeres en situación de violencia, entre otras.⁸

⁶ INMUJERES (2008). Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012, México: INMUJERES, pág. 21.

⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2017). “¿Por qué la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 modificó la relación entre el gobierno y la sociedad?”, disponible en <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>

⁸ SECRETARÍA DE SALUD (2008). *Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género*, México: SSA.

Después de la creación de la Secretaría de la Mujer en Guerrero en 1987, fueron surgiendo distintas instancias gubernamentales en el país –sobre todo a partir de 1996-, encargadas de atender diversos temas relacionados con la situación de las mujeres en el país, entre ellos, la violencia. En este rubro, otro avance fundamental de la política social para fortalecer a estas instancias estatales de la mujer (conocidas como Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres –MAM- o como Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas –IMEF-) 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 violencias.⁹ El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) opera el PAIMEF, como un instrumento del Gobierno Federal para 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 busca prevenir y atender las violencias en contra de las mujeres en el país así como fortalecer a las IMEF en sus acciones; por ello resulta trascendental perfilar sus alcances como elemento sustancial de la política social del Estado Mexicano para impulsar acciones que permitan dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la materia.

2.2 Análisis del Problema

2.2.1 Identificación y descripción del Problema: estado actual y evolución

Las violencias contra niñas,¹⁰ adolescentes y mujeres persisten en todos los países del mundo y son 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, 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*

⁹ El documento se puede encontrar en la siguiente liga: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2121266&fecha=17/02/2006&print=true

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

la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.”¹¹

En México, el artículo 5° 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° 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.

Gracias a los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano para conocer y medir las violencias contra las mujeres, se cuenta con la información arrojada por la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), cuyo objetivo, en 2016 fue generar información sobre las experiencias de violencia que han enfrentado las mujeres de 15 años y más por tipo de violencia (emocional-psicológica, física, sexual, económica o patrimonial), en la relación de pareja y en los ámbitos escolar, laboral, comunitario y familiar.¹² La información generada por la ENDIREH, desde su primer levantamiento en 2003 hasta el último en 2016, ha permitido hacer una estimación de la extensión y gravedad de las violencias contra las mujeres con la finalidad de apoyar en el diseño y seguimiento de políticas públicas orientadas a erradicar las violencias contra las mujeres por razones de género.

La ENDIREH 2016 señala que la prevalencia total de las violencias en México es de 66.1% (es decir, 30.7 millones de mujeres)¹³ para las mujeres de 15 años y más, las cuales han sufrido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación a lo largo de su vida en al menos un ámbito y ejercida por cualquier agresor: 49% ha sufrido violencia emocional, 41.3% violencia sexual,

¹¹ En el presente documento serán utilizados de manera indistinta los conceptos de violencia de género y violencias contra las mujeres; no obstante, es necesario señalar que el primero se refiere a las formas de violencia basadas en las diferencias adscritas socialmente para las mujeres y los hombres, lo cual implica que la violencia de género no tenga como únicos blancos a las mujeres o las niñas, sino también a los hombres, niños y minorías sexuales. Por su parte, el concepto violencias contra las mujeres se refiere a cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño, sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

¹² La ENDIREH es un parámetro a nivel internacional que en 2016 incorporó nuevas temáticas como la atención obstétrica y el abuso sexual en la infancia.

¹³ INEGI (2017). “Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016”, Boletín de Prensa No. 379/17, México, 18 de agosto.

34% violencia física y 29% violencia económica o patrimonial o discriminación en el trabajo.¹⁴ A lo largo de su vida, 43.9% de las mujeres ha sufrido violencia en su relación de pareja actual o última, 38.7% en el ámbito comunitario, 26.6% en el ámbito laboral y 25.3% en el escolar.

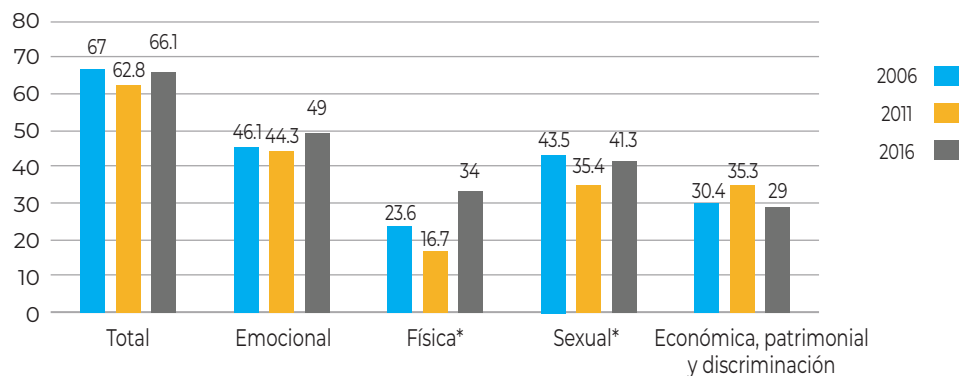
A nivel global, las entidades con mayor prevalencia de violencias contra las mujeres son la Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Aguascalientes y Querétaro, mientras los que tienen menor proporción con San Luis Potosí, Tabasco, Baja California Sur, Campeche y Chiapas.

Considerando solamente los últimos 12 meses al momento del levantamiento de la encuesta, 17.4% de las estudiantes fueron víctimas de violencias en el espacio escolar, 22.5% en el laboral, 23.3% en el comunitario y 10.3% en el familiar (sin considerar al esposo o pareja). En cuanto a las violencias ejercidas contra las mujeres por su actual o última pareja, los datos señalan que 25.6% de ellas la han sufrido: 23.2% emocional, 10.0% patrimonial, 6.5 física y 2.1% sexual.¹⁵

La misma encuesta señala que 4.4 millones de mujeres de 15 años y más sufrieron abuso sexual durante su infancia y que los principales agresores fueron un tío(a) 20.1%, un no familiar (vecino o conocido) 16%, un primo(a) 15.7%, un desconocido 11.5% o un hermano(a) 8.5%.

Asimismo, 17.3% de las mujeres de 60 años o más sufre algún tipo de violencia: 15.2% violencia emocional, 6.3% violencia económica y patrimonial y 1.2% sufre violencia física.

Gráfica 1. Evolución de las prevalencias de violencia total contra las mujeres por tipo de violencia, 2006, 2011 y 2016



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2017). "ENDIREH 2016. Principales resultados", agosto 18 de 2017.

* La ENDIREH 2016 incluye nuevas preguntas y variables.

¹⁴ INEGI (2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2016. Principales resultados*, México: INEGI.

¹⁵ Ibidem.

Por otra parte, información generada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana señala que de enero a julio de 2020 se cometieron 1,042,088 delitos con un total de 179,385 víctimas; de éstas, 31.2% fueron mujeres, es decir, 55,889. Los tres principales tipos de delitos que sufrieron estas mujeres fueron los dolosos (59.08%), culposos (14.84%) y otros delitos que atentan contra la libertad personal (9.29%).¹⁶

De acuerdo con la misma fuente, de enero de 2015 a julio de 2020, la tendencia nacional de los presuntos delitos de feminicidio ha tenido el siguiente comportamiento:¹⁷

Cuadro 1. Tendencia nacional de presuntos delitos de feminicidio 2015-julio 2020

AÑO	CASOS
2015	411
2016	605
2017	741
2018	891
2019	934
Al 31 de julio de 2020	549

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana/Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). "Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1", Centro Nacional de Información, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>

Asimismo, de enero a julio de 2020, los diez estados con mayor número de presuntos delitos de feminicidio fueron Estado de México (80), Veracruz (52), Ciudad de México (41), Nuevo León (39), Puebla (38), Jalisco (33), Morelos (25), Baja California (21), Oaxaca (21) y Chihuahua y San Luis Potosí (20 casos cada uno).

Por otra parte, en el período que abarca de enero de 2015 a julio de 2020, la tendencia nacional de presuntas víctimas mujeres de trata de personas fue la siguiente:¹⁸

¹⁶ SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2020). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1, México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana/Centro Nacional de Información, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibid.

Cuadro 2. Tendencia nacional de presuntas víctimas mujeres de delito de trata de personas 2015-julio 2020

AÑO	CASOS
2015	689
2016	607
2017	380
2018	361
2019	397
Corte al 31 de julio de 2020	261

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana/Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). "Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1", Centro Nacional de Información, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>

De enero a julio de 2020, las cinco entidades federativas con mayor número de casos de presuntas víctimas mujeres de trata de personas fueron: Estado de México (35), Quintana Roo (35), Ciudad de México (33), Nuevo León (25) y Baja California (19).

En cuando a los delitos cibernéticos, de los 61 millones de personas de 12 a 59 años de edad que utilizaban internet o teléfono celular en 2017, el 53.3% de las mujeres y el 46.5% de los hombres fueron víctimas de ciberacoso. La mayoría de las mujeres que sufren ciberacoso no conocen a sus acosadores; de ahí que el 79.1% de las mujeres que reciben contenido sexual, no conocen a su agresor. De manera muy similar están las mujeres que recibieron insinuaciones o propuestas sexuales y quienes recibieron llamadas ofensivas (74.1% y 74.0%), respectivamente.

Concepto de empoderamiento y su relación con las violencias contra las mujeres

El empoderamiento es un término acuñado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) que, con el paso del tiempo, ha cobrado relevancia y se ha concebido como un elemento crucial para propiciar una sociedad incluyente, igualitaria y libre de violencias de género. Muestra de lo anterior es la incorporación del empoderamiento de las mujeres como un tema en la agenda internacional; de manera específica, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen en su objetivo cinco, la necesidad de "lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas".

De manera sintética, el empoderamiento se refiere al "proceso por el cual aquellos a quienes se les ha negado la posibilidad de tomar decisiones estratégicas de

vida adquieren tal capacidad” (Kabeer, 1999). En este sentido, el empoderamiento guarda una relación estrecha con las violencias de género, en la medida en que este tipo de violencia limita la capacidad de las mujeres para tomar decisiones “condición necesaria del empoderamiento” y obstaculiza el ejercicio pleno de sus derechos sociales y humanos. Por tal motivo, las políticas públicas orientadas a la disminución de las violencias en contra de las mujeres no pueden pasar por alto que, para la consecución de sus objetivos, se requiere del empoderamiento de las mujeres.

La literatura especializada en violencia de género contra las mujeres hace hincapié en la existencia de una relación estrecha entre el empoderamiento y las violencias de género (Casique, 2010); de hecho, se ha insistido en que las protege de las violencias, en la medida en que implica un estadio de conciencia, autonomía y autodeterminación en el que las mujeres están capacitadas (tanto emocional como económicamente) para tomar decisiones acertadas sobre su cuerpo, sus propiedades y su vida; lo que, por un lado, las protege de las violencias y, por el otro, les permite salir de situaciones que pongan en peligro su integridad y su vida.

En este sentido, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) enfatiza la importancia del empoderamiento para la disminución de las violencias de género, al concebirlo como un vehículo para el pleno ejercicio de todos los derechos de las mujeres. La LGAMVLV define al empoderamiento como “un 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”.

El término empoderamiento es un concepto que tiene diferentes acepciones, se utiliza en diferentes contextos y desde diferentes disciplinas como la educación, el trabajo social, la psicología, el feminismo, la ciencia política, entre otras (Oxaal y Baden, 1997); asimismo, el término se vincula con diferentes dimensiones y esferas: empoderamiento económico, político, social e individual. Además, es muy importante resaltar que el empoderamiento debe concebirse como un proceso y como el resultado de este proceso: “nos referimos tanto al proceso como al resultado a través del cual las mujeres ganan mayor control sobre los recursos intelectuales y materiales” (Batliwala, 1994). Este proceso requiere de elementos tanto individuales como sociales y políticos.

En primera instancia, el concepto de empoderamiento femenino fue utilizado para referirse al aumento de la participación política y económica de las mujeres, por lo que se señalaba la necesidad de crear las condiciones para que las mujeres formaran parte en los procesos de toma de decisión y tuvieran acceso al poder político y económico (Conferencia de Beijing, 1995). No obstante, de manera reciente, esta expresión también se asocia al proceso mediante el cual las mujeres toman cons-

ciencia del poder individual y colectivo con el que cuentan, y se concibe como un factor muy importante para el ejercicio de los derechos, no sólo políticos y económicos, sino también humanos, en la medida en que fortalece las capacidades de las mujeres para prevenir o salir de situaciones de violencia.

Con la intención de dar claridad a las diferentes perspectivas que retoman el empoderamiento y dotar de un significado consistente al concepto, los investigadores proponen partir de la idea de “poder” y, desde ahí, identificar las diferentes perspectivas que retoman este término. En términos generales, en la raíz del término empoderamiento se encuentra el concepto de poder, el cual opera de diferentes formas y cada una de ellas puede asociarse con una perspectiva del empoderamiento (Oxaal y Baden, 1997):

- *poder para*: Este tipo de poder se relaciona con la capacidad para incidir o tomar decisiones.
- *poder con*: Este poder involucra la organización de las personas en torno a un propósito común para alcanzar fines colectivos.
- *poder dentro*: Este poder se refiere a la autoconfianza, la autoestima y la asertividad. Se refiere a la forma en que los individuos pueden reconocer, a través del análisis de su experiencia, cómo opera el poder en sus vidas y, de esta manera, ganar confianza en sus acciones y decisiones y, de ser necesario, cambiarlas.

A partir de estas concepciones, se observa cómo el poder (intelectual, material o social) de cualquier individuo opera en diferentes ámbitos que se interrelacionan entre sí: el ámbito social, el ámbito institucional, el del hogar y el individual; es decir, el empoderamiento de las mujeres requiere de condiciones tanto individuales como sociales. De acuerdo con Schuler (1998), el empoderamiento femenino es “el proceso por medio del cual las mujeres incrementan su capacidad para configurar sus propias vidas y su entorno, es una evolución en la concientización de las mujeres sobre sí mismas, sobre el lugar que ocupan en la sociedad y en su eficacia en las interacciones sociales”: si bien es cierto, el empoderamiento de las mujeres requiere de un trabajo muy importante en el terreno individual, requiere también de un contexto institucional y social propicio para poder alcanzarlo.

Finalmente, el carácter multidimensional del empoderamiento concuerda con las perspectivas integrales que tratan de explicar las violencias contra las mujeres. El Modelo Ecológico de la Violencia propuesto por Heise (1999) indica que las violencias de género son un fenómeno social complejo en el que intervienen factores individuales, institucionales, sociales y culturales. El carácter multifactorial de las violencias de género implica que las agresiones que sufren las mujeres tienen su origen en un complejo entramado social en el que las convenciones sociales y los estereotipos de género moldean las relaciones individuales, sociales e institucio-

nales, y colocan a las mujeres en desventaja con respecto a los varones. Este complejo entramado social, comúnmente llamado patriarcado, se ha definido como un sistema de división de poder en el que los hombres poseen poder y privilegios superiores a las mujeres (Eisenstein, 1980, citado en Kennedy y Lapidus, 1980).

2.2.2 Experiencias de atención

Con el objeto de identificar elementos exitosos en la implementación de políticas y estrategias en materia de prevención y atención de las violencias 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 las violencias contra las mujeres mediante acciones de prevención y atención. Cabe señalar que algunas de ellas, sobre todo las más recientes, muestran que a nivel internacional existe la tendencia a promover el empoderamiento de las mujeres que viven violencias como una de las estrategias fundamentales para ayudarlas a superar dichas situaciones, de tal manera que lo que se observa es la inclusión del empoderamiento como un eje fundamental de varios programas.

Las experiencias exitosas encontradas se clasificaron en los siguientes tipos:

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

a. Programas de prevención de las violencias contra las mujeres.

En el primer tipo se encuentran programas como *The Stepping Stones* en países africanos, el *Programa H* y el *Programa M* en varios países de América, África subsahariana, Europa, Asia y Medio Oriente, el Programa Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres, los cuales han mostrado una reducción significativa en las violencias contra la pareja y un cambio notable en las actitudes de género entre los hombres y mujeres jóvenes.

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 y 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 GEM¹⁹) 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.

En este programa se involucra a los jóvenes en la reflexión crítica y el diálogo sobre la igualdad de género, a través de sesiones participativas en las que viven, ensayan y modelan estilos de interacción no violentos con equidad de género. Se abordan temas como el cuidado, la salud sexual y reproductiva, los derechos de la mujer, las violencias de género y las violencias utilizadas entre los hombres.

Este programa incluye sesiones de educación grupal, campañas dirigidas a jóvenes y activismo para transformar los roles estereotipados asociados con el género (como la prevalencia del uso de anticonceptivos o la distribución de las responsabilidades en el hogar). También se utilizan videos, actividades adaptadas a las necesidades de las comunidades y un manual. Después de participar en las actividades del Programa H, los hombres jóvenes han informado de muchos cambios positivos, desde tasas más altas de uso de condones y mejores relaciones, hasta una mayor disposición para asumir el trabajo doméstico y tasas más bajas de acoso sexual y violencia contra las mujeres.^{20,21}

Por su parte, el *Programa M* nace en 2006 a partir del reconocimiento de la necesidad de trabajar y empoderar a las mujeres jóvenes junto con los hombres y se basa en las aportaciones de las participantes del Programa H. El programa promueve la reflexión crítica sobre las normas de género, el empoderamiento en las relaciones interpersonales, la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Ayuda a las mujeres jóvenes a explorar las construcciones sociales de género y los efectos de éstas en la salud, así como promueve la capacidad y las habilidades de las mujeres jóvenes para tomar decisiones con mayor confianza en distintos ámbitos de su vida.

¹⁹ 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.

²⁰ PROMUNDO (2020). “Programa H”, disponible en <https://promundoglobal.org/programs/program-h/>

²¹ PROMUNDO (2013). “Programa H|M|D: Manual de Acción Involucrando a los Jóvenes para alcanzar la Equidad de Género”, disponible en:

<https://promundoglobal.org/wp-content/uploads/2015/01/Programa-HMD-Manual-de-Accion.pdf>

Los *Programas H y M* surgieron de la convicción de que cambiar las versiones rígidas, inequitativas, homofóbicas y violentas de lo que significa ser hombre, es la clave para lograr la salud de la población, el empoderamiento de niñas y mujeres y, además, es fundamental para los esfuerzos de justicia social. Representan un enfoque de género sincronizado ya que se busca examinar, cuestionar y cambiar las rígidas normas de género y el desequilibrio de poder como un medio para alcanzar los objetivos de equidad de género. Dependiendo del contexto y en diferentes momentos, los Programas H y M pueden ser implementados con grupos de personas del mismo sexo, o con grupos de ambos sexos juntos (grupos mixtos).

El objetivo general es que mujeres y hombres jóvenes puedan: a) aprender a través del cuestionamiento y de la reflexión crítica sobre las normas de género; b) ensayar actitudes y comportamientos equitativos y no violentos y c) internalizar estas nuevas actitudes y normas de género, aplicándolas en sus propias relaciones y vidas.

En cuanto al *Programa Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres*, implementado en Chile, se afirma que una de sus grandes ventajas es la visión integral de la prevención de las violencias contra las mujeres. Esta visión incorpora la prevención primaria (antes de la ocurrencia de la violencia), secundaria (evitando nuevos hechos y reduciendo el daño inmediato) y terciaria (evitando la cronicidad). Forma parte de esa integralidad la concepción holística de las autonomías de las mujeres (física, política y económica) a la que el programa aporta desde la erradicación de la violencia contra las mujeres como parte de la autonomía física. Este programa cuenta con cuatro componentes: difusión, sensibilización, capacitación y coordinación intersectorial.

En síntesis, las principales ventajas de este programa son la perspectiva de género, el abordaje integral de las VCM y el foco en las causas socioculturales que la sustentan, que son identificadas como las más relevantes para dar cuenta del problema.²²

²² SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2015). *Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres Servicio Nacional de la Mujer*, Gobierno de Chile: Ministerio de Desarrollo Social, consultado en https://www.senado.cl/site/presupuesto/2015/cumplimiento/Glosas%202015/primer_a_subcomision/21%20MIDESOL%202015/ORD.%202979%20Des.%20Social%2030%20oct.%202015/Fichas%20ex%20ante%202015/PRG2015_2_60685.pdf

Cuadro 3. Programas de prevención de las violencias contra las mujeres

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p><i>The Stepping Stones</i></p> <p>Salamander Trust</p> <p>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, las violencias 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><i>Programa H y Programa M</i></p> <p>Promundo</p> <p>América (Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Estados Unidos); África subsahariana (Burundi, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Bangladesh, Etiopía, Namibia, Ruanda, Sudáfrica, Tanzania); Europa (Bosnia y Herezgovinia, Croacia, Kosovo, Serbia); Asia (Afganistán, India, Indonesia, Nepal, Pakistán, Vietnam); Medio Oriente (Líbano).</p>	<p>El objetivo general es que mujeres y hombres jóvenes puedan: a) aprender a través del cuestionamiento y de la reflexión crítica sobre las normas de género; b) ensayar actitudes y comportamientos equitativos y no violentos y c) internalizar estas nuevas actitudes y normas de género, aplicándolas en sus propias relaciones y vidas.</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>

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p><i>Programa de Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres</i></p> <p>Servicio Nacional de la Mujer</p> <p>Municipalidad de Porvenir</p> <p>Chile</p>	<p>Disminuir la naturalización de la Violencia contra las Mujeres (VCM) en la población chilena, mediante acciones de información, sensibilización y capacitación</p>	<p>Se realizan capacitaciones comunitarias en el territorio y a agentes claves en cursos presenciales, e-learning y/o con otros formatos y modalidades. Se brindan talleres, actividades culturales y diálogos vecinales. Otra de las acciones importantes consiste en la difusión de las modificaciones legales a la Ley N° 20.066 y los avances legislativos en materia de VCM y se fortalecen las acciones de prevención del feminicidio.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de los Programas.

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

En esta segunda clasificación, se presentan algunas experiencias desarrolladas para ofrecer distintos tipos de acciones de atención a las violencias contra las mujeres, incluido el empoderamiento de las mujeres, sobre todo para promover su independencia económica.

En primer término, se pueden mencionar los programas *Emerge: Counseling and Education To Stop Domestic Violence* y *Domestic Abuse Intervention Programs-The Duluth Model* (DAIP), ambos en Estados Unidos, que están enfocados a la re-educación de hombres abusivos y en particular buscan detener las prácticas violentas 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 se les incorpora actividades como pláticas en escuelas o centros de trabajo y se les invita 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 violencias masculinas nacionales y extranjeros, así como distintas OSC que trabajan con mujeres y jóvenes en el tema de la violencia doméstica.

El programa *Emerge: Counseling and Education To Stop Domestic Violence* fue fundado en 1977 y es considerado el primer programa de educación para abusadores en los Estados Unidos. Desde su creación, Emerge ha sido un líder nacional en el trabajo para poner fin a la violencia en las relaciones de pareja.

Para alcanzar ese objetivo, Emerge busca educar a los abusadores individuales, evitar que los jóvenes aprendan a aceptar las violencias en sus relaciones, mejorar las respuestas institucionales a la violencia doméstica y aumentar la conciencia pública sobre las causas y soluciones de la violencia de pareja. Con el desarrollo de grupos de educación para padres, Emerge ha ampliado su misión para incluir el objetivo de ayudar a los hombres a convertirse en padres más responsables. Emerge enseña que la violencia doméstica es un comportamiento aprendido, no una enfermedad o dolencia y reconoce que otras circunstancias de vida opresivas como el racismo, la pobreza y la homofobia crean un clima que contribuye a la violencia de pareja. Este programa apoya los esfuerzos de base, institucionales y culturales para detener la violencia de pareja, la agresión sexual y el abuso infantil.²³

Por su parte, Domestic Abuse Intervention Programs- The Duluth Model (DAIP), surge a principios de la década de 1980 en Duluth, comunidad ubicada en el norte de Minnesota y se considera un modelo innovador en la forma como responsabiliza a los agresores y mantiene seguras a las víctimas seguras. El Modelo Duluth es un planteamiento en constante evolución sobre cómo una comunidad trabaja unida para acabar con la violencia doméstica. En este sentido, una comunidad que utiliza el enfoque del Modelo de Duluth se caracteriza por desplazar la culpa a la víctima y poner la responsabilidad de las violencias en el abusador; incluye políticas y procedimientos compartidos para responsabilizar a los delincuentes y mantener a las víctimas seguras en todas las agencias de los sistemas de justicia penal y civil, desde el 911 hasta los tribunales. El modelo parte de la creencia de que el maltrato es un patrón de acciones que se utiliza para controlar o dominar intencionalmente a una pareja íntima y trabaja activamente para cambiar las condiciones sociales que apoyan el uso de tácticas de poder y control de los hombres sobre las mujeres.

Este modelo ha tenido un gran éxito ya que se ha encontrado que 68% de los hombres que pasan por la respuesta del sistema de justicia penal y son enviados a las clases de no-violencia no han reaparecido en el sistema de justicia penal en el transcurso de ocho años. El Modelo Duluth considera que si se ignoran los desequilibrios de poder en las relaciones entre hombres y mujeres y los desequilibrios de poder en la sociedad, se pierde la oportunidad de un cambio social real. Por el contrario, si se nombran las diferencias de poder, se puede brindar más claramente defensa y apoyo a las víctimas, responsabilidad y oportunidades de cambio para los abusadores y cambios en el sistema y la sociedad que pongan fin a las violencias contra las mujeres.²⁴

El éxito de este modelo de intervención proviene de basar cada intervención en la experiencia de las mujeres que han sido maltratadas, coordinar una respuesta

²³ EMERGE (2020). "Porque querer parar no es suficiente", disponible en <https://www.emergedv.com/>

²⁴ DOMESTIC ABUSE INTERVENTION PROGRAMS (s/f). "¿Qué es el Modelo Duluth?", disponible en <https://www.theduluthmodel.org/>

consistente del sistema de justicia penal para los hombres que golpean y ofrecer a estos hombres oportunidades de cambio.

En el contexto latinoamericano, se encuentra el *Programa ComunaMujer*²⁵, implementado por la Intendencia de Montevideo, institución considerada pionera en implementar políticas de atención y prevención que den respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres. En específico, los servicios de atención para mujeres en situación de violencia doméstica de las ComunaMujer constituyen un ámbito de referencia histórica a nivel local, en donde las mujeres de diferentes barrios encuentran un espacio de atención y orientación para elaborar la estrategia de salida de su situación de violencia. Se ofrecen servicios psicosociales y jurídicos los cuales son producto de la demanda de las mujeres organizadas de Montevideo y son brindados por equipos técnicos de organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática. Las personas destinatarias de los servicios son mujeres en situación de violencia doméstica y vulnerabilidad social.

En 1996 se instaló el *Programa ComunaMujer*, que se centra en el fortalecimiento de la participación política y social de las mujeres. El objetivo general del programa es contribuir a que la Intendencia y los gobiernos municipales de Montevideo incorporen en sus acciones la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y la equidad de género, para mejorar la calidad de vida de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social.

Este programa tiene dos componentes básicos: la promoción y consolidación de espacios de participación de mujeres a nivel local a partir de la Comisión Zonal de Mujeres y los servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica, en diferentes zonas de Montevideo.

Asimismo, desde 2015, en Chile se desarrolla el *Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres*²⁶ a cargo del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. A través de este programa se intenta abordar el problema de las violencias que se ejercen contra las mujeres, consideradas como una violación a los derechos humanos y reconociendo que estas violencias son producto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. La población potencial del programa está constituida por mujeres de 18 años y más que han sido víctimas de: violencia por parte de su pareja y/o ex pareja; violencia sexual por conocidos o desconocidos y mujeres vulneradas por el delito de trata de perso-

²⁵ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO/DIVISIÓN ASESORÍA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO (2020). *Servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica de las ComunaMujer. Evaluación externa 2017*, Montevideo, disponible en: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/lascomunamujer1.pdf>

²⁶ SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO (2017). *Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres*, Chile: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, disponible en https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2017/PRG2017_3_59478_2.pdf

nas, mientras que la población objetivo son las mujeres que solicitan servicios de atención.

El programa cuenta con una estrategia de intervención continua en violencias contra las mujeres, que se inicia con la atención de mujeres en los ámbitos psicológico, social y jurídico en violencia de pareja o ex pareja, violencia sexual y trata de personas. Esta primera estrategia comprende la atención reeducativa de hombres que ejercen violencia con el fin de detenerla y que estos se responsabilicen de la misma. En una segunda etapa se incluye: la línea de la protección de las mujeres que se encuentran en situación de riesgo o en condición de vulnerabilidad grave producto de las violencias vividas, el seguimiento de las mujeres derivadas de tribunales que cuentan con medidas cautelares así como la representación en los casos de femicidios consumados y frustrados. Finalmente, el programa engloba una etapa de reparación con las mujeres que han sido atendidas y protegidas y que han sufrido mayores consecuencias a causa de las violencias. Para el acceso a este continuo de intervención y cercanía de este programa a las mujeres se contempla la asistencia remota, como una manera de tener una línea telefónica disponible las 24 horas y que entregue orientación, información y apoyo en emergencias.

Otra iniciativa desarrollada en América Latina es el *Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en situación de Riesgo por Violencia de Género (Acompañar)*, en Argentina.²⁷ A través de este programa se brinda asistencia a mujeres y personas LGBTI+ que se encuentren en riesgo por situaciones de violencia por motivos de género. Consiste en el otorgamiento de una prestación económica equivalente al monto de un salario mínimo y que será entregada durante seis meses consecutivos, así como también acompañamiento integral y acceso a dispositivos de fortalecimiento psicosocial. La población objetivo está constituida por mujeres y personas LGBTI+ que por sus condiciones socio económicas y vinculares se encuentren expuestas a diversas manifestaciones de las violencias por motivos de género que ponen en riesgo su integridad física y psicológica y su autonomía económica y social.

En Europa, el *Proyecto WeGo! (Women Economic-independence & Growth Opportunity)* es considerado uno de los proyectos más emblemáticos de atención contra las mujeres víctimas de violencia actualmente vigente, el cual tuvo una primera etapa de 2016 a 2018 y actualmente se desarrolla la segunda etapa como *Proyecto WeGo II*.

El programa WeGo! se centra en ayudar a mujeres que sufren violencia machista y no tienen la independencia económica que les permita dejar a su maltratador y poder asegurar el sustento para ellas mismas y para sus hijos e hijas. La primera

²⁷ MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD (2020). *Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en situación de Riesgo por Violencia de Género (Acompañar)*, Argentina, disponible en: https://argentina.as.com/argentina/2020/10/21/actualidad/1603291890_837212.html

etapa se llevó a cabo en los centros de lucha contra las violencias contra las mujeres de siete países europeos (España, Bulgaria, Grecia, Chipre, Reino Unido Suecia e Italia) en donde se recogieron las experiencias de las necesidades económicas de las mujeres sobrevivientes de relaciones violentas, encontrando que las mujeres con un nivel bajo de independencia económica son más proclives a sufrir los diversos tipos de violencia, además de que se trata de mujeres que sufren abusos por periodos de tiempo más largos. A partir de ello, se concluyó que es importante invertir en el empoderamiento económico de la mujer para que pueda salir de una relación violenta.

Así, entre 2016 y 2018, la Unión Europea, a través del Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía (REC) co-financió este programa con el objetivo de fortalecer los servicios de apoyo a las mujeres que sufren violencia de pareja y fomentar su empoderamiento social y económico a través de la mejora de los conocimientos y metodologías de trabajo de las y los operadores de los centros de violencia así como de otros actores relevantes.

Esta iniciativa europea busca resaltar la importancia del empoderamiento económico de las mujeres víctimas de violencia y pretende contribuir a que las casas de acogida y otras entidades que se encuentran en contacto con estas mujeres, incorporen en sus itinerarios de trabajo un fuerte componente de empoderamiento económico.^{28, 29}

La segunda edición de este programa, *WeGo II – Building Economic Independence: The Way out of Intimate Partner Violence*) comenzó en diciembre de 2018 y se llevará a cabo hasta finales de 2020. También tiene como objetivo apoyar el empoderamiento económico de las mujeres que sobrevivieron a la violencia de género mediante el fortalecimiento de los sistemas de apoyo locales y nacionales, el intercambio de buenas prácticas europeas y el establecimiento de redes de cooperación entre las partes interesadas, tanto públicas como privadas. Esta edición del proyecto se centra en cuatro países (Italia, Bulgaria, España y Grecia) y es implementada por seis socios.

El proyecto se basa en tres pilares: la *creación de capacidad* en los centros de lucha contra la violencia (AVC), ONG y otros actores que trabajan directamente con las mujeres; *la construcción de redes* para crear redes sostenibles de múltiples agencias capaces de responder y apoyar adecuadamente a las mujeres sobrevivientes de violencia en el desarrollo de sus relaciones sociales y económicas; y la *sensibilización y promoción* dirigida a empresas, socios interesados privados y públicos

²⁸ FUNDACIÓN MUJERES (2018). “Empoderamiento económico de mujeres víctimas de violencia de género. Una vía para salir de la violencia machista”, disponible en http://fundacionmujeres.es/news/view/1_empoderamiento_economico_de_mujeres_victimas_de_violencia_de_genero.html

²⁹ UNIÓN EUROPEA/WEGOPROJECT (s/f). “Construyendo la independencia económica: la salida de la violencia de pareja”, disponible en: <http://www.wegoproject.eu/>

para promover Prácticas Basadas en Evidencia (PBE) sobre empoderamiento económico en el marco institucional.

A través de este programa se llevarán a cabo, entre otras actividades, las siguientes: capacitaciones dirigidas a profesionales / voluntarios de servicios especializados que apoyan el empoderamiento económico de mujeres sobrevivientes de violencia; reuniones con las partes interesadas; desarrollo de planes de relación social individualizados para mujeres sobrevivientes de violencia; planes de desarrollo de los centros de ayuda contra la violencia (AVC en inglés); protocolos locales para facilitar la inclusión social y laboral de las mujeres; seguimiento periódico de las necesidades laborales de las mujeres y de las oportunidades laborales; sesiones de formación dedicadas a empresas; programas individualizados de carrera y búsqueda de trabajo para las beneficiarias y campañas y eventos locales.³⁰

En el caso de México, el Gobierno de la Ciudad de México creó, en enero de 2019, la Secretaría de las Mujeres, la cual establece como una de sus funciones principales la prevención y atención de las violencias contra las mujeres en la ciudad. Con ello, se inicia un Sistema de Prevención y Atención Integral de la Violencia contras las Mujeres y las Niñas, en el que las Unidades de Atención del antes Inmujeres DF y las Unidades de Prevención y Atención a la Violencia Familiar (UNAVIS), se fusionan para dar apertura a las LUNAS, espacios de atención y prevención de la violencia de género y promoción de la autonomía física, económica y política de las mujeres. Asimismo, se integran como parte de este sistema la Casa de Emergencia y el Refugio para mujeres víctimas de violencia extrema.

El Sistema Integral trabaja desde el enfoque de derechos humanos, de género e interculturalidad, para prevenir las violencias, identificar los casos de riesgo y dar atención pronta y expedita a los casos de violencia feminicida. Es dentro de este sistema en donde se ubica el *Programa Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género*, como una herramienta substancial para fortalecer los procesos de atención psicosocial y jurídico de las mujeres.³¹

El objetivo general del programa es contribuir a que las mujeres que viven contexto de violencia de género y que presenten condición de vulnerabilidad tengan apoyo económico y emocional para que puedan darle seguimiento a los procedimientos en el acceso de justicia, de forma que salgan del patrón de impunidad estructural. Como objetivos específicos busca: a) Otorgar apoyo económico durante seis meses, a mujeres que vivan violencia de género, preferentemente a aquellas

³⁰ UNION EUROPEA/WEGOPROYECTO (s/f). "WeGo II- Building Economic Independence: the way out of Intimate Partner Violence", disponible en <https://www.wegoproject.eu/current-work>.

³¹ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO/SECRETARÍA DE LA MUJER (2020). "Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género", Ciudad de México, Boletín 03/2020, disponible en: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/aumenta-apoyo-economico-para-mujeres-por-violencia#:~:text=El%20Gobierno%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20a%20trav%C3%A9s%20de,690%20pesos%20mensuales%20por%20persona>.

que presenten riesgo alto o riesgo de violencia feminicida o mujeres víctimas de violencia recurrente, y que se encuentren registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México, y cuenten con Cédula de Registro Único, con la finalidad de que se contribuya a generar condiciones para fortalecer sus procesos de autonomía, acceso a la justicia y prevenir riesgo feminicida; b) Brindar atención especializada psicosocial a las mujeres beneficiadas dentro las Unidades Territoriales de Atención y Prevención a la Violencia, durante seis; c) Brindar asesoría jurídica, durante seis meses, con la finalidad de fomentar la toma de decisiones para dar inicio o continuar a los trámites legales en materia familiar o penal como: divorcio, pensión alimenticia, guarda y custodia, reconocimiento de la paternidad, pérdida de la patria potestad, carpetas de investigación por delito de violencia familiar, abuso sexual y violación; d) Dar seguimiento a los estudios de caso de las mujeres beneficiarias del programa, para elaborar un plan de acción de vida libre de violencia, con la finalidad de que fortalezcan autonomía física, económica y social.³²

El programa está dirigido a una población objetivo cuantificada en 31,340 mujeres registradas al 30 de noviembre de 2019 en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México y con Cédula de Registro Único; sin embargo, su población beneficiaria está integrada por al menos 875 mujeres en situación de violencia de género, preferentemente a aquellas que presenten riesgo alto o riesgo de violencia feminicida o mujeres víctimas de violencia recurrente residentes de la Ciudad de México.

El programa brinda un apoyo económico equivalente a un salario mínimo mensual de \$3,690 pesos (tres mil seiscientos noventa pesos 00/100 M.N.) a través de diversas transferencias bancarias y una prima del seguro de vida mensual de \$37 pesos por 6 meses; asimismo, ofrece los servicios de atención integral que proporcionan las Unidades Territoriales de Atención (LUNAS) ubicadas en las 16 Alcaldías de la Ciudad de México. El seguro de vida aplica cuando la beneficiaria de este programa social tenga muerte accidental o pérdidas orgánicas, por un monto de hasta \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.). Para 2020 el programa cuenta con un presupuesto para su operación de \$19'570,000.00 (Diecinueve millones quinientos setenta mil pesos 00/100 MN).

Por último, también en México se desarrolla el *Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos*, el cual hasta 2019 tuvo carácter de una convocatoria a nivel nacional, operada por la Secretaría de Salud. No obstante, a partir de 2020 el gobierno mexicano lo convirtió en programa y actualmente es implementado por el INDESOL, como

³² GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO/SECRETARÍA DE LAS MUJERES (2020). "Aviso por el que se da a conocer las Reglas de Operación del Programa Social "Apoyo a mujeres en situación de violencia de género 2020", México: Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 27 de enero.

parte de una política pública integral con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos e interculturalidad y visión de interseccionalidad.³³

Este programa tiene como población objetivo 72 Refugios especializados para mujeres y, en su caso, sus hijas e hijos y da respuesta a lo establecido en el artículo 8 fracción VI de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, respecto a que la Federación deberá favorecer la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos. La puesta en marcha del Programa se basa en el Modelo de Atención en Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos, emitido por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2011, el establece que la construcción de ciudadanía de las mujeres conlleva empoderamiento y que los refugios pueden constituirse como un medio idóneo para facilitar la construcción de ciudadanía mediante una atención integral, cuyo propósito es, primero, sanar y revertir los daños causados por la violencia, transformar la condición de las mujeres de víctimas a sobrevivientes y fortalecer su autonomía para lograr su empoderamiento.

Su objetivo general es brindar protección y atención integral y especializada a mujeres, y en su caso, sus hijas e hijos, mediante Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso, sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa. Como objetivos específicos se plantea: a) Apoyar la operación de Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa, que atiendan a mujeres en situación de violencia familiar y por razones de género; y b) Dar seguimiento a la operación de los mismos.

Este programa, con incidencia en 28 entidades federativas, ha basado su éxito en brindar a las mujeres en situación de violencia extrema, otorgando apoyos monetarios para que los refugios ofrezcan servicios de calidad en materia de alojamiento, alimentación, vestido y calzado, atención y acompañamiento a la salud, trabajo social, atención psicoeducativa, psicológica y representación legal.

³³ SECRETARÍA DE BIENESTAR (2020). *Lineamientos de operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos*, para el ejercicio fiscal 2020, México: Diario Oficial de la Federación, 7 de abril.

Cuadro 4. Programas de atención a las violencias contra las mujeres (atención psicológica, médica, legal)³⁴

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p><i>Emerge: Counseling and Education To Stop Domestic Violence</i> Grupo Emerge Massachussets, Estados Unidos</p>	<p>Apoyar a hombres que ejercen violencias hacia sus parejas e hijos.</p>	<p>Otorga apoyos en consejería, grupos de reflexión, participa como programa de desvío por mandato legal³⁴ y otorga materiales educativos en línea.</p>
<p><i>Domestic Abuse Intervention Project – The Duluth Model (DAIP)</i> Duluth, Minnesota Estados Unidos</p>	<p>DAIP trabaja para poner fin a las violencias contra las mujeres a través de sus programas en Duluth y en colaboración con los profesionales de la violencia doméstica en todo el mundo.</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 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>
<p><i>Programa ComunaMujer</i> Intendencia de Montevideo Uruguay</p>	<p>Objetivos generales: Contribuir a que Montevideo incorpore en sus acciones la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la equidad de género, para mejorar la calidad de vida de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social. Garantizar el ejercicio de la ciudadanía de vecinas y vecinos como requisito necesario para una ciudad solidaria, participativa e integrada.</p>	<p>Espacios de participación para las mujeres de las diferentes zonas de Montevideo en las comisiones zonales de mujeres.</p> <p>Servicios gratuitos de atención personalizados en asesoramiento jurídico y atención psicosocial en situaciones de violencia doméstica.</p> <p>Grupos de autoayuda dirigido a mujeres que se encuentren en situación de violencia doméstica.</p> <p>Integración de redes barriales.</p>

³⁴ 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
<p><i>Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres</i></p> <p>Ministerio de la Mujer y Equidad de Género</p> <p>Chile</p>	<p>Ofrecer atención, protección y reparación del daño a mujeres víctimas de violencias de pareja, violencia sexual y trata de personas.</p>	<p>La estrategia de intervención incluye un continuo de acciones que abarca la atención psicológica, representación jurídica, medidas de protección decretadas por tribunales y la reparación del daño a aquellas mujeres con mayores consecuencias por las violencias sufridas. La intervención puede ser de un día hasta un año y participan instancias como los Centro de la Mujer, Centros de hombres que ejercen violencia de pareja, Casas de Acogida y Centros de atención reparatoria.</p>
<p><i>Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en situación de Riesgo por Violencia de Género (Acompañar)</i></p> <p>Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad</p> <p>República Argentina</p>	<p>Brindar asistencia a mujeres y personas LGBTI+ que se encuentren en riesgo por situaciones de violencia por motivos de género.</p>	<p>Prestación económica equivalente al monto de un Salario Mínimo, Vital y Móvil que será entregada durante seis meses consecutivos, así como también acompañamiento integral y acceso a dispositivos de fortalecimiento psicosocial.</p>
<p><i>Proyecto WeGo! (Women Economic-independence & Growth Opportunity)</i></p> <p><i>y WeGo II-Building Economic Independence: The Way Out of Intimate Partner Violence</i></p> <p>Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía (REC) de la Unión Europea</p> <p>España, Bulgaria, Grecia, Italia, Chipre, Reino Unido y Suecia.</p>	<p>Fomentar el empoderamiento económico de las mujeres que sufren violencia machista, que les permita dejar a su maltratador y poder asegurar el sustento para ellas mismas y para sus hijos e hijas.</p>	<p>Acciones de capacitación dirigidas a profesionales / voluntarios de servicios especializados que apoyan el empoderamiento económico de mujeres sobrevivientes de violencia; planes de desarrollo de los centros de ayuda contra la violencia (AVC en inglés); protocolos locales para facilitar la inclusión social y laboral de las mujeres; seguimiento periódico de las necesidades laborales de las mujeres y de las oportunidades laborales, campañas y eventos locales, entre otras.</p>

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p><i>Programa Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género</i></p> <p>Secretaría de las Mujeres/ Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>México</p>	<p>Contribuir a que las mujeres que viven contexto de violencia de género y que presenten condición de vulnerabilidad tengan apoyo, económico y emocional para que puedan darle seguimiento a los procedimientos en el acceso de justicia, de forma que salgan del patrón de impunidad estructural.</p>	<p>Apoyo económico equivalente a un salario mínimo mensual de \$3,690 pesos (tres mil seiscientos noventa pesos 00/100 M.N.) por 6 meses; un seguro de vida por un monto de hasta \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.). Asimismo, ofrece servicios de atención integral (jurídica y psicológica especializada) proporcionados por las Unidades Territoriales de Atención (LUNAS).</p>
<p><i>Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos.</i></p> <p>INDESOL</p> <p>México</p>	<p>Brindar protección y atención integral y especializada a mujeres, y en su caso, sus hijas e hijos, mediante Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso, sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa.</p>	<p>Apoyo monetario para que los refugios ofrezcan servicios de calidad en materia de alojamiento, alimentación, vestido y calzado, atención y acompañamiento a la salud, trabajo social, atención psicoeducativa, psicológica y representación legal.</p> <p>Además, apoya el desarrollo de tres programas en los refugios: de inserción laboral para las mujeres atendidas, de profesionalización para colaboradoras(es) y el programa de contención emocional a víctimas de violencias.</p> <p>Los refugios trabajan 365 días al año, 24 horas al día.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de los Programas.

c. Programas de prevención y atención de las violencias contra las mujeres

En esta tercera clasificación se incluyen aquellos programas que combinan acciones de prevención como de atención de las violencias de género contra las mujeres.

En España se cuenta con el *Programa Fortaleza*³⁵, para la erradicación de la violencia de género, el cual es implementado a través de la organización Comisión para la investigación de malos tratos a mujeres. Este programa ofrece prevención, protección, seguridad, información y valoración tanto a las mujeres y menores, como a los profesionales, familiares, amigos y amigas y a la sociedad en general, mediante un conjunto coordinado de actividades llevadas a cabo por profesionales de distintas materias con experiencia acreditada en violencia de género.

³⁵ COMISIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DE MALOS TRATOS A MUJERES (2020). "Programa Fortaleza, para la erradicación de la violencia de género", disponible en <https://malostratos.org/programa-fortaleza-violencia-genero/>

El Programa Fortaleza se propone alcanzar seis objetivos: 1) Procurar la información, asesoramiento e intervención necesarios para que la víctima de violencias de género cuente con los conocimientos suficientes para luchar de manera adecuada con la situación de violencia que sufre; 2) Erradicar conductas impunes mediante la obtención de sentencias adecuadas a la gravedad del hecho que se persiga; 3) Intervenir con mujeres en dificultad para lograr el empoderamiento, dotarles de autoestima y de herramientas para superar el proceso de cronificación y maltrato y recuperar la capacidad de toma de decisiones, así como el grado de independencia personal en cualquiera de los ámbitos de su vida, sin sentimiento de culpa o negación de sí misma; 4) Lograr el fortalecimiento y establecimiento de la comunicación de las relaciones materno-filiales entre los miembros afectados por la exposición a la violencia ejercida por parte del agresor; 5) Impedir que el modelo violento de pareja y de relaciones en general se perpetúe en la sociedad transmitiéndose de generación en generación, con especial mención a los menores y jóvenes, y 6) Plantear un modelo igualitario de relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad.

Cabe destacar que entre las acciones de prevención e intervención del programa se incluye la formación de grupos de habilidades sociales, empoderamiento y autodefensa para mujeres; la unidad de orientación socio-laboral para la autonomía de las mujeres y su independencia económica del agresor; grupos de orientación y acompañamiento para padres y madres que tienen hijas víctimas de violencias de género y grupos de mujeres jóvenes víctimas de violencia de género, entre otras.

Por otra parte, se encuentra el programa *Ciudad Mujer*, liderado desde 2011 por el Gobierno de El Salvador a través de la Secretaría de Inclusión Social, con el apoyo del Bando Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo objetivo general es lograr la igualdad entre hombres y mujeres y fortalecer acciones de empoderamiento y autonomía económica de las mujeres salvadoreñas, mediante la facilitación de servicios esenciales ofrecidos por centros de atención integral, conocidos como Centros Ciudad Mujer (CCM). Este programa aborda tres retos que afectan de manera importante el desarrollo del país: la brecha de género en la participación económica, la violencia contra las mujeres y la salud sexual y reproductiva.³⁶

El programa abarca dos componentes principales: (i) empoderamiento económico; (ii) prevención de la violencia hacia las mujeres y asistencia a mujeres víctimas de violencia y, además, incluye un componente de educación colectiva que tiene lugar tanto dentro como fuera de los Centros de Ciudad Mujer. Actualmente existen seis sedes en funcionamiento en El Salvador y se espera construir e inaugurar 3 sedes adicionales en los próximos años.

³⁶ BUSTELO, M. (2016). "Evaluación de impacto del proyecto Ciudad Mujer en El Salvador", Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://publications.iadb.org/es/evaluacion-de-impacto-del-proyecto-ciudad-mujer-en-el-salvador>

Ciudad Mujer ha sido considerado como un modelo único para empoderar a las mujeres, ofreciéndoles un conjunto de servicios a través de los CCM, integrados bajo un mismo techo. La prestación de estos servicios está a cargo de diversas instituciones públicas y entre estos se encuentran los siguientes:

- Atención a la violencia contra las mujeres;
- Servicios de salud sexual y reproductiva;
- Apoyo para lograr la autonomía económica;
- Educación colectiva para promover los derechos de las mujeres y prevenir la Violencia contra Mujeres y Niñas (VCMN) y
- Servicio de cuidado infantil para los menores de 12 años de edad, disponible mientras las mujeres utilizan los servicios del Centro.³⁷

Al combinar varios servicios en el mismo sitio, el modelo reduce el tiempo y los recursos que invierten las mujeres en la búsqueda de servicios públicos muy dispersos. El enfoque de Ciudad Mujer ofrece un conjunto de servicios de respuesta a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (VCMN) coordinado y adaptado exclusivamente a las necesidades de cada mujer. Esta solución también se traduce en una mayor calidad y mejor prestación de servicios, ya que éstos se prestan con base en una ruta de servicios y de forma coordinada en cada centro. Además de recibir servicios de atención (tales como el tratamiento de traumatismos físicos, asistencia psicosocial, etc.), las mujeres participan en actividades que les ayudan a alcanzar la independencia económica, aumentando de este modo sus opciones para salir de situaciones de violencia. Asimismo, la coordinación interinstitucional entre los proveedores de servicios aumenta la posibilidad de identificar a las mujeres afectadas por la violencia y remitirlas a los servicios adecuados, lo que constituye un punto de ingreso para aquellas sobrevivientes que llegan buscando servicios no relacionados con la VCMN.

Se considera que el éxito del modelo de atención de *Ciudad Mujer* se debe a que concentra dentro de un mismo espacio a 18 instituciones estatales que prestan más de 20 diferentes servicios especializados para las mujeres de forma gratuita, garantizando que sean atendidas de manera oportuna, en un ambiente de confiabilidad y calidad. Cabe señalar que los CCM operan solamente con personal femenino.³⁸

³⁷ INNOVA (2019). "Guía de Recursos. Principios rectores para estructurar programas sobre la VCMN. Prácticas prometedoras Servicios integrados para sobrevivientes de la VCMN", disponible en: <https://www.vawresourceguide.org/es/innova>

³⁸ ESSAYAG, Sebastián (2017). "Del compromiso a la acción: Políticas para Erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe 2016. Documento de análisis regional", PNUD, disponible en <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/Genero/undp-uy-inf-reg-vbg-2017.pdf>

En el caso de México se cuenta con dos experiencias de prevención y atención vigentes: el *Programa Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género* y el *Programa Coinversión para la Igualdad de la Ciudad de México*.

El Programa Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género está a cargo de la Secretaría de Salud (SSA) y es operado a través del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), como instancia responsable de las políticas nacionales de los programas de planificación familiar y anticoncepción, salud sexual y reproductiva, cáncer cérvico uterino, cáncer de mama, salud materna y perinatal, igualdad de género y prevención y atención de la violencia familiar. En cuanto a éste último tema, su propósito es 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.

El Programa Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género busca dos grandes objetivos: Reducir los daños a la salud ocasionados por la violencia familiar y/o de género en las mujeres y Promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Para alcanzar estos objetivos cuenta con siete estrategias: 1) Fomentar en las Instituciones del Sistema Nacional de Salud (SNS) la detección oportuna de la violencia familiar y de género; 2) Reforzar la atención esencial en salud para las personas que viven violencia sexual; 3) Fortalecer la atención especializada en el SNS a las mujeres que viven violencia; 4) Contribuir a la atención de las mujeres que viven violencia extrema; 5) Impulsar la generación de información vinculada a los daños a la salud por violencia para la toma de decisiones; 6) Promover la difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y 7) Impulsar intervenciones efectivas de prevención de la violencia familiar y de género.³⁹

En este contexto, el Programa desarrolla acciones tales como detección oportuna de las violencias de género; fortalecimiento de capacidades del personal de salud en la materia; establecer procedimientos institucionales para la atención de las violencias de género; promover la atención psicológica para las personas que sufren violencia sexual; llevar a cabo acciones de re-educación de víctimas de violencia de pareja en las unidades de salud; coordinar la adaptación de las intervenciones para la prevención y atención de la violencia para mujeres indígenas; fortalecer las capacidades del personal de salud para brindar orientación, consejería y referencia oportuna a las mujeres que viven violencias; promover la coordinación intersectorial e interinstitucional; diseñar intervenciones preventivas y focalizadas a la población en riesgo de vivir violencia familiar y de género; diseñar intervenciones preventivas y focalizadas a la población en riesgo de vivir violencia familiar y de género;

³⁹ SECRETARÍA DE SALUD (2013). *Programa de Acción Específico. Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género 2013-2018. Programa Sectorial de Salud*, México, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/242387/PrevencionyAtnViolenciaFamiliardeGenero.pdf>

contribuir al desarrollo de acciones de re-educación de agresores de violencia de pareja, en las unidades de salud, y capacitar y sensibilizar al personal de salud para que brinde atención libre de violencia a la población usuaria, entre otras.⁴⁰

Finalmente, la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México desarrolla el *Programa Coinversión para la Igualdad de la Ciudad de México*, el cual tiene como objetivo general Fortalecer las acciones en materia de igualdad sustantiva del Gobierno de la Ciudad de México, a través del financiamiento de al menos 25 proyectos de las organizaciones de la sociedad civil inscritas y actualizadas en el Registro de las Organizaciones Civiles de la Ciudad de México (ROCCDMX) para que lleven a cabo acciones de innovación para la igualdad sustantiva y que atiendan prioritariamente a mujeres que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Destaca que uno de sus dos objetivos específicos está dedicado específicamente a impulsar la creación o fortalecimiento de proyectos sociales que contribuyan a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias en espacios privados, públicos y culturales para contribuir a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.⁴¹

La población atendida de manera indirecta está dada por el total de personas que resulten beneficiadas por los apoyos o servicios brindados por las organizaciones de la sociedad civil mediante la implementación de los proyectos sociales.

Este programa cuenta con un presupuesto total para 2020 por un monto de \$7'000,000.00 (siete millones de pesos 00/100 M. N.).

En cuanto a sus niveles de intervención, el programa incluye el fortalecimiento institucional de acciones complementarias a las problemáticas abordadas por la Secretaría de las Mujeres, como son el fortalecimiento de espacios de refugio a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia; la promoción y fortalecimiento de estrategias de atención y acceso a la justicia; acciones de prevención del embarazo en adolescentes, y la elaboración de materiales audiovisuales y pedagógicos para la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la prevención y atención de todos los tipos y modalidades de las violencias contra ellas.

Por su parte, el fortalecimiento interinstitucional y de las organizaciones de la sociedad civil se realiza a través de acciones de sensibilización, capacitación y especialización dirigidas a personas servidoras públicas de instituciones públicas de la Ciudad de México y a OSC en los temas de la convocatoria.

⁴⁰ Es importante señalar que hasta el 30 de octubre de 2020, el CNEQySR seguía operando con el programa de acción 2013-2018, ya que se encuentra en proceso de aprobación el nuevo programa para el periodo 2021-2024.

⁴¹ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO/SECRETARÍA DE LAS MUJERES (2020). "Aviso por el que se da a conocer las Reglas de Operación del programa social 'Coinversión para la igualdad de la Ciudad de México' (COINVERSIÓN SEMUJERES 2020)", Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta oficial del 20 de enero.

Cuadro 5. Programas de prevención y atención de las violencias contra las mujeres

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p><i>Programa Fortaleza para la erradicación de la violencia de género</i></p> <p>Comisión para la investigación de malos tratos a mujeres</p> <p>España</p>	<p>Entre sus objetivos se encuentra: Intervención con mujeres en dificultad para lograr el empoderamiento, dotarles de autoestima y de herramientas para superar el proceso de cronificación y maltrato y recuperar la capacidad de toma de decisiones, así como el grado de independencia personal en cualquiera de los ámbitos de su vida, sin sentimiento de culpa o negación de sí misma.</p> <p>Procurar la información, asesoramiento e intervención necesarios para que la víctima de violencia de género cuente con los conocimientos suficientes para luchar de manera adecuada con la situación de violencia que sufre.</p> <p>Erradicación de conductas impunes mediante la obtención de sentencias adecuadas a la gravedad del hecho que se persiga.</p>	<p>Protección jurídica, acompañamiento psicológico y grupos, atención social, apoyo a menores, orientación socio-laboral y atención telefónica fines de semana y festivos para agresiones en espacios de ocio. Cuentan con una línea telefónica de atención a la mujer.</p>
<p><i>Programa Ciudad Mujer</i></p> <p>Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la Nación</p> <p>El Salvador</p>	<p>Lograr la igualdad entre hombres y mujeres y fortalecer acciones de empoderamiento y autonomía económica.</p>	<p>Atención a la violencia contra las mujeres; Servicios de salud sexual y reproductiva; Apoyo para lograr la autonomía económica; Educación colectiva para promover los derechos de las mujeres y prevenir la Violencia contra Mujeres y Niñas (VCMN) y Servicio de cuidado infantil para los menores de 12 años de edad, disponible mientras las mujeres utilizan los servicios.</p>

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p><i>Programa Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género</i></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 las violencias 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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 violencias;</p> <p>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;</p> <p>f) Promueve la atención integral que evite la revictimización de las persona afectadas.</p>

Datos de Identificación	Objetivo del programa	Apoyos o acciones que otorga
<p><i>Programa Coinversión para la Igualdad de la Ciudad de México</i></p> <p><i>Secretaría de las Mujeres/ Gobierno de la Ciudad de México</i></p>	<p>Fortalecer las acciones en materia de igualdad sustantiva del Gobierno de la Ciudad de México, a través del financiamiento de proyectos de OSC que lleven a cabo acciones de innovación para la igualdad sustantiva y que atiendan prioritariamente a mujeres que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencias y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.</p>	<p>Apoyo monetario a OSC para el desarrollo de sus proyectos, fortalecimiento institucional a las acciones complementarias de la propia Secretaría y acciones de fortalecimiento interinstitucional para personas servidoras públicas y a OSC.</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) se basan en el reconocimiento de que las violencias contra las mujeres tienen su sustento en una sociedad caracterizada por la desigualdad y el ejercicio del poder de los hombres sobre las mujeres; 2) en su mayoría se trata de programas con años de experiencia en su ejecución y que cuentan con modelos y formas de intervención probados; 3) cuentan con 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; 4) existe coordinación entre las diferentes instancias de atención del problema de la violencia contra las mujeres tanto públicas como de la sociedad civil; 5) las intervenciones se realizan por especialistas altamente capacitados en el tema de las violencias contra las mujeres; y 6) varios de estos programas tienen en común el reconocimiento de que trabajar en la promoción del empoderamiento de las mujeres es un elemento clave para erradicar las violencias contra ellas.

2.2.3 Árbol del problema del PAIMEF

Considerando los apartados anteriores, en el marco de la actualización del presente diagnóstico se llevó a cabo un análisis con el fin de revisar el problema central, las causas y los efectos del mismo, que fundamenta el diseño del PAIMEF.

Como puede observarse en la figura 1, el **problema central** identificado en el Árbol del Problema es: ***“La carencia de empoderamiento por parte de las mujeres les obstaculiza prevenir y/o salir de situaciones de violencia”***.

Se ratifican las tres causas principales que originan este problema, inscritas en el contexto de una cultura patriarcal: la primera es **la capacidad institucional limita-**

da, con acciones de prevención y atención de deficiente calidad para las mujeres en situación de violencia, la cual se encuentra vinculada con la existencia de insuficientes espacios dedicados a prevenir y atender a las mujeres que sufren violencia, dada la magnitud del problema en el país; además, esos espacios se encuentran poco coordinados, de tal manera que se dificulta potenciar los escasos recursos dedicados al tema. También se observa que las y los servidores públicos y otros agentes estratégicos dedicados a la prevención y atención de las violencias contra las mujeres no cuentan con la sensibilización y formación necesaria para ofrecer servicios de calidad, situación que se identifica de manera especialmente alarmante en el caso de las instancias encargadas de impartir justicia, ya que un número muy importante de delitos contra las mujeres se quedan en la impunidad.

Las segunda y tercera causas (**Contexto cultural que permite, fomenta y reproduce las violencias contra las mujeres, y Desconocimiento de sus derechos humanos y sus propias capacidades**) se encuentran estrechamente relacionadas y son expresión directa de un entorno cultural que excluye a las mujeres y las discrimina, permitiendo y promoviendo así las distintas manifestaciones de las violencias contra las mujeres que han sido identificadas. En este sentido, se observa que la naturalización de los roles sexuales históricamente asignados a mujeres y hombres, en donde lo masculino es valorado como superior a lo femenino, ha conducido fundamentalmente a la discriminación de las mujeres y a aquellos hombres que no cumplen con el “deber ser hombre” en la cultura patriarcal. Las consecuencias directas de esta situación de desigualdad entre mujeres y hombres consisten, por una parte, en que las mujeres son socializadas para ocupar un lugar inferior respecto a los varones, lo cual se manifiesta en una dependencia emocional y económica hacia ellos, así como en la ausencia de participación en espacios públicos. Lo público es el mundo de los hombres; lo privado (el hogar, la familia), el de las mujeres. De esta manera, las mujeres ven coartada su capacidad de autodeterminación y de autonomía.

El impacto de estas causas en la producción y reproducción de las violencias contra las mujeres es definitivo: el lugar socialmente subordinado y devaluado en donde las coloca la cultura patriarcal las conduce a un estado de vulnerabilidad en donde el desarrollo de sus capacidades y el conocimiento y pleno ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos a una vida libre de violencias, se ve restringido. Entre menos empoderamiento tienen las mujeres, mayor es la posibilidad de que sean víctimas de violencia y/o de que puedan escapar de ella.

Como se señalará más adelante, el empoderamiento tiene que ver con el acceso a recursos de todo tipo: materiales, emocionales, simbólicos e ideológicos, lo cual permite explicar por qué algunas mujeres son más vulnerables que otras a sufrir violencias.

En conjunto, las tres causas principales del problema tienen a su vez tres efectos: por una parte, propician el incumplimiento sistemático de los derechos hu-

manos de las mujeres, en específico, su derecho a vivir libres de violencias. Junto con ello, al persistir las causas de desigualdad y discriminación, las mujeres quedan excluidas del ejercicio pleno de sus derechos en todos los ámbitos sociales, particularmente, en los espacios públicos. Finalmente, al perpetuarse, tolerarse y dejar impunes los actos violentos contra las mujeres, la sociedad en su totalidad se ve afectada, ya que hay un impacto sobre el tejido social, entendido como el conjunto de “las relaciones de reciprocidad, solidaridad, cooperación y protección de los seres humanos en los ámbitos familiares, escolares, de trabajo, religiosos, comunitarios, vecinales, así como de las organizaciones civiles, sociales y políticas”.⁴² Para Jusidman, “el fortalecimiento del tejido social desde una visión de contención de las violencias, significa que las personas se conozcan, desarrollen confianza y construyan solidaridades que les permita realizar en forma colectiva actividades de mutua protección, de apoyo ante eventualidades y de resistencia frente amenazas. Ello demanda de experiencias y vivencias compartidas, de espacios de encuentro, de un apoyo decidido a la organización y a la asociatividad y de actividades que empoderen a los ciudadanos”.⁴³

Las violencias contra las mujeres reproducen las condiciones de desigualdad persistentes, que generan más inequidad no sólo entre géneros, sino entre diversos sectores sociales.⁴⁴

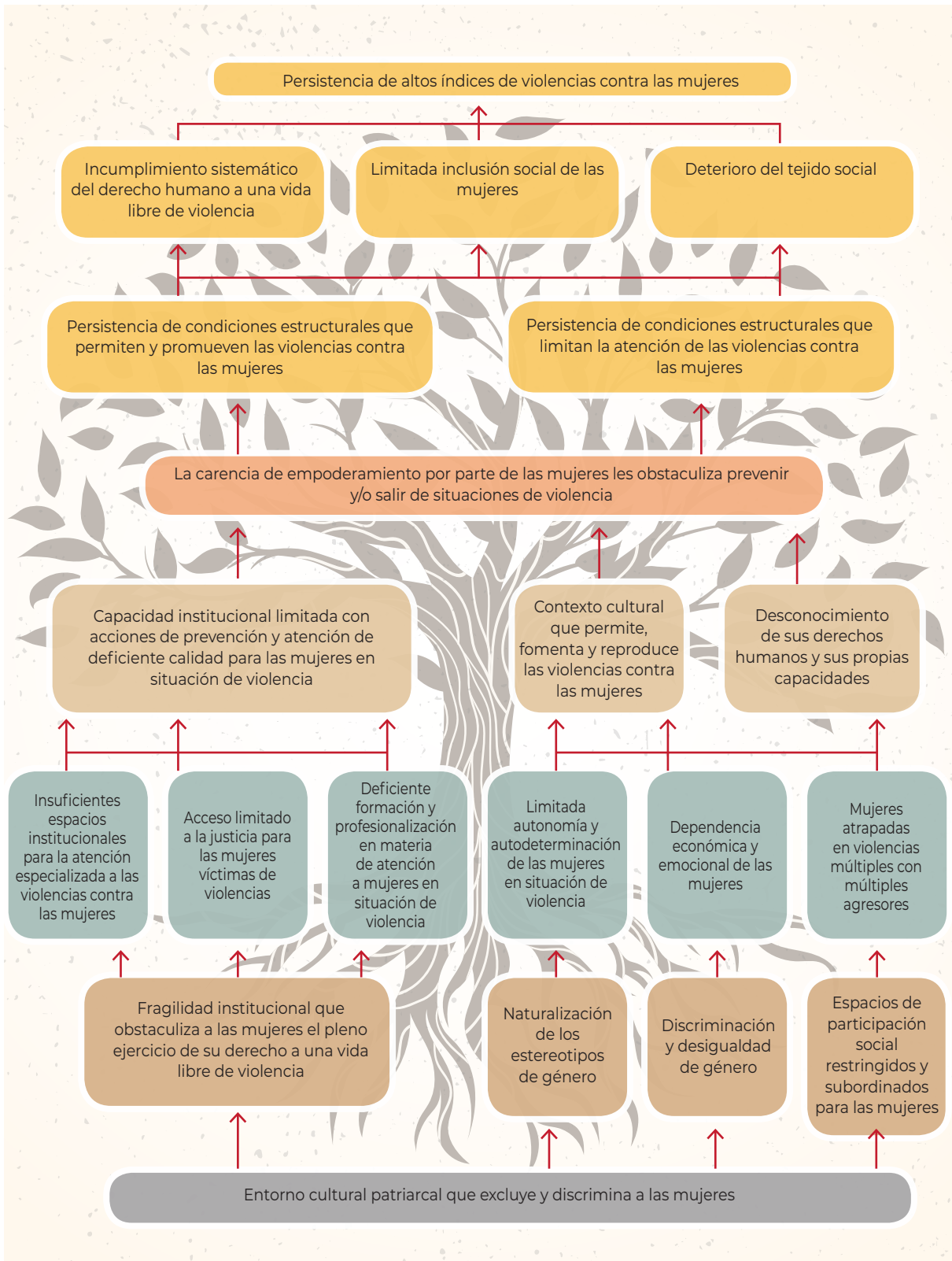
Para efectos del PAIMEF, el punto central es comprender que si se trabaja para fomentar un mayor empoderamiento en las mujeres, entendido como facilitarles el acceso al conocimiento y la información, apoyar el desarrollo de sus capacidades, promover la toma de conciencia sobre su situación en la sociedad, al mismo tiempo que se fortalecen las capacidades de las instituciones dedicadas a la prevención y atención de las violencias, se estará contribuyendo de manera importante a la disminución de las violencias contra las mujeres, como reza el fin último del programa. Ello en paralelo a un trabajo intensivo de sensibilización dirigido a otros grupos de población, tales como niños, niñas y adolescentes, y hombres, para contribuir a fortalecer una cultura exenta de violencias contra las mujeres. A manera de ejemplo, algunos de los programas mencionados en el apartado de experiencias de atención, dan constancia de que el trabajo preventivo con hombres desde la primera infancia y la adolescencia es un factor que impacta de manera positiva en la construcción de una cultura más equitativa y con menos violencias contra las mujeres y contra los propios hombres.

⁴² CARREÓN, Ingrith y cols. (2015). “Tejido social y contención de las violencias”, México: INCIDE Social, A.C./REMIPSO/UNAM, presentación en power point disponible en: <http://clarajusidman.com.mx/wp-content/uploads/2016/02/Tejido-social-y-contension-de-las-violencias.pdf>

⁴³ JUSIDMAN, Clara (2013). “El fortalecimiento del tejido social”, artículo disponible en <http://clarajusidman.com.mx/tejido-social/el-fortalecimiento-del-tejido-social/>

⁴⁴ ARCE-RODRÍGUEZ, Mercedes B. (2006). “Género y Violencia”, en *Agricultura, sociedad y desarrollo*, vol. 3, no. 1, ene/jun, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722006000100005

Figura 1. Árbol de Problema



2.2.4 Las causas del Problema

Entorno cultural patriarcal que excluye y discrimina a las mujeres

Las teorías feministas encuentran el origen interpretativo de las violencias contra las mujeres en el patriarcado. Hunnicut define el patriarcado como “la serie de arreglos o disposiciones sociales que privilegian a los hombres, lo que los convierte en un grupo que domina a las mujeres como grupo, de manera tanto estructural como ideológica” (2009, citado en Frías, 2014, p.17). De manera general, el patriarcado puede concebirse como un sistema cultural de división del poder, donde a los hombres se les otorga poder y privilegios superiores a los de las mujeres (Eisenstein, 1980, citado en Kennedy y Lapidus, 1980).

Las características de la cultura patriarcal se relacionan con distintas dinámicas sociales que reproducen las desigualdades entre mujeres y hombres. De acuerdo con las teorías feministas, estas dinámicas traen consigo repercusiones importantes en términos de inequidad, desigualdad y discriminación en contra de las mujeres, pues influyen en el comportamiento de los individuos, en su relación con los demás y con el contexto social y, por tanto, pueden desembocar en situaciones de carencia de empoderamiento y violencias contra las mujeres.

De acuerdo con Batliwala (1997), la característica central del concepto empoderamiento es que contiene la palabra poder, la cual define de manera amplia como el control sobre los bienes materiales, los recursos intelectuales y la ideología. Los bienes materiales sobre los cuales puede ejercerse el control pueden ser físicos, humanos o financieros, tales como la tierra, el agua, los bosques, los cuerpos de las personas, el trabajo y el dinero. Los recursos intelectuales incluyen los conocimientos, la información y las ideas. El control sobre la ideología significa la habilidad para generar, propagar, sostener e institucionalizar conjuntos específicos de creencias, valores, actitudes y comportamientos.⁴⁵ De acuerdo con esta autora, el empoderamiento se manifiesta como una redistribución del poder, ya sea entre naciones, clases, razas, castas, géneros o individuos. En este sentido, el empoderamiento de las mujeres tiene como metas desafiar la ideología patriarcal (dominación masculina y subordinación de la mujer), transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación de género y la desigualdad social (la familia, la raza, la clase, la religión, los procesos educativos y las instituciones, los sistemas y prácticas de salud, las leyes y los códigos civiles, los procesos políticos, los modelos de desarrollo y las instituciones gubernamentales) y capacitar a las mujeres para que logren acceso y control de la información y de los recursos materiales.⁴⁶

⁴⁵ BATLIWALA, S. (1997). “El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción”, en León, M. (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Santafé de Bogotá: TM Editores.

⁴⁶ Si bien la autora se refiere a las mujeres pobres, consideramos que se planteamiento puede hacerse extensivo a las mujeres en general.

Batliwala es determinante en señalar que “el empoderamiento tiene que ser externamente inducido por fuerzas que trabajan por un cambio de conciencia y un conocimiento de que el orden social existente es injusto y no natural. Se busca, entonces, cambiar la conciencia de otras mujeres: modificando su autoimagen y sus creencias acerca de sus derechos y capacidades; creando conciencia de la discriminación de género que, a semejanza de otros factores socioeconómicos y políticos, es una fuerza que actúa sobre ellas desafiando el sentimiento de inferioridad que se les ha imbuido desde el nacimiento; reconociendo el valor verdadero de sus labores y contribuciones a la familia, la sociedad y la economía. Las mujeres tienen que ser convencidas de sus derechos innatos a la igualdad, la dignidad y la justicia.”⁴⁷

De lo anterior se desprende que, cuando se habla de carencia de empoderamiento, se está haciendo referencia al acceso desigual que las mujeres pueden tener en relación con los bienes materiales, los recursos intelectuales y la ideología en la vida económica, política y familiar. Se trata de un proceso complejo, no lineal, en el que intervienen diferentes tipos de factores; de tal forma que, por ejemplo, algunas mujeres tienen acceso al mercado laboral y recursos económicos, con lo cual puede asumirse que poseen cierto grado de empoderamiento; no obstante, ello no las libra necesariamente de ser susceptibles de sufrir alguna de las diferentes violencias que pueden ejercerse sobre ellas. Lo que sí presupone es que poseen mayores recursos (conocimientos, contactos, apoyo y dinero, por mencionar algunos) que las ayudarían a salir de una situación de violencia. En este sentido, las mujeres más vulnerables a sufrir violencia son aquellas que carecen de empoderamiento o tienen un nivel bajo del mismo (PNUD, 2010).

Los diferentes elementos de la cultura patriarcal operan en diversos campos de la sociedad; en la familia, por ejemplo, se establecen las bases de comportamiento, se interiorizan y naturalizan roles, y se establecen ciertos estereotipos de género que colocan a las mujeres en situaciones de desigualdad con respecto a los varones. Sin embargo, este contexto desigual trasciende la esfera familiar, pues el poder simbólico que el patriarcado otorga a los hombres se ve reforzado en el contexto social, institucional e individual y se reproduce en diversos espacios como la escuela, la religión, el espacio laboral, la política y la impartición de justicia.

El sistema patriarcal “entendido como un sistema de arreglos culturales que determina la forma y el tipo de relaciones que entablan los individuos” se concibe como el elemento que explica de manera sistémica las violencias de género contra las mujeres y su carencia de empoderamiento. Debido a que los elementos que constituyen el sistema patriarcal operan en las diferentes esferas de la vida pública, las violencias ejercidas en contra de las mujeres encuentran sus causas y manifestaciones en diferentes ámbitos que se interrelacionan.

⁴⁷ BATLIWALA (1994), op. cit.: p. 197.

Causa 1: Capacidad institucional limitada con acciones de prevención y atención de deficiente calidad para las mujeres en situación de violencia

Fragilidad institucional que obstaculiza a las mujeres el pleno ejercicio de su derecho a una vida libre de violencias

La persistencia de altos índices de violencias contra las mujeres y, sobre todo, la carencia de empoderamiento de las mujeres para prevenirlas o salir de situaciones de violencia, tienen un primer sustrato relacionado con la capacidad institucional limitada para implementar acciones de prevención y atención de las violencias de género, que se traduce en una fragilidad sustentada en la falta de sensibilización y formación especializada por parte de quienes planean y ejecutan dichas acciones.

De acuerdo con el esquema propuesto en el Árbol del Problema, son fundamentalmente tres las causas relacionadas con el nivel institucional: Insuficientes espacios para la atención a las violencias contra las mujeres; Acceso limitado a la justicia para las mujeres violentadas y Deficiente formación y profesionalización en materia de atención a mujeres en situación de violencia. En conjunto, estas tres causas dan como resultado una fragilidad institucional que impide el pleno ejercicio del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Insuficientes espacios institucionales para la atención especializada a las violencias contra las mujeres

A pesar de que en México se ha desarrollado un marco legal orientado a la erradicación de la violencia contra las mujeres, encabezado por la LGAMVLV y el conjunto de leyes estatales en la materia, y si bien desde hace varios años se han implementado políticas públicas orientadas al tema, algunas de las cuales son ejecutadas en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, -los espacios institucionales en donde se brinda atención especializada resultan aún insuficientes, considerando la dimensión del problema en el país.

Entre las diversas instancias encargadas de la atención de mujeres que solicitan apoyo a causa de las violencias se pueden mencionar las siguientes: las Casas de la Mujer Indígena o Afroamericana (CAMI), la Ciudad de las Mujeres, los Centros de Justicia para las Mujeres, la Red Nacional de Refugios y los Centros de Atención a Víctimas Especializados (CAVI). Sin embargo, la mayoría de ellos comparten problemáticas comunes como son los presupuestos limitados para desarrollar sus acciones, muchas veces recibidos a destiempo; personal no especializado o con limitaciones serias en su formación y la discontinuidad de los proyectos que provoca que algunos de los espacios desaparezcan con el tiempo.

Uno de los principales sectores de atención de las violencias es el sector salud, debido a que las violencias contra las mujeres han sido reconocidas a nivel mun-

dial como un problema de salud pública que produce daños físicos, psicológicos y emocionales, que afectan la calidad de vida de las personas, las familias y de la sociedad. En este punto, de acuerdo con el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR) de la Secretaría de Salud, a nivel nacional existen 464 unidades de atención médica que prestan servicios especializados de atención a las violencias. Las entidades con menor cantidad de unidades de atención son Aguascalientes (6), Baja California (5), Durango (5), Puebla (3), Querétaro (6), mientras que el estado de México (60), Veracruz (34), Chihuahua (29) y la Ciudad de México (26) son las que mayor cantidad de unidades poseen.

Sin embargo, a pesar de que las clínicas de salud son las que frecuentemente tienen el primer contacto con las mujeres víctimas de violencias, es común que las mujeres busquen ayuda médica sin revelar las causas reales de sus lesiones, lo que subraya la necesidad de contar con un perfil profesional del personal de salud para poder brindarles la atención adecuada y, de ser el caso, que ellas decidan cambiar su situación. No obstante, una buena cantidad de servidores públicos encargados de ofrecer servicios a mujeres en situación de violencia no tienen la capacitación ni el perfil para dar una atención satisfactoria.

Al respecto, en 2013 la OMS planteó una serie de recomendaciones que, de manera general, enfatizaban la necesidad de mejorar la atención a las mujeres víctimas de violencia en el sector salud:

- 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.
- 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.

Cabe destacar que, en el contexto nacional, México cuenta con una Norma Oficial para la atención de la violencia: *NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*. En este documento se establecen los criterios de detección, atención integral (médica, psicológica y jurídica), prevención, a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos. No obstante, es común que esta norma no sea conocida por los funcionarios públicos al frente de los servicios de salud estatal, municipal y regional. Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM) levantada en 2006 mostró que del total del personal de salud encuestado para evaluar el nivel de conocimiento de la NOM-046-SSA2-2005, sólo 14% manifestó conocer bien su contenido, 14.7% especificó conocerlo parcialmente y 70.6 declaró sólo haber oído hablar de ella.

Si bien, cada una de las instancias encargadas de atender el problema de las violencias contra las mujeres, según la LGAMVLV, buscan contribuir a que las mujeres salgan de esta situación desde el ámbito de su competencia y cuentan con un presupuesto asignado para ello, lo cierto es que, en términos de monto, el PAIMEF es el Programa que más contribuye en el proceso de atención de las mujeres para una vida libre de violencia: en 2020, el programa cuenta con 414 unidades de atención especializada.

Es importante destacar que, aunado a la escasa oferta institucional de servicios, otro factor limitante que interviene es la exigua coordinación que existe entre los diferentes espacios de atención, a nivel federal, estatal y municipal, lo cual impide potenciar el impacto que se podría alcanzar si se unieran recursos y esfuerzos para hacer realidad el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Acceso limitado a la justicia para las mujeres víctimas de violencias

Otro de los sectores importantes en la atención de las mujeres víctimas de violencias es el sector judicial, el cual se encarga de brindar seguridad e impartir justicia una vez que la víctima denuncia el delito que se cometió en su contra. Sin embargo, también en el acceso limitado a la justicia para las mujeres en situación de violencia es posible identificar varios problemas.

Por un parte, es necesario comprender que la permanencia de la división sexual del trabajo en la cultura patriarcal (aún y con los cambios y transformaciones que han ocurrido sobre todo en las últimas décadas) sólo puede ser explicada a través de un trabajo de reproducción social llevado por diversas instituciones (la familia, la escuela, la iglesia, el derecho, los medios de comunicación y más recientemente las redes sociales digitales, entre otras), como garantes de mantener un orden social caracterizado por la dominación de los hombres sobre las mujeres.⁴⁸

Lo anterior permite comprender que también dentro de algunas de las instituciones encargadas de ofrecer atención a las mujeres víctimas de violencias y que tienen como mandato promover y proteger los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias, también se pueda observar la reproducción de estereotipos y roles de género, así como prácticas discriminatorias y contrarias a la igualdad entre hombres y mujeres. Esto se ve reflejado en la negligencia, ausencia de registros, obstáculos y deficiencias en el acceso a los servicios que proporcionan dichas instituciones y, por consiguiente, en una deficiente impartición de justicia.⁴⁹

⁴⁸ INMUJERES (2008). *Violencia contra las mujeres. Un obstáculo crítico para la igualdad de género. Guía metodológica para la sensibilización en género. Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*, Vol. 4, México: INMUJERES.

⁴⁹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDEERACIÓN (2014). *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014, 2018*, México, 30 de abril.

Cabe subrayar que una deficiente atención de las mujeres que viven violencias puede acarrear afectaciones negativas y consecuencias graves para aquellas que solicitan ayuda y exponerlas a situaciones que pongan en peligro su integridad física y emocional, además de que podría obstaculizar su proceso de empoderamiento y limitar las posibilidades de salir de situaciones de violencia.

La discriminación en el ámbito institucional se observa, por ejemplo, en la calidad de la atención que reciben las mujeres cuando denuncian alguna agresión y la falta de personal capacitado adecuadamente en todos los niveles de atención. Como ya se señaló, datos de la ENDIREH 2016 señalan que 11.2% de las mujeres que experimentaron violencia física o sexual en el ámbito familiar y 17.1% en el ámbito laboral, no denunciaron porque pensaron que no les iban a creer o las iban a culpar.

Asimismo, de acuerdo con la ENVIPE de 2019, 93.2% de las víctimas de delitos en el país no presenta ninguna denuncia y los principales motivos que argumenta la población en general que es víctima de un delito para no denunciar son pérdida de tiempo (31.75%) y desconfianza en la autoridad (17.4%). En el caso de las mujeres, entre los motivos de la no denuncia se encuentran: la pérdida de tiempo (29.2%), desconfianza en la autoridad (16.7%), no tener pruebas (11.6%), miedo al agresor (7.4%) y la actitud hostil de la autoridad (5.2%).⁵⁰

Asimismo, a nivel nacional se observa una disminución en el porcentaje de mujeres víctimas de delitos sexuales que presentan una denuncia ante el Ministerio Público, pues pasó de 8.6% en 2016 a 6.4% en 2018. Con base a la ENVIPE, se encontró que de 2015 a 2019, sólo 7% de los ilícitos contra mujeres fueron investigados y, posteriormente, sólo entre 5% y 7% de los presuntos delincuentes fueron llevados ante un juez para comparecer por sus delitos.⁵¹

Otro factor que limita el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia es la falta de armonización entre las leyes estatales y las federales en materia de derechos humanos de las mujeres, lo cual ha dado lugar a “tratamientos diferenciados que constituyen un impedimento para garantizar su acceso a la justicia, principalmente cuando las legislaciones de las entidades federativas del país siguen contemplando disposiciones que atentan contra el derecho de las mujeres a no ser violentadas en su persona”.⁵² Como ejemplo de lo anterior, la CONAVIM señala que en algunas legislaciones estatales, la privación de la libertad con propósitos sexuales, el rapto y el estupro aún consideran como reparación del daño el matrimonio, con niñas a partir de los 12 años de edad. Asimismo, el hostigamiento sexual no se ha legislado como delito en todos los códigos penales y que sus sanciones pueden

⁵⁰ INEGI (2019). *Mujeres y Hombres de México 2019*, México: INEGI.

⁵¹ EL UNIVERSAL. “Sólo se investiga el 7% de los delitos contra las mujeres”, 27 de febrero, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/impunidad-delitos-contra-mujeres-quedan-sin-castigo>

⁵² Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2014). *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014–2018*, México: Secretaría de Gobernación.

ir de tres días de prisión a una multa de 20 días de salario mínimo. Lo mismo sucede con el abuso sexual, el cual puede recibir distintas denominaciones como son los actos libidinosos, la impudicia o atentados al pudor, cuyo bien jurídico tutelado es la moral o las buenas costumbres y no la integridad de la persona o su derecho a una vida libre de violencias. Por último, en cuanto al feminicidio, algunas entidades federativas comenzaron a incorporarlo en sus ordenamientos jurídicos a partir de que la LGAMVLV tipificó la violencia feminicida; sin embargo, no fue sino hasta 2014 cuando 30 estados y la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) habían incorporado la figura del feminicidio en sus respectivas legislaciones. Aun así, la plena armonización con el Código Penal Federal sigue como tarea pendiente.⁵³

En relación con el feminicidio, el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) documentó el asesinato de 8,904 mujeres en el periodo de 2014 a 2017, de los cuales únicamente 2,188 fueron investigados como feminicidios, lo que representa un 24.57%. La edad de las víctimas osciló entre 21 y 30 años, es decir, la edad reproductiva de las mujeres. Las causas de muerte documentadas fueron: golpes, estrangulamientos, asfixia, quemaduras, envenenamientos, heridas mutilantes y armas de fuego. En este sentido, preocupa la brutalidad con la que son asesinadas las mujeres. Sobre el lugar donde son encontrados sus cuerpos están: carreteras, terrenos baldíos, basureros, parajes, hoteles, bares, y otros espacios públicos. Cifras más recientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), revelan que en 2018 fueron asesinadas 3,580 mujeres, es decir, en promedio 9.9 al día, de las cuales sólo el 23% de los casos fueron investigados como feminicidio.⁵⁴

A pesar de que el feminicidio es una problemática que ha colocado a México en un foco rojo ante la comunidad internacional, los esfuerzos para su prevención han sido insuficientes o las medidas adoptadas no son implementadas de manera efectiva. Por ejemplo, a pesar de que en LGAMVLV desde 2007 existe la figura de órdenes de protección, prácticamente ningún estado del país cuenta con un mecanismo eficiente que dé cumplimiento y seguimiento a su implementación.⁵⁵

Deficiente formación y profesionalización en materia de atención a mujeres en situación de violencia

A la reducida oferta institucional y el limitado acceso de las mujeres en situación de violencia a la justicia, se suma la escasa formación y capacitación de las personas encargadas de la atención de las mujeres que solicitan ayuda, lo cual da como resultado una deficiente atención para las víctimas.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ CATÓLICAS POR EL DERECHO A DECIDIR y cols. (s/f). Informe sombra temático sobre la violencia de género en México, documento disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT_CCPR_CSS_MEX_37097_S.pdf

⁵⁵ Ibidem.

Una forma de aproximarse a la calidad de la atención especializada de las mujeres en situación de violencia puede observarse mediante el análisis del grado de satisfacción respecto a la atención recibida. Al respecto, la ENDIREH 2016 proporciona información sobre la percepción de la atención recibida de las mujeres que han solicitado ayuda a alguna instancia de atención pública ante una situación de violencia. Sobre este punto, se observó que son pocas las mujeres que solicitaron ayuda y que tuvieron la sensación de haber sido atendidas adecuadamente; por el contrario, destacan las mujeres atendidas que tuvieron una percepción desfavorable respecto de la atención que recibieron.

Si bien son escasos los estudios dedicados a evaluar la calidad de la atención que se ofrece a las mujeres que viven violencia, algunas investigaciones permiten tener una aproximación al tema. Tal es el caso de un estudio realizado en el estado de Jalisco en 2010 y 2011 sobre las necesidades del personal que atiende y/o previene la violencia intrafamiliar contra las mujeres; de acuerdo con este estudio en el que fueron entrevistadas personas que formaban parte del personal de diferentes instituciones públicas⁵⁶ dedicadas a atender a mujeres víctimas de violencias por parte de su pareja, se encontró que 40.6% tenían dos años o menos de experiencia en ese tipo de trabajo, contra 31.6% que tenían seis años o más; asimismo se encontró que no existen espacios ni estrategias para discutir, ni formar criterios conceptuales que permitan tener un marco de referencia común para entender el problema de las violencias contra las mujeres desde un enfoque interdisciplinario de género.⁵⁷

En otro estudio conocido como Evaluación de Operación de las Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAPVIF) de la Ciudad de México, se encontró que todas las áreas que operan en las UAPVIF, mostraron sensibilidad y empatía a la problemática de violencias de género y reconocieron también la perspectiva de género; sin embargo al indagar si las y los participantes han integrado la perspectiva de género en su práctica, se identificó que no todas las personas tenían claridad en su significado a pesar de las capacitaciones constantes que han recibido. Importa señalar que no se tienen modelos específicos de atención para menores de edad, en tal sentido, se manifestó que cada unidad decide de forma autónoma sobre esto.⁵⁸

⁵⁶ Las instituciones fueron: Departamentos de Seguridad Pública (D.S.P.), Ministerios Públicos³ (M.P.), Unidades de Atención contra la Violencia Intrafamiliar (U.A.V.I.), Centros Municipales de la mujer, Sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.), Institutos Municipales de la Mujer y Secretaría de Salud Jalisco (S.S.J.).

⁵⁷ FERNÁNDEZ RIOS, José Carlos (2016). "Necesidades del personal que atiende/previene violencia intrafamiliar contra mujeres en una región de México", en *La manzana de la discordia* 8(2):7, marzo, disponible en https://www.researchgate.net/publication/317961445_Necesidades_del_personal_que_atiendepreviene_violencia_intrafamiliar_contra_mujeres_en_una_region_de_Mexico

⁵⁸ BOCHAR PIZARRO, Jacqueline Elizabeth (2016). "Las Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAPVIF) de la Ciudad de México. Resultados de la Evaluación de Operación 2014-2015", ponencia presentada en el 21º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, Yucatán del 15 al 18 de noviembre, AMECIDER – ITM, disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/3393/1/007-Bochar%20final.pdf>

La limitada capacitación del personal del sector judicial y la gran complejidad de los procesos jurídicos pueden provocar el desgaste de las mujeres que han tomado la difícil decisión de denunciar, lo que propicia un obstáculo para dar continuidad al proceso de empoderamiento que inicia con la decisión de acudir a solicitar orientación y ayuda y que continúa con la denuncia. Sin embargo, la estructura actual de las corporaciones de organización policial se caracteriza por contar con funcionarios poco capacitados en materia de atención a la violencia de género, además de que el nivel de profesionalización en general es deficiente: en promedio, 17.72% de las policías preventivas estatales tienen un nivel de estudios máximo de preparatoria y 22.23% tiene como grado máximo la carrera técnica-comercial o preparatoria; destaca la Ciudad de México como la entidad en la cual 60% de su policía preventiva cuenta con secundaria como grado máximo de estudios (Censo de Gobierno, 2019).

Asimismo, la falta de formación y sensibilización del personal de las instancias de primera atención afecta negativamente la respuesta pública al problema: al ser, en ocasiones, el primer contacto con las mujeres denunciantes, se pueden presentar situaciones de revictimización, descalificación de los casos y desestimación de los señalamientos de las víctimas, lo que agrava el problema y, en ocasiones, deriva en consecuencias más graves o fatales.

Causa 2: Contexto cultural que permite, fomenta y reproduce las violencias contra las mujeres

Naturalización de los estereotipos de género

Los roles y estereotipos son creencias, ideas y definiciones que comparte una sociedad; son generalizaciones preconcebidas sobre los atributos o características de las personas en los diferentes grupos sociales; en el caso de los estereotipos de género, estos son atributos asignados a hombres y a mujeres en función de su sexo (Colás y Villaciervos, 2007).

De acuerdo con la teoría feminista, los estereotipos de género son construcciones sociales que parten de la diferencia biológica entre los sexos y se inculcan desde la infancia junto con una serie de valores relacionados con lo que se considera propio de una niña o propio de un varón (Lamas, 2009). A partir de estas construcciones sociales, inculcadas en la infancia, pero reforzadas por el contexto social, es que se asignan ciertas tareas o roles diferenciados a hombres y a mujeres: “las características atribuidas a la mujer son idóneas para el cuidado de los hijos y las labores del hogar, mientras que el hombre es más apto para el trabajo en el mercado laboral”, por ejemplo.

A esta asignación diferenciada de roles se le atribuye un valor desigual (superior en el caso de los hombres e inferior para las mujeres) lo que conduce a que sea

motivo de discriminación y desigualdad y, en consecuencia, repercute no sólo en el bajo empoderamiento de las mujeres, sino que contribuye a la prevalencia de un contexto de vulnerabilidad en el que las mujeres son más susceptibles de sufrir violencias de género.

Los valores, normas y papeles asignados a las personas en función de su sexo, marcan importantes aspectos de su vida al limitar las oportunidades para el acceso y disfrute de derechos tales como el trabajo, la educación, la participación en la vida política y el tiempo libre y la recreación, así como el derecho a vivir una vida libre de violencia y contar con entornos seguros.⁵⁹

La interiorización de los roles de género conduce a su naturalización, tal como lo demuestran las respuestas de las mujeres a algunas de las preguntas planteadas por la ENDIREH en 2011: 22% está de acuerdo en que las esposas deben obedecer a su pareja en todo lo que el hombre ordene; 62.2% está de acuerdo en que el hombre debe responsabilizarse de todos los gastos del hogar; 18.1% considera que es obligación de las mujeres tener relaciones sexuales con su esposo o pareja; 2.7% está de acuerdo en que los hombres tienen derecho de pegarle a su esposa y 26.6% considera que si hay maltrato o golpes en el hogar es un asunto privado o de familia y ahí se tiene que resolver.

En la ENDIREH 2016 las cifras publicadas ya muestran un cambio en la forma de pensar de las mujeres; como ejemplo de ello, tenemos que: 8.0% considera que las mujeres casadas deben tener relaciones sexuales con su esposo cuando él quiera; 14.3% considera que los hombres deben ganar más salario que las mujeres; 69.6% considera que las mujeres deben ser igual de responsables que los hombres de traer dinero para la casa y 87.3% considera que los hombres deben encargarse, al igual que las que las mujeres, de las tareas de la casa, de cuidar a los niños(as), y a las personas enfermas y ancianas.

No obstante lo anterior, de acuerdo con datos más recientes proporcionados por la ENADIS 2017, 23% de los hombres y 21% de las mujeres de 18 años y más consideran que las mujeres deben ayudar en los quehaceres del hogar más que los hombres; asimismo, 18% de los hombres y 12% de las mujeres piensan que algunas mujeres que son violadas es porque provocan a los hombres. Además, 59.5% de las mujeres de estratos socioeconómicos más bajos considera que el hombre debe ser el principal proveedor económico del hogar, convicción que se reduce a 25.8% en las mujeres de estratos socioeconómicos más altos.

La ENADIS también demostró que el papel asignado históricamente a las mujeres de ser madres y cuidadoras de otros continúa hasta el día de hoy, aunque con leves cambios generacionales: 60.5% de las mujeres de 18 años y más afirmaron que el

⁵⁹ SEGOB/CONAPRED/INMUJERES (2017). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Resultados sobre mujeres*, México: SEGOB/CONAPRED/INMUJERES.

papel más importante de una mujer es ser madre, aunque se observó que menos de la mitad de las mujeres entre 18 y 29 años está de acuerdo con esa afirmación; seis de cada diez mujeres de 30 a 59 años piensa que éste es su papel más importante, opinión que comparten tres de cada cuatro mujeres adultas mayores. Cabe recordar que la escolaridad y el ámbito de residencia son factores fundamentales relacionados con las oportunidades de desarrollo y autonomía de las mujeres; en este sentido se encontró que para 77% de las mujeres de estrato social más bajo ser madres es su papel más importante, porcentaje que disminuye a 40% para las del estrato más alto.⁶⁰

Discriminación y desigualdad de género

La discriminación es un fenómeno social basado en el conjunto de roles socialmente construidos los cuales se traducen en 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 se resguarda en las 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.

En México, el Artículo 1.º Constitucional prohíbe todo tipo de discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra, a fin de evitar la anulación o el menoscabo de los derechos y libertades de las personas.⁶¹ Asimismo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003) define la discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) establece que la discriminación es un problema grave que afecta a muchas mujeres en todo el mundo. De acuerdo con esta Convención, el término discriminación se refiere a ciertas conductas de exclusión: denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento,

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ INEGI/CONAPRED/CNDH/UNAM/CONACYT (2017). *Encuesta Nacional sobre Discriminación. ENADIS 2017. Principales resultados*, México.

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 (CEDAW, artículo 1).

Cabe señalar que, además de caracterizarse por la desigualdad en las relaciones de poder entre mujeres y hombres, la discriminación contra las mujeres interactúa con otros factores como la edad, la etnicidad o la condición de discapacidad, que amplían las desventajas de las mujeres y las hace más vulnerables.⁶² La discriminación surge, entre otras cosas, de la internalización de los roles y estereotipos de género, así como de la invisibilización de las violencias contra las mujeres. La invisibilización de las violencias es un problema que tiene su origen en las características de dominación que sustenta la cultura patriarcal. La introyección de prácticas de dominación provoca que las personas vayan asumiendo como naturales –incluso como aspiracionales– ciertas actitudes para destacar o para imponer los intereses propios y las visiones del mundo. En la lógica patriarcal, la debilidad, la inferioridad, lo emocional y lo menospreciable son características atribuidas comúnmente a las mujeres.

La limitación o exclusión de una persona o grupo de personas del disfrute de oportunidades y del ejercicio de derechos y libertades fundamentales constituyen formas de discriminación estructural, generalizada, normalizada e institucionalizada, que afecta a las personas a lo largo de su curso de vida, y con probables consecuencias para las siguientes generaciones, dado que restringe la movilidad social.⁶³

De acuerdo con la ENADIS 2017, cuatro de cada diez mexicanas consideran que no se respetan o se respetan poco sus derechos; en las mujeres de 18 a 29 años y las de estratos socioeconómicos bajos, el porcentaje disminuye a 40.5, lo cual está vinculado seguramente a un mayor conocimiento de sus derechos humanos y a una creciente autonomía en las generaciones más jóvenes.

⁶² SEGOB/CONAPRED/INMUJERES. *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Resultados sobre mujeres*, México.

⁶³ *Ibidem*.

Cuadro 6. Distribución porcentual de las mujeres de 18 años y más por el grado de respeto a los derechos percibido hacia las mujeres, según grupo de edad y estrato socioeconómico, 2017

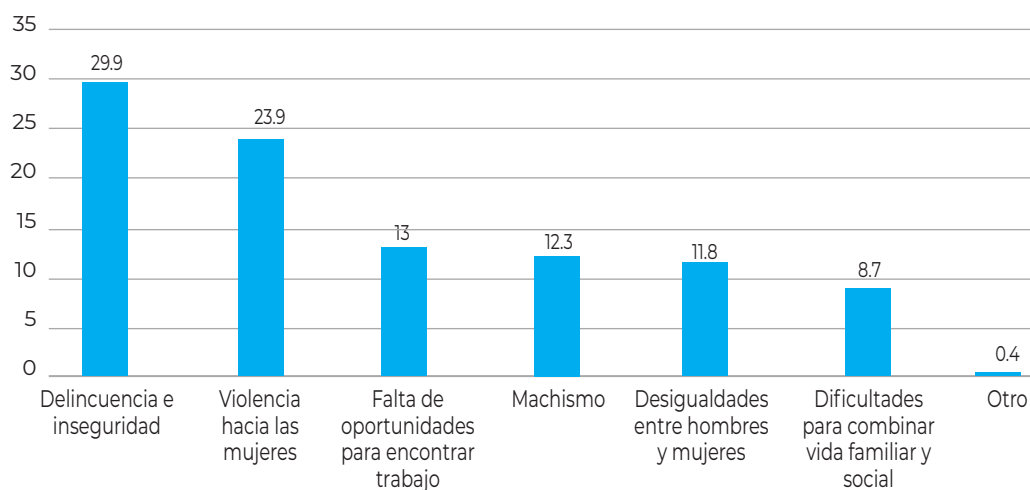
	MUCHO/ALGO	POCO/NADA
Grupo de edad	59.5	40.5
De 18 a 29	54.5	45.5
De 30 a 59	54.6	45.4
De 60 años y más		
Estrato socioeconómico		
Bajo	59.6	40.4
Medio bajo	54.6	45.4
Medio alto	55.1	44.9
Alto	57.5	42.5
Total	55.9	44.1
N= 43,213,826		

Se distribuyó la opción *no sabe*.

Fuente: tomado de SEGOB/CONAPRED/INMUJERES. ENADIS 2017. Resultados sobre mujeres, México.

Al preguntarles acerca de las principales problemáticas que las mujeres enfrentan en México, 29.9% señaló que la delincuencia y la inseguridad, 23.9% la violencia contra las mujeres que representa una de las formas más severas de discriminación, 13% falta de oportunidades para encontrar trabajo y 12.3% el machismo.

Gráfica 2. Distribución de la problemática principal declarada que enfrentamos como grupo las mujeres de 18 años y más, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la ENADIS, 2017.

Los espacios laborales también son ámbitos en los que se violentan los derechos humanos de las mujeres y se reproduce la discriminación: 22 de cada 100 asalariadas que trabajaron enfrentaron actos de discriminación laboral en los últimos 12 meses (al momento de la entrevista); de éstas, el 10.3% declaró tener menos oportunidades que un hombre para ascender de nivel o puesto, 9.2% mencionó que le pagaron menos que a un hombre por el mismo trabajo o puesto y 5.3% dijo que le exigieron una prueba de embarazo (ENDIREH, 2016).

Otra evidencia de la discriminación y la desigualdad entre géneros puede observarse en el mercado laboral: sólo 39.57% de la Población Económicamente Activa (PEA) está constituida por mujeres que, en su mayoría, desempeñan doble jornada laboral al ser responsables tanto de las tareas del hogar, como las de su empleo; de igual manera, en cuestión de condiciones laborales, 3.1% de las mujeres no cuentan con acceso a las instituciones de salud, 28.7% de las profesionistas gana menos de tres salarios mínimos y las tasas de desocupación son más altas en las mujeres con mayor grado de instrucción (ENOE, 2019).

Cuadro 7. Proporción de mujeres ocupadas de 15 años y más, por condición y tipo de discriminación laboral en México, 2011 y 2016

Tipo de discriminación	Año	
	2011	2016
Total con discriminación	20.6	21.3
<i>Ha tenido menos oportunidad que un hombre para ascender</i>	11.0	10.3
<i>Recibe menos salario o prestaciones que un hombre del mismo nivel</i>	7.0	5.7
<i>Debido a su edad o estado civil le han bajado el salario, despedido o no contratado</i>	4.4	4.0
<i>En su trabajo le han pedido la prueba de embarazo</i>	5.7	5.3

Fuente: Elaboración del PAIMEF con datos de la ENDIREH 2011 y 2016. Tabulados básicos.

En el ámbito educativo también pueden observarse prácticas violentas que se refuerzan, reproducen, amplían, aprenden y transmiten. Sobre este punto, cabe mencionar que México se encuentra entre los siete países de América Latina con mayores porcentajes de acoso escolar (bullying) en las escuelas secundarias. La prevalencia de acoso, riñas y agresiones asciende al 47% entre estudiantes de primaria y secundaria. Además, 30% de los agresores son varones y 41.7% de las niñas afirman haber sido maltratadas o humilladas por sus compañeros varones (PIPA-SEMVM, 2014). Sobre los comportamientos discriminatorios entre niños y niñas, en

un informe elaborado por la SEP y la UNICEF en 2010, se encontró que los estereotipos de género se refuerzan desde la infancia:

- 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”.

Finalmente, cabe mencionar que los actos de discriminación se pueden presentar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelven las personas. En este sentido, 17.6% de las mujeres de 18 años y más declaran que han sufrido discriminación principalmente en la calle o transporte público, en el trabajo o en la escuela y en la propia familia. De igual forma, es importante señalar que la discriminación puede ser múltiple, es decir, que el trato desigual puede obedecer a dos o más características personales: género, edad, discapacidad, nacionalidad, etnicidad, entre otros, lo cual significa una restricción a sus derechos y libertades. En este rubro, por ejemplo, en la población indígena, el porcentaje más alto de discriminación sufrida en los últimos 12 meses fue de 51.7% para las mujeres que tenían alguna discapacidad.⁶⁴

En síntesis, las violencias contra las mujeres representan una de las formas de discriminación más atroces contra ellas porque atentan contra sus derechos humanos. A su vez, la naturalización de los estereotipos y las prácticas discriminatorias conducen a la invisibilización de las violencias contra las mujeres, al ser aceptadas social y culturalmente como prácticas cotidianas que forman parte del deber ser para mujeres y hombres en el sistema patriarcal.

Espacios de participación social restringidos y subordinados para las mujeres

Derivado de la naturalización y la reproducción de estereotipos, así como de la discriminación y la desigualdad de género que éstos provocan, la participación social de las mujeres se ha visto históricamente obstaculizada. La participación social contempla todas las esferas de la vida: pública, privada y política; sin embargo, las

⁶⁴ INEGI/CONAPRED/CNDH/UNAM/CONACYT (2017), op. cit.

mujeres siguen siendo parte de un grupo con pocos espacios para desempeñar dicha participación: uno de los principales espacios de desenvolvimiento de las mujeres en México sigue siendo el hogar.

De acuerdo con las teorías feministas, es en el hogar donde se definen las principales conductas de los individuos y donde inician las conductas discriminatorias que favorecen la desigualdad de género. Al considerarse al hogar como un espacio privado que no tiene remuneración económica, la participación de las mujeres en este ámbito se ignora, lo que repercute en condiciones desfavorables para las mujeres, en términos no sólo económicos, sino psicológicos y emocionales, además de que favorece situaciones de violencia y bajo empoderamiento.

Si bien es cierto que la reciente inclusión de las mujeres al mercado de trabajo formal remunerado ha permitido disminuir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y ha permitido la ampliación del abanico de opciones para la participación de las mujeres en la vida pública, como se señaló en el apartado anterior, el acceso al mercado laboral no se distribuye de manera equitativa entre hombres y mujeres; además, el hecho de que 41.2% de las mujeres está dedicada al trabajo no remunerado en el hogar y al cuidado de personas, muestra que los roles de género siguen limitando el acceso de las mujeres al espacio laboral.⁶⁵

Cuadro 8. Población de 15 a 59 años por condición de actividad, según sexo, 2017

Condición de actividad	Hombres	Mujeres	Total
Población económicamente ocupada	78.5	42.7	59.8
En busca de trabajo	3.1	1	2
Jubilado(a) o pensionado(a)	0.6	0.9	0.8
Estudiante	12.3	10.6	11.4
Quehaceres del hogar o al cuidado de sus hijos(as) u otra persona	0.3	41.2	21.6
No trabajó	5.3	3.5	4.4
Total	100	100	100.0

Fuente: ENADIS, 2017. Tomado de: SEGOB/CONAPRED/INMUJERES. Enadis 2017. Resultados sobre mujeres, México.

Otro ámbito público en el que se requiere promover la participación de las mujeres corresponde a la esfera política, donde todavía es difícil la integración de las mujeres en algunos niveles:

⁶⁵ SEGOB/CONAPRED/INMUJERES (2017), op. cit.

() no solamente debido a su “tardía” inclusión en el derecho al voto (apenas tres o cuatro generaciones de mujeres han ejercido ese derecho), no solamente porque su presencia en las esferas del poder político es aún marginal, sino porque los factores culturales que impregnan las relaciones de género en los espacios “públicos” y “privados”, marcan las condiciones, las formas y los medios de acceso de las mujeres a la vida política, su participación en los movimientos sociales, en las organizaciones y partidos, etcétera (Barrera, 2000, p.12).

En este sentido, si bien se observan algunos avances significativos, todavía no existe un acceso equitativo generalizado ya que prevalece la desigualdad de género en los espacios de toma de decisiones. De esta manera, en México, al buscar el acceso a puestos de poder, las mujeres encuentran que éstos son ocupados mayoritariamente por varones, lo que impide que sean las mujeres las encargadas de crear cambios importantes en materia de violencia y discriminación en el país.

La importancia de poner atención a este tema se relaciona con que es en el ámbito político donde se distribuyen los bienes y servicios públicos de una sociedad y puede ser un espacio en donde se refuercen y reproduzcan los roles de género y estereotipos causantes de la discriminación y la desigualdad y, por tanto, que esta situación se refleje en programas, estrategias o acciones contrarias a las necesidades de las mujeres.

Sobre este último punto, es preciso señalar que para el 2019, el porcentaje de mujeres en las presidencias municipales fue de 22.77%, las síndicas representaron el 39.52%, las regidoras el 49.94%, y las diputadas locales el 49.20%. Asimismo, la participación de las mujeres en los Ministerios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el año 2018 fue de 18.18 por ciento.

En síntesis, la prevalencia de los factores que impiden la participación de las mujeres en los diferentes espacios de la vida social tiene consecuencias en el bajo empoderamiento de las mujeres en la medida en que permite la reproducción de las condiciones que propician las violencias y limitan el proceso de empoderamiento de las mujeres al reforzar los estereotipos y las conductas proclives a la desigualdad y la discriminación.

Causa 3: Desconocimiento de sus derechos humanos y sus propias capacidades

Es importante resaltar que el acceso a recursos y la propiedad de bienes, por sí solos, no implican un proceso de empoderamiento; para que éste se dé es preciso que vayan acompañados de un proceso de concientización en torno a las diferen-

cias de género, los derechos y capacidades de las mujeres, de tal forma que se traduzcan en elementos de control sobre la propia vida y las decisiones (Casique, 2010, p. 38). Por lo tanto, es necesario hacer accesible la información sobre los derechos con los que cuentan las mujeres, así como un trabajo en el nivel individual que les permita conocer sus propias capacidades.

El reconocimiento e identificación de las situaciones de violencia implica un proceso de sensibilización en donde se provee de información, promoción y orientación sobre los derechos con los que cuentan las mujeres, de manera que ellas puedan ser capaces de detectar posibles riesgos e identifiquen la oferta institucional con la que cuentan en caso de requerir ayuda. Este tipo de intervenciones tiene el objetivo de hacer conscientes a las mujeres –a través del autoconocimiento y la autoconsciencia– de sus capacidades y de sus derechos, de forma que puedan tomar decisiones informadas para combatir o prevenir situaciones de violencia.

De acuerdo con la ENDIREH 2016, el 5.6% de las mujeres que no denunció se debió a su desconocimiento de la existencia de leyes para sancionar la violencia. Asimismo, sobre el bajo reconocimiento propio de las situaciones de violencia se observó que 28.8% de las mujeres entrevistadas considera que las agresiones sufridas por parte de su pareja se trataron de algo sin importancia que no les afectó, por lo que no las consideran como un problema que deba ser atendido en el ámbito público. Asimismo, resulta contradictorio que aunque 87.0% de las mujeres esté en desacuerdo en que “algunas mujeres que son violadas es porque provocan a los hombres” y 95.6% de las mujeres consideran que “no hay justificación para que un hombre le pegue a una mujer”, las cifras de denuncia ante este tipo de situaciones aún sean bajas en el país; lo anterior se debe principalmente a que no se asume que las agresiones constituyan una violación a los derechos humanos y, como consecuencia, no se les considere delitos (ENADIS, 2017). Una posible explicación es que, a pesar de que las mujeres aseguran conocer los derechos con los que cuentan, existe una cultura de naturalización de las violencias que evita las denuncias y resta importancia a las agresiones sufridas.

Limitada autonomía y autodeterminación de las mujeres en situación de violencia

Las perspectivas que conciben al empoderamiento como un mecanismo que puede incidir en la disminución de las violencias contra las mujeres insisten en la importancia de trabajar en el nivel individual (Schwerin, 1995), de tal manera que sean ellas quienes se conviertan en sujetos activos del cambio y puedan, a través del trabajo individual, salir de una situación de violencia.

El empoderamiento, visto desde esta perspectiva, debe considerarse como un proceso y no como un punto de llegada (Oxaal y Baden, 1997; Batliwala, 1994); es un proceso cognitivo, afectivo y conductual, que comprende una serie de etapas suce-

sivas; es decir, implica un proceso y una serie de mecanismos mediante los cuales las personas adquieren el control sobre sus vidas (Silva y Martínez, 2004).

Los factores que se ubican a nivel individual se relacionan con elementos como la autoestima, la autonomía, la autodeterminación, la conciencia crítica sobre los roles y estereotipos de género, así como con los recursos –económicos, familiares y sociales– con los que cuentan las mujeres para sobrellevar una situación de violencia. Desde esta perspectiva, la ausencia de alguno de estos elementos puede concebirse como un obstáculo para el empoderamiento de las mujeres en situación de violencia, en la medida en que limitan su capacidad para tomar decisiones e impiden que éstas soliciten ayuda o salgan de tal situación.

Entre los factores individuales que más se relacionan con las violencias contra las mujeres y el bajo empoderamiento se encuentra la autonomía, pues gracias a ella las personas adquieren la capacidad para elegir asertivamente entre distintas opciones. Si se considera que el empoderamiento se alcanza cuando las mujeres trascienden su estado de sumisión y dependencia, los bajos niveles de autonomía se convierten en causas de la persistencia de las violencias y el bajo empoderamiento.

En este sentido, la libertad para tomar decisiones se relaciona con niveles altos de autonomía de las mujeres, los cuales se caracterizan por un mayor control de las decisiones personales y una mayor participación de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida: personal, familiar, comunitaria, social, económica, etc.

La autonomía en la toma de decisiones repercute en todos los ámbitos de la vida social; tal como afirma Villalobos (2015), la autonomía de las mujeres implica la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y su contexto, por lo que su ausencia debe considerarse como un elemento que explica no sólo ciertas condiciones de violencia, sino el bajo empoderamiento de las mujeres.

Por otra parte, a partir del conocimiento de las propias capacidades, la información, la difusión de los derechos y la autonomía, se logra la autodeterminación y el empoderamiento de las mujeres en situación de violencia. La autodeterminación implica la capacidad para tomar decisiones informadas y consientes sobre todos los ámbitos de la vida de una mujer, de manera que les permita resolver problemas, tomar decisiones, alcanzar objetivos (Wehmeyer et al., 2003) y vivir una vida libre de violencias.

Tal como sugiere la LGAMVLV, la autodeterminación está íntimamente relacionada con el empoderamiento en la medida en que éste es “un proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades”.

En términos generales, es posible afirmar que cuando la capacidad de las mujeres para tomar decisiones asertivas sobre su vida se ve afectada, es decir, cuando la autodeterminación de las mujeres es limitada, se obstaculiza cualquier proceso de empoderamiento y se retrasa la salida de las mujeres de situaciones de violencia.

Dependencia económica y emocional

Las investigaciones relacionadas en torno a las violencias contra las mujeres han demostrado que el poder masculino en el ámbito económico está altamente relacionado con el abuso en contra las mujeres. De hecho, es más probable que el abuso suceda cuando existe dependencia económica o emocional por parte de las mujeres hacia su pareja: en familias y comunidades donde los hombres han sido educados con la idea de que los varones son los proveedores primarios del sustento familiar y los controladores de la riqueza, las mujeres están en mayor peligro de vivir situaciones de violencia psicológica, física y sexual por parte de sus esposos (Heise, 1999).

De acuerdo con los especialistas, la dependencia económica limita la autonomía de las mujeres, entorpece su capacidad para tomar decisiones y obstaculiza cualquier proceso de empoderamiento: “la propiedad de bienes económicos se relaciona con la capacidad y la habilidad de las mujeres de actuar de manera autónoma o de poder expresar sus propios intereses en las negociaciones que afectan sus propias vidas y/o las de sus hijos” (Deere y León, 2002).

Según datos de la ENDIREH 2016, dos de cada 10 mujeres en México (20.9%) han recibido reclamos por parte de su pareja por la forma en que gastan el dinero, les han prohibido trabajar o estudiar, o les han quitado dinero o bienes (terrenos, propiedades, etc.) o los ha usado sin su consentimiento.

En cuanto a la dependencia emocional y su relación con las violencias contra las mujeres, diversos estudios de corte cualitativo han encontrado que la dependencia emocional puede considerarse como una consecuencia del dominio y la manipulación de la que pueden ser objeto las mujeres por parte de su pareja (Hirigoyen, 2006). En términos generales, la dependencia emocional de pareja se concibe como “la dimensión disfuncional de un rasgo de personalidad que consiste en la necesidad extrema de orden afectivo que una persona siente hacia su pareja” (Castello, 2005).

En este sentido, la dependencia emocional es causa de la violencia que experimentan las mujeres y constituye un factor que impide que las mujeres que se encuentran en esta situación logren salir de ella y, por lo tanto, retrasan su proceso de empoderamiento. De acuerdo con Deza (2012), uno de los factores asociados con la permanencia de las mujeres en relaciones violentas tiene que ver con la percepción que comúnmente se asocia con el “amor romántico”, la cual implica la dependencia del otro, el perdón y la justificación en “nombre del amor”.

Al respecto, Villegas y Sánchez (2013) realizaron un estudio para determinar cuáles eran las características de la dependencia afectiva en grupo de mujeres en Perú que habían denunciado violencia de pareja; entre sus hallazgos más importantes estaban: percepción de la ruptura de pareja como algo catastrófico, miedo a la soledad, ansiedad por separación, así como modificación de planes (modifican su vida con tal de retener a su lado la pareja).

Mujeres atrapadas en violencias múltiples y múltiples agresores

Como ya se ha mencionado, las violencias contra las mujeres han sido naturalizadas y toleradas por la sociedad y el Estado al considerarse parte de las prerrogativas masculinas de ejercicio de poder y de autoridad, dentro y fuera de la familia. Esta es la razón por la cual el discurso social admite la reproducción de las violencias mediante imágenes y creencias que continuamente las culpabilizan y las hacen responsables de la agresividad de los otros, configurando las violencias contra las mujeres como una expresión de la dominación masculina.⁶⁶

La naturalización y la tolerancia hacia las violencias contra las mujeres son sostenidas por el entramado de causas que se han explicado anteriormente y que mantienen a las mujeres atrapadas en las violencias y las desigualdades de género, a tal grado que las violencias contra las mujeres son un problema público de gran dimensión y una práctica extendida por todo el país.

De acuerdo con INEGI, los datos demuestran que no se trata de una realidad que se ubique en una entidad de la República, sino que se observa en todo el territorio nacional como un patrón general de comportamiento. Además, las encuestas indican que hay características de las mujeres que las hacen más susceptibles de sufrir violencias por parte de su pareja o de cualquier otro agresor, como es, por ejemplo, la edad: 70% de las mujeres más jóvenes y de edades medias entre 20 y 39 años, particularmente entre aquellas de 20 a 34 años, ha enfrentado al menos un episodio de violencia o de abuso. Asimismo, las niñas de 15 a 17 años presentan niveles muy altos de violencia sexual, emocional y física y, a su edad, ya han sido víctimas de abusos de diversa índole. También se sabe que las mujeres más jóvenes son las principales víctimas de la violencia extrema, incluso más que los hombres jóvenes: del total de muertes por homicidio de mujeres ocurridas en 2018, 42.9% de ellas ocurrió en mujeres menores de 30 años, mientras que en hombres representó 37.0% de las mismas edades.⁶⁷

⁶⁶ CARCEDO y Molina (2003). *Mujeres contra la violencia. Una rebelión radical*, San José: Ed. CEFEMINA, citado en INMUJERES (2008). *Violencia contra las mujeres: un obstáculo crítico para la igualdad de género. Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*, Vol. 4, México: INMUJERES.

⁶⁷ INEGI (2019). Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de Noviembre). Datos Nacionales, Comunicado de prensa No. 592/19, México, 5 de noviembre.

Otro descubrimiento importante que ha salido a la luz gracias a las encuestas sobre las violencias contra las mujeres, es que las mujeres viven múltiples violencias que son perpetradas por diversos agresores. Según la ENDIREH 2016, del total de mujeres con violencia alguna vez en su vida en cualquier ámbito, 52.5% fue agredida por un solo agresor, mientras que el restante 47.5% lo fue por diferentes tipos de agresores. Es decir, las mujeres están sometidas a agresiones múltiples, que se ejercen por múltiples agresores, desde los más cercanos hasta por extraños o ajenos a su espacio y relaciones cercanas.⁶⁸

De acuerdo con la misma fuente, las violencias contra las mujeres en el ámbito comunitario están estrechamente relacionadas con la realización de actividades en los espacios públicos: entre las mujeres que trabajaron y estudiaron, cerca de la mitad de ellas (45.9%) reconoce haber experimentado violencia sexual en los últimos 12 meses (al momento de la encuesta). Asimismo, se sabe que la violencia de pareja está más extendida en las mujeres que se casaron o unieron antes de los 18 años, que entre quienes se casaron o unieron por primera vez cuando tenían 25 años o más. Así, 48% de las mujeres que se casaron antes de llegar a la mayoría de edad han enfrentado violencia por parte de su pareja, mientras que aquellas que lo hicieron a una edad más avanzada, la proporción es de 37.7%. Asimismo, los datos indican que una proporción más amplia entre las mujeres que se han unido dos o más veces enfrenta violencia por parte de su pareja (52.1%), que aquellas que sólo han tenido una unión o matrimonio (42.9%).

Por ello, además de los conceptos de multiplicidad de violencias y de agresores, el concepto de interseccionalidad se ha incorporado como estrategia analítica para la comprensión de las violencias contra las mujeres. De acuerdo con Medrano y cols. (2014), la interseccionalidad es una visión crítica que incorpora variables como la clase social, género, etnia, nación, edad, entre otras, las cuales no funcionan de manera independiente y excluyente, sino que, por el contrario, intervienen simultáneamente en la construcción de un fenómeno. Desde esta perspectiva es posible entender la manera en que los diferentes conjuntos de entidades de las personas impactan en el disfrute efectivo de sus derechos.⁶⁹

Para concluir este apartado, si las mujeres no toman conciencia de que los roles y estereotipos de género no son naturales sino producto de una sociedad marcada por la dominación de hombres sobre mujeres; si no tienen acceso al conocimiento necesario sobre sus derechos humanos y, en específico, su derecho a una vida libre de violencias; si desconocen que las violencias contra las mujeres están tipificadas como delitos en la legislación nacional e internacional; si no ven fortalecidas sus

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ MEDRANO, A. y cols. (2014). "Violencia de pareja contra las mujeres en México: una mirada a la atención del sector salud desde una perspectiva interseccional", en *Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, 6(1), 1231-1262, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5863855>

capacidades como personas y como sujetos con derecho a participar en los más diversos espacios sociales y de toma de decisiones y si no conocen nuevas formas de relacionarse con los y las demás, en especial con los hombres, con base en la igualdad, manteniendo relaciones de dependencia y sumisión, permanecerán atrapadas dentro de las más diversas manifestaciones de la violencia contra ellas y en la desigualdad de género.

2.2.5 Los efectos del Problema

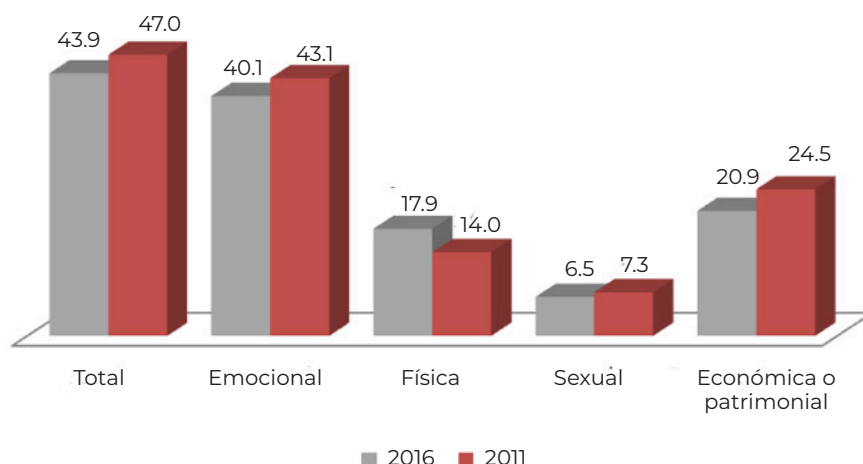
Una vez analizadas las causas del problema público que atiende el PAIMEF, en este apartado se presentan los principales efectos que provoca el bajo empoderamiento de las mujeres en situación de violencia y la falta de atención a las causas que lo originan. En términos generales, se advierten dos efectos principales del problema: por un lado, la persistencia de las condiciones estructurales que permiten y promueven el ejercicio de las violencias en contra de las mujeres en todos los ámbitos; y, por el otro, la persistencia de condiciones estructurales que limitan la atención adecuada de las mujeres que viven violencias. Estos dos efectos, por su parte, repercuten en el incumplimiento sistemático del derecho humano a una vida libre de violencia, la limitada inclusión social de las mujeres y el deterioro del tejido social. Asimismo, se concluye que los dos niveles de efectos, de manera conjunta, favorecen la persistencia de altos índices de violencias contra las mujeres.

Con el objetivo de caracterizar de manera general los efectos del problema que atiende el PAIMEF, a continuación, se describen los efectos provocados por el bajo empoderamiento de las mujeres en situación de violencia y la falta de intervención pública a las causas que lo originan.

Incumplimiento sistemático del derecho humano a una vida libre de violencia

El efecto más visible de la falta de atención a las causas de las violencias y el bajo empoderamiento de las víctimas corresponde a la persistencia de niveles altos de violencia de género contra las mujeres en el país, pese a observarse una ligera disminución entre 2011 y 2016: la ENDIREH 2016 revela que 43.9% de las mujeres de 15 años y más en el país han sido víctimas de violencias por parte de sus parejas en algún momento de su actual o más reciente relación (sea por matrimonio, convivencia o noviazgo); cifra que en 2011 era de 46.%; de igual forma, en este periodo se identificó un aumento en la incidencia de agresiones de tipo físico y sólo una ligera disminución en el caso de la incidencia de agresiones de tipo emocional, sexual y económica y patrimonial. Sin embargo, en general, siguen siendo muy elevados los porcentajes de violencias contra las mujeres.

Gráfica 3. Porcentaje de mujeres de 15 años y más con algún incidente de violencia a lo largo de su relación con su última pareja por tipo de violencia, 2011 y 2016.



Fuente: Elaboración PAIMEF con información de la ENDIREH 2011 y 2016. Tabulados básicos.

Este mismo efecto se observa al identificar la gravedad de las agresiones contra las mujeres, las cuales 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; si bien algunos quedan en amenazas de muerte, otros pueden culminar en homicidios (IIDH, 2008), como se verá más adelante en el efecto de descomposición del tejido social.

De acuerdo con los datos que se han presentado a lo largo de este diagnóstico, se demuestra que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias es sistemáticamente infringido en el país, mucho más cuando se agregan variables incluidas en la llamada interseccionalidad de la violencia de género como son la etnia, la edad, la discapacidad y la condición socioeconómica, entre otros. Como ejemplo de ello, según cifras de la CNDH, 8.1 millones de mujeres indígenas viven en condiciones de violencia familiar, abusos y agresiones a su integridad física y moral, además de la falta de acceso a servicios de salud y educación.⁷⁰

Por otra parte, es importante mencionar que los efectos de la persistencia de las violencias contra las mujeres se expresan en diferentes ámbitos, tales como el social, el económico, en los servicios de salud, entre otros, pero sin duda, su principal repercusión es palpable a nivel individual, es decir, en la salud física y mental de las mujeres.

⁷⁰ CNDH (2013). *Agenda Nacional 2013 (ANDH) de la CNDH*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/Agenda_2013_1.pdf, citada por CONAVIM (2014) en el *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018*, D.O.F., 30 de abril.

Con el fin de ilustrar lo anterior, en el ámbito social, los delitos cometidos contra mujeres las ha conducido a una percepción de mayor inseguridad para ellas, de tal forma que, un efecto inmediato es la restricción de su derecho a la autonomía y el libre tránsito. Sobre este punto, de acuerdo con la ENVIPE 2018, en todas las actividades, es mayor el porcentaje de mujeres que dejaron de hacer cosas, respecto a la de hombres, para evitar ser víctima de la delincuencia. Por cada 100 mujeres de 18 y más años, 74 no permiten que sus hijos menores salgan, 64 no usan joyas, 53 evitan salir de noche, 60 no llevan dinero en efectivo, 44 no llevan su tarjeta de crédito o débito, 43 ya no salen a caminar, 40 a visitar a sus parientes o amigos, 38 evitan tomar taxi y 31 restringen las comidas fuera de la casa, entre otras actividades.⁷¹

En el campo de lo económico, en 2016 la ENDIREH incluyó una propuesta para indagar sobre el número de días que las mujeres tuvieron que dejar de trabajar de manera remunerada y cuántos días no pudieron realizar sus quehaceres o actividades domésticas y de cuidado no remunerado en sus hogares como consecuencia de las violencias sufridas. Esta información permitió realizar una primera aproximación sobre el costo de la violencia. En promedio se estima que cada mujer perdió 29.7 días al año de trabajo remunerado a causa de la violencia por parte de su pareja y 27.8 días promedio anuales de trabajo no remunerado; es decir, las mujeres víctimas de violencia de pareja pierden prácticamente un mes de trabajo. De acuerdo con esta información, se estima que el costo por días de trabajo perdidos por las mujeres a causa de la violencia, entre octubre de 2015 y octubre de 2016, asciende a 4.4 mil millones de pesos.⁷²

Sin embargo, en el estudio titulado “El costo de la violencia contra las mujeres en México”, realizado por CONAVIM-SEGOB y el PUEG-UNAM, se encontró que el costo de la violencia contra las mujeres era del 1.4% del PIB en México en 2015, que en términos absolutos representa \$245,118,266,538 pesos. Este dato corresponde a los gastos que realizaron las mujeres que vivieron violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses (al momento del levantamiento de la ENDIREH 2011), a los ingresos que dejaron de percibir las mujeres por motivos de feminicidios registrados en el año 2013, así como el valor de los trabajos no remunerados que dejaron de realizar, al gasto en mantener los servicios carcelarios de los hombres que se encontraban en reclusión por motivos de violencia familiar en 2015 y a los programas públicos dirigidos a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres incluidos en el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres).⁷³

⁷¹ Ibidem.

⁷² INEGI (2019). *Mujeres y Hombres en México 2019*, México: INEGI.

⁷³ SEGOB/CONAVIM/UNAM-PUEG (2016). *El costo de la violencia contra las mujeres en México*, disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/el_costo_de_la_violencia_contra_las_mujeres_en_mexico.pdf

No obstante, el aumento en la gravedad de la violencia sufrida por las mujeres se percibe sobre todo a partir de la afectación en su salud. 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 9, en 2016, 29.9% de las mujeres que habían sufrido alguna situación de violencia física y/o sexual por parte de su pareja a lo largo de la relación mencionan que como resultado de dicha agresión presentaron moretones o hinchazón en alguna parte del cuerpo, 5.1% presentaron hemorragias o sangrado y 4.0% requirió hospitalización u operación.

Cuadro 9. Mujeres con daños físicos ocasionados por parte de su pareja a lo largo de la relación

¿Debido a los problemas o agresiones con su esposo o pareja...	Porcentaje
Total de mujeres con secuelas físicas	35.8
...usted tuvo que hospitalizarse u operarse?	4.0
...usted tuvo moretones o hinchazón?	29.9
...usted tuvo cortadas, quemaduras o pérdida de dientes?	3.9
...usted tuvo hemorragias o sangrado?	5.1
...usted tuvo fracturas?	3.1
...usted tuvo aborto o parto prematuro?	2.8
...usted tuvo ardor o sangrado vaginal?	2.6
...usted tuvo alguna enfermedad de transmisión sexual?	2.7
...usted tuvo desmayos?	3.3
No puede mover alguna parte de su cuerpo	2.3
Resultó lesionado algún familiar	1.1
Falleció algún integrante del hogar	0.3

Fuente: Elaboración propia con información de la ENDIREH 2016. Tabulados básicos.

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

En el cuadro 10 se observa que, en 2016, 46.0% de las mujeres con problemas emocionales causados por parte de su esposo o pareja a lo largo de su relación mencionan que éstos les ocasionaron tristeza, aflicción o depresión (37.8%); problemas nerviosos (17.3%); angustia o miedo (17.8%); y pérdida o aumento del apetito (14.0%).

Cuadro 10. Mujeres con daños emocionales ocasionados por parte de su pareja a lo largo de la relación

¿Los problemas con su esposo o pareja le provocaron...	Porcentaje
Total de mujeres con consecuencias emocionales	46.0
Pérdida o aumento de apetito	14.0
Problemas nerviosos	17.3
Angustia o miedo	17.8
Tristeza, aflicción o depresión	37.8
Insomnio	13.1
Otras enfermedades	3.1

Fuente: Elaboración del PAIMEF con información de la ENDIREH 2016. Tabulados básicos.

Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que las mujeres pudieron presentar más de una consecuencia emocional

Asimismo, 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 acoso escolar (*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.

El incumplimiento sistemático del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres se concreta también en acciones discriminatorias contra ellas. En este sentido, la ENADIS 2017 proporciona información de personas pertenecientes a grupos poblacionales que históricamente han enfrentado discriminación, lo que nos permite contar con datos sobre la diferencia en la percepción de la discriminación. El grupo poblacional con mayor porcentaje de personas que percibieron discriminación durante los últimos 12 meses (al momento de la encuesta) son las mujeres que no practican la religión católica sino otra creencia (35.5%); le siguen las mujeres de la diversidad sexual (32.4%) y las trabajadoras del hogar remuneradas

(28.8%). Además, una de cada cuatro personas indígenas mayores de 18 años ha sido discriminada, sin diferencia significativa por sexo: 25.7% de las mujeres y 26.0% de los hombres. Asimismo, una de cada cuatro mujeres afrodescendientes mayores de 18 años señaló haber sido discriminada (25.1%), por sólo 19.9% de los hombres afrodescendientes.⁷⁴

En cuanto al respeto a sus derechos, la misma fuente señala que, en 2017, 23.7% de la población de 18 años y más declaró que se le negó injustificadamente al menos uno de los derechos que capta la ENADIS⁷⁵, porcentaje que es ligeramente mayor para las mujeres con al menos un derecho negado (24.9%) con respecto a los hombres (22.4%). El derecho que más fue negado de manera injustificada según la percepción de las mujeres de 18 y más años es el apoyo de programas sociales (13.1%) y la atención médica o medicamentos (11.2%). En el caso de los hombres, 8.7% consideró que les fue negada la atención médica, y 8.4% percibió la negación de servicios o la atención en oficinas gubernamentales.⁷⁶

Limitada inclusión social de las mujeres

La conjunción de factores que propician el bajo nivel de empoderamiento, así como los efectos que produce, deriva en la desigualdad en el ejercicio de los derechos de las mujeres. Los altos niveles de violencias han generado un proceso social que no ha permitido una integración cabal de las mujeres en la sociedad y ha generado sistemáticamente su exclusión. Lo anterior les ha implicado una serie de obstáculos para acceder a todas las posibilidades laborales, económicas, políticas y culturales.

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 exclusión social de las mujeres puede observarse en diferentes rubros como la educación, la salud y el acceso a la vivienda, entre otros.

En educación, de acuerdo con la información de ENH 2017, 34.2% de la población femenina de México se encontraba en rezago educativo, comparado con el 32.3% de la población masculina. Por otro lado, y de acuerdo con la ENADIS 2017, el 3.3% de las mujeres no cuenta con escolaridad, 12.5% con primaria completa, 28.2% con secundaria completa, 24.9% con nivel educativo media superior y 21.3 con nivel superior.

⁷⁴ INEGI (2019), *Hombres y Mujeres en México 2019*, op. cit.

⁷⁵ Recibir apoyos de programas sociales; atención médica o medicamentos; atención o servicios en alguna oficina de gobierno; algún crédito de vivienda, préstamo o tarjeta; la posibilidad de estudiar o seguir estudiando y la entrada o permanencia en algún negocio, centro comercial o banco.

⁷⁶ *Ibidem*.

Según el INEGI, 14.4% de las mujeres de la población hablante de lengua indígena y 7.9% de los hombres no tienen instrucción escolar, lo que significa la mayor brecha por sexo (6.6 puntos porcentuales). En cuanto a la educación superior, 10.6% de los hombres hablantes de lengua indígena tiene estudios en ese nivel, en comparación con 4.9% de las mujeres.⁷⁷

En cuanto a la salud, se advierte que 14.0% de las mujeres carecen de acceso a los servicios de salud y 55.3% carece de seguridad social. Asimismo, y de acuerdo con los datos abiertos de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, en noviembre de 2019, 46.3% de las mujeres hablantes de lengua indígena en edad fértil no tenía acceso al seguro popular. Lo anterior refleja cómo –de la misma forma que en todos los niveles de atención, así como en el acceso efectivo a los derechos– se profundiza la exclusión de las mujeres al sistema de salud; lo cual, además, se agrava si se analizan criterios de interseccionalidad ya señalados.

En el espacio laboral, en 2019, la tasa de participación económica a nivel nacional presenta una diferencia considerable entre mujeres y hombres: 44.9% y 77.1%, respectivamente. Con base en los resultados de la ENOE, más de la mitad de las mujeres ocupadas perciben hasta dos salarios mínimos, con diferencia de 12.0 puntos porcentuales por arriba de los hombres; en contraste las mujeres con ingresos superiores a los cinco salarios mínimos representan sólo 2.4% del total de ocupadas. Al analizar la cantidad monetaria que reciben hombres y mujeres por su participación en la actividad económica, a partir de la mediana del ingreso mensual real de trabajo, ésta muestra que independientemente de la edad, la escolaridad y la situación conyugal de las mujeres y los hombres, la remuneración que perciben las mujeres por su trabajo es inferior a la que reciben los hombres. Para 2019, la brecha salarial mensual entre mujeres y hombres se redujo a 769 pesos: \$3,667 pesos las mujeres y \$4,437 los hombres. Respecto al acceso a guarderías o a cuidados maternos que es una necesidad importante para las mujeres que trabajan, de acuerdo con las cifras de la ENOE al primer trimestre de 2019, 77.7% de las mujeres trabajadoras subordinadas y remuneradas no disponen de guardería o cuidados maternos y únicamente el 22.3% tienen acceso a estos servicios.⁷⁸

Por otra parte, cabe resaltar que las tasas de desocupación más altas se observan entre la población más joven (15 a 19 años), y principalmente en las áreas más urbanizadas, es más alta para las mujeres que para los hombres. De la misma manera, en el grupo de edad de 20 a 29 años, el desempleo femenino es más elevado que el masculino, tanto a nivel nacional, como en las áreas menos urbanizadas.

En cuanto al trabajo no remunerado del hogar, los datos muestran que recae principalmente en las mujeres, debido a los roles de género. Este tipo de trabajo

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

comprende una amplia variedad de actividades que demandan tiempo y, a su vez, obstaculizan las oportunidades de las mujeres para acceder al mercado laboral en condiciones más favorables, así como su participación en las actividades sociales, políticas, recreativas y de capacitación.

La Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México permite visibilizar el valor económico que representa el aporte que los hogares hacen al bienestar individual y a la economía nacional. Así, durante 2017, el trabajo no remunerado doméstico y de cuidados de los hogares (TNRDCH) tuvo un valor económico de 5.1 billones de pesos valorados a precios corrientes, es decir, el 23.3% del PIB de ese año. Del citado valor, tres cuartas partes fueron aportadas por las mujeres y el resto por los hombres.⁷⁹

La población de 12 y más años que realiza trabajo doméstico no remunerado se integra por 53.1 millones de mujeres y 44.8 millones de hombres. Las mujeres destinan a esta actividad 39.1 horas a la semana y los hombres 14.1; es decir, por cada hora que ellos destinan, ellas realizan tres. De esto deriva que las mujeres aporten el triple del valor económico producido por los hombres; aunque la participación por tipo de actividad realizada de unas y otros muestra variaciones.

Para 2017, la actividad de proporcionar cuidados y apoyo a los integrantes del hogar es la de mayor participación respecto del PIB nacional (5.6% de las mujeres y 1.9% de los varones); le sigue la de proporcionar alimentación –en donde la participación de las mujeres en el PIB supera en más de seis veces la de los hombres–; y la de limpieza y mantenimiento de la vivienda –mujeres (3.2%) y hombres (1.2%)–. La menor diferencia por sexo se presenta en las actividades relacionadas con las compras y la administración del hogar. Asimismo, cuando en el hogar hay presencia de menores de seis años de edad, la participación de las mujeres en el valor neto per cápita es tres veces mayor al de los hombres, lo que sugiere que la carga del cuidado de las y los niños menores de seis años sigue siendo mayoritariamente para las mujeres.

En 2017, las mujeres y los hombres destinaron 3,240 y 2,654 millones de horas de trabajo total semanal, respectivamente. Al analizar el tipo de actividad, se observa que entre los hombres el 72.6% de estas horas se dedicaron al trabajo de mercado; el 23.8% a las labores domésticas y de cuidados y el 3.7% al trabajo no remunerado en bienes de autoconsumo. Las mujeres, por su parte, trabajan 1.2 veces más que los hombres, pero dedican 64.1% a las labores domésticas y de cuidados no remuneradas y solamente 32.8% al trabajo de mercado; así como 3.1% a producir bienes de autoconsumo, que tampoco se remuneran. Por su parte, la ENESS 2017 encontró que 1.3 millones de personas de 10 y más años realizan actividades de cuidado de las 2.1 millones de personas adultas mayores que requieren ayuda. En su mayo-

⁷⁹ Ibidem.

ría, son mujeres quienes realizan estas actividades (62.3%) lo cual es un reflejo de los roles y estereotipos de género.⁸⁰

Con relación al acceso a tecnologías de comunicación, en 2018 la tasa de mujeres y hombres de seis y más años de edad usuarias(os) de computadora según entidad federativa por cada 100 habitantes fue de 44.6 mujeres y 46.1 hombres. Los estados con las tasas de usuarias de computadora más altas son la Baja California (58.4 usuarias por cada 100 mujeres), Baja California Sur (55.3), Ciudad de México (55.2), México (54.9), Quintana Roo (52.6), Chihuahua (51.6), Sonora (51.3) y Colima (51.1). Las tasas más bajas, tanto para los hombres como para las mujeres, se presentan en Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, es decir, los estados que registran mayor pobreza.

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018, reporta que 34.8% del total de mujeres declaró que no cuenta con ningún producto financiero, situación que es más frecuente entre las mujeres que habitan localidades rurales (42.0%), en comparación con las que residen en áreas urbanas (31.0%). La mayor diferencia por sexo en el uso de instrumentos financieros se registró en la disponibilidad de ahorro para el retiro o Afore, ya que mientras entre los hombres, cinco de cada 10 tienen cuenta, entre las mujeres la tienen únicamente tres de cada diez, esto último debido a que las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral. De manera similar, tres de cada diez hombres y dos de cada diez mujeres tienen seguro de auto, de vida, de casa, de gastos médicos u otro.

En el ámbito de la participación sociopolítica, la participación de las mujeres en la Cámara de Senadores ha sufrido considerables cambios debido fundamentalmente a que así lo exige la legislación; mientras que en 2013 el número de curules ocupados por hombres y mujeres era de 66.4% y 33.6%, respectivamente, en 2018, esos porcentajes representan 49.2% de mujeres y 50.8% de hombres. En cambio, en el caso de la Cámara de Diputados, la composición por sexo se ha mantenido en los últimos 5 años, ya que las diferencias por sexo siguen favoreciendo a los hombres, sin embargo, la participación femenina cada año va siendo más representativa: 2013 eran 36.8% mujeres y 63.2% hombres y en 2018 son 48.2% mujeres y 51.8% hombres.⁸¹

La situación anterior se modifica considerablemente cuando se analiza la distribución por sexo de las y los funcionarios en puestos de alta dirección en la organización principal de la Administración Pública Federal (Centralizada y Paraestatal), la cual se encuentra altamente masculinizada: la titularidad de los puestos de dirección en las diferentes instituciones y dependencias es ocupada en una gran proporción por hombres (74.3% contra 25.7% de mujeres). La mayor participación

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem.*

femenina se da en las Secretarías de Estado, en las que por cada 100 titulares, 36 son mujeres; así como en otros cargos, en las cuales 22 de cada 100 plazas son encabezadas por mujeres. En los demás puestos de mando superior, la proporción de varones es más alta: 63.6% en las Secretarías de Estado y 76.5% en las Subsecretarías.⁸²

Según los datos que arroja el Censo Nacional de Gobierno Federal, para diciembre de 2017, sigue siendo notable la desigualdad por sexo en los puestos de mando de la Administración Pública Federal. La gráfica muestra que hay ámbitos que, por los estereotipos de género, se consideran como actividades masculinas, tales como: Defensa Nacional y Marina; Vivienda; Procuración de Justicia; Desarrollo Económico y Energía, y Trabajo y Justicia Laboral para los Trabajadores del Estado. En los ámbitos de Educación, Ciencia y Tecnología, Artes y/o Cultura, destaca una mayor presencia femenina con 12 puestos, aunque dicha participación es poco más de cinco veces menor a la de los hombres (67 puestos).

Por lo que toca al Poder Judicial de la Federación, de las 24 Magistradas y Magistrados de la sala superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral, cuatro son mujeres (25.0%). Entre quienes integran el Consejo de la Judicatura Federal, de siete Consejeras(os), dos son mujeres (28.6%); situación similar se observa en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 11 ministras(os) dos son mujeres (18.2%). Finalmente, de las 301 magistradas(os) de los Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal, el 18.2% son mujeres.

Durante 2016, de cada 100 presidencias municipales, a nivel nacional, 12 están encabezadas por representantes del sexo femenino. Quintana Roo es la entidad federativa con la mayor participación de mujeres, con 45.5% del total, le siguen Querétaro con 44.4%, Baja California Sur con 40.0% y Tamaulipas con 38.1%. En el extremo están los estados de Campeche y Baja California, en los que todos los presidentes municipales son hombres y Michoacán con 98.2 por ciento.

De igual manera, de un total de 96 embajadoras y embajadores designados por el gobierno mexicano, 79.2% son hombres y 20.8% son mujeres. En África es donde están más embajadoras representando a México, con 36.4 por ciento. Le sigue América con 25.9% de mujeres; Europa tiene el 18.2%; y finalmente Asia el 12.5% de mujeres representando al gobierno.

Deterioro del tejido social

Anteriormente se señaló que el tejido social ha sido definido como el conjunto de “las relaciones de reciprocidad, solidaridad, cooperación y protección de los se-

⁸² Ibidem.

res humanos en los ámbitos familiares, escolares, de trabajo, religiosos, comunitarios, vecinales, así como de las organizaciones civiles, sociales y políticas”.⁸³ En este sentido, cuando se habla de que las violencias contra las mujeres contribuyen al deterioro del tejido social, se está señalando que la tolerancia, la permisividad, la impunidad y la reproducción de las condiciones estructurales que generan las violencias contra ellas, en conjunto, constituyen una de las formas como se están lacerando las actitudes y comportamientos de protección, solidaridad y cooperación entre las personas, entre los géneros.

Jusidman señala que la ruptura del tejido social coloca en mayor riesgo a aquellos grupos de población que se encuentran en proceso de crecimiento y desarrollo y que requieren del cuidado y de la protección de otras personas como son los niños y las niñas, los y las adolescentes y jóvenes, e incluye también en estos grupos a las mujeres que muchas veces se ven limitadas en su crecimiento.⁸⁴

La expresión más contundente del deterioro del tejido social se expresa en la evolución de las defunciones por causas accidentales y violentas que sufre la población en México, especialmente las mujeres. Al respecto, de acuerdo con el INEGI, en el periodo 2016-2018, se registró un total de 2 millones 111 mil 421 personas fallecidas, de las cuales 43.8% eran mujeres. De estas defunciones, las ocurridas por causas accidentales y violentas ascendieron en promedio anual a 73,768 personas, es decir, uno de cada 10 decesos fue por causas accidentales o violentas. En 2016, 35.9% de estas defunciones fue por agresiones intencionales, en tanto que para 2018, ascendieron a 47.0 por ciento.⁸⁵

De las muertes accidentales y violentas registradas en 2018, 55.7% (43 mil 493 personas), fallecieron por la violencia intencional infligida en su contra por otras personas o por sí mismas, con la intención de provocar un daño letal. En este rubro, el número de mujeres asesinadas durante 2018 es el más alto registrado en los últimos 29 años (de 1990 a 2018). Entre 2016 y 2018, en promedio, diariamente murieron ocho mujeres en 2016, nueve en 2017 y en 2018 fallecieron 10, por agresiones intencionales. Tanto en términos absolutos como relativos, en 2018 se registró la mayor cantidad de mujeres asesinadas en el país en los últimos 29 años (3,752), que comparado con 2017 (3,430) representa un incremento de 8.6% y con respecto a 2016 (2,813), el incremento es de 25.0 por ciento.⁸⁶

De acuerdo con información del SESNSP, a nivel nacional, de 2015 a septiembre de 2019 se tiene el registro de 3,488 presuntas víctimas de feminicidio y son cuatro entidades en donde se concentra el 37.1% de las mismas: Veracruz (13%), México (11.0%), la Ciudad de México (6.5%) y en Sinaloa (6.5%). Del total de mujeres asesina-

⁸³ CARREÓN, Ingrith y cols. (2015), op. cit.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ INEGI (2019), op. cit.

⁸⁶ Ibidem.

das presuntamente por razones de género, 77.8% de los casos se trata de mujeres de 18 y más años, 9.6% corresponden a niñas y adolescentes, y en 12.77% no se especificó la edad (12.7%). Asimismo, los datos del SESNSP indican que en uno de cada cuatro víctimas (19.4%) se utilizó un arma blanca, 790 mujeres fueron asesinadas con un arma de fuego (22.6%), en 1,744 víctimas (50.0%) se utilizó otro elemento, que puede incluir golpes, golpes con objetos pesados, ahorcamiento, quemaduras, entre otros elementos. Existe un 8% en que no se especifica el elemento con que se cometió el presunto feminicidio.

El SESNSP señala que, en 2018, en el caso del delito de rapto 90.3% de las víctimas son mujeres, 7.3% hombres y 2.4% sexo no identificado; asimismo, de las más de dos mil víctimas del delito de corrupción de menores, 1,175 (57.7%) eran niñas o adolescentes, 26.3% hombres y 16.0% no se identificó el sexo. Para el delito de trata de personas: 62.9%, 23.3% y 13.8%, respectivamente; y para el delito de tráfico de menores 39% son mujeres y 31.7% son hombres, pero destaca que el caso de víctimas cuyo sexo no fue identificado asciende al 29.3%. En contraste, las víctimas de extorsión, homicidio, lesiones y secuestro son en su mayoría hombres: 55.0%, 85.2%, 50.8% y 72.7%, respectivamente. En este sentido, es de subrayarse que los delitos en que las mujeres son víctimas se relacionan estrechamente con la explotación de carácter sexual, especialmente la corrupción de menores, la trata de personas y el rapto.⁸⁷

En términos generales, de acuerdo con la ENVIPE, en 2018 en el país se cometieron 33.0 millones de delitos, de los cuales 49.5% de los casos las víctimas fueron hombres y 50.5% de los casos fueron mujeres. 85 de cada 100 víctimas de los denominados “otros delitos” corresponden al sexo femenino –aquí se incluyen el secuestro y los delitos sexuales, como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación, los cuales resultan muy importantes para entender la victimización de las mujeres, ya que existen conductas que no son consideradas como delitos.⁸⁸

En conclusión, la información anteriormente presentada da testimonio de que las violencias contra las mujeres contribuyen también al deterioro del tejido social no sólo por su contribución a los altos índices de delitos contra ellas, a la gravedad de los mismos y a las diferencias identificadas para mujeres y hombres, sino sobre todo porque la naturalización, la tolerancia y la reproducción de los diferentes tipos de violencias de género obstaculizan y laceran la construcción de una sociedad de derechos y una cultura de paz para todas y todos.

⁸⁷ INEGI (2019). *Hombres y Mujeres en México 2019*, op. cit.

⁸⁸ *Ibidem*.

2.2.6 Interrelación entre causas, problema y efectos

En la figura 1 (p. 52), correspondiente al Árbol del problema, se describe visualmente la interrelación que existe entre las principales causas, el problema identificado y los efectos del mismo. Si bien cada uno de estos elementos fueron ampliamente explicados en los apartados anteriores, a continuación se presenta un breve resumen sobre dicha interrelación.

Como se ha señalado, es a partir de las teorías feministas como se ha podido identificar que las violencias contra las mujeres tienen una causa estructural anclada en la cultura patriarcal, cuyas características se relacionan con distintas dinámicas sociales que reproducen las desigualdades entre mujeres y hombres, con la consecuente exclusión y discriminación de las mujeres. Estas dinámicas sociales influyen en el comportamiento de los individuos, en su relación con los demás y con el contexto social y, por tanto, pueden desembocar en situaciones de carencia de empoderamiento y violencias contra las mujeres.

Debido a que los elementos que constituyen el sistema patriarcal operan en las diferentes esferas de la vida pública, las violencias ejercidas en contra de las mujeres encuentran sus causas y manifestaciones en diferentes ámbitos que se interrelacionan.

Son tres las principales causas que se identifican asociadas con el problema central: la primera, es la capacidad institucional limitada, a través de la cual se llevan a cabo acciones de prevención y atención de deficiente calidad para las mujeres en situación de violencia. Esto está relacionado con el hecho de que las instituciones poseen cierta fragilidad (en cuanto a insuficientes recursos materiales y humanos) que restringen el alcance de las acciones que se diseñan para prevenir y atender las violencias contra las mujeres, lo cual se traduce en insuficientes espacios para la atención, acceso limitado a la justicia para las mujeres en situación de violencia y deficiente sensibilización, formación y profesionalización del personal que planea y ejecuta dichas acciones.

Aunado a lo anterior, hay una segunda causa referida al contexto cultural que permite, fomenta y reproduce las violencias contra las mujeres, a través de la naturalización de los roles y estereotipos de género que conducen a la discriminación y la desigualdad entre mujeres y hombres, así como a la restricción de los espacios de participación social de las mujeres, con frecuencia caracterizada por la subordinación. Es importante resaltar que la prevalencia de los factores que impiden la participación de las mujeres en los diferentes espacios de la vida social limitan su proceso de empoderamiento en la medida en que permiten la reproducción de las condiciones que propician las violencias contra ellas.

Una tercera causa está relacionada con el desconocimiento por parte de las mujeres de sus derechos humanos y sus propias capacidades, ya que el acceso a recur-

Los recursos materiales y la propiedad de bienes, por sí solos, no implican un proceso de empoderamiento. Para que éste se dé, es necesario la concientización de las mujeres en torno a las desigualdades de género, sus derechos y capacidades, de tal manera que puedan traducirse en elementos de control de su propia vida y en autonomía para tomar decisiones. Es decir, el objetivo es dotarlas de los elementos necesarios para prevenir o combatir situaciones de violencia. De aquí la importancia de trabajar a nivel individual para fomentar su autonomía y autodeterminación, tal y como lo proponen las perspectivas que conciben el empoderamiento como un mecanismo que puede incidir en la disminución de las violencias contra las mujeres.

En otras palabras, cuando la capacidad de las mujeres para tomar decisiones sobre su vida es limitada, se obstaculizan cualquier proceso de empoderamiento y se retrasa su salida de situaciones de violencia. A su vez, esta limitación para tomar decisiones se encuentra estrechamente ligada a la dependencia económica y emocional de las mujeres, factores determinantes del abuso hacia ellas. Por una parte, la dependencia económica limita su autonomía, acota su capacidad de decisión y obstaculiza el proceso de empoderamiento; por otra, la dependencia emocional, es una consecuencia del dominio y la manipulación de la que pueden ser objeto las mujeres por parte de los hombres y que también afecta su autonomía y autodeterminación.

La bibliografía especializada ha demostrado que los elementos anteriores se conjugan de manera compleja para que las mujeres se encuentren atrapadas no sólo en diferentes tipos de violencias, sino además de violencias que provienen de múltiples agresores, dentro y fuera el espacio doméstico.

El entramado de las causas descritas, conducen a la definición del problema central que atiende este programa como “La carencia de empoderamiento por parte de las mujeres les obstaculiza prevenir y/o salir de situaciones de violencia”, del cual se derivan dos efectos principales: la persistencia de las condiciones estructurales que permiten y promueven el ejercicio de las violencias en contra de las mujeres en todos los ámbitos; y, por el otro, la persistencia de condiciones estructurales que limitan la atención adecuada de las mujeres que viven violencias.

Los dos efectos mencionados, por su parte, se reflejan en tres situaciones: el incumplimiento sistemático del derecho humano a una vida libre de violencia, la limitada inclusión social de las mujeres y el deterioro del tejido social. En cuanto a la primera, la inobservancia de los derechos humanos de las mujeres, en especial de su derecho a vivir libres de violencia, se muestra –sobre todo- en el incremento de los delitos cometidos contra ellas y en la creciente gravedad de los mismos, que conducen hasta el feminicidio. Con relación a la limitada inclusión social de las mujeres, si bien existen algunos avances en la materia, es común observar que su participación social sigue limitada por la discriminación y que las situaciones de violencia que viven en los diversos ámbitos, restringen aún más dicha participación

al traducirse, por ejemplo, en problemas de salud física y emocional que dificultan su pleno desarrollo. Finalmente, las violencias contra las mujeres contribuyen también al deterioro del tejido social, en cuanto que la tolerancia a las violencias, su permisibilidad, la impunidad frente a las mismas y la reproducción de las condiciones estructurales que las generan, están lacerando las actitudes y comportamientos de protección, apoyo y solidaridad que deberían existir entre mujeres y hombres. En conclusión, los dos niveles de efectos identificados actúan de manera conjunta apuntalando la persistencia de altos índices de violencias contra las mujeres.

2.3 Objetivos

En el presente apartado se muestra el árbol de objetivos a partir del cual se identifican los objetivos con los que la Secretaría de Bienestar 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 BIENESTAR son factibles de implementar a través del PAIMEF.

Como se observó en el Diagnóstico, para contribuir a disminuir las violencias contra las mujeres, es necesario trabajar en el empoderamiento de las mujeres que se encuentran en situación de violencia. De este modo, la intervención pública tiene como propósito fortalecer las tareas de prevención y atención de la violencia, a través de acciones que fomenten una cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres, en especial, su derecho a una vida libre de violencia, que promuevan el fortalecimiento institucional y que mejoren la capacidad y calidad de atención dirigida a las mujeres víctimas de violencias. Lo anterior se ilustra en el siguiente Árbol de objetivos.

2.3.1 Árbol de objetivos

El problema de la violencia contra las mujeres es complejo, multidimensional y multifactorial 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 de diversos actores.

Uno de los elementos esenciales para prevenir y atender la violencia que se ejerce contra las mujeres es la modificación de factores sociales y culturales que profundizan las condiciones de desventaja de las mujeres y fomentan 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 son los que han tenido mayores posibilidades de realización en los planos social, económico, político y educativo; en consecuencia, a las mujeres se les ha designado un papel secundario y pasivo en las distintas esferas de la vida social. Por ello, a fin de lograr una efectiva prevención de las violencias contra ellas se requiere remover las estructuras, trastocar la construcción social de los géneros y fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres, en especial su derecho a una vida libre de violencia. En razón de ello se deben realizar labores que propicien un mayor conocimiento en las mujeres sobre sus propios derechos, así como en la población en general, impulsar acciones que permitan generar en las mujeres conciencia sobre tales derechos y promover el desarrollo de sus capacidades.

Asimismo, se requieren acciones de fortalecimiento y sensibilización en las Instituciones para alcanzar mayores niveles de procuración e impartición de justicia, para lo cual es necesaria la existencia de marcos normativos estatales actualizados y armonizados en materia de violencias contra las mujeres. Este componente resulta esencial en el abordaje de las violencias 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 violencias 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 problema de las violencias contra las mujeres y la visibilización del mismo como un problema de interés social se pueden 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 violencias (familiar, laboral, comunitario e institucional) podrían incentivar un mayor número de denuncias relacionadas con violencias contra las mujeres.

La observancia puntual del marco normativo nacional e internacional en materia de violencias contra las mujeres desprende necesariamente la puesta en marcha de servicios especializados para la adecuada atención de las mujeres en situación de violencia. Para ello 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

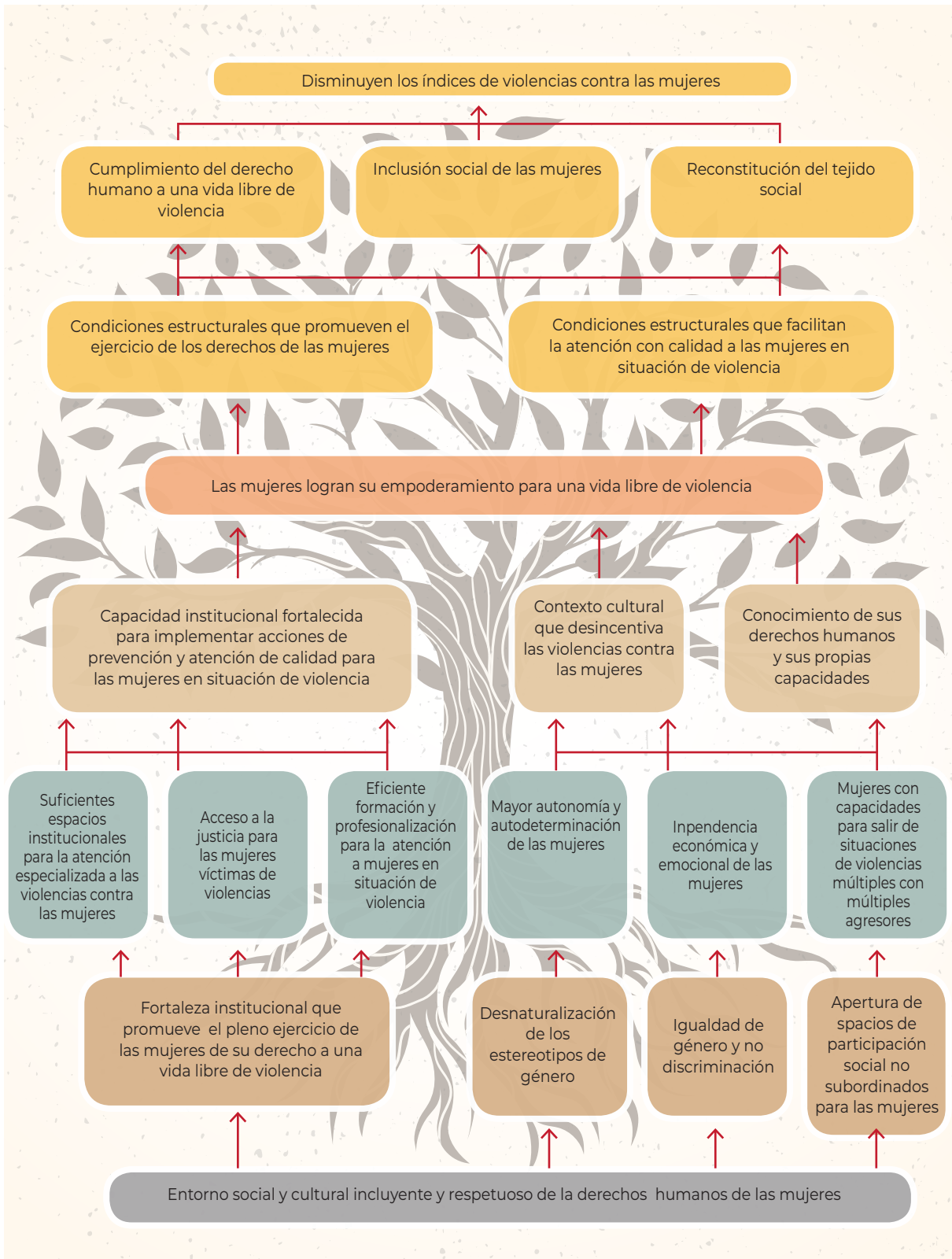
los servidores públicos relacionados con la prevención y atención de las violencias contra las mujeres. Por ello es necesario impulsar la capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres y en perspectiva de género para el personal que brinda los servicios por áreas de especialidad, así como promover acciones de sensibilización que incentiven el acceso a la oferta institucional existente y propiciar una mayor demanda, contribuyendo así 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 es 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 se llevan a cabo 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.

Contribuir a disminuir las violencias 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, lo que a su vez redundará en una cultura más igualitaria y un tejido social fortalecido.

Figura 2. Árbol de Objetivos



2.3.2 Determinación de los objetivos del programa

Con base en el esquema del árbol de objetivos, se han determinado los objetivos que pretende alcanzar el programa y que aparecen detallados en el cuadro 11:

Cuadro 11. Objetivos, acciones y población objetivo del PAIMEF.

Tipo	Objetivo	Acciones	Población Objetivo
Objetivo general	Empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF.		
Objetivos específicos			
Fortalecimiento institucional de las estrategias de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.	Realizar acciones para el fortalecimiento de la institucionalización en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.	<p>Procesos de sensibilización, formación y profesionalización (cursos, talleres, diplomados, certificación, entre otros) dirigidos al personal de la IMEF, así como otras instituciones, sector académico y organizaciones, relacionadas con la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.</p> <p>Espacios de interlocución, discusión y reflexión especializada en los que participen diversos actores y sectores (comités de participación social, foros de discusión, seminarios, encuentros, congresos, entre otros).</p> <p>Mesas de análisis para implementar estrategias de prevención y atención de la violencia contra las mujeres y/o la construcción de planes de trabajo.</p>	Personal de las IMEF, así como de otras instituciones u organizaciones involucradas en el desarrollo de los Programas Anuales para fortalecer el proceso del empoderamiento de las mujeres.

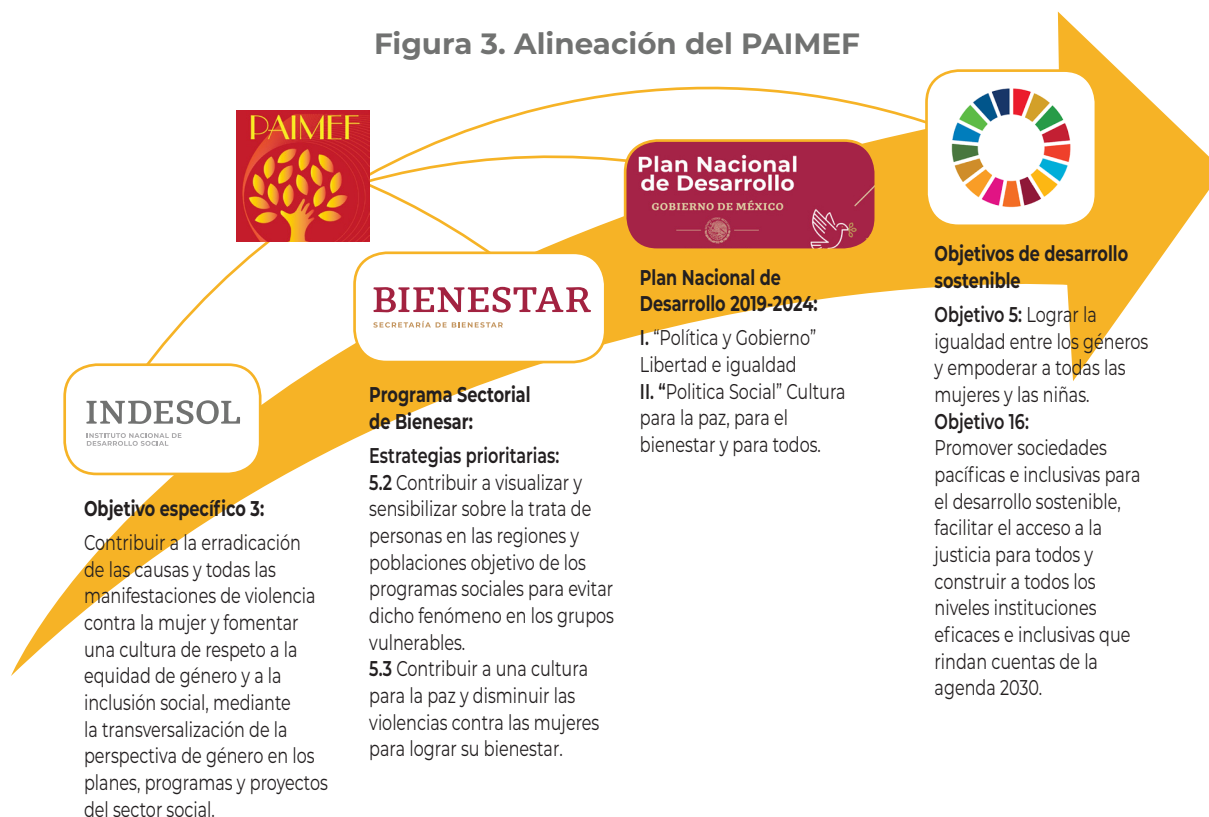
<p>Prevención de la violencia contra las mujeres</p>	<p>Propiciar cambios culturales y sociales para facilitar el proceso de empoderamiento de las mujeres para una vida libre de violencias.</p>	<p>Campañas de información y difusión masiva (cine, radio, televisión, páginas de internet, medios impresos y redes sociales electrónicas). Acciones de información, difusión y sensibilización comunitarias (pláticas, talleres, espacios de reflexión, cine debates, obras de teatro, foros, conferencias, encuentros, seminarios, entre otros).</p> <p>Herramientas y materiales para prevenir la violencia contra las mujeres (impresos, audiovisuales y didáctico).</p> <p>Jornadas interinstitucionales y ferias de servicios. Actividades lúdicas, artísticas y culturales (entre otras (círculos de lectura, poesía, canciones, cuento, pintura, danza, elaboración de artesanías, teatro, pantomima, títeres, marionetas, ciclos de cine-debate, concursos, exposiciones, juegos tradicionales, entre otros)</p>	<p>Población abierta y sectores específicos de la población; entre otros: mujeres y hombres jóvenes, mujeres y hombres adolescentes, niñas y niños, personas adultas mayores, madres y padres, maestros/as, comunidades indígenas, personas con discapacidad.</p>
<p>Orientación, asesoría y atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y, en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas</p>	<p>Otorgar servicios a las mujeres en situación de violencia, para orientar, atender e impulsar su autonomía, en coordinación con instituciones públicas y sociales.</p>	<p>Creación y/o fortalecimiento de unidades cuya función principal sea orientar y asesorar a mujeres que al contar con información se identifican con situaciones de violencia y que sean usuarias potenciales de los servicios de atención especializados.</p> <p>Creación y/o fortalecimiento de unidades que proporcionen servicios de alojamiento, protección y atención especializados para mujeres en situación de violencia extrema.</p>	<p>Mujeres y en situación de violencia y personas allegadas que son atendidas en las Unidades especializadas.</p>

En cuanto a la relación entre la población objetivo (mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y de atención especializada a las unidades apoyadas por el PAIMEF) y el objetivo general del programa (empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF para lograr una vida libre de violencias) es necesario esclarecer que se parte del supuesto de que las mujeres que integran la población objetivo pueden contar o no con cierto empoderamiento en algunos aspectos de su vida, no obstante para poder identificar cambios a nivel del empoderamiento adquirido como resultado de las acciones del PAIMEF, se cuenta con un Índice de empoderamiento desarrollado por el programa.

2.3.3 Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución

En respuesta a lo establecido tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2020-2024 y dando cumplimiento a la normatividad nacional, el PAIMEF se encuentra alineado, en primer término, con el objetivo específico 3 del Instituto Nacional de Desarrollo Social, mismo que establece como una de sus funciones principales “Contribuir a la erradicación de las causas y todas las manifestaciones de violencia contra la mujer y fomentar una cultura de respeto a la igualdad de género y a la inclusión social, mediante la transversalización de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos del sector social”; con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 en sus Estrategias prioritarias 5.2 Contribuir a visualizar y sensibilizar sobre la trata de personas en las regiones y poblaciones objetivo de los programas sociales para evitar dicho fenómeno en los grupos vulnerables y 5.3 Contribuir a una cultura para la paz y disminuir las violencias contra las mujeres para lograr su bienestar; al punto I “Política y gobierno”, Libertad e igualdad; así como al punto II “Política Social”, Cultura para la paz, para el bienestar y para todos, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y con dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Objetivo 5 Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; y Objetivo 16 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, de la Agenda 2030.

Figura 3. Alineación del PAIMEF



Fuente: Elaboración propia con base en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP.

Dicha alineación, sumada a su propio diseño, permite que el PAIMEF haga las siguientes aportaciones al PND 2019-2024 y al PSDS 2020-2024:

- Al promover acciones de carácter preventivo orientadas a la población en general, el programa coadyuva a la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y, sobre todo, a constituir una sociedad libre de violencias contra ellas. Contribuye así a disminuir la discriminación, al promover la eliminación de estereotipos sociales, a recuperar la valoración de las mujeres y sus aportaciones sociales y a lograr una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres. Con ello, hay también un impacto en la reconstrucción del tejido social, al fomentarse relaciones sociales y formas de convivencia basadas en el respeto, el cuidado y la solidaridad.
- Con las acciones de orientación y de atención especializada a mujeres víctimas de violencias de género, el programa contribuye a empoderar a las mujeres para prevenir y/o salir de situaciones de violencias, con lo cual las mujeres alcanzan mayor autonomía y autodeterminación y pueden tener mayor acceso a los espacios de participación social. Todo ello aportará a la construcción de una cultura de paz.

- Finalmente, con las acciones de fortalecimiento institucional, el programa fomenta que las instancias ejecutoras de dichas acciones ofrezcan servicios integrales y de calidad a las personas víctimas de violencias, con lo cual se contribuye, entre otras cosas, a la armonización de las leyes estatales, a que las mujeres en situaciones de violencia tengan un acceso real a los espacios de impartición de justicia, a que sean respetados sus derechos plasmados en las distintas normatividades, a que puedan tener servicios respetuosos y de calidad para ellas y a promover su participación laboral remunerada y en otros espacios sociales y de toma de decisiones.

2.4 Cobertura

De acuerdo con la LGAMVLV, ordenamiento normativo fundamental en la materia, las violencias contra las mujeres se definen 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:

- 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;
- 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;
- 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

- **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 o diseño de programa 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 las violencias contra las mujeres que antecede, habría que decir que todas las mujeres son susceptibles de ser víctimas de violencia.

Por tanto, 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 acciones 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 programas anuales 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 las violencias 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 programas anuales de cada IMEF, como -principalmente- para fortalecer la institucionalización.

- 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.

2.4.1 Identificación y caracterización de la población potencial del PAIMEF

La elaboración de los diagnósticos de los programas públicos de la Secretaría de Bienestar es una tarea que se apega a los Lineamientos en los que se establecen los elementos mínimos a incluir en los Diagnósticos y Propuestas de Atención de los programas de la Secretaría o de sus organismos sectorizados, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de mayo de 2009.⁸⁹ El documento normativo mencionado contiene elementos que permiten establecer la siguiente definición de población potencial: *“población (o en su caso territorio) que presenta el problema que se busca resolver”*. Así, la determinación de la población potencial de un programa se encuentra estrechamente vinculada a la identificación del problema que el programa público contribuye a resolver.

En el caso del PAIMEF, la definición de su población potencial ha cambiado conforme se han introducido cambios en el diseño y operación del programa. En la *Nota sobre población potencial y población objetivo del programa*, con fecha noviembre de 2011, se define la población potencial del programa como *las 32 Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (IMEF), que pueden ser Institutos o Secretarías*. Esta definición está vinculada con la identificación del problema central que el programa atendía en ese momento: *“capacidad institucional limitada frente al problema de la violencia contra las mujeres”*. Posteriormente, en el diagnóstico del PAIMEF, publicado por la Secretaría de Bienestar en 2015, se identifica el problema central de la siguiente manera: *“altos niveles de violencia en contra de las mujeres”*, lo que da lugar a la siguiente definición de la población potencial: *mujeres de 15 años o más que han sufrido algún tipo de violencia*.

A partir del diagnóstico publicado en 2016, se plantea que la problemática central atendida por el PAIMEF es *“el bajo nivel de empoderamiento de las mujeres en situación de violencia”*. Sin modificar su esencia, con la actualización del presente diagnóstico, a partir de 2019, el problema central atendido por el PAIMEF queda redactado de la siguiente manera: *“La carencia de empoderamiento por parte de las mujeres les obstaculiza prevenir y/o salir de situaciones de violencia”*.

⁸⁹ Los “Lineamiento generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social”, se pueden consultar en la siguiente dirección: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009.

Un elemento fundamental en ese replanteamiento es el término “empoderamiento”, entendido, para los efectos del presente documento, como empoderamiento para una vida libre de violencia, es decir, el proceso que permite a las mujeres desarrollar capacidades para transitar de una situación de violencia por motivos de género a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía. De aquí, surge la certeza que para poner fin a las violencias contra las mujeres son necesarias acciones de prevención, atención y fortalecimiento, respaldadas por recursos adecuados y mecanismos institucionales que proporcionen acceso a información importante así como sistemas de apoyo para las víctimas en situaciones de violencia contra la mujer. Esto conduce a definir a la **población potencial** del PAIMEF como el grupo poblacional integrado por *mujeres de 15 años o más en situación de violencia que solicitan los servicios de atención especializados proporcionados por instituciones públicas.*

Para estimar el tamaño de la población potencial, se utilizó la información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016⁹⁰. Este instrumento, generado por el INEGI, provee información estadística referente a las experiencias de violencia de tipo físico, económico, sexual, emocional y patrimonial, que han enfrentado las mujeres de 15 años y más en los distintos ámbitos de su vida (de pareja, familiar, escolar, laboral y comunitario), con representatividad a nivel nacional y para cada una de las 32 entidades federativas.

Para realizar la estimación se identificaron a las mujeres mayores de 15 años, que en distintos ámbitos de su vida han enfrentado las situaciones de violencia que fueron percibidas en la encuesta, enfocando la revisión para el grupo que presenta esas situaciones en los últimos doce meses y que ha solicitado apoyo a alguna institución pública.

En la determinación de la población potencial se identificaron las prevalencias en los diferentes tipos de violencias a las que han estado expuestas las mujeres de 15 años y más. En la identificación de la prevalencia a nivel general y en cada ámbito de la vida de las mujeres, los diferentes niveles se pueden apreciar en el cuadro 12.

⁹⁰ Los resultados de ENDIREH se encuentran disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Microdatos>

Cuadro 12. Prevalencia de las violencias por tipo de ámbito entre las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida, 2016

	Total	Ámbitos				
		Escolar	Laboral	Comunitario	Familiar	Pareja
Estados Unidos Mexicanos	66.1	25.3	26.6	38.7	10.3	43.9
Aguascalientes	73.3	29.4	30.3	47.1	12.5	49.8
Baja California	66.2	23.2	32.2	37.7	7.8	35.0
Baja California Sur	55.4	21.0	22.0	25.6	6.8	36.2
Campeche	53.6	16.2	19.8	27.1	8.9	32.1
Coahuila de Zaragoza	66.3	24.8	34.1	36.3	11.6	42.2
Colima	62.0	23.5	23.6	33.0	9.7	41.0
Chiapas	52.4	19.2	19.8	24.8	7.6	34.9
Chihuahua	68.8	25.9	36.8	37.8	9.8	43.3
Ciudad de México	79.8	30.6	29.5	61.1	9.7	52.6
Durango	66.6	25.9	29.1	34.4	12.4	44.3
Guanajuato	63.2	25.2	25.4	37.8	8.8	37.8
Guerrero	57.5	22.8	21.2	23.8	9.2	43.6
Hidalgo	63.5	25.1	23.1	32.1	10.8	44.1
Jalisco	74.1	32.2	29.5	48.2	12.8	47.4
Estado de México	75.3	28.1	27.5	50.2	12.3	53.3
Michoacán de Ocampo	65.5	28.0	22.5	32.3	12.3	45.9
Morelos	64.9	24.2	26.7	37.3	9.9	44.1
Nayarit	58.1	21.9	21.0	25.0	9.5	38.6
Nuevo León	59.3	18.4	23.0	35.7	6.9	32.2
Oaxaca	63.7	28.1	24.0	26.9	11.3	46.1
Puebla	64.3	24.1	23.1	35.7	11.1	44.3
Querétaro	71.2	32.5	33.6	46.8	11.5	44.7
Quintana Roo	64.7	22.6	31.2	39.5	10.0	42.7
San Luis Potosí	56.7	21.2	22.9	31.4	9.0	39.2
Sinaloa	59.1	22.1	24.4	29.0	9.8	39.3
Sonora	61.1	24.0	27.3	32.1	8.7	36.4
Tabasco	55.8	18.0	22.1	27.2	8.1	40.1
Tamaulipas	57.8	19.1	26.1	32.6	8.1	34.4
Tlaxcala	61.2	22.1	23.9	30.1	10.0	42.6
Veracruz de Ignacio de la Llave	61.0	22.7	23.8	31.4	11.1	42.2
Yucatán	66.8	23.9	25.5	37.2	9.1	45.2
Zacatecas	59.0	25.0	23.4	27.6	9.5	42.1

Fuente: Elaboración de la DGAP, con datos de la ENDIREH 2016.

Los estados que presentan las menores prevalencias de violencias son Chiapas y Campeche con 52.4 y 53.6, respectivamente, en contraste la Ciudad de México, México, Jalisco y Aguascalientes presentan los mayores niveles con 79.8, 75.3, 74.1 y 73.3, respectivamente (ver mapa 1).

Mapa 1. Prevalencia de las violencias contra las mujeres de 15 años y más medida a lo largo de su vida por entidad federativa, 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

Las violencias presentadas en los últimos doce meses (al momento del levantamiento de la encuesta) en el ámbito escolar se resume en el cuadro 13:

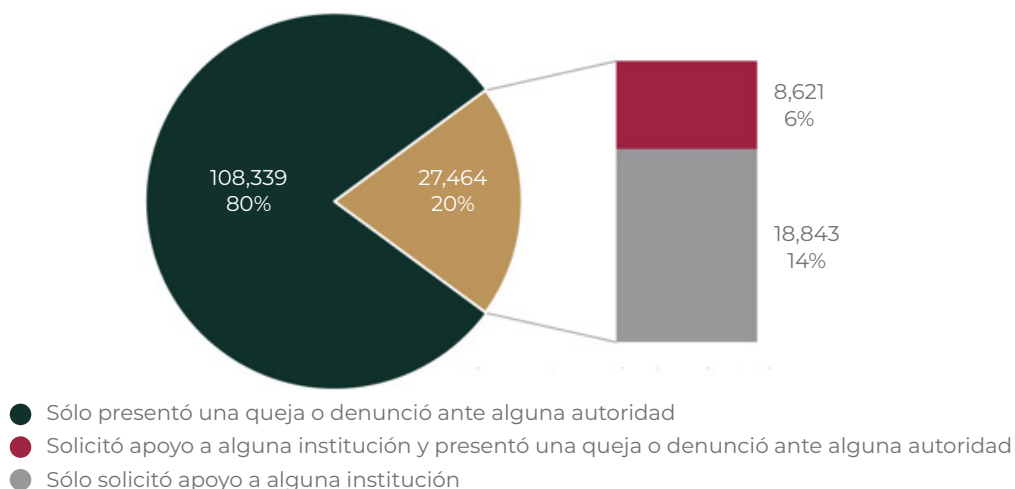
Cuadro 13. Prevalencia de las violencias en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses según tipo de violencias en el ámbito escolar, 2016

	Mujeres	Prevalencia
Con incidentes	1,313,962	17.4%
Violencia sexual	810,793	10.7%
Violencia emocional	587,296	7.8%
Violencia física	475,466	6.3%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

De las mujeres que manifestaron alguno de los tipos de violencias en el ámbito escolar en los últimos doce meses, 135 mil 803 indicaron que solicitaron apoyo o presentaron alguna queja o denuncia (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Mujeres que solicitaron apoyo a alguna institución o presentaron alguna queja o denuncia ante alguna autoridad (ámbito escolar), 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

Las violencias presentadas en los últimos doce meses en el ámbito laboral se resume en el cuadro 14.

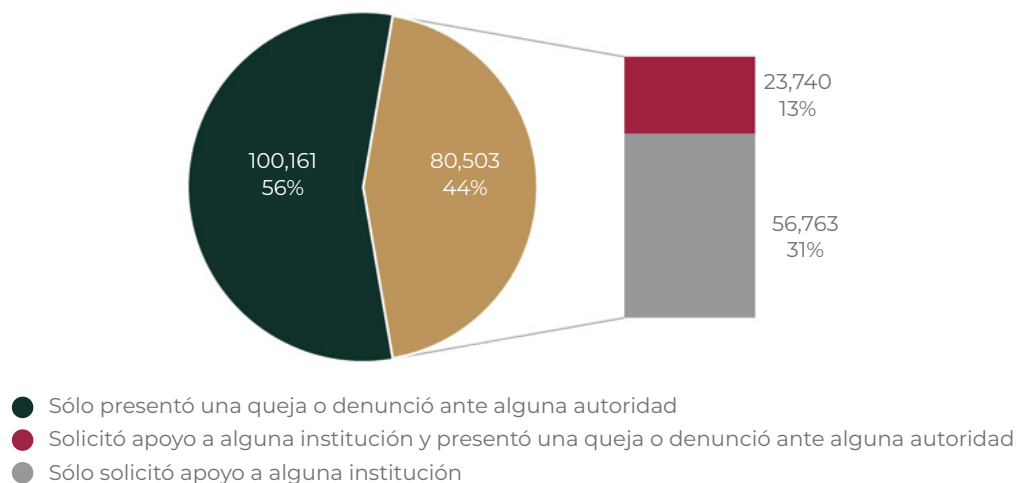
Cuadro 14. Prevalencia de las violencias en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses según tipo de violencias en el ámbito laboral

	Mujeres	Prevalencia
Con incidentes	2,052,621	10.2%
Violencia sexual	1,317,959	6.6%
Violencia emocional	1,313,893	6.5%
Violencia física	155,479	0.8%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

De las mujeres que manifestaron alguno de los diferentes tipos de violencias en el ámbito laboral en los últimos doce meses, 180 mil 664 indicaron que solicitaron apoyo o presentaron alguna queja o denuncia (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Mujeres que solicitaron apoyo a alguna institución o presentaron alguna queja o denuncia ante alguna autoridad (ámbito laboral), 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP, con datos de la ENDIREH 2016.

Las violencias presentadas en los últimos doce meses en el ámbito comunitario se resume en el cuadro 15.

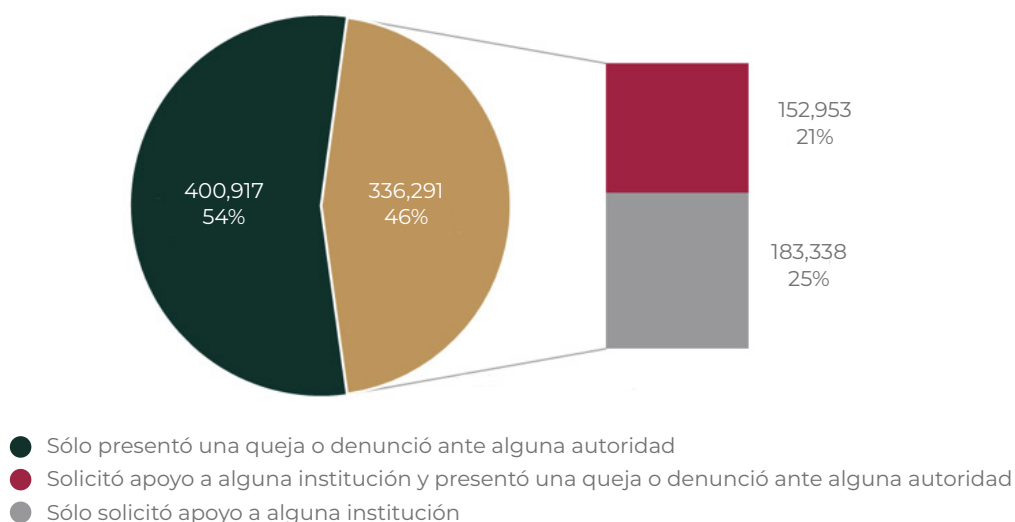
Cuadro 15. Prevalencia de las violencias en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses según tipo de violencias en el ámbito comunitario, 2016

	Mujeres	Prevalencia
Con incidentes	10,831,751	23.3%
Violencia sexual	9,399,160	20.2%
Violencia emocional	3,633,425	7.8%
Violencia física	2,105,709	4.5%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

De las mujeres que manifestaron alguno de los diferentes tipos de violencias en el ámbito comunitario en los últimos doce meses, 737 mil 208 indicaron que solicitaron apoyo o presentaron alguna queja o denuncia (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Mujeres que solicitaron apoyo a alguna institución o presentaron alguna queja o denuncia ante alguna autoridad (ámbito comunitario), 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

Las violencias presentadas en los últimos doce meses en el ámbito familiar se resumen en el cuadro 16.

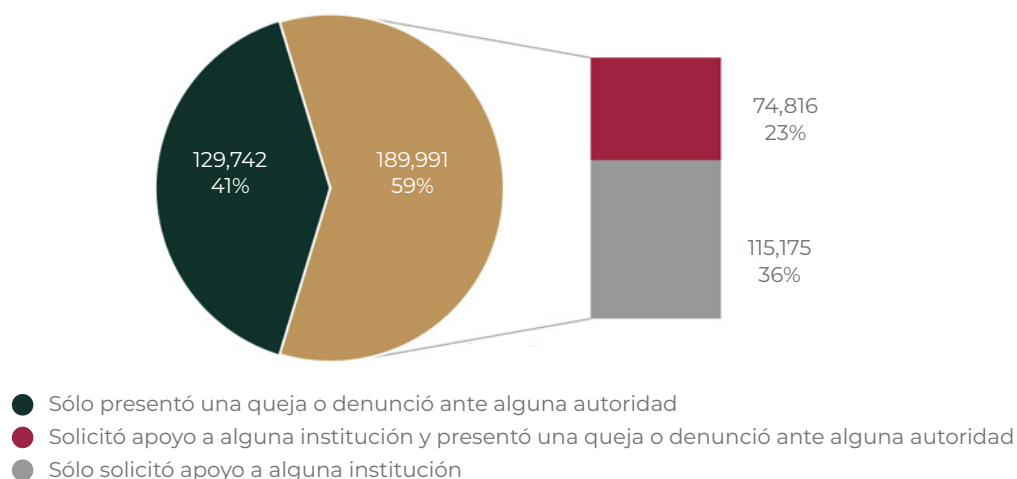
Cuadro 16. Prevalencia de las violencias en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses según tipo de violencias en el ámbito familiar, 2016

	Mujeres	Prevalencia
Con incidentes	4,795,414	10.3%
Violencia emocional	3,782,923	8.1%
Violencia económica o patrimonial	1,439,366	3.1%
Violencia física	1,312,240	2.8%
Violencia sexual	528,212	1.1%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIRE 2016.

De las mujeres que manifestaron alguno de los diferentes tipos de violencias en el ámbito familiar en los últimos doce meses, 319 mil 733 indicaron que solicitaron apoyo o presentaron alguna queja o denuncia (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Mujeres que solicitaron apoyo a alguna institución o presentaron alguna queja o denuncia ante alguna autoridad (ámbito familiar), 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

La violencia presentada en los últimos doce meses en el ámbito de pareja se resume en el cuadro 17.

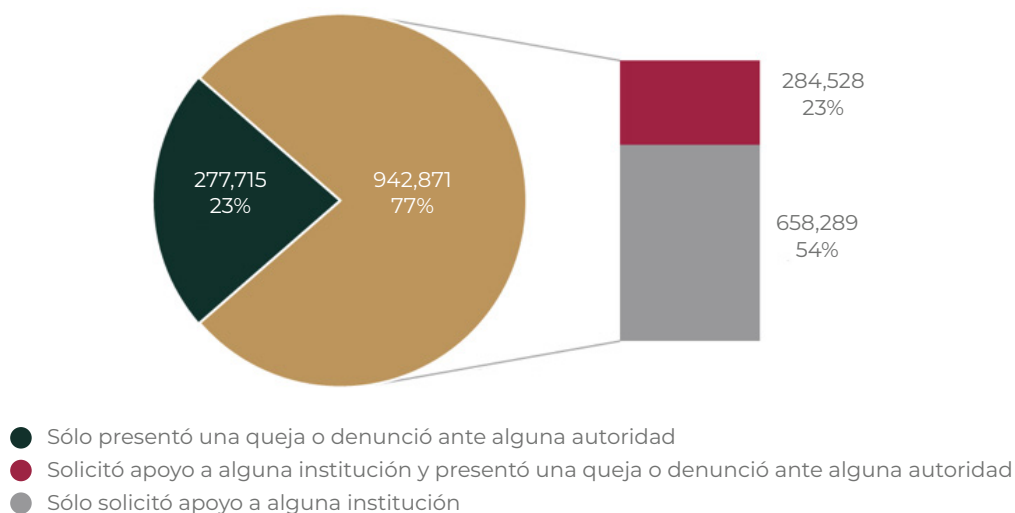
Cuadro 17. Prevalencia de la violencia en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses según tipo de violencia en el ámbito de pareja, 2016

	Mujeres	Prevalencia
Con incidentes	11,112,743	25.6%
Violencia emocional	10,070,034	23.2%
Violencia económica o patrimonial	4,368,103	10.0%
Violencia física	2,819,534	6.5%
Violencia sexual	902,287	2.1%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

De las mujeres que manifestaron alguno de los diferentes tipos de violencias en el ámbito de pareja en los últimos doce meses, un millón 220 mil 586 indicaron que solicitaron apoyo o presentaron alguna queja o denuncia (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Mujeres que solicitaron apoyo a alguna institución o presentaron alguna queja o denuncia ante alguna autoridad (ámbito de pareja), 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

Al considerar todos los ámbitos en los cuales se presentan las situaciones y/o eventos de violencia contra las mujeres y considerando que tales acontecimientos se presentan en uno o varios de los ámbitos descritos, en los últimos doce meses se observó una prevalencia del 60.6% (ver cuadro 18).

Cuadro 18. Prevalencia de las violencias en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses según tipo de violencias, 2016

	Mujeres	Prevalencia
Con incidentes	28,195,077	60.6%
Violencia sexual	19,293,363	41.5%
Violencia física	14,434,789	31.0%
Violencia emocional	10,807,941	23.2%
Violencia económica o patrimonial	2,407,726	5.2%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

Caracterización de la población potencial del PAIMEF

Del total de mujeres de 15 años y más que indicaron haber padecido alguno de los diferentes tipos de violencias en los últimos doce meses (al momento del levantamiento de la encuesta), 4,403,694 indicaron que solicitaron apoyo o presentaron alguna queja o denuncia y de estas mujeres, 2,407,706 solicitaron apoyo en alguna institución (ver cuadro 19).

Cuadro 19. Prevalencia de la violencia en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses según presentación de quejas o denuncias, o solicitud de apoyo, 2016

	Mujeres	Porcentaje
Sólo presentó una queja o denunció ante alguna autoridad	1,995,968	45.3%
Solicitó apoyo a alguna institución y presentó una queja o denunció ante alguna autoridad	1,035,607	23.5%
Sólo solicitó apoyo a alguna institución	1,372,119	31.2%
Total de mujeres que presentaron queja, denuncia o solicitud de apoyo	4,403,694	100.0%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

Con base en los datos anteriores, la **población potencial** del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) son: 2 millones 407 mil 706 mujeres.

- *Distribución de la población potencial del programa*

La población potencial tiene mayor presencia en los estados de México, Ciudad de México, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Nuevo León, Chihuahua y Coahuila de Zaragoza, los cuales en conjunto concentran el 60% de la población potencial del programa (ver cuadro 20).

Cuadro 20. Prevalencia de las violencias en mujeres de 15 años y más en los últimos doce meses por Entidad Federativa, 2016

Entidad Federativa	Poblacion Potencial PAIMEF	Porcentaje
Aguascalientes	36,134	1.5%
Baja California	48,148	2.0%
Baja California Sur	15,020	0.6%
Campeche	13,353	0.6%
Coahuila de Zaragoza	67,868	2.8%
Colima	14,765	0.6%
Chiapas	53,527	2.2%
Chihuahua	73,411	3.0%
Ciudad de México	272,680	11.3%
Durango	33,263	1.4%
Guanajuato	107,926	4.5%
Guerrero	52,048	2.2%
Hidalgo	64,415	2.7%
Jalisco	182,917	7.6%
Estado de México	431,860	17.9%
Michoacán de Ocampo	67,292	2.8%
Morelos	44,233	1.8%
Nayarit	17,203	0.7%
Nuevo León	86,479	3.6%
Oaxaca	63,005	2.6%
Puebla	102,691	4.3%
Querétaro	51,993	2.2%
Quintana Roo	29,539	1.2%
San Luis Potosí	60,669	2.5%
Sinaloa	56,193	2.3%
Sonora	52,562	2.2%
Tabasco	35,190	1.5%
Tamaulipas	58,158	2.4%
Tlaxcala	28,664	1.2%
Veracruz de Ignacio de la Llave	116,090	4.8%
Yucatán	43,648	1.8%
Zacatecas	26,782	1.1%
República Mexicana	2407726	100.0%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH, 2016.

Con la representación de la población potencial por entidad se puede apreciar la mayor concentración en la Ciudad de México y el Estado de México (ver mapa 2).

Mapa 2. Población potencial del PAIMEF por entidad federativa, 2016

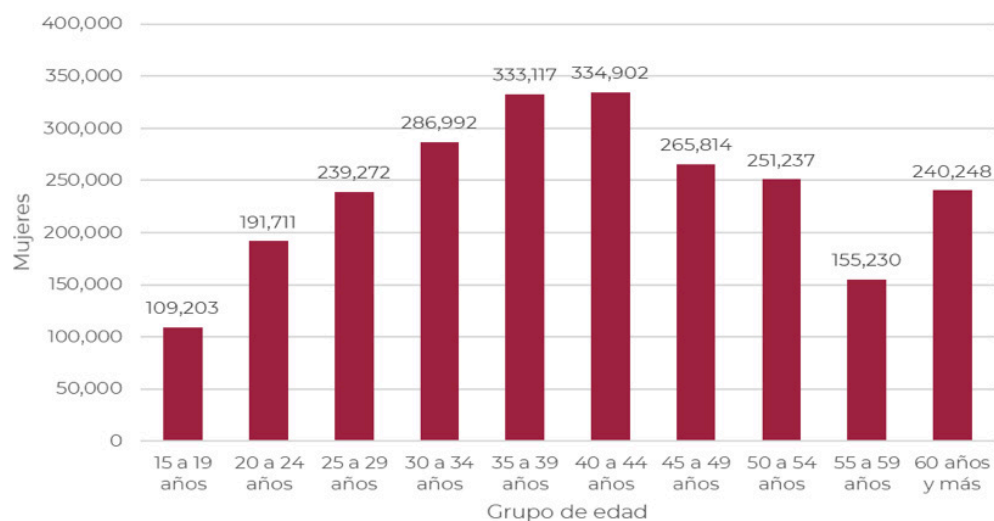


Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

• *Distribución de la población potencial por grupos de edades*

La población potencial del PAIMEF presenta una distribución concentrada entre las edades de 30 a 49 años, en donde se encuentra 50.7% de la población potencial del programa. El grupo de adolescentes y jóvenes (mujeres con edades comprendidas entre los 15 y 29 años) representa 22.4%, con 540 mil 186 mujeres; el grupo de mujeres adultas (con edades comprendidas entre 30 y 59 años) representa 67.6%, con un millón 627 mil 292 mujeres, y el grupo de mujeres adultas mayores representa el 10% (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Población potencial del PAIMEF según grupo de edad, 2016

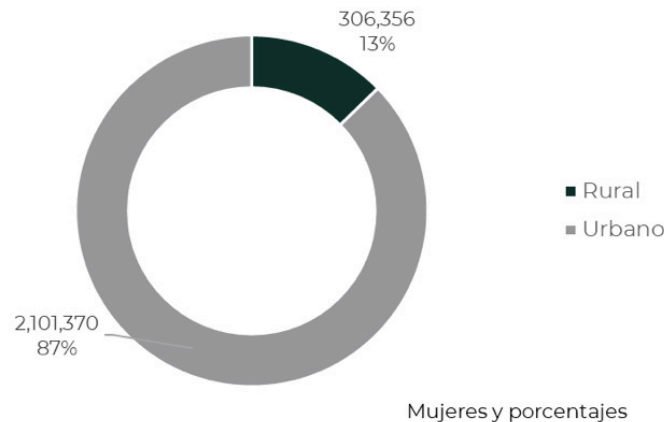


Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

- *Distribución de la población potencial según tipo de localidad y habla de lengua indígena*

La población potencial del programa tiene un alto componente urbano, en este tipo de localidades se encuentra el 87% con dos millones 101 mil 370 mujeres y en localidades rurales se localizan 306 mil 356 mujeres que representan el 13% de dicha población (ver gráfica 10).

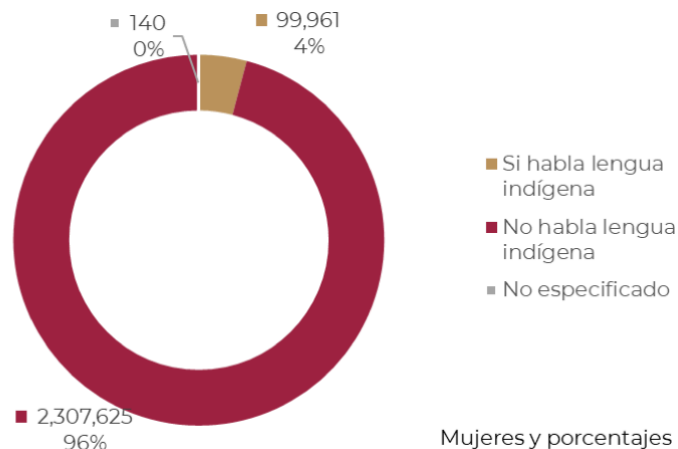
Gráfica 10. Población potencial del PAIMEF según tipo de localidad, 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

En la población potencial se identifican a 99 mil 961 mujeres que hablan alguna lengua indígena, representando 4% (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Población potencial del PAIMEF según condición hablante de lengua indígena, 2016



Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

- *Distribución de la población potencial según nivel aprobado en la escuela*

El nivel de estudios que manifestaron las mujeres en la población potencial nos muestra que 3.0% no cuenta con algún nivel aprobado, 19.7% cuenta con primaria, 31.3% con secundaria, 19.1% con preparatoria o bachillerato y 18.6% con normal, licenciatura o posgrado. Resumiendo 54% se encuentran en el nivel básico (ver cuadro 21).

Cuadro 21. Población potencial del programa, según nivel aprobado en la escuela, 2016

Nivel aprobado	Mujeres en la población potencial	Porcentaje
Ninguno	69,150	2.9%
Preescolar	960	0.1%
Primaria	474,704	19.7%
Secundaria	754,109	31.3%
Preparatoria o bachillerato	460,110	19.1%
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	17,117	0.7%
Estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada	84,578	3.5%
Estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada	91,626	3.8%
Normal con primaria o secundaria terminada	7,648	0.3%
Normal licenciatura	47,309	2.0%
Licenciatura o profesional	358,353	14.9%
Posgrado (Especialidad, Maestría o Doctorado)	41,922	1.7%
No especificado	140	0.0%
Total	2,407,726	100%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

- *Distribución de la población potencial según número de ocupantes en la vivienda*

La población potencial del programa que reside en viviendas con más de cinco ocupantes representa 32.3%, en contraste 5.9% se encuentra en viviendas unipersonales (ver cuadro 22)

Cuadro 22. Número de habitantes en la vivienda de la población potencial del PAIMEF, 2016

Numero de habitantes en la vivienda	Viviendas	Porcentaje
Un habitante	93,346	5.9%
Dos habitantes	266,289	16.7%
Tres habitantes	333,955	20.9%
Cuatro habitantes	386,467	24.2%
Cinco habitantes o más	514,336	32.3%

Fuente: Elaboración de la DGAP con datos de la ENDIREH 2016.

2.4.2 Identificación y caracterización de la población objetivo del PAIMEF

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, incluida la capacidad operativa con la que se cuenta para atender el problema. Considerando lo anterior, para efectos de la presente propuesta de atención, se define a la **población objetivo del PAIMEF** como *las mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y de atención especializada del PAIMEF*.⁹¹

Esta definición no significa que el programa esté limitado a la demanda por servicios ya que, como se verá en el apartado del diseño del programa, el PAIMEF incluye acciones de prevención de las violencias que están dirigidas al público en general y a grupos específicos, así como acciones de fortalecimiento institucional que se brindan a servidoras y servidores públicos y actores estratégicos vinculados con el tema.

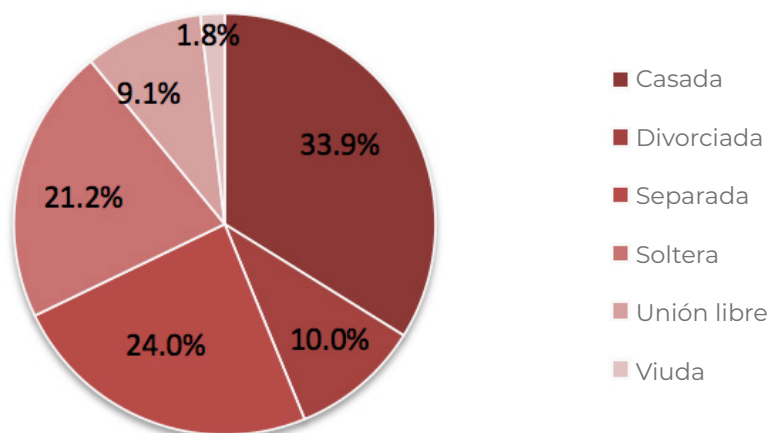
Caracterización de la población objetivo del PAIMEF

En este apartado se emplea la información obtenida de *los resultados del Cuestionario sobre cambios asociados al empoderamiento de las mujeres a partir del PAIMEF* que fue recolectada de una muestra poblacional compuesta por 181 unidades de prevención y atención especializadas con información de las mujeres

⁹¹ La *orientación* comprende aquellos servicios que se brindan a las mujeres que solicitan información específica que podría derivar en una valoración y canalización, si se encuentra en una situación de violencia por razones de género. Por su parte, la *atención especializada* es aquella que se brinda de manera integral, en materia de trabajo social, psicológico y jurídico, a las mujeres en situación de violencia que cuentan con un expediente abierto.

que fueron atendidas en esas unidades.⁹² Para ello, en primer término se presenta la información sobre el estado civil de la población objetivo del PAIMEF: 43% de las mujeres declararon estar casadas o en unión libre; 35.8, separadas o divorciadas, y 21.2% de ellas son solteras (ver gráfica 12).

Gráfica 12. Estado civil de las mujeres de la población objetivo del PAIMEF, 2019

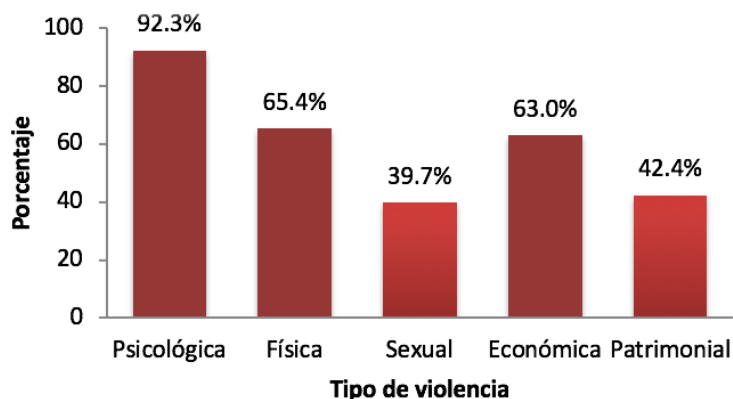


Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Cuestionario sobre cambios asociados al empoderamiento de las mujeres a partir del PAIMEF, 2019.

De acuerdo con los principales tipos de violencias que refieren las mujeres que acuden a las unidades apoyadas con recursos del PAIMEF, en primer lugar, se encuentra la violencia psicológica, seguida de la física, la de carácter económico y patrimonial, y con menor porcentaje, pero no por eso menos importante, está la violencia sexual.

⁹² Estos resultados parten de un marco muestral de 434 unidades de orientación y atención especializada que en 2019 fueron apoyadas con recursos del PAIMEF, de las cuales se obtiene una muestra representativa de 181 unidades pertenecientes a 32 Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF).

Gráfica 13. Mujeres de la población objetivo del PAIMEF por tipo de violencia, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Cuestionario sobre cambios asociados al empoderamiento de las mujeres a partir del PAIMEF, 2019.

El 10.95 por ciento de las mujeres que solicitan servicios de atención especializada habla alguna lengua indígena y también español (ver cuadro 23). Fueron identificados seis idiomas indígenas, entre los cuales el maya es el de mayor incidencia entre las usuarias (PAIMEF, 2019). Los resultados del cuestionario del PAIMEF señalan que la mayoría de las mujeres hablantes de lengua indígena que reciben los servicios de atención especializada ha sufrido algún acto de violencia emocional o psicológica, 7 de cada 10 usuarias señaló que ha vivido violencia física y 42.9 ha sido víctima de violación sexual.

Cuadro 23. Mujeres de la población objetivo del PAIMEF, por condición de hablante de alguna lengua indígena, 2019

Condición de hablar lengua indígena	Frecuencia	Porcentaje
No habla lengua indígena	627	88.19%
Habla lengua indígena	76	10.95%
Maya	33	4.69%
Náhuatl	9	1.28%
Tarahumara	9	1.28%
Zapoteco	5	0.71%
Huasteco	4	0.57%
Mixe	4	0.57%

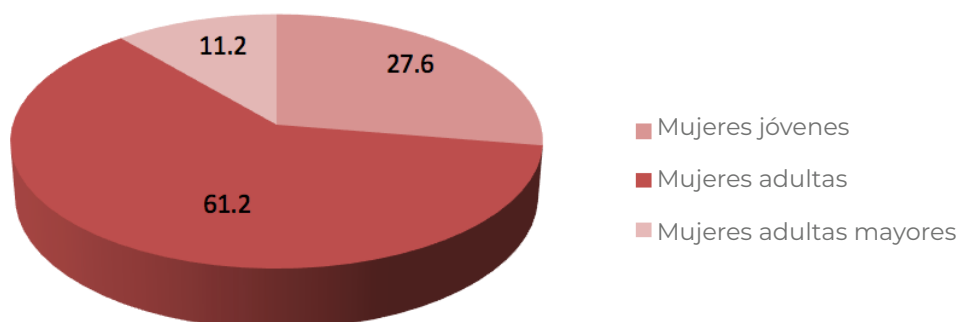
Condición de hablar lengua indígena	Frecuencia	Porcentaje
Mixteco	3	0.43%
Tepehuana	2	0.28%
Tzeltal	2	0.28%
Zoque	2	0.28%
Huichol	1	0.14%
Tzotzil	1	0.14%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Cuestionario sobre cambios asociados al empoderamiento *del PAIMEF, 2019*.

El 3.6 por ciento de las usuarias de los servicios de atención especializada del PAIMEF que forman parte de la población objetivo tiene algún tipo de discapacidad. La mayoría de ellas afirmó haber vivido algún acto de violencia en el ámbito familiar: las principales violencias que refieren son de tipo psicológica; 68% señala, además, haber vivido violencia física y económica, 60% violencia sexual y 40% violencia patrimonial. Asimismo, la estructura por edad de las usuarias con alguna discapacidad muestra que a mayor edad mayor discapacidad, toda vez que 56.0 % de las mujeres con alguna discapacidad tiene 45 o más años.

Las mujeres usuarias de las unidades de atención especializada tienen en promedio 37 años de edad; la mayoría de ellas (61%) tiene entre 31 y 50 años, tres de cada 10 son jóvenes entre 16 y 30 años y solamente 11.0% tiene 51 años o más.

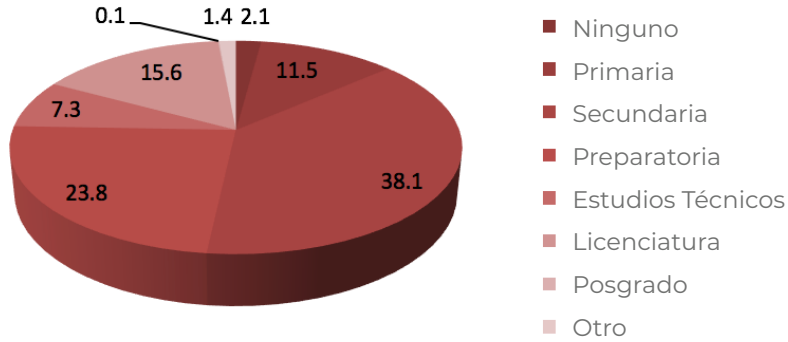
Gráfica 14. Mujeres de la población objetivo del PAIMEF por grupos de edad, 2019
(Distribución porcentual)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Cuestionario sobre cambios asociados al empoderamiento *del PAIMEF, 2019*.

En la modalidad de servicios de atención del PAIMEF, la distribución por nivel educativo de las mujeres en situación de violencia señala que 49.6% de las mujeres de la población objetivo reportan haber terminado la educación básica (secundaria o menos): 11.5% reportaron haber concluido la educación primaria y 38.1% la educación secundaria (ver gráfica 15).

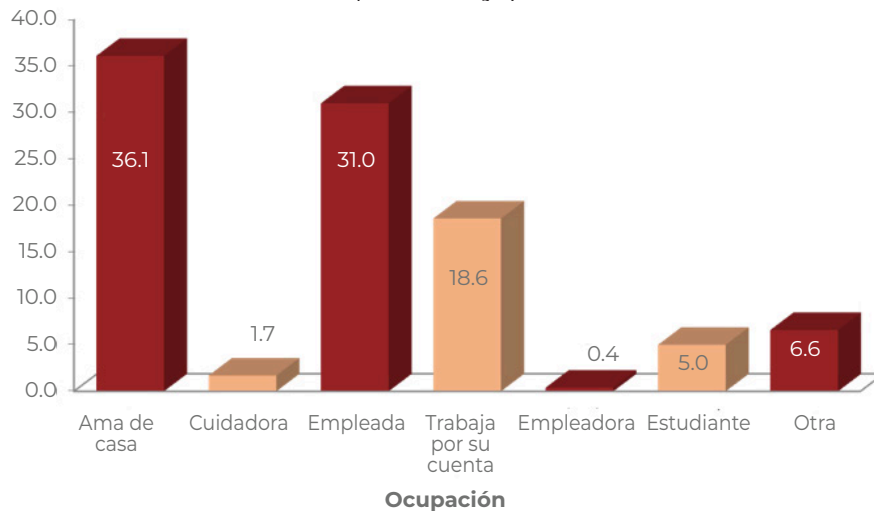
Gráfica 15. Nivel educativo de las mujeres de la población objetivo del PAIMEF, 2019
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Cuestionario sobre cambios asociados al empoderamiento *del PAIMEF, 2019*.

Por otra parte, se reporta que 36.1% de las mujeres se dedica a los quehaceres del hogar, es decir, al trabajo doméstico no remunerado, mientras que el restante 63.9% se dedica al trabajo remunerado.

Gráfica 16. Ocupación de las mujeres de la población objetivo del PAIMEF, 2019
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Cuestionario sobre cambios asociados al empoderamiento *del PAIMEF, 2019*.

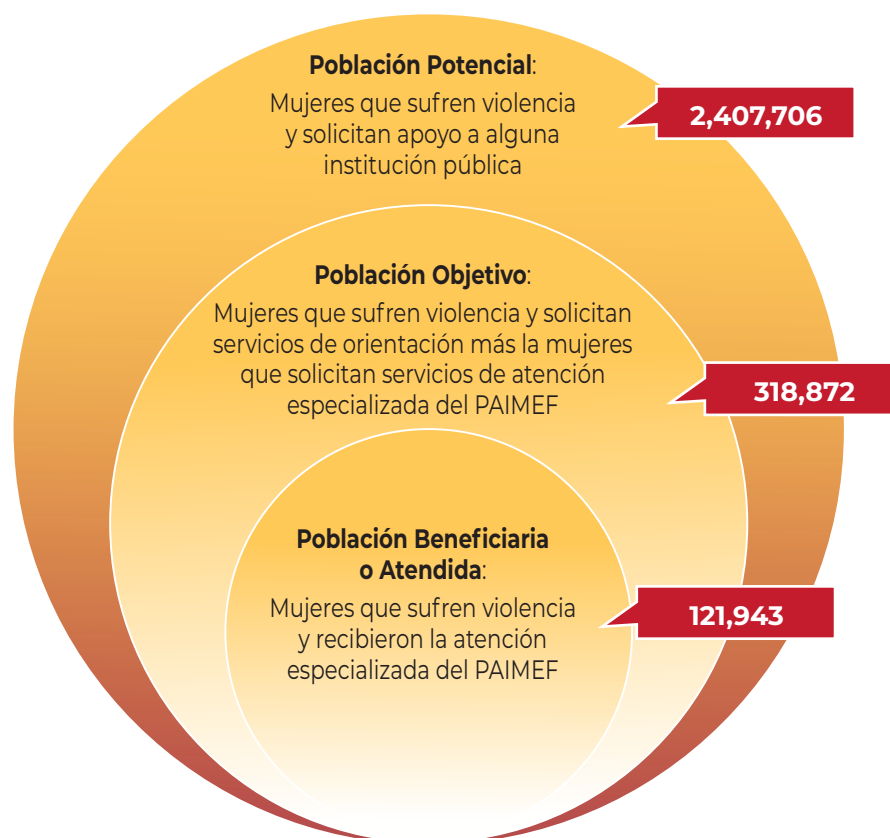
2.4.3 Cuantificación de la población objetivo

La población objetivo es el resultado de la sumatoria de las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación ofrecidos por el PAIMEF, más las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de atención especializada.

Para la cuantificación de la población objetivo se utilizan los registros administrativos del INDESOL, los cuales son actualizados anualmente. En 2019, la población objetivo del PAIMEF fue de 318,872 mujeres.

Para fines exclusivamente de aclaración, es importante mencionar que la población beneficiaria o atendida del programa está constituida por el total de mujeres en situación de violencia que recibieron los servicios de atención especializada por parte del PAIMEF, sin considerar a quienes sólo se brindó orientación. En 2019, la población beneficiaria o atendida estuvo integrada por 121,943 mujeres en situación de violencia (figura 4).

Figura 4. Población potencial, objetivo y atendida por el PAIMEF, 2019



FUENTE: Elaboración propia con base en los registros administrativos del PAIMEF.

2.4.4 Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo

Debido a que el INEGI tiene proyectada la actualización quinquenal de la información de la ENDIREH, el próximo levantamiento será en 2021, año en que podrá ser actualizada la población potencial del programa. Es decir, ésta se actualizará cada cinco años.

En cuanto a la población objetivo, ésta se actualiza anualmente con base a los registros administrativos del Indesol, al igual que la población atendida.

2.4.5 Análisis de alternativas

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 las violencias 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 ya mencionada LGAMVLV, que tiene por objeto establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres. Asimismo, establece la obligación del gobierno federal para instrumentar acciones y estrategias de política integral con el fin de promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y una cultura de respeto a sus derechos humanos.

Por lo anterior, 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 las violencias contra las mujeres.

Por otra parte, el Reglamento que se desprende de la 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 aseguren a las Víctimas y ofendidos el acceso efectivo a la reparación del daño, entendida ésta en un sentido restitutivo 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 generen violencias contra las mujeres, a fin de erradicar las prácticas, conductas, normas, costumbres sociales y culturales que menoscaban o anulen los derechos humanos de las mujeres.

Es pertinente subrayar que la política de bienestar de la actual administración incluye el enfoque de igualdad de género, pertinencia cultural, no discriminación e inclusión, con una orientación de derechos humanos, reconociendo a las personas como titulares de derechos y no como beneficiarias. En este sentido, de acuerdo con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, a la Secretaría de Bienestar le corresponde, como uno de sus objetivos estratégicos, contribuir a una cultura para la paz que permita la tranquilidad, la participación social y una vida libre de violencias en los hogares y los lugares públicos. De esta manera, se pretende que los derechos humanos de las personas sean reconocidos, promovidos, respetados y salvaguardados y que los grupos poblacionales más vulnerables y que han padecido el rezago y la discriminación (entre éstos, las mujeres), sean partícipes de la vida social.⁹³

Respecto de las violencias contra las mujeres, la Secretaría de Bienestar considera que, en sus diferentes tipos y modalidades, las violencias contra las mujeres repre-

⁹³ SECRETARÍA DE BIENESTAR (2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, D.O.F., 26 de junio.

sentan una de las expresiones de desigualdad social más profundas y trae consigo enormes costos económicos y sociales, que limitan una democracia plena, cuya aspiración es el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas. Combatir las violencias de género contra las mujeres y las niñas es imprescindible, México no puede avanzar en alcanzar mayores niveles de igualdad, desarrollo y bienestar, si las mujeres y las niñas son violentadas sólo por su condición de género. Por lo anterior, también a la Secretaría de Bienestar le corresponde promover programas y acciones transversales, diferenciadas y especiales para erradicar las desigualdades de género entre mujeres y hombres, que prevengan la discriminación y las violencias de género, que permitan contribuir a la regeneración del tejido social mediante el empoderamiento de las mujeres en los aspectos económico, social, político y cultural a fin de contribuir al bienestar social y a la igualdad.

En concreto, a la Secretaría le compete: atender las violencias contra las mujeres que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con marginación y/o violencia; contribuir al bienestar social e igualdad, mediante el empoderamiento de las mujeres en situación de violencia y contribuir a la transversalización de la perspectiva de género en los programas sociales para coadyuvar a la disminución de las violencias contra las mujeres y a la construcción de una sociedad más igualitaria. Entre las estrategias prioritarias destaca la capacitación para buscar el empoderamiento de las mujeres de las poblaciones objetivo como medida preventiva de la trata de personas y el impulso de acciones de difusión para la prevención de la discriminación y las violencias.⁹⁴

Como se observó con anterioridad, las violencias contra las mujeres son 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; también 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 los objetivos y estrategias prioritarias del programa sectorial de la Secretaría de Bienestar en la materia, se ha identificado un eje de acción y sus correspondientes objetivos de la LGAMVLV que van más allá de las competencias de la Secretaría de Bienestar y del INDESOL: el ámbito de la sanción, que involucra la ejecución de modelos de sanción mediante las instancias jurídicas competentes; en cuanto al ámbito de la erradicación, esta Secretaría es coadyuvante, ya que el mismo supone la suma de las políticas públicas que el Es-

⁹⁴ Ibidem.

tado Mexicano en su conjunto pone en marcha para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la materia.

Ahora bien, de acuerdo con este mismo análisis se identifican tres ejes de acción por medio de los cuales la Secretaría de Bienestar, a través del INDESOL y, en específico, del PAIMEF, puede contribuir en la disminución de los altos índices de violencias contra las mujeres”: a) la promoción de acciones de prevención, b) la atención especializada de las violencias contra las mujeres y c) el fortalecimiento institucional de las instancias dedicadas a la ejecución de dichas acciones, toda vez que estos ejes se encuentran dentro del ámbito de su competencia y atribuciones y son factibles de realizar.

Por lo anterior, el objetivo central del programa se centra en: “Empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y de atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF para lograr una vida libre de violencia”.

Para efectos del presente documento se asumen, 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 su reproducción y contribuir a modificar las dinámicas sociales, con lo cual se disminuyen los factores que generan situaciones violentas y se potencian 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 respuesta 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.
- 🔴 **Fortalecimiento institucional:** Proceso por el cual las instancias públicas, especialmente 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 las violencias contra las mujeres.

Respecto a este último eje, la literatura especializada en materia de género da cuenta de que los esfuerzos gubernamentales para el adelanto de las mujeres han buscado la creación y el fortalecimiento de mecanismos institucionales para formular e implementar políticas públicas dirigidas a facilitar y concretar el adelanto de las mujeres y/o la igualdad de género. En el caso mexicano es la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres el primer ordenamiento que pone en la agenda institucional la creación y operación de estos mecanismos. El artículo 15 de esta ley (fracción II) señala que corresponde a las y los titulares de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) 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 la Ciudad de México.

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 las violencias contra las mujeres, conforme a sus competencias y atribuciones. Así, 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 se han llegado a conocer también como Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), término adoptado por el PAIMEF.

De esta manera, se considera que la mejor alternativa para promover acciones de prevención y de atención de la violencia contra las mujeres es mediante el apoyo a los Programas Anuales que desarrollan 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.

Las IMEF 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 violencias. En gran medida son instancias articuladoras de instituciones públicas, privadas y sociales cuyo objetivo es disminuir las violencias contra las mujeres; fungen como promotoras y, en la mayoría de los casos, como ejecutoras 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 las violencias contra las mujeres pueda llegar de manera directa.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 41 del Reglamento Interior de la SEDESOL (hoy Secretaría de Bienestar), 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 las violencias contra las mujeres, abordaje que se facilita expresamente a través el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).

Con el propósito de atender las problemáticas mencionadas, el PAIMEF se sustenta en el marco normativo existente en nuestro país que, como se ha visto, cuenta con legislación suficiente en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres, que contribuye a establecer las bases necesarias para la actuación pública en la materia, tales como la reforma al artículo 1 y el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 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, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2020-2024, el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género,

sus Hijas e Hijos para el ejercicio fiscal 2020, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2024⁹⁵; el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2020-2024; el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024; el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2020-2024 y el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024, entre otros.

Del anterior marco el instrumento que atiende de manera directa las violencias contra las mujeres es la LGAMVLV, la cual –como ya sea señalado en este diagnóstico- define el empoderamiento de las mujeres en términos de un proceso que permite a las mujeres transitar de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía. Desde el campo de la Sociología, Schuler (1997) define, a su vez, el empoderamiento como un “proceso por medio del cual las mujeres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno, una evolución en la concientización de las mujeres sobre sí mismas, en su estatus y en su eficacia en las interacciones sociales”. Para esta autora, el concepto del empoderamiento de las mujeres para una vida libre de violencias implica un proceso de largo plazo que va “de adentro hacia fuera” y “de abajo hacia arriba”, esto es, que comienza en el ámbito personal donde se va desarrollando una autoimagen positiva, al tiempo que van adquiriendo confianza en sus propias capacidades; estas fortalezas trascienden el ámbito personal y se expanden al ámbito familiar y cercano y, posteriormente, hacia una dimensión comunitaria y social.

En este sentido para el PAIMEF, el empoderamiento para una vida libre de violencia es el proceso por medio del cual las mujeres que reciben atención especializada en las unidades apoyadas por el Programa desarrollan capacidades para pasar de una situación de violencias de género, a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, y transitar hacia una vida libre de violencias. Es así como el alcance del programa PAIMEF, no se limita a la atención de las violencias contra las mujeres, sino a lograr un empoderamiento personal que se refleje en la consolidación de un estado de conciencia, autodeterminación y autonomía. Para cumplir con este propósito, el empoderamiento de las mujeres se medirá a través del Índice de Empoderamiento para una Vida Libre de Violencia del PAIMEF, el cual está constituido por tres dimensiones:

- a) Conocimiento e información (autoconciencia)
- b) Capacidades (fortalecimiento de capacidades y autodeterminación)
- c) Toma de decisiones (autonomía)

⁹⁵ En proceso de aprobación.

a) Conocimiento e información (autoconciencia)

Esta dimensión hace referencia a un proceso de sensibilización que se realiza a través de los servicios de información, promoción y orientación que se brinda a las mujeres en unidades móviles, módulos, ventanillas y líneas telefónicas, con la finalidad de dar a conocer sus derechos, la oferta institucional disponible en la materia e identificar posibles situaciones de violencia. Las acciones de sensibilización y formación se realizan en derechos humanos, género y violencias contra las mujeres. La información proporcionada tiene como objetivo que las mujeres hagan conciencia de sí mismas y de su situación, que conozcan sus derechos y reconozcan e identifiquen el fenómeno de las violencias contra las mujeres.

En esta etapa las mujeres que sufren violencias inician un proceso de autoconocimiento y de asimilación de lo que les sucede, que es fundamental para transitar a la etapa de fortalecimiento de capacidades que les permitirá iniciar el proceso de transformación de comportamientos y actitudes frente a las violencias de género. En esta fase se trata de reconocer el impacto que la información recibida tiene en el proceso de autoconocimiento y toma de conciencia de las mujeres, no implica necesariamente que pueda tomar decisiones transformadoras, pero sí, que pueda reconocer: la situación de violencia que la vulnera, los derechos inalienables que tiene por el solo hecho de ser humana y las condiciones de desigualdad que imperan en su contexto cotidiano.

b) Capacidades (fortalecimiento de capacidades y autodeterminación)

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo de capacidades es el “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. Amartya Sen (2007) considera que la capacidad refleja la libertad de una persona para elegir entre un modelo de vida u otro, es decir es la libertad para lograr diferentes estilos de vida.

En esta fase, las mujeres con la información y los conocimientos adquiridos inician un proceso de descubrimiento y fortalecimiento de sus capacidades, que les permite imaginar la posibilidad de una vida diferente. Comienzan a identificar y valorar sus propias capacidades, y a desarrollar habilidades y herramientas para elegir. En esta etapa se trata de identificar el cambio en la concepción sobre su situación y la construcción de nuevos posibles escenarios de su vida. Transitar hacia esta fase no quiere decir que pueda tomar decisiones que le permitan salir de una situación de opresión, desigualdad o discriminación, pero sí significa que visibiliza la necesidad o la intención de hacerlo, que toma conciencia de la posibilidad de controlar su vida.

En esta fase, el autoconcepto, la autoestima y autoconciencia se fortalecen para transitar al siguiente nivel, el de la libre toma de decisiones basada en un proceso reflexivo y autónomo. Para diferentes autores, es el conjunto de conocimientos que las personas tienen sobre sus características (Moghaddam, 1998); para otros, es una característica inherente al ser humano, implica juicios que le permiten conocerse, reconocerse y definirse (Oñate, 1989), para otros más, es un juicio de valor que se expresa en las actitudes que tiene el individuo respecto a sí mismo (Burns, 1990).

Por su parte, el concepto de autoestima es, según algunos autores, un constructo hipotético que representa el valor relativo que los individuos se atribuyen o que creen que los demás les atribuyen. Autores destacados como Hattie (1992) y Rosenberg (1965) comparten la idea de que la autoestima está basada en las atribuciones, externas o internas, de lo que es bueno para cada individuo. La valoración de estas atribuciones varía según lo que cada individuo considera importante.

Finalmente, la autoconciencia, es la percepción de nuestro propio ser y de nuestro propio cuerpo, implica reconocer los propios estados de ánimo, los recursos y las intuiciones. La conciencia de uno mismo implica el reconocimiento de nosotros mismos, de nuestro carácter, de nuestras fortalezas y debilidades, de nuestros propios deseos y aversiones; nos puede ayudar a reconocer cuando estamos estresados o nos sentimos bajo presión y a menudo, también es un pre-requisito para una comunicación y el establecimiento de relaciones interpersonales eficaces, así como para desarrollar empatía con los demás (Karimi y Kumar, 2012).

Para Wehmeyer (2009) la autodeterminación “significa realizar una actividad con sentido completo de deseo, elección y aprobación personal. Al gozar de autodeterminación las personas actúan en acuerdo, o expresándose, consigo mismas”.

c) Toma de decisiones (autonomía)

La toma de decisiones es el proceso mediante el cual las personas tienen la capacidad para elegir entre distintas opciones, es decir tiene la capacidad de decidir. En este sentido, esta etapa considera que las mujeres han trascendido de su estado de sumisión y dependencia y son capaces de tomar decisiones sobre su propia vida y su bienestar. En esta fase, la claridad sobre conceptos clave les permite transitar a una condición de vida, más igualitaria, libre de violencias, en conquista de sus derechos.

Lo anterior es consecuencia de un proceso de autonomía en donde se observa un mayor control de las propias decisiones, y una mayor participación en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana: personal, familiar, comunitario, social, económico, etc. En esta etapa se puede observar una evolución que va de dentro hacia fuera, donde se manifiesta el cambio en la percepción de los roles de género, así como el

poder de negociación y el liderazgo. La información recibida y el fortalecimiento de capacidades permiten a las mujeres tener conocimiento de las implicaciones de las violencias en su vida y esto las lleva a tomar decisiones en búsqueda de su autonomía y bienestar. En esta etapa se busca identificar la manera en que la toma de decisiones incide en su modelo de vida y su relación con el entorno para vivir una vida libre de violencias.



3. Diseño del programa o Propuesta de Atención

3.1 Modalidad del programa

El PAIMEF está considerado como un programa de la modalidad de Subsidios (S), “Sujeto a Reglas de Operación” y está definido dentro del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y los que se incorporen en el ejercicio.^{96,97}

3.2 Diseño del programa

Como se ha señalado en el presente diagnóstico, en México se cuenta con legislación suficiente en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres, lo cual contribuye a establecer las bases necesarias para la actuación pública; asimismo, el Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos y tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres y, particularmente, en contra de las violencias hacia las mujeres, y se ha comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relacionados con el tema.

Es en el cumplimiento de estos compromisos institucionales donde se inscribe el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), como una respuesta específica del gobierno federal para promover la formulación e implementación de políticas públicas a nivel local para prevenir y atender las violencias contra las mujeres, en un marco de derechos humanos y desde la perspectiva de género.

Desde su inicio en 2006, el Programa ha sido operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Bienestar, la cual tiene como fin lograr un México en paz e incluyente desde una perspectiva de desarrollo integral, pleno respeto a los derechos humanos e igualdad de género y entre sus objetivos busca contribuir a la erradicación de las causas y todas las manifestaciones de las violencias contra la mujer, así como fomentar una cultura de respeto a la igualdad de género y a la inclusión social, mediante la transversalización de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos del sector social.

⁹⁶ SHCP (2016). *Manual de Programación y Presupuesto 2016*, Anexo 2 “Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp´s)”, México: SHCP/ Unidad de Política y Control Presupuestario.

⁹⁷ SHCP (2020). *Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021*, México: SHCP.

Por su parte, el INDESOL, a través del PAIMEF, pretende contribuir a la generación de condiciones para el desarrollo humano, el ejercicio de derechos, el empoderamiento y la plena inclusión social de mujeres. Lo anterior, mediante la prevención y atención de las violencias de género, en el entendimiento de que éstas son un factor que atenta contra el ejercicio de sus derechos humanos, impide su acceso a la igualdad de oportunidades y restringe su incorporación a los procesos de desarrollo social.

Si bien, como ya se mencionó, la población objetivo del Programa son las mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y de atención especializada de las unidades apoyadas por el PAIMEF, éste busca incidir también en los diversos sectores de la población, como son las personas que viven dentro de su círculo cercano y las comunidades en las que habitan, para promover los cambios culturales conducentes; ello, toda vez que no son las mujeres quienes por sí mismas tienen el problema, sino que esta situación es resultado de una construcción social y cultural patriarcal. Por tal razón, se busca sensibilizar y promover la generación de capacidades del personal de apoyo, particularmente de quienes tienen a su cargo la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, así como propiciar cambios culturales en la población en general y en sectores específicos como personas indígenas, personas con discapacidad, mujeres en situación de reclusión, personas migrantes, personas adultas mayores, jóvenes, niñas y niños. Con este mismo fin, se pretende generar y fortalecer espacios de diálogo a nivel local y comunitario con diversos actores, tales como las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas.

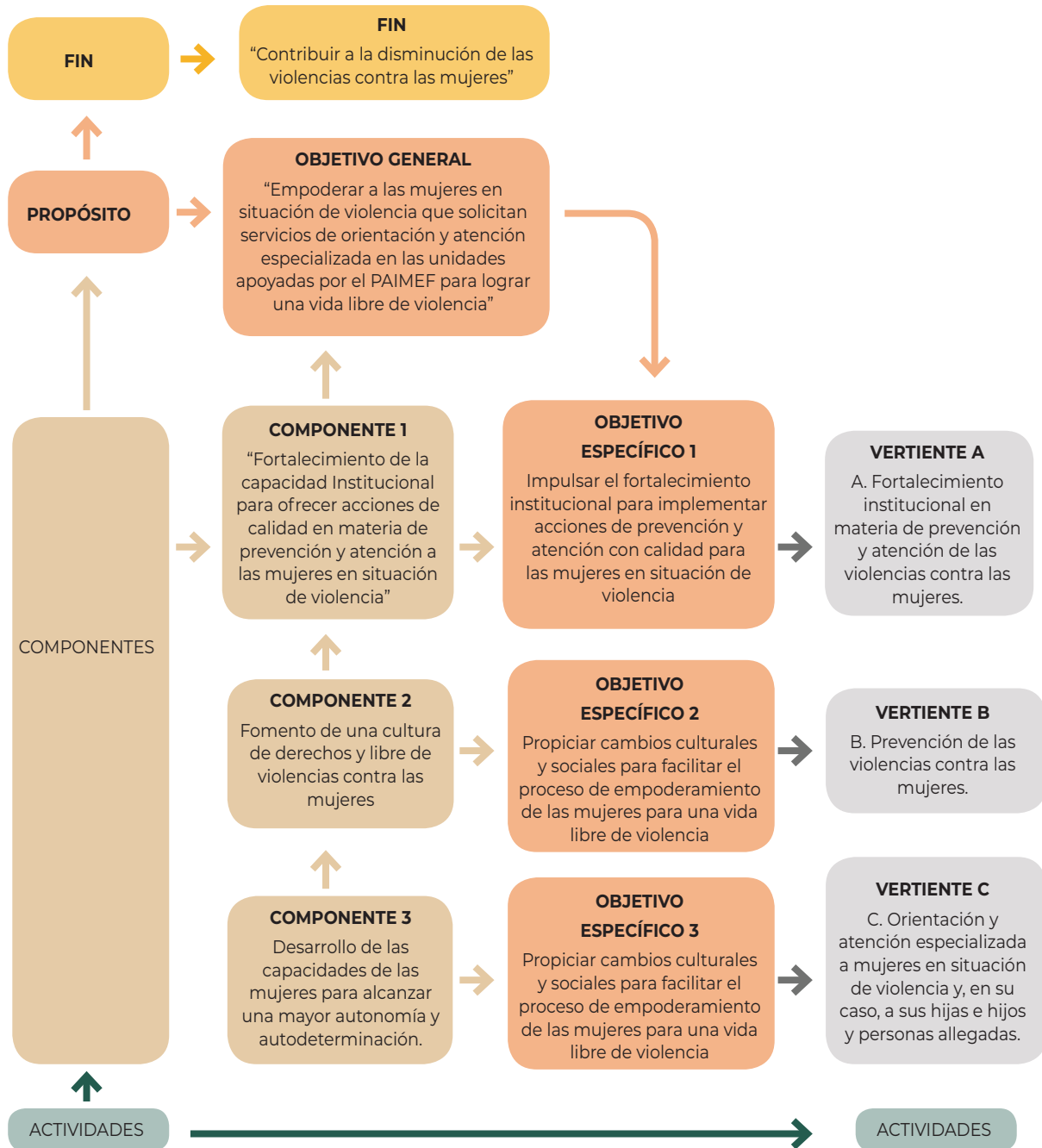
Asimismo, el PAIMEF busca establecer vínculos entre los tres órdenes de gobierno de cara a la erradicación de las violencias contra las mujeres. Para ello, las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), como ejecutoras del Programa, implementan y promueven acciones interinstitucionales a nivel estatal en coordinación con los municipios, desde un abordaje integral de esta problemática.

Derivado del análisis del Árbol de objetivos, el programa ha establecido como objetivo general “Empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF para lograr una vida libre de violencia” y se ha propuesto alcanzar tres objetivos específicos:

- 1) Realizar acciones para el fortalecimiento institucional en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- 2) Realizar acciones para prevenir la violencia contra las mujeres en coordinación con instituciones públicas y sociales, y
- 3) Otorgar servicios a las mujeres en situación de violencia, para orientar, atender e impulsar su autonomía, en coordinación con instituciones públicas y sociales.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Programa otorga recursos monetarios y asesoría continua en la materia, a las IMEF participantes que presentan Programas Anuales de Prevención y Atención de las Violencias contra las Mujeres, los cuales, a su vez, deben ceñirse a tres vertientes que corresponden claramente con el árbol de objetivos, tal como se muestra en la figura 5:

Figura 5. Correspondencia entre MMI, Objetivos, Componentes y Vertientes



Las vertientes del programa, en conjunto, contribuyen al empoderamiento de las mujeres y son las siguientes:

A. Fortalecimiento institucional en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.

Esta vertiente constituye un sustrato para que las instancias involucradas cuenten con formación, conocimiento e información que les permita operar, de forma óptima, acciones de prevención, así como brindar servicios de orientación y de atención especializada. Está dirigida al personal de las IMEF, así como al de otras instituciones u organizaciones que, en la práctica, tienen incidencia en el Sistema Estatal o en la prevención y atención de las violencias contra las mujeres. Las acciones de esta vertiente pretenden dotar de habilidades, conocimientos y herramientas para el abordaje de la problemática, así como sensibilizar y capacitar al personal del servicio público y otros actores que participan en la prevención y atención, con el fin de responder de manera eficiente, integral y con calidad.

B. Prevención de las violencias contra las mujeres. Esta segunda vertiente contribuye al desarrollo de entornos sociales y culturales libres de violencias para las niñas, adolescentes y mujeres adultas y adultas mayores. También fomenta la creación de protocolos y mecanismos de prevención con el fin de que las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores no frenen su desarrollo integral. Esta vertiente está encaminada a propiciar cambios culturales y sociales que contribuyen a la igualdad de género, a visibilizar y evitar las violencias contra las mujeres y a dar a conocer los servicios especializados de atención. Está dirigida a población abierta y a sectores específicos de la población, entre otros: mujeres y hombres jóvenes, mujeres y hombres adolescentes, niñas y niños, personas adultas mayores, madres y padres, personas involucradas en el sistema educativo de todos los niveles, comunidades indígenas, personas con discapacidad y otros actores estratégicos.

C. Orientación y atención especializada a mujeres en situación de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas. Esta vertiente tiene como propósito que las mujeres salgan del círculo de las violencias, creen mecanismos de contención y soporte para evitar que las afectaciones por las violencias avancen, reconozcan sus derechos y transiten hacia el proceso de su empoderamiento para una vida libre de violencias. Se trata de la vertiente que fortalece la toma de decisiones y el empoderamiento de las mujeres en situación de violencia por motivos de género. Las vertientes A y B actúan en sinergia y apuntalan a la vertiente C, cuyas acciones se dirigen a la orientación y atención especializada. Es decir, es en esta vertiente donde se trabaja directamente con la población objetivo: mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y de atención especializada de las unidades apoyadas por el PAIMEF.

En caso de que sea necesario, los servicios del PAIMEF también pueden brindarse a sus hijas e hijos y personas allegadas. Ello sin menoscabo de las instituciones

que tienen la responsabilidad específica de velar por los derechos y proteger la integridad y bienestar de niñas, niños y adolescentes, así como de personas adultas, con alguna vulnerabilidad, por edad, discapacidad u otra situación, como de migración, desplazamiento o calle, u otra condición, como pertenencia a grupos históricamente marginados o discriminados, como las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Cabe destacar que todas las mujeres que lo requieran pueden acceder a los servicios gratuitos, especializados y confidenciales en materia psicológica, jurídica y de trabajo social, que se brindan en las unidades fijas, móviles o de protección y alojamiento, que se apoyan con el PAIMEF, sin que tengan que realizar algún trámite ni cubrir requisito alguno.

En el cuadro 24 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 del tipo de acciones que se pueden emprender para incidir en la disminución de las violencias contra las mujeres.

Cuadro 24: Vertientes y líneas de acción del PAIMEF

Vertiente	Líneas de acción	Ejemplos de acciones ⁹⁸
A Fortalecimiento institucional en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.	I. Formación especializada para actores públicos y sociales, en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de sensibilización, formación y profesionalización (cursos, talleres, diplomados, certificación, entre otros) dirigidos al personal de la IMEF, así como a otras instituciones, sector académico y organizaciones, relacionadas con la prevención y atención de las violencias contra las mujeres.
	II. Mecanismos de participación social.	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de interlocución, discusión y reflexión especializada en los que participen diversos actores y sectores (comités de participación social, foros de discusión, seminarios, encuentros, congresos, entre otros). • Mesas de análisis para implementar estrategias de prevención y atención de las violencias contra las mujeres y/o la construcción de planes de trabajo.

⁹⁸ Los ejemplos pretenden orientar el tipo de acciones que se pueden proponer en el marco de las vertientes, lo cual no implica que necesariamente deban ser estas mismas.

Vertiente	Líneas de acción	Ejemplos de acciones ⁹⁸
<p>A Fortalecimiento institucional en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.</p>	<p>III. Gestión del conocimiento e información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias focalizadas y propuestas de acción para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres. • Definición de metodologías que orienten la operación del Programa Anual (rutas de atención, metodologías para monitoreo y seguimiento). • Sistematización de información derivada de la operación, monitoreo y seguimiento del PAIMEF. • Diseño de acciones, jornadas y ferias de servicios (diagnóstico, definición de objetivos, medición, evaluación).
	<p>IV. Contención emocional y autocuidado del personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de contención emocional para el personal que brinda la atención especializada a mujeres en situación de violencia, mediante: • Talleres de contención • Terapia individual y grupal. • Grupos de autoayuda.
	<p>I. Información, difusión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de acciones Campañas de información y difusión masiva (cine, radio, televisión, páginas de internet, medios impresos y redes sociales. • Diseño de materiales para prevenir las violencias contra las mujeres (impresos, audiovisuales y didácticos). • Difusión y reproducción de materiales para prevenir las violencias contra las mujeres. • Implementación de jornadas interinstitucionales y ferias de servicios.
	<p>II. Sensibilización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades lúdicas, artísticas y culturales, entre otras (círculos de lectura, poesía, canciones, cuento, pintura, danza, elaboración de artesanías, teatro, pantomima, títeres, marionetas, ciclos de cine- debate, concursos, exposiciones, juegos tradicionales, entre otros). • Acciones y procesos de sensibilización (pláticas, talleres, espacios de reflexión, cine debates, obras de teatro, foros, conferencias, encuentros, seminarios, entre otros).
<p>B Prevención de las violencias contra las mujeres.</p>	<p>I. Información, difusión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de acciones Campañas de información y difusión masiva (cine, radio, televisión, páginas de internet, medios impresos y redes sociales. • Diseño de materiales para prevenir las violencias contra las mujeres (impresos, audiovisuales y didácticos). • Difusión y reproducción de materiales para prevenir las violencias contra las mujeres. • Implementación de jornadas interinstitucionales y ferias de servicios.
	<p>II. Sensibilización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades lúdicas, artísticas y culturales, entre otras (círculos de lectura, poesía, canciones, cuento, pintura, danza, elaboración de artesanías, teatro, pantomima, títeres, marionetas, ciclos de cine- debate, concursos, exposiciones, juegos tradicionales, entre otros). • Acciones y procesos de sensibilización (pláticas, talleres, espacios de reflexión, cine debates, obras de teatro, foros, conferencias, encuentros, seminarios, entre otros).

Vertiente	Líneas de acción	Ejemplos de acciones
<p>B Prevención de las violencias contra las mujeres.</p>	<p>III. Formación para sectores sociales específicos y alianzas estratégicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Acciones y procesos de sensibilización y formación (talleres, cursos, seminarios, diplomados, procesos vivenciales, entre otros) en temas prioritarios (derechos humanos de las mujeres, perspectiva de género, violencia contra las mujeres, trata de personas, reconstrucción de roles de género, entre otros) dirigidos a grupos específicos de la población, tales como: <ul style="list-style-type: none"> · Personas indígenas · Personas con discapacidad · Personas afrodescendientes Mujeres en situación de reclusión · Personas migrantes · Personas adultas mayores · Poblaciones juveniles · Población infantil · Alianzas sociales estratégicas para la prevención de las violencias contra las mujeres. · Formación de protagonistas sociales locales clave para el trabajo comunitario de promoción de una vida libre de violencias (estudiantes universitarios, jóvenes, mujeres, indígenas, entre otros). · Redes comunitarias a favor de una vida libre de violencias.
<p>C Orientación, asesoría y atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas</p>	<p>I. Unidades de Servicios de orientación, asesoría y canalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Captación y asesoramiento a mujeres que una vez que identifican con situaciones de violencias de género, se acercan como usuarias potenciales de los servicios de atención especializada.
	<p>II. Unidades de Servicios de atención especializada</p>	<p>Servicios externos para mujeres en situación de violencia, donde se les brinda atención especializada, integral y sostenida, en las áreas de trabajo social, psicológica y jurídica (que incluye el acompañamiento a la denuncia), con el propósito de contribuir a su empoderamiento.</p>
	<p>III. Servicios de protección y alojamiento.</p>	<p>Servicios de protección y alojamiento para mujeres en situación de violencia extrema con el propósito fundamental de salvaguardar su integridad, y en su caso, de sus hijas e hijos y personas allegadas, donde se les brinda atención integral durante su estancia. que contribuye a su empoderamiento.</p>
	<p>IV. Servicios de orientación y/o Espacios de atención especializada en la violencias contra las mujeres en espacios donde se ofrecen ubicados en centros que brindan diversos servicios a las mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Creación y/o fortalecimiento de espacios de orientación y atención especializada de las violencias contra las mujeres que se otorguen en espacios donde se brindan apoyos y beneficios diversos a mujeres, adscritos a otras instancias.

Vertiente	Líneas de acción	Ejemplos de acciones
C Orientación, asesoría y atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas	V. Promoción del empoderamiento de las mujeres en situación de violencia.	<ul style="list-style-type: none"> · Acciones orientadas a detonar las capacidades y fortalezas de las mujeres que reciben atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF que contribuyan a transitar de una situación de violencia de género a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía para el ejercicio y goce pleno de su derecho a una vida libre de violencias. · Talleres y otras actividades formativas. · Gestión de servicios para contribuir a su empoderamiento, tales como: microcréditos, becas, vivienda, bolsas de trabajo, educación abierta, servicios de salud, proyectos productivos, identidad jurídica, regularización de la propiedad, entre otros, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial.
	VI. Apoyo en procesos judiciales y administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> · Acompañamiento y seguimiento focalizado a mujeres víctimas de violencia de género, con énfasis en aquellas que presentan problemáticas emergentes (migrantes, en situación de reclusión, con discapacidad, de la diversidad sexual, indígenas, desplazadas, víctimas de conflictos sociales o armados, entre otras).

Distribución de los recursos del programa a las IMEF

El monto para distribuir por el programa está sujeto a la partida presupuestal que en lo específico etiquete el Congreso de la Unión para su operación. La distribución de recursos para los Programas Anuales de las 32 IMEF se divide de manera equitativa, e acuerdo con una fórmula específica que considera un componente inercial, variables estructurales, como la población y los índices de violencia contra las mujeres, 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 las acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Criterios de selección de los Programas Anuales del PAIMEF

Para recibir el apoyo del PAIMEF, los Programas Anuales que las IMEF presenten deberán apegarse a los siguientes criterios:

- a) Contener acciones en las tres vertientes del PAIMEF señaladas en el numeral 3.4 de las Reglas Operación a fin de contar con perspectiva de integralidad, dando

prioridad a las personas que habiten en zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia, según los mecanismos establecidos por la Secretaría de Bienestar.

- b) Apegarse a los instrumentos y principios internacionales suscritos por nuestro país en la materia y a 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, así como las Recomendaciones específicas (subsecuentes) del Comité al Estado mexicano en materia de violencia contra las mujeres; 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 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Desarrollo Social, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2019-2024, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley General de Víctimas; la 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; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2019-2024⁹⁹.
- c) Formular planteamientos desde la perspectivas de género, de inclusión, de derechos humanos de las mujeres, la interculturalidad y la interseccionalidad.
- d) Alinear el Programa Anual a la Guía Técnica y Operativa del PAIMEF¹⁰⁰, así como al Programa Estatal Institucional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y/o documento de planeación estratégica, y propiciar la coordinación interinstitucional para efecto de garantizar la realización de funciones y atribuciones.
- e) Generar estrategias, marcos metodológicos, programas, desde la perspectiva de género, para el abordaje específico de las violencias de género contra diferentes grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad, exclusión social o discriminación, marginación y pobreza, tales como: las mujeres indígenas, afrodescendientes, migrantes, niñas, adolescentes y adultas mayores; aquellas discriminadas por su orientación sexual e identidad de género, así como las que viven en situación de pobreza, las analfabetas, las refugiadas y desplazadas; aquellas que son víctimas de conflictos armados o situaciones de violaciones sistemáticas de derechos humanos; las mujeres que se encuentran privadas de su libertad, las que tienen alguna discapacidad, las trabajadoras del hogar, las cuidadoras y las

⁹⁹ En proceso de aprobación.

¹⁰⁰ Cabe aclarar que la Guía Técnica y Operativa es un documento cuya finalidad es exclusivamente orientar el trabajo cotidiano de las IMEF, pero no tiene un carácter normativo.

que se encuentran en situación de prostitución/trabajo sexual, de calle y/o trata de personas.

- f) Basar la elaboración del Programa Anual en diagnósticos de las violencias contra las mujeres, así como en encuestas, resultados de la ejecución de Programas Anuales anteriores, investigaciones u otras fuentes de información de carácter oficial, institucional o académico, sobre la situación de las violencias contra las mujeres a nivel estatal o regional.
- g) Coordinarse con actores e instancias públicas federales, estatales y municipales, entre ellas las Instancias Municipales de las Mujeres; entidades privadas, académicas y sociales que guarden congruencia con el marco normativo del PAIMEF para llevar a cabo las acciones de prevención y atención planteadas.
- h) Señalar la forma en que los apoyos del PAIMEF se articulan con los provenientes de otros programas estatales y federales para prevenir y atender las violencias contra las mujeres.
- i) Presentar un presupuesto pormenorizado que identifique y justifique, por cada vertiente y acción, cada uno de los conceptos que se solicitan.
- j) Establecer mecanismos de exigibilidad y transparencia en los procesos de articulación coordinación con programas sociales federales, estatales y municipales para contribuir al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y su empoderamiento.

Las Mesas de Análisis revisarán que los Programas Anuales presentados se apeguen a estos criterios, que sus planteamientos constituyan aportaciones a los objetivos del PAIMEF y que se encuentren orientados a resultados. Con base en ello, emitirán las recomendaciones pertinentes para su ajuste.

Marco normativo de actuación del programa

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 y sanción de las violencias 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 toda forma de Discriminación contra la Mujer

(CEDAW), 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. 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.

En caso de las violencias contra las mujeres, este tema 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 de la actualización del presente diagnóstico, a continuación, se plantea el corpus normativo que desde la perspectiva sectorial alude a los objetivos identificados y en el cual deberán estar inmersas todas las acciones y estrategias de política social en materia de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres.

En primer término, la 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 las violencias contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar las violencias 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 violencias, 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 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 legitiman o exacerban las violencias 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 las violencias contra la mujer.

Esta Convención establece que los estados parte deberán suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencias, 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 violencias 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), instrumento que señala, en el objetivo Estratégico “La violencia contra la Mujer”, que se deben adoptar medidas integrales para prevenir y eliminar las violencias contra las mujeres. Estudiar las causas y las consecuencias de las violencias 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 las violencias. En tal sentido, 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 que son, entre otras, organizar, apoyar y financiar campa-

ñas de educación y capacitación de las comunidades encaminadas a despertar la conciencia de que las violencias 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 las violencias 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 violencias, así como difundir información sobre la asistencia de que disponen las mujeres y las familias que son víctimas de las violencias. 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 las violencias 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 otra parte, en septiembre de 2015, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que tiene como meta el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cuya finalidad es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad de género y la injusticia y hacer frente al cambio climático. Las acciones de prevención y atención de las violencias contra las mujeres contribuyen al cumplimiento de los ODS a través de la promoción de la igualdad entre géneros y del empoderamiento de mujeres y niñas, como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible. 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 humanos.

En el caso de la legislación mexicana, como ya fue señalado, la primera referencia sobre los compromisos en materia de derechos humanos de las mujeres se encuentra en los artículos 1º y 4º de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos artículos tuvieron reformas significativas en la materia en 2011, con las cuales se exalta el papel del Estado como principal garante del ejercicio de los derechos que en sí misma consagra la carta magna. Es por ello que el artículo 1º, además de reconocer 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, 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 2019-2024 (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:

“el quehacer gubernamental impulsará la igualdad como principio rector: la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos, y se comprometerá en la erradicación de las prácticas discriminatorias que han perpetuado la opresión de sectores poblacionales enteros”. (PND2019-2024).

Por su parte, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2020-2024 establece que:

“Combatir la violencia de género contra las mujeres y las niñas es imprescindible, México no puede avanzar en alcanzar mayores niveles de igualdad, desarrollo y bienestar, si las mujeres y las niñas son violentadas sólo por su condición de género. En seguimiento al principio de *No dejar a nadie atrás y no dejar a nadie afuera*, se promoverán medidas transversales, diferenciadas y especiales para erradicar las desigualdades de género entre mujeres y hombres. Mediante programas y acciones que prevengan la discriminación y la violencia de género, que permitan contribuir a la regeneración del tejido social mediante el empoderamiento de las mujeres en los aspectos económico, social, político y cultural a fin de contribuir al bienestar social y a la igualdad” (PSDS 2020-2014).

3.3 Previsiones para la integración y operación del Padrón de Beneficiarios

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 (hoy Secretaría de Bienestar) emitió los “Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios”¹⁰¹ 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 Sociales*.¹⁰² 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 comunitarias*. La información solicitada es para almacenar los datos de las obras o acciones de infraestructura social y de 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).

Conforme a esta diferenciación en los padrones de personas beneficiarias, el PAI-MEF ha determinado que su padrón de beneficiarios está conformado por las Instancias ejecutoras del mismo, es decir, las IMEF. Esto fue definido por el INDESOL en colaboración con la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios y con el aval de la Unidad del Abogado General.

¹⁰¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2017). “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios”, México, 9 de febrero.

¹⁰² Se considera un “actor social” a una agrupación de personas con un fin determinado, como: asociación civil, instituciones de educación o centros de investigación.

3.4 Matriz de indicadores

Considerando que las acciones que se pueden realizar conforme a las atribuciones de la Secretaría de Bienestar 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 determina que el **objetivo general** (equiparable al propósito del Programa) es “Empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF para lograr una vida libre de violencia”. Asimismo, se establece que el **objetivo superior** del Programa (equivalente al fin del Programa) es “Contribuir a disminuir las violencias contra las mujeres”.

Una vez identificado que el **objetivo general** del Programa, se elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados del PAIMEF, la cual se muestra en el Cuadro 25.

Cuadro 25. Matriz de Indicadores para Resultados del PAIMEF 2019

Tipo	Indicador	Método de Calculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición
FIN	Tasa de variación en el número de mujeres que experimentaron alguna situación de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses	(Total de Mujeres de 15 años y más que experimentaron alguna situación de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses en el año t / Total de Mujeres de 15 años y más que experimentaron alguna situación de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses en el año t-5)-1) * 100	Porcentaje	Quinquenal
PROPÓSITO	Porcentaje de mujeres empoderadas tras recibir atención especializada de las unidades apoyadas por el programa.	Número de mujeres que reciben atención especializada con al menos dos sesiones de atención psicológica de las unidades apoyadas por el programa, que presenten al menos un nivel medio de empoderamiento/Total de mujeres que reciben atención especializada con al menos dos sesiones de atención psicológica en las unidades apoyadas por el programa)*100	Porcentaje	Bienal

Tipo	Indicador	Método de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición
COMPONENTE 1	Tasa de variación relativa del número de servidores(as) públicos y especialistas capacitados(as) en materia de violencia contra las mujeres.	(Número de personas capacitadas en materia de violencia contra las mujeres en el ejercicio fiscal t / Número de personas capacitadas en materia de violencia contra las mujeres en el ejercicio fiscal t-1)-1*100	Porcentaje	Trimestral
	Índice de Fortalecimiento Institucional en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.	Suma de los Componentes denominados Capacidades Institucionales Básicas + Corresponsabilidad Institucional + Eficiencia y Calidad Operativa + Eficacia en la Agenda Estatal, que obtuvieron las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas apoyadas por el Programa en el ejercicio fiscal en curso / número de dimensiones (4)	Índice de incremento	Anual
COMPONENTE 2	Tasa de variación de personas beneficiadas con acciones de información y difusión para la prevención de las violencias contra las mujeres.	(Número de personas beneficiadas con acciones de información y difusión para la prevención de las violencias contra las mujeres realizadas por las Instancias de Mujeres en el año fiscal t / Número de personas beneficiadas con acciones de información y difusión para la prevención de la violencia contra las mujeres realizadas por las Instancias de Mujeres en el año fiscal t-1)-1*100	Personas	Trimestral

Tipo	Indicador	Método de Calculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición
	Tasa de variación de personas que recibieron servicios de información, sensibilización, promoción y formación para la prevención de las violencias contra las mujeres.	(Número de personas beneficiadas con servicios de información, sensibilización, promoción y formación que realizan las Instancias de Mujeres en el año fiscal t / Número de personas beneficiadas con servicios de información, sensibilización, promoción y formación que realizan las Instancias de Mujeres en el año fiscal t-1)-1*100	Personas	Trimestral
	Índice Global de Satisfacción de la Población Beneficiada con las acciones de las Vertientes A y B del PAIMEF	Suma del índice de satisfacción de cada persona beneficiada / el número total de personas beneficiadas	Indice de satisfacción	Bienal
COMPONENTE 3	Tasa de variación relativa del número de mujeres en situación de violencia beneficiadas con los servicios de orientación.	(Número de mujeres en situación de violencia beneficiadas por los servicios de orientación brindados en las Unidades apoyadas por el Programa en el semestre correspondiente al año fiscal t / Número de mujeres en situación de violencia beneficiadas por los servicios de orientación brindados en las Unidades apoyadas por el Programa en el semestre correspondiente al año fiscal t-1)-1*100	Porcentaje	Trimestral

Tipo	Indicador	Método de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición
	Tasa de variación relativa del número de Unidades de atención especializada apoyadas por el Programa.	(Número de Unidades de atención especializada para las mujeres en situación de violencia apoyadas por el Programa en el semestre correspondiente al año fiscal t / Número de Unidades de atención especializada para las mujeres en situación de violencia apoyadas por el Programa en el semestre correspondiente al año fiscal t-1)-1*100	Porcentaje	Semestral
	Tasa de variación relativa del número de mujeres en situación de violencia atendidas por los servicios de atención especializada.	(Número de mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de atención especializada brindados en las Unidades apoyadas por el Programa en el semestre correspondiente al año fiscal t / Número de mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de atención especializada brindados en las Unidades apoyadas por el Programa en el semestre correspondiente al año fiscal t-1)-1*100	Porcentaje	Trimestral
	Promedio de servicios de orientación y atención especializada proporcionados a las mujeres en situación de la violencia, en las unidades apoyadas por el PAIMEF	(Número de servicios de orientación y atención especializada proporcionados a las mujeres en situación de la violencia, en las unidades apoyadas por el PAIMEF / Total de mujeres atendidas por los servicios de orientación y atención especializada proporcionados en las unidades apoyadas por el PAIMEF)	Servicio	Trimestral

Tipo	Indicador	Método de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición
	Porcentaje de mujeres atendidas por los servicios de atención especializada que tienen grado alto o muy alto de satisfacción.	(Total de mujeres atendidas con servicios de atención especializada que tienen grado alto o muy alto de satisfacción/ Total de mujeres atendidas con servicios de atención especializada a quienes les aplicó la encuesta de satisfacción) * 100	Porcentaje	Bienal
ACTIVIDAD	Porcentaje de recursos ejercidos en acciones estratégicas para el fortalecimiento de la institucionalización en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.	(Total de recursos ejercidos en acciones estratégicas para el fortalecimiento de la institucionalización en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres / Total de recursos programados para la ejecución de acciones estratégicas dirigidas al fortalecimiento de la institucionalización en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres en el ejercicio fiscal en curso) * 100	Porcentaje	Anual
ACTIVIDAD	Porcentaje de recursos ejercidos por las acciones de fortalecimiento de capacidades de servidoras (es) públicos y especialistas en materia de violencias contra las mujeres.	(Recursos ejercidos por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para el fortalecimiento de capacidades de servidoras (es) públicos y especialistas en materia de violencias contra las mujeres / Total de recursos otorgados por el Programa a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para el fortalecimiento de capacidades de servidoras (es) públicos y especialistas en materia de violencias contra las mujeres) * 100	Porcentaje	Semestral

Tipo	Indicador	Método de Calculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición
ACTIVIDAD	Porcentaje de recursos ejercidos para acciones de prevención de las violencias contra las mujeres.	(Total de recursos ejercidos por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para acciones de prevención de las violencias contra las mujeres, dirigidas a la población en general / Total de recursos otorgados a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para la para acciones de prevención de las violencias contra las mujeres, dirigidas a la población en general) * 100	Porcentaje	Semestral
ACTIVIDAD	Porcentaje de recursos ejercidos para la orientación, atención especializada y empoderamiento de mujeres en situación de violencia.	(Total de recursos ejercidos por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para la orientación, atención especializada y empoderamiento de mujeres en situación de violencia/ Total de recursos otorgados a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para la orientación, atención especializada y empoderamiento de mujeres en situación de violencia) * 100	Porcentaje	Semestral

Fuente: Elaboración propia con base en información del programa.

3.5 Análisis de similitudes o complementariedades

En este 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.

b) *Complementariedad*

El programa *Acciones para la igualdad de género con población indígena* presenta complementariedad con el PAIMEF, en cuanto a que el programa de referencia considera la prevención y atención a la violencia contra las mujeres indígenas 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 26. 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 del Programa.*

El programa *Diseño y aplicación de políticas de equidad de género* de la Secretaría de Educación Pública (SEP) 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 27. Diseño y aplicación de políticas de igualdad 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.	Objetivo: 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.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Programa.

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 28. 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).

El *Programa Prevención y atención de la violencia*, del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, de la Secretaría de Salud, 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 contra-referencia 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 29. 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 (SSA).	Mujeres en situación de violencia.	<p>Objetivo general:</p> <p>Reducir la prevalencia y severidad de los daños a la salud causados por la violencia contra las mujeres, con particular énfasis en 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, 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.

En el caso del *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, éste se dirige a la institucionalización de la misma (lo que incluye mujeres y hombres), a través de las políticas públicas en las entidades federativas. Se considera que las acciones para la transversalización son generales, mientras que las del PAIMEF son especializadas en prevenir y atender la violencia contra las mujeres a través de las IMEF. Ambos programas impulsan la sensibilización, el desarrollo de procesos de formación continua y la profesionalización del personal involucrado en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Cuadro 30. Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género / Instituto Nacional de las Mujeres

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
Instituto Nacional de las Mujeres.	Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y las unidades administrativas u homólogas a las IMM en las delegaciones de la Ciudad de México, es decir, los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM)	<p>Objetivo general:</p> <p>Contribuir a que los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM) promuevan la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo, en los instrumentos de planeación, programáticos, así como en las acciones gubernamentales para implementar dicha política en las entidades federativas, en los municipios y en las delegaciones de la Ciudad de México, mediante su fortalecimiento institucional.</p> <p>Componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transferencia de subsidios para la ejecución de proyectos. 2. Recurso transferido para el fortalecimiento institucional 3. Asesoría para la elaboración de proyectos. 4. Asesoría para la implementación del Modelo de Operación de los Centros para el Desarrollo de las Mujeres.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Programa.

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 las violencias 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 protección de la salud, pueden contribuir a la detección temprana de las violencias, así como, al establecimiento de prevención secundaria, con el objeto de aminorar los efectos de las violencias 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 violencias, a fin de contribuir a su autonomía económica. En el mismo sentido actúan los determinantes relacionados con la vivienda.

En el caso del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, del INDESOL, cabe subrayar que dicho programa tiene como población objetivo a 72 Refugios para mujeres en situación de violencia extrema, mientras que en el caso del PAIMEF, son las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y de atención especializada en las unidades apoyadas por el programa. No obstante, al tener como objetivo general brindar protección y atención integral y especializada a mujeres, y en su caso, sus hijas e hijos, mediante Refugios especializados y sus Centros de Atención Externa, se considera que junto con el PAIMEF se pueden provocar sinergias en algunas acciones tales como la capacitación y el fortalecimiento institucional de tales espacios, así como ser referentes para la canalización de casos de mujeres, sus hijas e hijos, en situación de violencia extrema.

Cuadro 31. Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos/Indesol

Dependencia	Población Objetivo	Vinculación (objetivo, línea de acción)
Instituto Nacional de Desarrollo Social	72 Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso sus Hijas e Hijos.	<p>Objetivo general:</p> <p>Brindar protección y atención integral y especializada a mujeres, y en su caso, sus hijas e hijos, mediante Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso, sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyar la operación de Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y en su caso sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa, que atiendan a mujeres en situación de violencia familiar y por razones de género. - Dar seguimiento a la operación de Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, en su caso sus Hijas e Hijos y sus Centros de Atención Externa apoyados por el Programa.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Programa.

3.6 Presupuesto

Cabe destacar que uno de los rasgos característicos del PAIMEF es que aborda la atención de las violencias contra las mujeres desde los ámbitos del desarrollo social y humano y desde la perspectiva de género, por lo cual, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, se ubica en el Ramo 20 (Bienestar) y en el Anexo 13 (Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres).

De esta manera, los apoyos que otorga el PAIMEF son recursos federales catalogados como subsidios, que conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no pierden su carácter federal al ser transferidos a las entidades federativas, por lo que estarán sujetos a la normatividad federal aplicable.

El total de recursos para el apoyo del Programa Anual de cada una de las IMEF, con base en la disponibilidad presupuestal, es hasta por el monto total determinado conforme a la fórmula de distribución de recursos, la cual forma parte de las Reglas de Operación del programa.

El INDESOL destina hasta el 1% del total del presupuesto autorizado al PAIMEF, como apoyo transversal para el desarrollo de conocimientos y habilidades de las IMEF, en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres. Por su parte, las IMEF pueden considerar hasta un 5% del total de los recursos presupuestados en el Programa Anual para las actividades transversales inherentes al desarrollo integral de éste, tales como la coordinación, el monitoreo y el seguimiento del mismo.

3.6.1 Fuentes de financiamiento

La totalidad de los recursos presupuestales para la operación del programa son recursos fiscales que están sujetos a la partida presupuestal que, en lo específico, etiquete la Cámara de Diputados y que quedan plasmados en el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año.

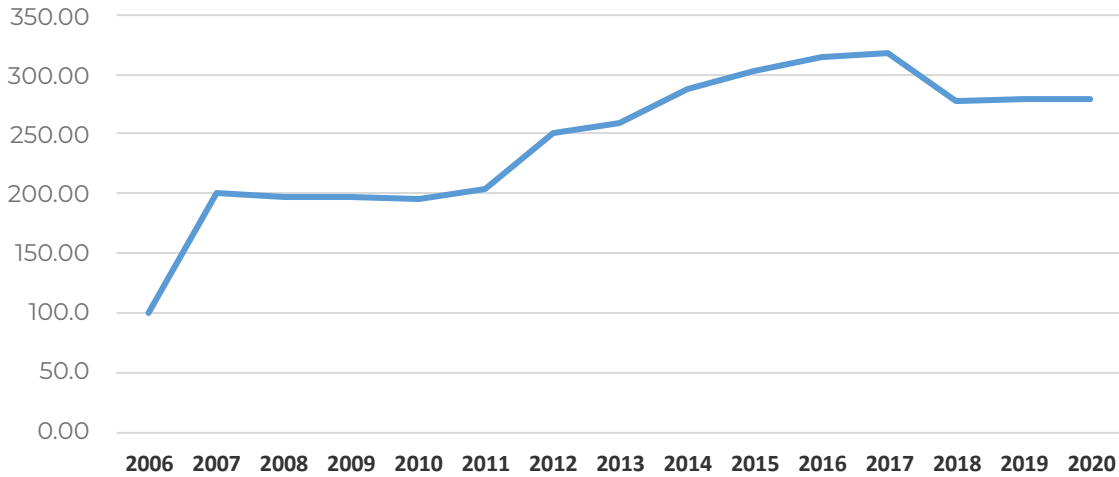
Para que el PAIMEF pueda operar, se requiere al menos que el presupuesto anual se mantenga estable respecto al ejercicio fiscal inmediato anterior. A la fecha los recursos del Programa están contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación que año con año aprueba la H. Cámara de Diputados, 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

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.

En la gráfica 17 se presenta el presupuesto histórico anual que ha tenido el PAIMEF, desde el año 2006 a la fecha:

**Gráfica 17. Presupuesto del PAIMEF 2006-2020
(Millones de pesos)**





4. Conclusiones generales

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 violencias. La atención al problema de las violencias contra las mujeres debe ser una prioridad debido a que afecta su vida 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 las violencias contra las mujeres es necesario reconocer que se trata de 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. 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. Por lo tanto, es importante que la administración pública diseñe diversos programas que ataquen la problemática desde distintas perspectivas. Para el caso de la Secretaría de Bienestar, que dentro de sus objetivos se encuentra el lograr una sociedad más igualitaria, y que, dentro de sus atribuciones, enmarcadas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, está el prevenir y atender la violencia contra las mujeres, se han reagrupado las causas del árbol del problema en aquellas a las que la Secretaría puede dar atención directa. De este modo, la propuesta de una intervención pública debe centrarse en mejorar la atención y prevención de las violencias, así como en el fortalecimiento institucional, para que de esta manera se contribuya a la reducción del problema central.

A partir del análisis de las diferentes causas de la violencia contra las mujeres, es posible concluir que para propiciar el empoderamiento de las mujeres que viven violencias, se requiere el diseño de programas de intervención integrales. Por lo tanto, la actualización del presente diagnóstico refuerza las bases en las que se sustenta el diseño del PAIMEF, mismo que se erige en torno al desarrollo de estrategias que inciden efectivamente en sus tres grandes vertientes: promoción del fortalecimiento institucional para implementar acciones de prevención y atención de calidad para las mujeres en situación de violencia, fomento de una cultura de derechos y libre de violencias contra las mujeres y desarrollo de las capacidades de las mujeres para alcanzar una mayor autonomía y determinación. Con ello, el programa buscar contribuir a la disminución de los índices de violencias las mujeres.



5. Bibliografía

AHUMADA LOBO Y ASOCIADOS (2018). “Evaluación complementaria de resultados del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, 2018 informe final de resultados”, mimeo.

ARCE-RODRÍGUEZ, Mercedes B. (2006). “Género y Violencia”, en *Agricultura, sociedad y desarrollo*, vol. 3, no. 1, ene/jun, disponible en

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722006000100005

BARRERA, D. (2000). *Mujeres, ciudadanía y poder*, Centro de Estudios Sociológicos, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México: El Colegio de México.

BATLIWALA, S. (1994). “The Meaning of Women’s Empowerment: New Concepts from action”, en *Population Policies Reconsidered*, Cambridge: Harvard University Press.

_____ (1997). “El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción”, en Magdalena León (1997). *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Santa Fe de Bogotá: T/M Editores, pp. 187-211, disponible en: https://www.congresoed.org/wp-content/uploads/2014/10/D4_Batliwala_1997.pdf

BOCHAR PIZARRO, Jacqueline Elizabeth (2016). “Las Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAPVIF) de la Ciudad de México. Resultados de la Evaluación de Operación 2014-2015”, ponencia presentada en el 27° *Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México*. Mérida, Yucatán del 15 al 18 de noviembre, AMECIDER – ITM, disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/3393/1/007-Bochar%20final.pdf>

BUSTELO, M. (2016). “Evaluación de impacto del proyecto Ciudad Mujer en El Salvador”, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://publications.iadb.org/es/evaluacion-de-impacto-del-proyecto-ciudad-mujer-en-el-salvador>

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2013). *Agenda Nacional 2013*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/Agenda_2013_1.pdf, citada por

CONAVIM (2014) en el *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018*, México, D.O.F., 30 de abril.

CAMPOS, M. y cols. (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.

CARCEDO y Molina (2003). *Mujeres contra la violencia. Una rebelión radical*, San José: Ed. CEFEMINA, citado en INMUJERES (2008). *Violencia contra las mujeres: un obstáculo crítico para la igualdad de género. Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*, Vol. 4, México: INMUJERES.

CARREÓN, Ingrith y cols. (2015). "Tejido social y contención de las violencias", México: INCIDE Social, A.C./ REMIPSO/UNAM, presentación en power point disponible en: <http://clarajusidman.com.mx/wp-content/uploads/2016/02/Tejido-social-y-contension-de-las-violencias.pdf>

CASIQUE, I. (2010). "Factores de empoderamiento y protección de las mujeres contra la violencia", en *Revista Mexicana de Sociología*, Volumen 72, No. 1. México: UNAM.

CATÓLICAS POR EL DERECHO A DECIDIR y cols. (s/f). Informe sombra temático sobre la violencia de género en México, documento disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT_CCPR_CSS_MEX_37097_S.pdf

CEREZO, A. y cols. (2010). "Violencia contra la mujer: autoestima y depresión clínica como variables predictoras", en *Desarrollo Científico en Enfermería*, Vol. 18, No. 4, pp. 164-169.

COLÁS, B. y P. Villaciervos. (2007). "La interiorización de los estereotipos de género en jóvenes y adolescentes", en *Revista de Investigación Educativa*, Vol. 25. No. 1.

COMISIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD (2019). *Beneficiarios del SPSS en municipios de lengua hablante indígena. Datos Abiertos*, México, consultado en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/beneficiarios-del-spss-en-municipios-de-lengua-hablante-indigena>

COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (2014). *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018*, México: Secretaria de Gobernación.

COMISIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DE MALOS TRATOS A MUJERES (2020). "Programa Fortaleza, para la erradicación de la violencia de género", disponible en <https://malostratos.org/programa-fortaleza-violencia-genero/>

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN DE LA MUJER (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.

DEERE, D.C. y M. León (2002). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, México: UNAM/FLACSO.

DEZA, S. (2012). “¿Por qué las mujeres permanecen en relaciones de violencia?”, en *Avances en Psicología*, Vol. 20, No. 1, pp. 45-55.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2014). “Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018”, México, 30 de abril.

_____ (2017). “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios”, México, 9 de febrero.

DOMESTIC ABUSE INTERVENTION PROGRAMS (s/f). “¿Qué es el Modelo Duluth?”, disponible en <https://www.theduluthmodel.org/>

EL UNIVERSAL (2020). “Sólo se investiga el 7% de los delitos contra las mujeres”, México, 27 de febrero, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/impunidad-delitos-contra-mujeres-quedan-sin-castigo>

EMERGE (2020). “Porque querer parar no es suficiente”, disponible en <https://www.emergedv.com/>

ESSAYAG, Sebastián (2017). “Del compromiso a la acción: Políticas para Erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe 2016. Documento de análisis regional”, PNUD, disponible en <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/Genero/undp-uy-inf-reg-vbg-2017.pdf>

FERNÁNDEZ RIOS, José Carlos (2016). “Necesidades del personal que atiende/previene violencia intrafamiliar contra mujeres en una región de México”, en *La manzana de la discordia* 8(2):7, marzo, disponible en

https://www.researchgate.net/publication/317961445_Necesidades_del_personal_que_atiendepreviene_violencia_intrafamiliar_contra_mujeres_en_una_region_de_Mexico

FUNDACIÓN MUJERES (2018). “Empoderamiento económico de mujeres víctimas de violencia de género. Una vía para salir de la violencia machista”, disponible en http://fundacionmujeres.es/news/view/1_empoderamiento_economico_de_mujeres_victimas_de_violencia_de_genero.html

FUNDAR (2015). "Refugios para mujeres, sus hijos e hijas: una alternativa para la no violencia doméstica", disponible en <https://fundar.org.mx/los-refugios-para-mujeres-sus-hijos-e-hijas-una-alternativa-para-la-no-violencia-domestica/>.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO/SECRETARÍA DE LAS MUJERES (2020). "Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género", Ciudad de México, Boletín 03/2020, disponible en: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/aumenta-apoyo-economico-para-mujeres-por-violencia#:~:text=El%20Gobierno%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20a%20trav%C3%A9s%20de,690%20pesos%20mensuales%20por%20persona.>

(2020). "Aviso por el que se da a conocer las Reglas de Operación del Programa Social "Apoyo a mujeres en situación de violencia de género 2020", México: Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 27 de enero.

(2020). "Aviso por el que se da a conocer las Reglas de Operación del programa social 'Coinversión para la igualdad de la Ciudad de México' (COINVERSIÓN SEMUJERES 2020)", Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta oficial del 20 de enero.

HEISE, L. (1998). "Violence against women: An Integrated, Ecological Framework", en *Violence Against Women*, Vol. 4, No. 4, pp. 262-290.

HIRIGOYEN, M. (2006). *Mujeres maltratadas. Los mecanismos de la violencia en la pareja*, Barcelona: Paidós.

HUNNICUTT, G. (2009). "Varieties of Patriarchy and Violence Against Women. Resurrecting 'Patriarchy' as a Theoretical Tool", en *Violence Against Women*, Vol. 15. No. 5, pp. 553-573.

INEGI/CONAPRED/CNDH/UNAM/CONACYT (2017). *Encuesta Nacional sobre Discriminación. ENADIS 2017. Principales resultados*, México: INEGI.

INEGI/INMUJERES (2019). *Mujeres y Hombres en México 2019*, México: INEGI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2017). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México: INEGI, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>

(2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)*, México: INEGI, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>

(2017). *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH)*, México: INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enh/2017/>

- _____(2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2016. Principales resultados*, México: INEGI.
- _____(2017). “Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016”, Boletín de Prensa No. 379/17, México, 18 de agosto.
- _____(2019). “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de Noviembre). Datos Nacionales”, Comunicado de prensa No. 592/19, México, 5 de noviembre.
- INNOVA (2019). “Guía de Recursos. Principios rectores para estructurar programas sobre la VCMN. Prácticas prometedoras Servicios integrados para sobrevivientes de la VCMN”, disponible en: <https://www.vawgresourceguide.org/es/innova>
- INMUJERES (2008). *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*, México: Gobierno de México/INMUJERES, pág. 21.
- _____(2008). *Violencia contra las mujeres. Un obstáculo crítico para la igualdad de género. Guía metodológica para la sensibilización en género. Una herramienta didáctica para la capacitación en la Administración Pública*, Vol. 4, México: INMUJERES.
- _____(2018). *La violencia que se ejerce y que se padece en la familia de origen y en la infancia*, Cuadernos de trabajo 65: pp. 102-141, México: INMUJERES.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO/DIVISIÓN ASESORÍA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO (2020). *Servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica de las ComunaMujer. Evaluación externa 2017*, Montevideo, disponible en:
<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/lascomunamujer1.pdf>
- JUSIDMAN, Clara (2013). “El fortalecimiento del tejido social”, artículo disponible en <http://clarajusidman.com.mx/tejido-social/el-fortalecimiento-del-tejido-social/>
- KABEER, N. (1999). “Resources, agency, achievements: Reflections on the Measurement of Women’s Empowerment”, en *Development and Change*, pp. 435-464.
- KENNEDY, L. y J. Lapidus. (1980). “Reviewed Work: Capitalism Patriarchy and the Case for Socialism Feminism”, en *Feminism Studies*, Vol. 6. Núm. 3, pp. 571-582.
- LAMAS, M. (2009). *Cuerpo diferencia sexual y género*, México: Ed. Taurus.

- MEDRANO, A. y cols. (2014). “Violencia de pareja contra las mujeres en México: una mirada a la atención del sector salud desde una perspectiva interseccional”, en *Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, 6(1), 1231-1262, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5863855>
- MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD (2020). *Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en situación de Riesgo por Violencia de Género (Acompañar)*, Argentina, disponible en: https://argentina.as.com/argentina/2020/10/21/actualidad/1603291890_837212.html
- 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.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (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.
- PAIMEF (2016). *Informe de Resultados del seguimiento físico y operativo del PAIMEF, 2015*, México: INDESOL.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010). *México y las Sociedades del Conocimiento. Competitividad con Igualdad de Género*, México: PNUD.
- PROMUNDO (2013). “Programa H|M|D: Manual de Acción Involucrando a los Jóvenes para alcanzar la Equidad de Género”, disponible en: <https://promundoglobal.org/wp-content/uploads/2015/01/Programa-HMD-Manual-de-Accion.pdf>
- _____ (2020). “Programa H”, disponible en <https://promundoglobal.org/programs/program-h/>
- RODRIGUEZ, A. y cols. (2010). “Un estudio comparativo de las estrategias de abuso psicológico: en pareja, en el lugar de trabajo y en grupos manipulativos”, en *Anuario de Psicología*, Vol. 36, Núm. 3, pp. 299-314.
- ROWLANDS, J. (1997). “Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo”, en León, M. (ed.). *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Colombia: Tercer Mundo Editores/Fondo de Documentación Mujer y Género de la Universidad Nacional de Colombia.
- SCHULER, S. M. Hashemi y S. Badal. (1998). “Men’s Violence against Women in Rural Bangladesh: Undermined or Exacerbated by Micro-credit Programmes?”, en *Development in Practice*, pp. 148-157.
- SCHWERIN, Edward (1995). *Mediation, citizen empowerment, and transformational politics*, Westport: Praeger.

- SECRETARÍA DE BIENESTAR (2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, México: D.O.F., 26 de junio.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2016). *Manual de Programación y Presupuesto 2016*, Anexo 2 “Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp´s)”, México: SHCP/Unidad de Política y Control Presupuestario.
- _____ (2020). *Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021*, México: SChP.
- _____ (2020). *Lineamientos de operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos*, para el ejercicio fiscal 2020, México: Diario Oficial de la Federación, 7 de abril.
- SECRETARÍA DE SALUD (2008). *Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género*, México: SS.
- _____ (2013). *Programa de Acción Específico. Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género 2013-2018. Programa Sectorial de Salud*, México, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/242387/PrevencionyAtnViolenciaFamiliardeGenero.pdf>
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2020). “Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1”, México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana/Centro Nacional de Información, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>
- SEGOB/CONAPRED/INMUJERES (2017). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Resultados sobre mujeres*, México.
- SEGOB/CONAVIM/UNAM-PUEG (2016). *El costo de la violencia contra las mujeres en México*, disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/el_costo_de_la_violencia_contra_las_mujeres_en_mexico.pdf
- SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2015). *Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres Servicio Nacional de la Mujer*, Gobierno de Chile: Ministerio de Desarrollo Social, consultado en https://www.senado.cl/site/presupuesto/2015/cumplimiento/Glosas%202015/primer_a_subcomision/21%20MIDESOL%202015/ORD.%202979%20Des.%20Social%2030%20oct.%202015/Fichas%20ex%20ante%202015/PRG2015_2_60685.pdf

- SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO (2017). *Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres*, Chile: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, disponible en https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2017/PRG2017_3_59478_2.pdf
- SEP/UNICEF. (2010). *Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México*, México: SEP/UNICEF.
- SOLÍS, R. (2008). *Violencia de género. Análisis del marco jurídico de Yucatán*, México: Instituto para la Equidad de Género en Yucatán, págs. 36-37.
- STERN, C. (2007). “Estereotipos de género, relaciones sexuales y embarazo adolescente en la vida de las jóvenes de diferentes contextos socioculturales en México”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXV, Núm. 73. México: El Colegio de México.
- UNION EUROPEA/WEGOPROYECT (s/f). “Construyendo la independencia económica: la salida de la violencia de pareja”, disponible en: <http://www.wegoproject.eu/>
- UNION EUROPEA/WEGOPROYECTO (s/f). “WeGo II – Building Economic Independence: the way out of Intimate Partner Violence”, disponible en: <https://www.wegoproject.eu/current-work>.
- VILLEGAS, M. y N. Sánchez (2013). “Dependencia emocional en un grupo de mujeres denunciantes de maltrato de pareja”, en *Textos y Sentidos*, Vol. 7, pp. 10-29.
- WEHMEYER, M., D. Mithaug y R. Stancliffe. (2003). *Theory in Self-Determination: Foundations for Educational Practice*, Springfield: Charles C. Thomas Publisher, LTD.

Siglas y acrónimos

BID.- Banco Interamericano de Desarrollo.

BIENESTAR.- Secretaría de Bienestar.

CAVI.- Centro de Apoyo a la Violencia Intrafamiliar.

CCM.- Centros Ciudad Mujer.

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.

CNEGySR.- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

CIMAC.- Comunicación e Información de la Mujer A.C.

CNDH.- Comisión Nacional de Derechos Humanos.

COFIPE.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONACYT.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

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.

CONMUJER.- Comisión Nacional de la Mujer.

DAIP.- Domestic Violence and Domestic Abuse Intervention Programs.

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.
- ENESS.-** Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.
- ENIF.-** Encuesta Nacional de Inclusión Financiera.
- ENIGH.-** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares.
- ENH.-** Encuesta Nacional de 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.
- ENVIM.-** Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres.
- 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.

- MINSAL.-** Ministerio de Salud del Gobierno de Chile.
- 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.
- PRONAM.-** Programa Nacional de la Mujer 1995-2000.
- PSDS.-** Programa Sectorial de Desarrollo Social.
- REC.-** Rigths, Equality and Citizenship Programme.
- ROCCDMX.-** Registro de las Organizaciones Civiles de la Ciudad de México.
- SCNM.-** Sistema de Cuentas Nacionales de México.
- SEDESOL.-** Secretaría de Desarrollo Social en las Entidades Federativas.
- SEDESOL.-** Secretaría de Desarrollo Social.
- SEGOB.-** Secretaría de Gobernación.
- SEP.-** Secretaría de Educación Pública.
- SESNSP.-** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- SIBISO.-** Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México.

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.

SNS.- Sistema Nacional de Salud.

SPPE.- Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

SSA.- Secretaría de Salud.

UAPVIF.- Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar.

UNAM.- Universidad Nacional Autónoma de México.

UNAVIS.- Unidades de Prevención y Atención a la Violencia Familiar.

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.

VCM.- Violencia contra las Mujeres.

VCMN.- Violencia contra las Mujeres y las Niñas.

VIF.- Violencia Intrafamiliar.

VIH.- Virus de la Inmunodeficiencia Humana.

Glosario

Agresor.- Hombre 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.

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.

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 o diseño del programa.

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.

Empoderamiento de las mujeres para una vida libre de violencias.- Proceso por medio del cual las mujeres que reciben atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF para su fortalecimiento institucional, desarrollan capacidades para transitar de una situación de violencia de género, a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que contribuye al ejercicio y goce pleno de su derecho a una vida libre de violencias.

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.

Igualdad de género.- Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar; todo ello, con el reconocimiento de las necesidades y prioridades de las personas en su diversidad.

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

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.

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 del 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.

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.

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 siguiente 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 las Violencias 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.

Violencia.- Consiste no sólo en el uso de la fuerza física, sino también en otras acciones como agresiones verbales, intimidación, restricciones a la libertad o la privación de medios para la subsistencia y el desarrollo personal.

Violencia contra las mujeres.- Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño, sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

Violencia de género.- Formas de violencia basadas en las diferencias adscritas socialmente para las mujeres y los hombres, lo cual implica que la violencia de género no tenga como únicos blancos a las mujeres o las niñas, sino también a los hombres, niños y minorías sexuales. Por ello, los ejercicios violentos de poder basados en la identidad de género o en la orientación sexual de las víctimas son clasificados en la categoría de violencia de género.

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 comunitaria.- 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, concubinatio o mantenga o haya 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.



BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

INDESOL
INSTITUTO NACIONAL DE
DESARROLLO SOCIAL