







Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana





© H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15970 México, D.F.

Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana
México, abril de 2006

Ilustración de la portada
Wilfredo Lam

Diseño de interiores
Irma Leticia Valera Jaso

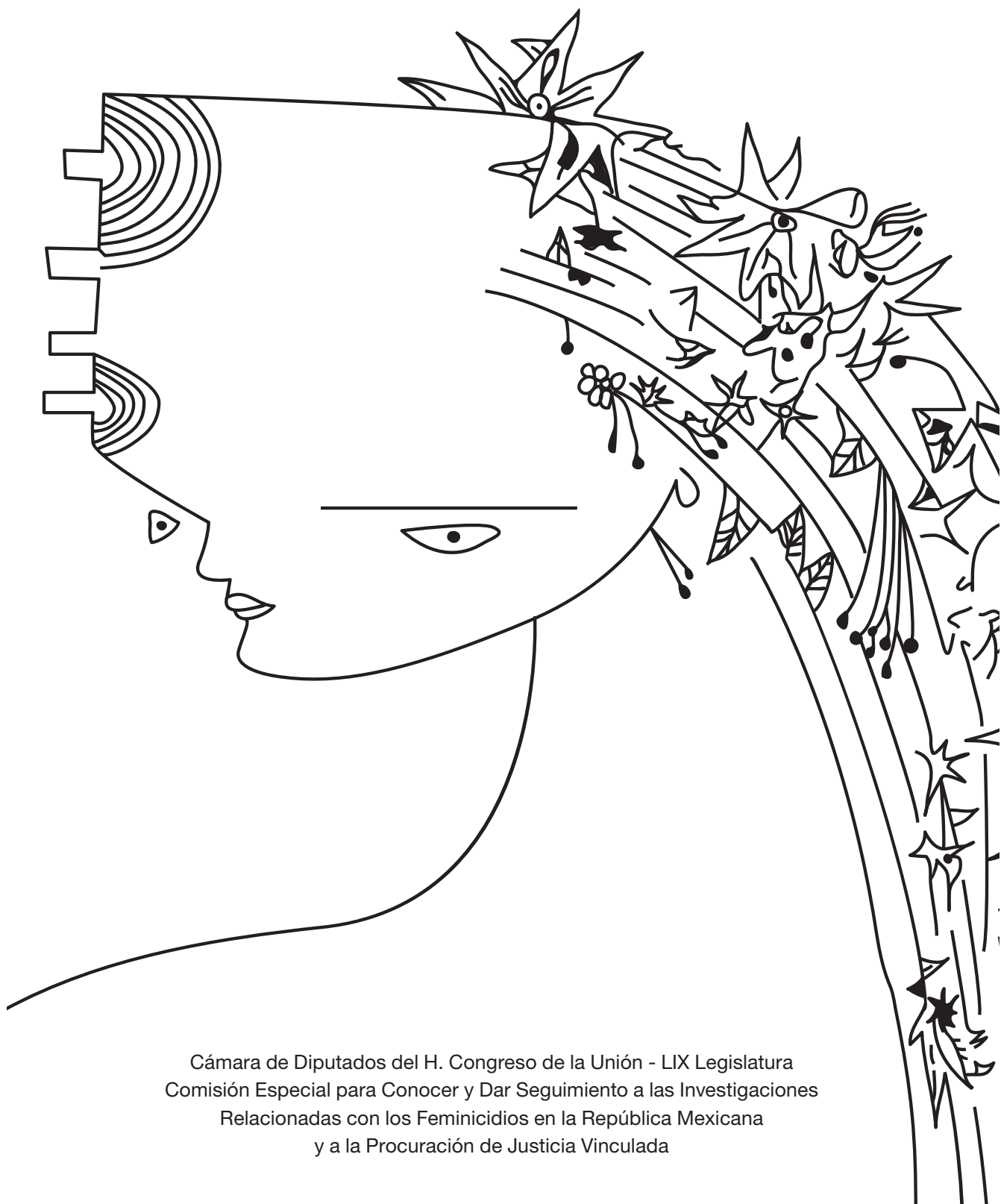
Corrección de estilo
Dolores Cordero Vázquez y Patricia Bastidas Carlos

Formación de interiores
LMT-Gráfica





Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana



Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión - LIX Legislatura
Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones
Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana
y a la Procuración de Justicia Vinculada





Junta de Coordinación Política

Dip. Pablo Gómez Álvarez
Coordinador parlamentario del Partido
de la Revolución Democrática

Dip. Emilio Chuayffet Chemor
Coordinador parlamentario del Partido
Revolucionario Institucional

Dip. José González Morfín
Coordinador parlamentario del Partido
Acción Nacional

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari
Coordinador parlamentario del Partido
Verde Ecologista de México

Dip. Alejandro González Yáñez
Coordinador parlamentario del Partido
del Trabajo

Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez
Coordinador parlamentario del Partido
Convergencia

Mesa Directiva

Presidenta
Dip. María Marcela González Salas
y Petricoli

Vicepresidentes
Dip. Heliodoro Díaz Escárraga
Dip. Álvaro Elías Loredo
Dip. Francisco Agustín Arroyo Vieyra

Secretarias
Dip. Ma. Sara Rocha Medina
Dip. Patricia Garduño Morales

Secretario
Dip. Marcos Morales Torres

Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada

Mesa Directiva

Presidenta: Marcela Lagarde y de los Ríos (PRD)
Secretaria: Lilia Aragón del Rivero (PRI)
Secretaria: Blanca Gámez Gutiérrez (PAN)
Secretaria: Beatriz Mojica Morgia (PRD)

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Sofía Castro Ríos
Diva Hadamira Gastélum Bajo
María Elena Orantes López
Esthela de Jesús Ponce Beltrán
Rosario Sáenz López
Nora Elena Yu Hernández

Partido Acción Nacional (PAN)

Rubén M. Alexander Rábago
Fernando Álvarez Monje
Irene Blanco Becerra
Blanca Judith Díaz Delgado
Ruth Hernández Martínez

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Eduardo Espinoza Pérez
Eliana García Laguna

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

María Ávila Serna

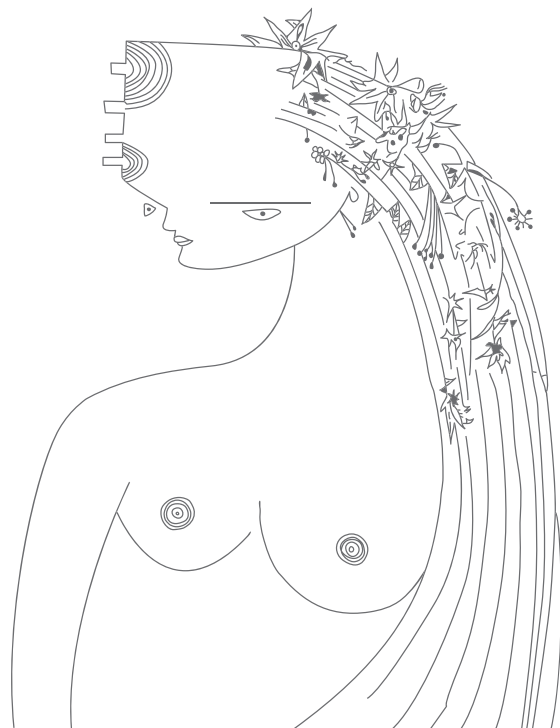
Partido del Trabajo (PT)

Juan Guajardo Anzaldúa

Convergencia

Jesús Porfirio González Schmal

Aurelia Juárez Nava, Secretaria técnica
Lic. Karla Micheel Salas Ramírez, Coordinadora de asesoras
Lic. Lorena Labastida Salazar, Asesora



por la **vida** y la **libertad**
de las **mujeres**



Participantes en la investigación

Consejo Asesor

Embajadora Aída González Martínez
Embajadora Carmen Moreno Toscano,
Instituto de Investigación Internacional
y Capacitación de las Naciones Unidas
para el Avance de las Mujeres (INSTRAW)
Lic. Teresa Rodríguez, directora de Unifem,
México
Marijke Velzeboer-Salcedo, jefa de la Unidad
para América Latina y El Caribe de Unifem

Comité Científico

Mtra. Azucena Ávila Vásquez
Dra. Norma Blazquez Graf
Mtra. Olga Bustos Romero
Mtra. Patricia Castañeda Salgado
Lic. Lucía Damián Bernal
Mtra. Teresita de Barbieri García
Mtra. Gabriela Delgado Ballesteros
Lic. Patricia Duarte Sánchez
Mtra. Paz López Barajas
Lic. Andrea Medina Rosas
Mtra. Patricia Valladares de la Cruz

Coordinación General

Periodista Sara Lovera López

Coordinadoras de las Entidades

Lic. Nahela Becerril Albarrán
Lic. Marcela Laguna
Chiapas
Josefina Chávez Rodríguez
Distrito Federal
Lic. Irma Beatriz Enciso Kuraica
Sonora
Lic. Mayela García Ramírez
Veracruz
Juliana García Quintanilla
Morelos
Lic. Elsa Alejandra Jiménez Larios
Baja California
Mtra. Miriam Martínez Méndez
Estado de México
Dra. Rosa Isela Ojeda Rivera
Guerrero
Dra. Patricia Ravelo Blancas
Chihuahua
Lic. Ma. Antonieta Vizcaíno Cook
Oaxaca

Trabajos especiales

Lic. Susana Aranda López
Lic. Ángel Ávila Ramírez
Mtra. Irma Cavazos Ortiz
Lic. Josefina Noemí Duarte Sánchez
Dra. Patricia Fernández Ham
Lic. Martha Figueroa Mier
Mtro. Francisco Javier Flores López
Lic. José Fernando Huerta Rojas
Lic. César Martínez López
Mtra. Concepción Martínez Medina
Lic. Lauda Morales Juárez
Mtra. Mercedes Olivera Bustamante
Dra. Alicia Elena Pérez Duarte
Profra. Carmen Reynoso Delgado
Lic. Clemente Ruiz Durán
Lic. Laura Salinas Beristáin
Mtra. Yamileth Ugalde Benavente
Lic. Ernesto Vanegas Valle
Lic. Bárbara Yllán Rondero

Colaboradoras

Lic. Jéssica Alarcón Ham
Lic. Ángela Alfarache Lorenzo
Mtra. Nelly Patricia Astudillo Muñoz
Lic. Luz Barón López
Mtra. Georgina Cárdenas Acosta
Lic. Teresa Banut Guerra Favela
Periodista Silvia Magally Ordoñez Sánchez
Lic. Karime Suri Salvatierra
Lic. Amalia Tinoco Fernández
Dra. Aimée Vega Montiel

Equipo de Corrección

Patricia Bastidas Carlos
Dolores Cordero Vázquez
Rosario Novoa Peniche
Amalia Rivera de la Cabada
Carolina Velázquez Vargas

Equipo Técnico

Elena Baptista González
Leticia García González
Periodista Román González López
Lorena Ruiz Mendoza



1205

niñas y mujeres fueron asesinadas
en todo el país
en 2004

4

niñas y mujeres
fueron asesinadas cada día

INEGI







más de 6000

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 6 años, 1999-2005

3

niñas y mujeres

fueron asesinadas cada día

en el Estado de México, Veracruz,

Chiapas, Guerrero, el Distrito Federal,

Chihuahua, Oaxaca, Sonora,

Baja California y Morelos







1288

niñas y mujeres fueron asesinadas
en 4 años, 2000-2003,
por homicidios dolosos y culposos
Estado de México

INEGI







1494

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 5 años, 2000-2005

Homicidios dolosos: **411**

Homicidios culposos: **1083**

Estado de Veracruz

PGJEV







1242

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 5 años, 2000-2004

Homicidios dolosos: **571**

Homicidios culposos: **671**

Estado de Chiapas

PGJECh

En los informes oficiales

no se reporta el asesinato de 21 mujeres

en Acteal en 1997,

4 de ellas, embarazadas







863

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 5 años, 2001-2005,

por homicidios dolosos y culposos

Estado de Guerrero

PGJEG







743

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 5 años, 1999-2005

Distrito Federal

Semefo







379

niñas y mujeres fueron asesinadas
en 12 años, 1993-2005,
sólo por homicidios dolosos
y sólo en Ciudad Juárez, Chihuahua
PGR







351

niñas y mujeres fueron asesinadas
en 5 años, 1999-2003,
por homicidios dolosos y culposos
Estado de Oaxaca

INEGI







260

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 10 años, 1994-2005

Homicidios dolosos

Estado de Sonora

PGJES





191

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 5 años, 2000-2004

Homicidios dolosos

Baja California

PGJEBC







125

niñas y mujeres fueron asesinadas

en 5 años, 2000-2004

Homicidios dolosos y culposos

Estado de Morelos

PGJEM







¿Quiénes eran ellas?

Las niñas y las mujeres asesinadas en México tenían distintas edades, entre ellas hay niñas y ancianas y mujeres jóvenes y mayores y adolescentes; pertenecían a todas las clases sociales y estratos socioeconómicos, aunque la mayoría eran pobres o marginales, algunas fueron mujeres ricas, de clase alta y de las élites; el abanico abarca analfabetas, con estudios básicos, otras más eran estudiantes, técnicas, universitarias, posgraduadas y con excelencia académica, aunque la mayoría tenía pocos estudios; en su relación con el o los agresores eran: desconocidas, conocidas, cónyuges, parientas y amigas; había entre ellas solteras, casadas, exesposas, unidas, novias, exnovias, hijas, hijastras, madres, hermanas, nueras, primas y suegras, vecinas, empleadas, jefas, subordinadas, estudiantes, desempleadas, prestadoras de servicios, bailarinas, maestras, meseras, modelos, actrices, burócratas, turistas, vacacionistas y transeúntes; la mayoría eran niñas y mujeres de esfuerzo, trabajadoras formales e informales; también fueron asesinadas mujeres ligadas a delincuentes; ciudadanas de a pie, activistas, políticas y gobernantes, casi todas eran mexicanas y, entre ellas, algunas tzotziles como las Lunas de Acteal, otras rarámuris, otras más nahuas; algunas eran extranjeras: canadiense, holandesa, estadounidense, salvadoreña, coreana, brasileña, guatemalteca; a la mayoría las asesinaron en sus casas y a otras no se sabe dónde pero sus cuerpos fueron hallados en la calle, en un baldío, en un camino, en una barranca, en una tienda, en una construcción, en un coche, en una cueva, en un páramo, en una carretera, en el desierto, en un río, en una casa de secuestro; algunas tenían huellas de violencia sexual, en la mayoría de los cuerpos no hay rastro; algunas estaban embarazadas; otras eran discapacitadas; algunas fueron encerradas, otras secuestradas, todas fueron torturadas, maltratadas, atemorizadas y vivieron humillaciones; unas fueron golpeadas hasta la muerte, otras estranguladas, decapitadas, colgadas, acuchilladas, balaceadas; algunas fueron mutiladas, atadas, encostaladas, empacadas, encajueladas, envalijadas, encementadas, descuartizadas, quemadas, tiradas, convertidas en despojos; todas estuvieron en cautiverio; todas quedaron aisladas y desprotegidas, aterradas, vivieron la más extrema impotencia de la indefensión; todas fueron agredidas y violentadas hasta la muerte; algunos de sus cuerpos fueron maltratados aun después de haber sido asesinadas.

La mayoría de los crímenes está en la impunidad.







“*El feminicidio* está conformado por el conjunto de hechos violentos misóginos contra las mujeres que implican la violación de sus derechos humanos, atentan contra su seguridad y ponen en riesgo su vida. Culmina en la muerte violenta de algunas mujeres. Hay infinidad de sobrevivientes. Se consuma porque las autoridades omisas, negligentes, o coludidas con agresores ejercen sobre las mujeres violencia institucional al obstaculizar su acceso a la justicia y con ello contribuyen a la impunidad. El feminicidio conlleva la ruptura del Estado de derecho ya que el Estado es incapaz de garantizar la vida de las mujeres, de actuar con legalidad y hacerla respetar, de procurar justicia, y prevenir y erradicar la violencia que lo ocasiona. El feminicidio es un crimen de Estado”.¹

“*La violencia feminicida* es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado, está conformada por el conjunto de conductas misóginas –maltrato y violencia física, psicológica, sexual, educativa, laboral, económica, patrimonial, familiar, comunitaria, institucional– que conllevan impunidad social y del Estado y, al colocar a las mujeres en riesgo e indefensión, pueden culminar en el homicidio o su tentativa, y en otras formas de muerte violenta de las niñas y las mujeres: accidentes, suicidios y muertes evitables derivadas de, la inseguridad, la desatención y la exclusión del desarrollo y la democracia”.

“*La violencia de género es la violencia misógina contra las mujeres por ser mujeres ubicadas en relaciones de desigualdad de género: opresión, exclusión, subordinación, discriminación, explotación y marginación. Las mujeres son víctimas de amenazas, agresiones, maltrato, lesiones y daños misóginos. Las modalidades de la violencia de género son: familiar, en la comunidad, institucional y feminicida*”.

¹ La categoría *feminicidio* fue desarrollada a partir del trabajo de Diana Russell y Jill Radford, expuesto en su texto *Femicide! The politics of woman killing*, Prentice Hall International, Nueva York, 1992. En castellano *femicidio* es una voz homóloga a *homicidio* y sólo significa asesinato de mujeres. En cambio, *feminicidio* –definido por Russell y Radford– es un crimen de odio contra las mujeres, es el conjunto de formas de violencia que en ocasiones concluye en asesinatos e incluso en suicidios de mujeres.





Presentación

La investigación en la política parlamentaria

La política parlamentaria de la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada –en adelante, Comisión Especial– ha tenido varios objetivos: conocer la situación del femicidio en el país, contribuir al fortalecimiento institucional para lograr una mayor incidencia en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y el femicidio. Colaborar con los otros poderes del Estado y en los tres niveles de gobierno para articular una política integral frente a la violencia contra las mujeres. Exigir el esclarecimiento de todos los casos y la justicia.

Con esa intención, la Comisión Especial promovió la colaboración con gobiernos de las entidades federativas a través de convenios y otros instrumentos. Hasta ahora se han suscrito con los gobiernos de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Sonora, Morelos, el Estado de México, Veracruz y el Distrito Federal.

La Comisión Especial propuso desarrollar políticas integrales de gobierno para enfrentar la violencia feminicida en todo el país. La Procuraduría General de la República creó la Fiscalía Especializada en Delitos Violentos contra las Mujeres, cuyo ámbito de competencia es federal, a partir de la propuesta de las comisiones especiales de las cámaras de Diputados y Senadores.

La Comisión Especial diseñó una política de investigación para generar y reunir conocimientos confiables sobre la violencia feminicida y para recibir información sobre el femicidio a través de informes oficiales de las autoridades y de otras fuentes.

Una segunda vertiente fue la investigación jurídica para elaborar una ley con perspectiva de género e incluir en la legislación todas las formas de violencia contra las mujeres. Se trata de una ley que incluye una política integral marco, de nivel federal, para enfrentar la violencia contra las mujeres y garantizar el derecho humano de las mujeres a una vida sin violencia. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia permitirá a las entidades



federativas tener un referente para avanzar en su legislación y diseñar su política. En el ámbito nacional será factible articular la política federal, estatal y municipal.

Los resultados de ambas líneas de investigación se presentan a la Cámara de Diputados, a las organizaciones civiles y a las autoridades y se difunden a través de publicaciones, foros y seminarios.

Los materiales reunidos por los equipos de investigación, así como documentos, material gráfico, libros y revistas, además de una bibliografía reunida por la Comisión Especial, forman el acervo con el que se creó el Archivo del Femicidio. Contiene, además, los documentos oficiales de respuesta de todas las autoridades, el seguimiento de prensa, así como materiales entregados por organizaciones civiles. Está digitalizado, accesible para investigaciones académicas y legislativas.

Mediante un contrato de comodato, el Archivo del Femicidio está a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Investigación sobre la violencia feminicida

En cumplimiento de su mandato, la Comisión Especial realizó esta investigación para conocer el número de mujeres y niñas asesinadas en el país, así como las causas y las condiciones de la violencia feminicida y la procuración de justicia vinculada.

La investigación fue realizada por un equipo conformado por cuatro o cinco investigadoras en cada entidad federativa –seleccionadas por su comprensión y conocimiento del tema, su capacidad académica o periodística–; un comité científico formado por especialistas en género; un consejo formado por las representantes de los organismos de la Organización de las Naciones Unidas dedicados al adelanto de las mujeres; un equipo administrativo, y una coordinadora nacional de la investigación. Todas bajo la supervisión de la Mesa Directiva de la Comisión Especial.

Como es evidente, esta no es una investigación académica como se hubiera realizado por un equipo universitario. Es una investigación organizada, reordenada, sistematizada por académicas reconocidas, con trayectoria en investigación con perspectiva de género y con obra publicada. Las integrantes del Comité Científico son: demógrafas, abogadas, psicólogas, trabajadoras sociales, antropólogas, sociólogas, filósofas de la ciencia y geógrafas.

En cada entidad la investigación fue desarrollada por quienes conocían o habían dado seguimiento a la violencia feminicida. Entre ellas hay periodistas, mujeres participantes en organizaciones civiles y redes de defensa de los derechos humanos de las mujeres, creadoras de instituciones, centros de ayuda, consejeras de institutos, consultoras y asesoras de diversos organismos, así como académicas de distintas profesiones y comunicólogas. Todas han realizado en





su campo investigaciones e intervenciones y se han destacado en acciones civiles o de gobierno.

Unas y otras pertenecen a diversas expresiones políticas, algunas son partidistas, otras más forman parte de reconocidas redes feministas nacionales e internacionales de defensa de los derechos de las mujeres. De manera diversa, son reconocidas por su conocimiento y su compromiso con la causa de los derechos humanos de las mujeres. Para seleccionarlas se hicieron consultas con universidades, organizaciones de mujeres y feministas, redes civiles, institutos de las mujeres y con gobiernos de las entidades federativas.

El trabajo del equipo local de las investigadoras consistió en solicitar, en nombre de la Comisión Especial, la información requerida de manera directa en instituciones de gobierno, recopilar materiales, elaborar la información, investigar datos, consultar archivos, realizar el seguimiento periodístico, entrevistar autoridades, jueces y personas de organizaciones civiles, así como sistematizar, organizar la información, interpretarla y realizar el análisis de acuerdo con el proyecto de investigación. Finalmente, cada equipo redactó borradores de informes de la entidad federativa investigada.

El Comité Científico tuvo a su cargo elaborar la metodología y los instrumentos técnicos para la investigación, así como brindar asesoría a los equipos locales de investigación. Cada integrante del Comité asesoró, de manera personalizada, a los equipos locales. Además, el Comité elaboró pautas para el análisis, revisó y corrigió todos los trabajos, los cuales pasaron por la corrección de estilo a cargo del equipo de apoyo técnico.

Se realizaron cuatro reuniones nacionales con las coordinadoras de los equipos de cada entidad federativa, el Comité Científico, la coordinadora nacional y diputadas de la Mesa Directiva de la Comisión Especial.

La información

A pesar de haber recabado información oficial, prevalece la confusión y la falta de información básica; no hay correspondencia entre las cifras oficiales de diversas instituciones, de organizaciones civiles y de la prensa. Hay la incertidumbre respecto a identidad de los restos de las víctimas y sobre la situación de parientas desaparecidas. Hay desesperación, enojo, incredulidad y desconfianza en las autoridades y las instituciones ante la impunidad. Es preciso que las mujeres, la ciudadanía y las instituciones, tengan acceso a información veraz, por eso se propone la creación de un sistema de información oficial de la violencia contra las mujeres y del feminicidio.

La Comisión Especial analizó la incidencia gubernamental en la procuración y administración de justicia, la prevención y atención de la violencia de género, en particular, la que culmina en homicidios de niñas y mujeres.



La información ha sido cotejada con cuidado, los resultados son parciales y queda la mayor parte de las entidades federativas por investigar, así como un universo de factores por considerar. Con todo, la Comisión Especial estima que este trabajo es un aporte inédito. Nunca antes se había realizado una investigación en México sobre la violencia feminicida en diversas entidades del país.

Se requieren más esfuerzos gubernamentales locales, estatales y federales y, sobre todo, académicos: de las universidades y centros de investigación, para dar cuenta de manera interdisciplinaria de la complejidad de la violencia feminicida, y con ello contribuir a erradicarla, a partir de conocimientos científicos sólidos y una visión democrática.

Los resultados de la investigación confirman que hay violencia feminicida en el país. La exigencia de acabar con los asesinatos de niñas y mujeres y con la impunidad en Ciudad Juárez y Chihuahua, condujo a distintas redes civiles y académicas a reconocer, denunciar e informar sobre la violencia feminicida en otras entidades federativas.

Por eso, la Comisión Especial planteó el feminicidio como un problema nacional y en su investigación buscó información de todo el país a través de las secretarías de Gobernación, Seguridad Pública, Salud, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República. Para dar seguimiento a las denuncias, solicitó a las procuradurías de las entidades federativas, de manera reiterada, entre 2004 y 2005, información sobre el número y el tipo de homicidios de mujeres. Finalmente, requirió información oficial a la Conferencia Nacional de Procuradores, en Mérida, en noviembre de 2005.

Los resultados fueron heterogéneos. Algunas procuradurías respondieron tras varias solicitudes con datos no elaborados, ni siquiera desglosados por sexo, algunas no separaron las cifras de homicidios culposos y dolosos o incluso de accidentes y suicidios. La Comisión no recibió en todos los casos la suficiente información para saber con claridad y certeza cuántas mujeres habían sido víctimas de homicidios dolosos. A pesar de haberlo solicitado, tampoco recibió información sobre el perfil de las víctimas o de los homicidas, sobre los crímenes, sus antecedentes y la situación actual de los procesos.

Se solicitó información sobre quejas por violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como programas para atender y prevenir la violencia a los institutos de las mujeres, a las comisiones estatales de derechos humanos y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las comisiones estatales de derechos humanos y los institutos de las mujeres respondieron que su desconocimiento se debía a que el tema no forma parte de sus funciones. La intención era conocer si los institutos de las mujeres —encargados de promover la política de género de manera transversal en el gobierno y de impulsar el adelanto de las mujeres— habían reaccionado ante los homicidios de niñas y mujeres y si los incluían en la violencia de género contra las mujeres. De acuerdo con su mandato de impulsar el programa contra la vio-





lencia, se indagó sobre el diseño y la puesta en práctica de políticas de gobierno transversales con perspectiva de género y sobre su intervención para prevenir los homicidios de niñas y mujeres.

La mayor parte de los institutos presenta debilidad institucional, con raquíticos presupuestos, falta de formación profesional y, en consecuencia, su incidencia se reduce a algunas acciones sobre la violencia doméstica, familiar y sexual. Algunos de ellos se limitan a realizar campañas de sensibilización sobre la violencia. Sólo un instituto, el de Nuevo León, entidad que no fue parte de esta fase de la investigación, realizó un informe sobre homicidios de niñas y mujeres en esa entidad.

La Comisión Especial pidió informes a las comisiones estatales de derechos humanos sobre su intervención por ser instituciones defensoras de los derechos humanos. Respondieron que no daban cuenta sobre los homicidios de niñas y mujeres porque sólo actúan ante la violación de los derechos humanos por parte de la autoridad. La Comisión Especial realizó una reunión nacional y les planteó que la violencia feminicida se configura con la reiterada violación de los derechos humanos de las mujeres y con la violencia institucional sobre las víctimas, implícita en la impunidad. El gran número de casos no resueltos y el escaso acceso de las mujeres a la justicia no han sido considerados por dichas comisiones como asunto de su competencia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la que hubo varias sesiones de trabajo, tampoco proporcionó información sobre la violencia feminicida en el país.

Se solicitó información al Poder Judicial para conocer si ha sistematizado los procesos de delitos contra las mujeres y, en particular, contra la vida de las mujeres. Las respuestas fueron diversas ya que la mayoría de los tribunales sostuvieron que no tenían desglosada la información como la requería la Comisión Especial; algunos contestaron que no podían dar la información porque podría interferir en los procesos. En cambio, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México aceptó colaborar en la investigación y algunas magistradas diseñaron el instrumento que respondieron juezas y jueces. Los tribunales de Veracruz, el Distrito Federal y Guerrero dieron informes sobre los procesos.

Ante la escasa respuesta, la ausencia de explicaciones complejas sobre las causas y la problemática vinculada con los homicidios y la impunidad, y las interpretaciones predominantemente criminalísticas, la Comisión Especial solicitó presupuesto para realizar una investigación sobre violencia feminicida en el país. Se aprobó en el presupuesto federal una cantidad reducida en relación con la propuesta inicial.

Tras una serie de dificultades, dio inició la investigación en abril de 2005. Como no era posible abarcar todo el país y había la urgencia de tener resultados para realizar propuestas y acciones parlamentarias, se escogieron diez entidades. Para seleccionar las entidades se consideró un conjunto de criterios



con fines comparativos y comprobatorios del enfoque con el que se abordó el problema, para conocer la magnitud de los homicidios de niñas y mujeres en las condiciones específicas en cada entidad, y develar las causas sociales de la violencia feminicida a fin de contribuir a delinear vías y mecanismos que debe utilizar el Estado mexicano conducentes a su eliminación.

Se escogieron entidades con diferentes tipos y grados de desarrollo para dar cuenta de la relación entre desarrollo económico, social, educativo y cultural o de las mujeres y la violencia de género. Entidades con grados diversos de conflictividad social, cohesión social y cultural, y participación ciudadana y política, así como entidades en las que hay altos rangos de inseguridad y prevalecen formas de violencia derivadas de enfrentamientos entre la delincuencia y las autoridades. De acuerdo con los criterios planteados, la selección fue la siguiente:

- a) Denuncia o solicitud de intervención a la Comisión Especial por instituciones de gobierno o por organizaciones de la sociedad civil.
- b) Entidades de las fronteras Norte y Sur: Baja California, Sonora, Chihuahua, Quintana Roo y Chiapas.
- c) Entidades del centro del país: el Distrito Federal, el Estado de México y Morelos.
- d) Entidades con alto, medio y bajo índice de desarrollo y de desarrollo de género.
- e) Entidades pluriétnicas: Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Chiapas.

Por ello, de acuerdo con datos de la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática forman parte de esta primera fase de estudio sólo algunas de las entidades con alto número y tasa de homicidios de niñas y mujeres que para 2004 ocuparon los siguientes lugares, entre todas las entidades federativas:

Oaxaca, el segundo lugar; el Estado de México, el tercero; Guerrero, el cuarto; y Baja California y Chihuahua, el sexto.

Fueron incluidas entidades que por su número y su tasa ocuparon lugares medios en la escala nacional:

El Distrito Federal, el séptimo; Morelos, el undécimo; Sonora, el décimo tercero; Chiapas, el décimo séptimo; y Veracruz, el décimo octavo.

De todas se recibió denuncia y solicitud de intervención por parte de redes civiles.

En la investigación se comprobó que en todas las entidades de la república se presentan alarmantes expresiones de violencia de género contra las mujeres, y aun los gobiernos que reconocen la necesidad de enfrentarla están rebasados. Las acciones son débiles y no abarcan al conjunto del gobierno federal, estatal o municipal; sólo están dirigidas de manera parcial y con baja incidencia a atender casos de violencia familiar, algunas muertes evitables por enfermedades, y hay acciones incipientes y desarticuladas en la capacitación de algunas autoridades.





Se investigó de manera directa a:

- a) Los ejecutivos estatales, los institutos de las mujeres, las procuradurías estatales de justicia, y a autoridades estatales y municipales para obtener acceso a información oficial sobre los homicidios de mujeres y los procesos judiciales subsecuentes; detectar las políticas de gobierno, la elaboración del presupuesto y el uso de recursos para enfrentar la violencia contra las mujeres y abatir los homicidios de niñas y mujeres; conocer del estado de la procuración y la administración de justicia, así como del acceso de las mujeres a la justicia, en particular en los casos de niñas y mujeres asesinadas.
- b) Los congresos estatales, para dar cuenta del estado de la legislación en materia de derechos humanos de las mujeres, las iniciativas legislativas y las acciones parlamentarias sobre la violencia de género contra las mujeres, en particular frente a la violencia feminicida.
- c) Los tribunales estatales y del Distrito Federal de justicia para conocer del estado de los procesos judiciales y la situación de acceso de las mujeres a la justicia y de familiares de víctimas de la violencia feminicida.
- d) Las organizaciones civiles y las instituciones académicas para recabar el seguimiento de las desapariciones y los homicidios de niñas y mujeres, así como del acceso a la justicia, y para dar cuenta del compromiso de organizaciones civiles en la denuncia y la acción ciudadana en la resolución de los casos y en el enfrentamiento del problema. Se investigó también el quehacer y el aporte realizados por universidades y otras instituciones académicas en la investigación teórica y empírica de la violencia contra las mujeres y en el apoyo a la comunidad y la solución del problema. Se recopiló una bibliografía y una base documental que sustenta la información oficial, las acciones de organizaciones civiles y las recomendaciones.
- e) Se hizo un seguimiento hemerográfico para conocer la investigación periodística, la difusión y el tratamiento de los crímenes contra niñas y mujeres, ya que el papel de los medios ha sido primordial tanto por dar a conocer los hechos, como por el seguimiento de acciones gubernamentales y sociales ligadas a ellos. Más aún, los medios en general y la prensa en particular fueron analizados como fuente de información y por su contribución para crear representaciones ideológicas sobre la violencia feminicida que abarcan, desde descripciones apegadas a los hechos, hasta ensayos literarios fantasiosos convertidos en noticia o explicación acuciosa.

Periodistas y artistas han creado discursos y una estética para representar y denunciar la violencia y exigir justicia. Con ello han contribuido a desarrollar local e internacionalmente estereotipos de víctimas y asesinos, discursos e interpretaciones variadas sobre las causas, las formas y los tipos de violencia, y han creado una mitología contemporánea ligada



a la novela negra, presentada y tomada como si se tratara de estudios e investigaciones periodísticas objetivas apegadas a los hechos.

Además de recopilar información, las investigadoras la elaboraron a partir de datos inconexos e insuficientes y tuvieron el cometido de dar cuenta del grado de comprensión, el conocimiento, la perspectiva y la calidad profesional con que las autoridades enfrentan la problemática a partir de las respuestas y el trato que dieron a la realización de esta investigación.

La violencia contra las mujeres y la perspectiva de género

La presente investigación tiene como base teórica la perspectiva de género, que explica la violencia de género y la violencia feminicida, ambas, mecanismos de poder y dominación, producto de los contenidos patriarcales de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el Estado.

El conjunto de amenazas, agravios, maltrato, lesiones y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres, constituye la violencia de género.

La situación se agrava cuando la violencia de género y todas las otras formas de violencia social, económica, jurídica, judicial, cultural y política contra las mujeres son toleradas y fomentadas, e incluso no son consideradas como violencia ni como un problema social, se naturalizan y se normalizan, o se les convierte en hechos extraordinarios e inabordables; no se crean mecanismos ni se impulsan procesos para erradicarlas.

La violencia contra las mujeres es consustancial a la opresión de género en todas sus modalidades: discriminación, inferiorización, desvalorización, exclusión, segregación, explotación y marginación, entre otras. Es un mecanismo político de dominio entendido como control y supremacía natural de los hombres y de las instituciones que implica la sujeción y subordinación, el castigo, el daño y, en el extremo, la eliminación de las mujeres.

La causa estructural de la violencia de género es la desigualdad entre hombres y mujeres. Las mujeres permanecen en una situación de subordinación, desigualdad y discriminación de género en relación con los hombres, en la sociedad y en el Estado.

Como mecanismo de supremacía, la violencia de género contra las mujeres es un derecho social y cultural consuetudinario y, parcialmente, también es un derecho legal, por lo que los hombres se mantienen como sujetos de dominio. La sociedad justifica el uso de la violencia por los hombres para dominar a las mujeres y sostener su jerarquía, su poder autoritario y sus privilegios y ventajas sociales, económicas y políticas de género. Así, la violencia de género es fuente de poder y prestigio sexual, social, institucional, económico, cultural y político para los hombres. El machismo misógino es valorado en diversas actividades y ámbitos como un atributo concomitante a la condición genérica





masculina, vínculo de complicidad entre los hombres en los pactos patriarcales para la exclusión y la subordinación de las mujeres.

Esta condición política de género vulnera los derechos humanos de las mujeres en cuanto a la seguridad, la libertad y la igualdad, y las coloca en desventaja vital, poniendo en riesgo su integridad y su vida.

Las instituciones sociales privadas y públicas, legales e ilegales, las familias, las comunidades y las instituciones de la cultura, educativas, religiosas, artísticas, deportivas, políticas, así como los medios de información y comunicación, contribuyen a naturalizar y a perpetuar este sistema de dominación-subordinación.

La violencia ligada a la condición de género abarca a todas las mujeres en grados diferentes, está presente a lo largo de la vida y en los ámbitos público y privado; el daño se incrementa al coincidir tipos y grados de violencia ligados a otras formas de violencia y opresión de las mujeres como las de edad, etnia, clase y grupo socioeconómico, situación educativa, condición sexual, condición de salud y capacidad, estado civil y estado legal; por ello, a la síntesis de todas las formas de violencia la llamamos violencia de género contra las mujeres.

La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad –comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales– y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales y políticas androcéntricas y de jerarquía de género, y al no dar garantías de seguridad a las mujeres.

Mientras mayor es el contenido patriarcal de la sociedad, la entidad o la comunidad, menor es el desarrollo de las mujeres y menor su condición ciudadana y su participación democrática. A inequidades de todo tipo corresponde una mayor inequidad de género y, como la desigualdad y la injusticia generan violencia, mayor es la violencia contra las mujeres.

En las entidades y regiones con mayor inequidad en el desarrollo, contraste social, conflictividad, delictividad y mayor ausencia del Estado, se crea mayor inseguridad y condiciones de riesgo para la violencia de género y la violencia feminicida, caracterizada por situaciones de poder total, de tal manera que la vida queda en riesgo. El feminicidio es su expresión.

Diversas formas de violencia de género suceden cuando las mujeres se encuentran solas con el agresor, quien automáticamente hace uso de su jerarquía y su poder de género, y se vale de la desprotección de género de la víctima. En muchos casos de feminicidio, esta forma de exclusión social, que puede ser momentánea, deja en condiciones de total indefensión a las mujeres, incluso a aquellas que por su condición de clase u otras condiciones sociales o culturales no están sujetas a violencia directa cotidiana. Por eso, es evidente que el núcleo de la violencia feminicida está en el género.

En territorios y espacios sociales en que prevalecen la inseguridad urbana o rural, diurna y nocturna, formas de convivencia social conflictiva o delictiva, estructuras más jerarquizadas y patriarcales y una cultura autoritaria,



despótica y violenta, se da con mayor impunidad la violencia de género de los hombres contra las mujeres.

Al mismo tiempo, en espacios de apariencia pacífica y segura y de convivencia social armónica se producen múltiples tipos y formas de violencia contra las mujeres que ni siquiera son percibidas como tales. Son silenciadas, guardadas en secreto y enfrentadas mediante fórmulas de arreglo entre particulares, atención psicológica sólo de las víctimas, y prácticas religiosas o mágicas. Reacciones como éstas se dan tanto en la sociedad como en instituciones gubernamentales que deberían reconocer el carácter social de la violencia y su índole delictiva.

La actuación discrecional e ilegal gubernamental contribuye a la ruptura del Estado de derecho y conduce al incremento de la violencia contra las mujeres por el desbordamiento de las instituciones de la sociedad y del Estado. Esta ruptura se presenta tanto en situaciones de aparente normalidad como en situaciones de violencia armada, insurrección, represión, guerra y terrorismo, o cuando prevalecen formas delictivas de desarrollo económico y convivencia social. La ilegalidad conlleva al aumento de la violencia contra las mujeres y se asienta en la corrupción de autoridades policiacas y funcionarios, y su colusión con la delincuencia.

Confirmaciones de la investigación

En México hay feminicidio. No se respeta el derecho de las niñas y las mujeres a una vida libre de violencia.

Los homicidios de niñas y mujeres son un problema grave e inadmisibles. Son parte de la violencia feminicida como culminación de la violación de sus derechos humanos y evidencian la ruptura del Estado de derecho en nuestro país.

Cada vez con mayor frecuencia se conocen crímenes atroces contra niñas y mujeres de todas las edades en diversas entidades de la república y, a pesar de ello, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales no han diseñado una política integral para enfrentarlos y para abatir la impunidad que los caracteriza. Autoridades de rangos distintos demeritan los homicidios de mujeres al comparar su número, menor al de hombres; los desvalorizan con actitudes misóginas, acusan a las víctimas y no trabajan con profesionalismo en su esclarecimiento.

Ni las desapariciones ni los asesinatos ni la impunidad son identificados como un grave problema nacional, tampoco se reconoce la responsabilidad del gobierno en los sucesos y su erradicación no es un eje prioritario de la política de desarrollo social y de la gobernabilidad.

Los atentados contra la vida de las niñas y las mujeres no se dan en el vacío. Suceden en un entramado social de tolerancia y fomento a la violencia de género cotidiana, misógina y machista, contra niñas y mujeres. Los homicidios son su consecuencia y suceden tras procesos vitales marcados por la insegura-





ridad y por escaladas de violencia, y situaciones extremas que culminan en muertes violentas. La muerte, en muchos casos, no ha sido límite para el daño. Aun después de haber sido asesinadas, sus cuerpos son objeto de agresión.

La violencia no termina ahí, las sobrevivientes y las familias de las víctimas son objeto de violencia institucional en el ámbito de la justicia.

Así como incontables víctimas habían denunciado violencia en su contra ante autoridades que no la consideraron un riesgo para la vida y no asumieron su responsabilidad para evitarla, un número alarmante de casos no son esclarecidos, no se llega a la verdad, los agresores no son sancionados y no hay justicia. Por el contrario, la falta de profesionalismo de los funcionarios, el trato discriminatorio, incluso el encubrimiento a los agresores o la complicidad con ellos, prevalecen en la procuración de justicia. La corrupción hace inconfiables para la ciudadanía a las instituciones en general y no hay mecanismos eficientes para exigirles el cumplimiento de sus obligaciones.

Eliminar la violencia feminicida y todas las formas de violencia contra las mujeres obliga a reorientar tanto el desarrollo como la democracia. Los homicidios de niñas y mujeres son la expresión intolerable de múltiples formas de exclusión, discriminación, explotación y también de variadas formas de violencia. Los homicidios suceden como parte de una compleja estructura social basada en la dominación genérica de las mujeres. Por ello, enfrentar un problema de esta magnitud exige revisar el sentido de la sociedad mexicana, así como los modos de convivencia, la cultura y el orden legal.

Los resultados de la investigación permiten comprobar que la violencia es compleja y multifactorial; se debe a la articulación sinérgica de un conjunto de procesos que es preciso tomar en cuenta para diseñar la política capaz de eliminar la violencia.

En todas las entidades investigadas se comprobó que la violencia imperante se recrudece en condiciones de menor desarrollo social de las mujeres; es mayor en las mujeres no escolarizadas o menos escolarizadas, pero las mujeres con mayor educación no están exentas de vivir violencia. La violencia se agrava en condiciones sociales permanentes o temporales de exclusión, ciudadanía débil o falta de ciudadanía de las mujeres.

En todos los casos investigados se corroboró que la violencia feminicida es el extremo, la culminación de múltiples formas de violencia de género vividas por las víctimas e imperantes en su comunidad. La mayor parte de las niñas y mujeres victimadas habían vivido previamente múltiples atentados contra sus derechos humanos. En sus comunidades hubo tolerancia e impunidad de la que son responsables las instituciones de los tres niveles de gobierno. Todos los procesos ligados a la búsqueda de justicia han sido vividos con impotencia por la ciudadanía que no encuentra cauce para la exigibilidad de sus derechos, como lo demuestran las acciones de organizaciones civiles y de familiares de las víctimas, así como de redes de defensa de los derechos humanos, quienes no han recibido la respuesta obligada a sus exigencias.



La violencia feminicida se produce en las entidades de estudio, porque prevalece en ellas una organización social genérica jerárquica de supremacía e inferioridad que crea desigualdad de género entre hombres y mujeres; por la exclusión o exposición de niñas y mujeres a poderes opresivos personales, sociales e institucionales; y por la tolerancia y aceptación de hombres machistas y misóginos, incluso de quienes delinquen y no son sancionados.

La impunidad derivada de la inacción del Estado constituye violencia institucional producto de omisión, negligencia o complicidad de las autoridades con los agresores. También existe la impunidad que se debe a la permanencia de estructuras estatales que perpetúan la desigualdad entre los géneros y no reconocen ni garantizan los derechos de las mujeres.

La violencia feminicida se debe a la omisión del Estado en la preservación, la garantía, la tutela y el impulso de los derechos humanos de las mujeres. Se debe, asimismo, a la inexistencia de una política de Estado para impulsar el desarrollo social de las mujeres y la vigencia de sus derechos humanos. Se concreta en la debilidad de las parciales, incipientes y débiles acciones inconexas de atención a las mujeres sin metas concretas y sin sentido de erradicación de las causas que generan la violencia.

La violencia feminicida se reproduce al no dar tratamiento de delito a la violencia contra las mujeres incluso por quienes deben perseguir y juzgar. En ese sentido, por la ausencia del Estado de derecho ya que, aun cuando varias formas de violencia contra las mujeres son delitos, no se considera delito violentar a las mujeres.

Los hombres violentos gozan de la complicidad no necesariamente concertada, pero ideológica y políticamente activa, entre autoridades y delinquentes.

Las mujeres víctimas de delitos reciben un trato discriminatorio, misógino y vejatorio por parte de las instituciones encargadas de procurar justicia, lo que constituye violencia institucional y contribuye a la impunidad. Hay diversas formas de maltrato y de injusticia enmarcadas como abuso de autoridad: por omisión, comisión, negligencia, corrupción y colusión con el agresor.

Las mujeres no son sujetas de derecho ni consideradas como ciudadanas, por ello, las autoridades que deben procurar justicia proceden en muchos casos como cómplices de los agresores, al actuar contra la seguridad, la dignidad y los intereses de las mujeres.

La hegemonía de una cultura patriarcal legitima el despotismo y el trato cruel, sexista –machista, misógino, homófobo y lesbófobo–, alimentado por el clasismo, el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación.

En síntesis, en México hay varias dimensiones en la ruptura del Estado de derecho en relación con las mujeres. La legalidad no aplica para las mujeres. Y, al fracturarse el Estado de derecho por la delincuencia, las organizaciones criminales imponen mecanismos violentos y la violación a los derechos humanos de las personas y la legalidad. Las instituciones son rebasadas, por obsolescen-





cia de la ley y sus procedimientos de aplicación. En la convivencia impera la ilegalidad en ámbitos y actividades diversas y las mujeres, en previa desventaja de género, quedan en mayor riesgo.

En situaciones de polarización o de jerarquización social, se propician la exclusión y la subordinación, tanto como la supremacía y la violencia contra las mujeres. La violencia irrumpe con fuerza como mecanismo reproductor de esta situación y de las otras formas de supremacía masculina basadas en la edad, la clase, el grupo socioeconómico, étnico, cultural, educativo, deportivo o político.

En la investigación se comprobó que hay feminicidio cuando se priva de la vida a una mujer por su condición de género mediante actos de misoginia; los homicidios dolosos constituyen feminicidio. Y queda la interrogante de saber cuáles y cuántos de los homicidios culposos también constituyen delitos de feminicidio.

Como la violencia feminicida se conforma por procesos sociales complejos de diversas formas de violencia, se investiga cada feminicidio, desde los homicidios dolosos o culposos, y los accidentes, hasta los suicidios de las mujeres, en el entendido de que las condiciones que las condujeron a quitarse la vida fueron situaciones previas de privación humana, violencia o falta de oportunidades. Se incluyen en la violencia feminicida otras muertes evitables de las mujeres, un gran número de ellas resultado de la desatención, el maltrato o la desvalorización de la vida de las mujeres.

La investigación comprobó el aumento de la violencia de género contra las mujeres y, en ese marco, el de la violencia feminicida. Hay una relación entre homicidios dolosos y culposos, suicidios, muertes maternas y muertes por enfermedades como el cáncer cérvico-uterino y mamario. Hay entidades que presentan altas tasas en varios de estos indicadores de seguridad, violencia, y desarrollo.

En 1980 las tasas más altas de homicidios dolosos y culposos predominaron en el Centro y Sur de la república. Para 1990 continuaron en el Centro y el Sur. La tasa de algunos estados del Norte, como Chihuahua, fue en aumento. Para el año 2000 las entidades que tuvieron una alta tasa de homicidios de mujeres abarcaron el Centro, el Sur y el Norte. En 2002 se ubicaron en el Sur y en el Norte, como en Chihuahua, que entonces ocupó el segundo lugar. En 2004 disminuyó la tasa de homicidios y Chihuahua ocupó el sexto lugar, al pasar la tasa de 4.5 a 2.8.

En términos generales, a pesar de que desde 2004 ha disminuido la tasa de homicidios de mujeres en algunas entidades, en otras se mantiene, y en algunas aumenta. Sin embargo, en 2004 fue alarmante el aumento de homicidios de mujeres.

Creencias y prejuicios enfrentados al realizar la investigación

Diversas expresiones ideológicas explican la violencia y los crímenes contra las niñas y las mujeres y se caracterizan por desconocer la condición histórica de



las mujeres y los hombres; otras más naturalizan y normalizan la violencia; y otras, la atribuyen a cualquier condicionamiento, menos al género.

Interpretaciones diversas son elaboradas y difundidas a través de los medios, el cine, la literatura, la música, en ámbitos científicos, de divulgación de la ciencia, religiosos e incluso jurídicos. Autoridades, familiares e incluso mujeres víctimas de la violencia y una parte de la opinión pública, se nutren de esos discursos y a la vez los nutren, para interpretar la violencia contra las mujeres y los homicidios de niñas y mujeres.

Más aún, hay una hipótesis del Instituto Nacional de las Mujeres emanada de la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres que considera al adelanto de las mujeres como causa de violencia. Mayor educación, ingresos propios o mayores ingresos, trabajo formal o informal propio, actividades individuales o contar con apoyos sociales o gubernamentales, conducen a las mujeres a vivir violencia porque los hombres se sienten humillados ante el desempleo, la marginación y la falta de oportunidades y de políticas públicas a su favor. Esta hipótesis no considera como parte del problema la conformación violenta de los hombres y su conservadurismo de género. Hay quienes solicitan acciones afirmativas para los hombres, presupuestos especiales o la creación de institutos y programas para ellos.

Se presume también que las mujeres fronterizas trabajadoras de comercios, maquilas, bares y restaurantes, están emancipadas y los hombres resienten su cambio de comportamiento.

Entre las explicaciones en boga se considera la frontera, la migración y la industria como causantes de la violencia. Son las condiciones de migración precaria, desordenada e ilegal las que conllevan formas de violencia, tanto en la expulsión como en la recepción, en la migración interna y hacia los Estados Unidos. La industria maquiladora genera trabajo sin derechos laborales y desvaloriza a las mujeres quienes, sin defensa y representación sindical, quedan en desamparo frente a la patronal. Una frontera por sí misma no genera violencia, siempre y cuando prevalezca en ella la convivencia legal. Sin embargo, se comprobó en la investigación que los puntos fronterizos del Norte y del Sur en los que no prevalece el Estado de derecho, grupos de la delincuencia organizada que trafican con personas, armas, dinero, drogas y mercancías diversas, y se dedican a la explotación sexual de niñas y mujeres, y a la pornografía, imponen la ilegalidad y la violencia a toda la sociedad. En esas condiciones, la situación de riesgo de las mujeres se agrava.

Las condiciones de precariedad, ilegalidad y abuso en que se da la migración interna e internacional ponen a las mujeres en situación de riesgo. El desarraigo, la dependencia de sus parientes o cónyuges, y de las mafias de tráfico de personas que incluyen a funcionarios de migración y traficantes, las colocan en una situación de indefensión y abuso. En Chiapas, por ejemplo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, para el control laboral, por cada diez hombres que ingresan al país sólo una mujer es registrada como jornalera y, al mismo





tiempo, se reconoce que las acompañantes constituyen 16 por ciento de los inmigrantes; es decir, como en otros temas, hay un subregistro de las mujeres, sus hijas e hijos. Y, al mismo tiempo, un número importante de homicidios de mujeres en los registros de muertes violentas aparecen con identidad desconocida, lo que hace suponer que se trata en algunos casos de migrantes que entraron al país de manera ilegal por la frontera. La migración ilegal de niñas y mujeres está asociada con la explotación sexual infantil y la prostitución forzada.

En Tijuana en la ruta de tránsito hacia Calexico, se ha documentado un sitio en el que las mujeres son violadas como *pago* para pasar la línea. Ahí hay un árbol en el que quedan como trofeos los calzones de las víctimas.

La migración de niñas y mujeres a Ciudad Juárez está asociada al trabajo en la industria maquiladora de exportación así como en el sector informal, el comercio y los servicios cuyas condiciones de falta de derechos laborales se añan con el desarraigo, la falta de inserción comunitaria y la precariedad, y las colocan en condiciones de mayor indefensión y de riesgo.

La migración y el contagio de VIH / sida y otras enfermedades de transmisión sexual (ETS) por parte de los hombres, hicieron que en 2004, Baja California presentara la tasa de mortalidad más alta por VIH / sida. Dobló la media nacional. Veracruz presenta la segunda tasa más alta de mortalidad de mujeres por VIH / sida y en Morelos es una de las principales causas de muerte.

La mayoría de las autoridades consideran que estas causas y formas de violencia social son irremediables, que van con el desarrollo y el crecimiento o con la migración considerada incontenible y caótica. Se plantea también que el tejido social está roto y hay que repararlo, cuando el tejido social es el producto de esta forma depredadora de desarrollo económico social que expulsa a millones de personas que migran en las peores condiciones y se asientan de manera marginal en zonas sin seguridad ni servicios urbanos, en asentamientos marginales e ilegales.

Otra creencia consiste en plantear que las mujeres son la causa de la violencia, que es provocada por su dedicación a la prostitución, a actividades de servicio sexual aunque sean niñas o adolescentes, o por la infracción de normas sociales, territoriales, horarias, estéticas, de comportamiento y morales. Las víctimas son consideradas propiciatorias. Al naturalizar la prostitución y la pornografía no se les concibe como formas de violencia de género que colocan a las mujeres como entes cosificadas al servicio sexual de otros, sin ciudadanía. En esa situación quedan expuestas a formas incrementadas de violencia y riesgo para su vida.

En numerosos medios y en la opinión de autoridades circula la idea de que las mujeres que viven en la ilegalidad propician la violencia y son culpables de haberla recibido. No se analiza que las variadas formas de ilegalidad en que vive la mayor parte de las mujeres en México las colocan en desventaja y en riesgo y que dicha ilegalidad es idónea para que las mujeres sean violentadas en el ámbito familiar y doméstico o comunitario, privado y público, por quienes se relacionan, no con ciudadanas, sino con seres sin ciudadanía.



En algunas interpretaciones académicas, periodísticas o institucionales que no se apoyan en la perspectiva de género, se omite del análisis la condición de género, en particular, en los casos de niñas y mujeres asesinadas y de los agresores. En cambio, se atribuye a la condición de clase la causa directa de la violencia. No se analiza que se trata de niñas y mujeres violentadas hasta la muerte, generalmente por hombres poderosos, debido a su supremacía de género. No se considera a unas y otros a través del género sino sólo del sexo, es decir, de su identidad sexual tomada sólo como un dato. En otros casos, se considera la condición de género y se atribuye a los hombres, por naturaleza, la violencia, y a las mujeres, la condición natural de víctimas.

En la mayor parte de las explicaciones de las autoridades y en los medios de información se argumenta que los asesinatos de niñas y mujeres tienen su origen en la fragmentación del tejido social, la pobreza y la marginación, o que se deben a los grupos delictivos y a las mafias, al narcotráfico o al narcomejido, al tráfico de órganos, y a la situación fronteriza de la ciudad. Tal como se argumenta, al invisibilizar la problemática de género que ha sucedido en Ciudad Juárez. Fenómenos que, en efecto, favorecen no sólo la violencia contra las mujeres sino otras formas de violencia. Pero no son la única causa de dicha violencia. Se obvia que la mayoría de los agresores son hombres que han violentado y asesinado a niñas y mujeres en su mayoría familiares o conocidas y que en menor número eran desconocidas para ellos.

En consecuencia, se desconoce que siempre que un hombre mata a una mujer, además de las ventajas en el momento del homicidio, se impone al extremo la jerarquía de género con posiciones de supremacía e inferioridad. Uno es el poderoso con derecho a la violencia y la otra es la carente de poder siquiera para defenderse; en la indefensión, atemorizada, es convertida en objeto de maltrato y colocada en desventaja de género. El esquema de poder de género está presente aun en los casos de mujeres homicidas que han actuado con misoginia, supremacía y ventaja sobre otras mujeres.

También se engloba a la violencia contra las mujeres en la violencia social como si fuera idéntica a cualquier otra, o como si en ella estuviera su causa. Se lleva cada caso al terreno casi descriptivo de reacciones psicológicas, como si las reacciones fueran la causa. Se extiende la creencia de que quienes violentan a las mujeres son enfermos mentales, psicóticos, alcohólicos, satánicos, y quienes lo hacen con menor saña, son justificados por ser sólo celosos, malhumorados, decepcionados o traicionados por las mujeres. En ellos, la violencia es sólo el castigo al mal proceder de las mujeres. La emoción violenta del agresor es atenuante en el delito de lesiones en Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Morelos y Oaxaca.

La ley permite la violencia familiar al grado de que la violencia sexual no está incluida en la violencia intrafamiliar en Baja California, Estado de México, el Distrito Federal, Morelos, Oaxaca y Veracruz. En cambio, la violencia sexual sí forma parte de la violencia familiar en Sonora, Chihuahua, Chiapas y Guerrero.





Es evidente también, que en siete entidades investigadas la ley protege al agresor a costa de la víctima al considerar la emoción violenta como atenuante de homicidio cuando es cometido por parientes o cónyuges. Se considera el matrimonio como cese de la acción penal para el delito de estupro en varias entidades; los límites de edad de las víctimas considerados para el delito de estupro implican, además, el reconocimiento legal del matrimonio infantil en un escala de 12 a 18 años, en todas las entidades investigadas.

En los casos de violencia contra mujeres que subvierten el orden social, legal o moral, se disminuye la responsabilidad del victimario y se considera culpable a la víctima. Hay quienes reclaman justicia para las buenas mujeres asesinadas. En cambio, las otras no merecen ser consideradas víctimas como las primeras por su falta de calidad moral. Y, en este sentido, además de creencias, prejuicios e ideologías está la ley. En varios códigos y normas se establece la honorabilidad de las mujeres como un requisito para la conformación del delito y su consideración como víctimas del mismo. En el delito de estupro en Veracruz y en Sonora, se requiere que la mujer víctima viva honestamente.

Todas las interpretaciones que invisibilizan o culpabilizan a las mujeres de la violencia de la que son víctimas tienen un contenido ideológico patriarcal machista y misógino. Incluso se expresan en lenguajes despectivos, crueles y sensacionalistas y, al dar a conocer los hechos, desmerecen el problema, lo desvirtúan, y desvalorizan no sólo a las mujeres víctimas, sino a todas las mujeres.

Algunas alternativas a la violencia feminicida

La Comisión Especial considera que deben enfrentarse las causas de la violencia contra las mujeres en diversas esferas: social, económica, educativa, cultural, jurídica, judicial y política. Cada esfera está enlazada con las demás, todas interactúan, pero presentan especificidades y una relativa autonomía.

Hay varias esferas sociales cuya transformación es fundamental para eliminar riesgos a las mujeres y abatir las condiciones que las colocan en situación de desventaja y, en su mayoría, con necesidades insatisfechas, escaso acceso al desarrollo y una vida caracterizada por la precariedad, la privación humana, la desventaja social y el riesgo.

La sociedad mexicana está conformada en sus diversos territorios e historias, estilos y tradiciones, por formas de organización social de género caracterizadas por contenidos patriarcales que aseguran poderes, ventajas, privilegios, oportunidades, recursos y bienes a los hombres y colocan a las mujeres en una situación de dependencia y supeditación respecto de los hombres y de las instituciones. La sociedad de antemano jerarquiza y coloca a los hombres en condiciones de supremacía y a las mujeres inferiorizadas en posiciones de dependencia y subordinación. Mantener esta jerarquía genérica implica un



engranaje muy fino que abarca desde la sociedad hasta el Estado, la cultura, las mentalidades y la política.

En el plano de la cultura, las ideologías y creencias, el lenguaje, los usos, las costumbres y tradiciones, los contenidos educativos y de los medios, así como diversas expresiones artísticas, normalizan este injusto orden social. En el ámbito de las mentalidades se producen formas de aceptación, interpretaciones y valores que hacen creer a mucha gente que el segundo lugar de las mujeres, la falta de oportunidades, la minoría numérica y política, la exclusión de las mujeres de actividades, espacios y poderes, así como la asignación obligada a las mujeres de actividades, funciones, papeles de cuidado y servicio, son propias de su sexo. Se cree también, que las actitudes discriminatorias y misóginas, los malos tratos y la violencia contra las mujeres, son inevitables y necesarios.

En México, la política de desarrollo carece de una visión transversal de género. Por eso, el cambio indispensable consiste en impulsar el desarrollo social para el avance económico, social, educativo y cultural de las mujeres como género. Sin embargo, como el desarrollo de las mujeres no es autónomo, lograrlo implica transformar el modelo de desarrollo social del país y generar condiciones que concurran en la eliminación de la desigualdad, con metas concretas. A mayor desarrollo de las mujeres, mayor ciudadanía, mejora su posición social, aumenta el respeto a sus derechos, lo que se traduce en su empoderamiento y disminuye el riesgo de ser violentadas.

Pero es indispensable reconocer que aun con el adelanto social de las mujeres es necesario que en el entorno social prevalezca el desarrollo de las personas con quienes ellas se relacionan, sus redes sociales y sus comunidades. Por ello, un principio ético práctico, individual y colectivo, debe ser el esfuerzo común por la sustentabilidad del desarrollo social equitativo.

Estos cambios impactan la esfera social, pero no son suficientes. Mujeres con acceso al desarrollo, incluso con sus necesidades básicas satisfechas, participación y reconocimiento, mujeres con mayor potencia de género, también son víctimas de violencia y de femicidio. En su ámbito de vida en algunas relaciones como las conyugales, están sometidas a formas de discriminación, maltrato y subordinación, lo que las pone en riesgo. Todas las mujeres están en riesgo en espacios públicos peligrosos por el hecho de ser mujeres, porque hay hombres que las consideran objeto de su violencia y el Estado no garantiza condiciones de seguridad para su vida.

Por eso es imprescindible la transformación de la esfera social, privada y pública, de tal forma que se establezcan normas, relaciones y prácticas que conduzcan a la igualdad entre mujeres y hombres.

Pero eso no basta, es preciso transformar la esfera de la justicia, desde las instituciones sociales hasta las instituciones del Estado, a partir del principio del derecho universal a la justicia y, en ese sentido, eliminar la legitimidad de la injusticia social e institucional hacia las mujeres. La igualdad y la verdadera procuración de justicia ante cualquier tipo de violencia y discriminación, permi-





ten desmontar los mecanismos y los principios de la diferencia sexual convertida en justificación del trato discriminatorio y hostil hacia las mujeres.

Transformar la experiencia de las mujeres con la justicia, a través de la verdadera aplicación de la ley y la reparación del daño, genera confianza de las mujeres en la legalidad y en las instituciones, desalienta la discriminación y la violencia y reeduca tanto a las víctimas y a los agresores, como a quienes procuran justicia. Al atender de manera justa a las mujeres y esclarecer cada atentado contra su vida y cada homicidio, se transforman los principios mismos de la justicia y se elimina la impunidad que agravia a las víctimas y a la sociedad.

La democracia requiere la participación de las mujeres sin exclusión ni discriminación. Conforme las mujeres participan con voz propia en la conducción de sus propios intereses, se produce el real empoderamiento genérico y las mujeres logran convertir sus necesidades en intereses y sus intereses pueden convertirse en intereses colectivos. Ese cambio permite que las mujeres se opongan a la violencia ejercida en su contra y la coloquen como una prioridad pública y política. Al hacerlo, crean mecanismos para prevenirla, exigen la responsabilidad social y del Estado para reparar el daño y para convertirla en atentado social y en delito.

La interdicción de la violencia se logra al transformar las mentalidades y las instituciones, que deben erradicar de sus prácticas los prejuicios misóginos y la discriminación, para poder garantizar con eficacia la seguridad, la integridad, la dignidad y la libertad de las mujeres como bienes por tutelar y derechos que han de sustentar.

Colocar la violencia como problema social y su eliminación como prioridad política, desalienta a los agresores y genera solidaridad social e institucional con las mujeres. Ese viraje empodera a las mujeres, genera en ellas seguridad para impedir y repeler agresiones, elimina riesgos y convierte el ejercicio de la violencia contra las mujeres en una experiencia peligrosa para los agresores y para las autoridades omisas y negligentes. Entonces es posible abatir la violencia institucional, comunitaria, familiar y feminicida.

Cuando la igualdad es sólo un principio legal contemplado en el artículo 4º constitucional que la garantiza de manera positiva, y en el 1º constitucional que reconoce el derecho a la no discriminación de manera no afirmativa, prevalece el abuso basado en la desigualdad y, con ello, la opresión de las mujeres. Se trata de la contradicción entre la igualdad jurídica y la real desigualdad social de género.

El resto de la Constitución no ha sido reformado con perspectiva de género y mantiene un contenido androcéntrico y excluyente de las mujeres. A pesar de ello se cree que la igualdad ante la ley está vigente, lo que crea social y culturalmente una confusión, una falsa conciencia: el problema del velo de la igualdad consistente en la creencia en que prevalece la igualdad entre mujeres y hombres aunque unas y otros constaten de manera permanente que no es así.



Se cree también que las mujeres somos ciudadanas por la vigencia del derecho al voto durante más de 50 años. Desde esa óptica se limita la ciudadanía de las mujeres a un derecho, el cual, por otra parte, no es pleno. Algunas leyes reglamentarias, como la del Trabajo, reconocen algunos derechos puntuales para situaciones específicas de las mujeres.

Cuando la igualdad es enunciada de manera aislada y fragmentaria se produce una confusión frente a un sujeto jurídico masculino presente en el resto de la norma. Y, a pesar de la creencia en la neutralidad del sujeto y la afirmación de que aun cuando las mujeres no estén enunciadas, deben darse por incluidas, es evidente que todo el discurso se caracteriza por un lenguaje sexista y excluyente, invisibilizador o desvalorizador de las mujeres. Las mujeres no pueden estar subsumidas en la condición masculina del sujeto omnipresente. No hay transversalidad en materia de género en la Constitución ni en otras normas y, por ello, las mujeres quedan expuestas a una doble discriminación: en la sociedad y en el Estado, también en su dimensión y configuración jurídica.

La ciudadanía de las mujeres deberá ser plena, o no será. No basta con que se precise en el artículo 4º que “hombres y mujeres son iguales” y que en el 1º se establezca el derecho a la no-discriminación. Tampoco bastaría con traducir la Constitución a un lenguaje incluyente de género. Es imprescindible introducir una reforma jurídica integral a la Constitución para que en la materia de cada título y cada artículo, lo enuncie y lo establezca. Es impostergable emprender esta reforma en las constituciones de todas las entidades federativas. A partir de ese marco habrá que ajustar también los códigos civiles y penales, los códigos de procedimientos, las leyes reglamentarias y las normas administrativas.

La reforma jurídica democrática de género precisa, por tanto, del principio de equidad para asegurar la transversalidad de la igualdad. En ese sentido, la equidad consiste en reconocer derechos específicos de las mujeres para eliminar, de manera simultánea, la opresión de género sobre las mujeres y la supremacía y los privilegios de género de los hombres, así como su estructuración en el Estado.

Las formas específicas de opresión y de supremacía de género en un Estado de derecho verdaderamente democrático, deberían constituir delitos.

Por ello, es prioritario el reconocimiento jurídico de los derechos humanos de las mujeres, los cuales deben ser parte del texto constitucional.

Algunas víctimas de la violencia feminicida

Lydia Cacho, de 42 años, clase media, feminista, defensora de los derechos de las mujeres y periodista, fue secuestrada durante 20 horas por cinco hombres policías judiciales de Puebla, tres en el mismo vehículo y dos en otro que los escoltaba, quienes la trasladaron por tierra, de Cancún (Quintana Roo) a la





ciudad de Puebla. Antes de llegar a su destino cambiaron a dos policías hombres por policías mujeres. En el trayecto Lydia Cacho no recibió atención médica, fue incomunicada, intimidada, atemorizada y amenazada con ser violada, desaparecida y asesinada.

Lydia Cacho había recibido meses atrás amenazas de muerte por su labor de protección a la seguridad y a la vida de mujeres en el refugio a su cargo. Es inexplicable su secuestro si se considera que estaba custodiada por agentes de la PGR debido a un exhorto realizado por la Cámara de Diputados, en el que se exigieron medidas cautelares, desde marzo de 2005.

Como periodista realizó una investigación y denunció en el libro *Los demonios del edén* a una banda internacional de explotación sexual de niñas y niños y mostró la probable implicación de un empresario con la pornografía infantil. El empresario, coludido con el gobernador del estado de Puebla, la procuradora de Justicia de la entidad, y la jueza, la acusó por calumnia y difamación. En supuestas grabaciones de llamadas telefónicas entre el gobernador y el empresario se pone de manifiesto la complicidad entre ambos, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla y el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla en la captura, el secuestro, las agresiones y la acusación a Lydia Cacho, así como la supuesta implicación de ambos en la explotación sexual de niñas y en la corrupción.

Es evidente que Lydia Cacho ha sido víctima de violencia de género, síntesis de diversas modalidades y tipos de violencia: sexual, psicológica, física, institucional y feminicida. Continúan las violaciones a sus derechos humanos y a sus garantías individuales, así como al marco jurídico federal y del estado de Puebla. Lydia Cacho es sobreviviente de feminicidio. El acoso no ha cesado y su vida sigue en riesgo.

Éricka Peña Coss, joven de 19 años, de clase media, en Monterrey, Nuevo León, al parecer durante una tentativa de homicidio, fue presuntamente torturada y herida de gravedad con un martillo y con arma blanca por su exnovio, quien, además, solo, o en complicidad con alguien más, asesinó por estrangulamiento y a cuchilladas a dos de los hermanos más pequeños de Éricka: una niña de tres años y un niño de siete.

Éricka, su hermana y su hermano fueron víctimas de violencia de género: psicológica, física, familiar y feminicida, caracterizada, en este caso, por la celotipia y una extrema crueldad que culminó con el homicidio de dos niños y daños y lesiones a Éricka, quien, además de haber presuntamente vivido la violencia de los homicidios, fue ella misma víctima de violencia. Es una sobreviviente de feminicidio.

Brisa Díaz Ayala, mujer de 30 años, pobre, a los 25 años fue violada y apunhalada diecisiete veces por su novio, quien la arrojó a un lote baldío envuelta en una cobija, creyendo que estaba muerta. Este es uno de los casos que permitieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerar como delito la violación entre cónyuges.



Brisa Díaz Ayala fue víctima de violencia de género: sexual, física, psicológica, familiar y feminicida. Es sobreviviente de feminicidio.

Laura N., joven de 20 años, con dos meses de embarazo, obrera, pobre, al ir a su trabajo, fue asesinada por estrangulamiento tras haber sido atada, amordazada y violada; su cuerpo, semidesnudo, fue arrojado en una construcción abandonada. Las autoridades exigieron dinero a los familiares de Laura para llevar a cabo los trámites y entregar los restos de la joven.

Laura N. fue víctima de violencia de género: sexual, física, psicológica, feminicida e institucional por cohecho, negligencia, maltrato del cuerpo y por la incompetencia de las autoridades para esclarecer el crimen.

En los últimos seis meses han sido asesinadas y sus cuerpos han aparecido en la vía pública, en Chimalhuacán, Estado de México, cinco mujeres, trabajadoras, pobres, cuyas edades están entre los 15 y los 24 años: Laura N., Aideth Valdez Solana, de 19 años; Victoria González González, de 16 años; Janet Moreno Santiago, de 15 años; fueron previamente violadas. No se reporta violación en los casos de Inés Martínez Fuentes, de 19 años, y Diana Nayeli Gaona, de 24 años. Ante las supuestas semejanzas entre las mujeres asesinadas, algunas autoridades plantean la estereotipada hipótesis de un asesino serial y tienen un detenido tras el intento de violación de una mujer, a quien consideran presunto responsable de los cinco asesinatos. El director de Seguridad Pública se declaró incompetente por falta de recursos y de personal capacitado para esclarecer los homicidios y solicitó a la PGR la atracción de los casos.

Yahaira Cosme López, de cuatro años de edad, fue encontrada en la vía pública, dentro de una mochila, el 4 de agosto de 2004, en Hermosillo, Sonora. Fue asesinada a golpes y su cuerpo presentaba señas de maltrato anterior. La niña había estado bajo tutela del DIF durante un año por maltrato de su madre y su padre, quienes recibieron capacitación en la Escuela para Padres y fueron dados de alta. Tres meses después de que Yahaira fue reintegrada a su familia, fue asesinada y sus padres se encuentran prófugos.

Yahaira fue víctima de violencia de género: física, psicológica, familiar e institucional. Ninguna autoridad asume la responsabilidad sobre el hecho. Yahaira fue víctima de feminicidio.

La desaparición y el asesinato de la niña Airis Estrella Enríquez Pando, de siete años, tras haber sido raptada y violada, la aparición de su cuerpo en un tambo cubierto con cemento, y el de la niña Anahí Orozco Lorenzo, de diez años de edad, se sumaron a los cientos de mujeres y niñas asesinadas durante trece años en Ciudad Juárez. Los casos tuvieron lugar con unos días de diferencia en la misma semana de mayo de 2005. Ambas niñas fueron víctimas de violencia de género: sexual, física, psicológica, familiar y feminicida.

Aun cuando ha pasado un año, ha habido avances en la procuración estatal de justicia. Se dictó auto de formal prisión a cuatro presuntos homicidas, uno de ellos confeso de raptó, violación, tortura, asesinato y ultraje del cuerpo sin vida de Airis Estrella, por parte de los cuatro. En el caso de Anahí, su her-





mana, de 4 años de edad, ratificó ante el juez a su padre como responsable del homicidio.

El enojo y la exigencia de fin al feminicidio se expresaron de diversas maneras. Diputadas y senadoras de las comisiones especiales exigieron explicaciones al secretario de Gobernación, y ante su silencio, solicitaron una reunión con el presidente de la república. Un año después, no han recibido todavía fecha y hora de la cita.

Reflexiones en torno a la violencia feminicida

Nuestra sociedad y las instituciones del Estado constituyen, todavía, el entramado social, normativo y político que tolera, permite y contribuye a la persistencia de la violencia contra las mujeres.

Sociedad y Estado son, al mismo tiempo, los espacios en que avanzan fuerzas de cambio y se llevan a cabo procesos y acciones alternativas para dismantelar las condiciones propicias a la violencia de género. En ese sentido, la sociedad avanza en ámbitos cada vez mayores, en la transformación de algunas características de las relaciones de género, las prácticas y las normas sociales, las concepciones del mundo y de la vida acordes con principios de igualdad entre mujeres y hombres y de libertad, también de las mujeres.

El Estado en su conjunto ha avanzado menos que la sociedad. Requiere una profunda reforma democrática con perspectiva de género que erradique el androcentrismo de sus instituciones, de las leyes y de la relación con la sociedad, y permita su transformación en un potente garante del marco legal, de las acciones y las vías equitativas para garantizar las libertades y la vigencia de los derechos sociales, sexuales, políticos y culturales. En síntesis, de los derechos humanos de mujeres y hombres en condiciones de igualdad. Se trata de configurar una verdadera política de Estado solidaria con las mujeres.

Urge un nuevo contrato social de género, en la sociedad y en el Estado, y entre la sociedad y el Estado, para construir las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. La igualdad de género requiere la participación plural y creativa de todos los protagonistas sociales y políticos, en particular de las mujeres, y una profunda transformación cultural libre, capaz de convertir la legitimidad de la violencia contra las mujeres y la violencia como atributo de género de los hombres, en algo ajeno a las mentalidades, los valores y las normas, atentatorio de las relaciones de convivencia.

Para contribuir con mayor incidencia a las transformaciones mencionadas es necesario reconocer la violencia de género como un obstáculo al desarrollo y a la democracia, y un atentado a las mujeres, y emprender una verdadera política de Estado que permita generalizar los avances sociales de género y armonizarlos en el Estado mismo.



Es urgente reconocer la violencia feminicida como un gravísimo problema que atenta contra la vida de las mujeres, crea una situación de inseguridad generalizada para las mujeres en la convivencia social, fractura el Estado de derecho y coloca al país fuera de la vía del desarrollo con democracia.

Un país en el que las mujeres no tienen seguridad ni en su casa ni en los espacios públicos y en el que están expuestas de manera cotidiana a formas amenazantes de violencia no es un país democrático, porque no se respetan los derechos humanos. Es un país en el que priva la simulación al exigir a las mujeres rendimiento económico, social, cultural y político como si estuvieran en condiciones de igualdad, y como si la violencia no se cerniera de manera permanente sobre ellas.

La simulación se extiende al Estado al pretender que la ciudadanía de las mujeres está vigente y éstas gozan de derechos que, en la práctica, no son exigibles; porque la ley es injusta con las mujeres al tratarlas como objeto de uso y no como sujeto de derecho, al no considerar como delitos todas las formas de violencia; al atenuar la violencia contra ellas si está precedida por emoción violenta del agresor o es justificada por la falta de honorabilidad o las faltas a la moral por parte de la víctima; al considerar a las mujeres culpables o provocadoras de los delitos que se cometen contra ellas; y al llamarlas a la conciliación con los agresores aun cuando está en riesgo su integridad y su vida. La simulación se produce porque la ley no se aplica por igual y prevalece la injusticia hacia las mujeres.

Un país en el que un gran número de homicidios de mujeres queda en la impunidad por discriminación institucional o que impide a las mujeres acceder a la justicia, es un país donde hay violencia institucional contra las mujeres. Dicha violencia se produce intencionalmente cuando se trata a las mujeres como ciudadanas de segunda y con prejuicio, así como cuando las instituciones son desbordadas por su atraso, por su falta de profesionalismo o de recursos, por su incapacidad o por corrupción e implicación delictiva.

Hay simulación y violencia institucional que contribuyen a generar impunidad cuando el Gobierno de México acepta la presencia de relatoras y relatores internacionales y no cumple con las recomendaciones que le han sido hechas desde 1998, para enfrentar la violencia de género y los asesinatos de niñas y mujeres. Algunas de las recomendaciones nacionales e internacionales hechas al Gobierno de México y que siguen sin cumplirse son las siguientes:

- ▷ *Recomendación 44/98 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ombudsman: Mireille Roccatti. 15 de mayo de 1998.*
- ▷ *Informe relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de*





- Derechos Humanos*. Derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de las desapariciones y las ejecuciones sumarias. Relatora especial: Sra. Asma Jahangir. Organización de las Naciones Unidas. 25 de noviembre de 1999.
- ▷ *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia, la impunidad*. Independencia de los magistrados y abogados. Organización de las Naciones Unidas. Relator especial: Sr. Dato'Param Coomaraswamy. 24 de enero de 2002.
 - ▷ *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatora especial: Marta Altolaguirre. 17 de marzo de 2003.
 - ▷ *Muertes intolerables / Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*. Amnistía Internacional-México. Directora: Irene Khan. 11 de agosto de 2003.
 - ▷ *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Jefe de Misión: Edgardo Buscaglia. Noviembre de 2003.
 - ▷ *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ombudsman: José Luis Soberanes. Noviembre de 2003.
 - ▷ *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Representante: Anders Kompass. Diciembre de 2003.
 - ▷ *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y Respuesta del Gobierno de México*. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 32º periodo de sesiones. 10-28 de enero de 2005.
 - ▷ *Desapariciones y homicidios de un gran número de mujeres y niñas en México*. Comité de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Relatora especial: Ruth-Gaby Vermot-Mangold. 12 de mayo de 2005.
 - ▷ *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer*. Informe de la relatora especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y Consecuencias. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Relatora especial: Yakin Ertük. Marzo de 2006.



Con esa visión crítica y con responsabilidad, la Comisión Especial ha realizado un conjunto de acciones articuladas en el ámbito de su competencia para contribuir a erradicar la violencia contra las mujeres, en particular la violencia feminicida, y garantizar la vigencia de los derechos humanos de las mujeres, así como el acceso de las mujeres a la justicia.

Proyecto de Decreto de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La segunda línea de investigación sobre la violencia feminicida fue la investigación jurídica emprendida por el trabajo articulado de tres comisiones de la Cámara de Diputados: la Comisión de Equidad y Género; la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias; y la Comisión Especial de Femicidio. Este esfuerzo legislativo culminó en la aprobación del Proyecto de Decreto de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante Ley), que, desde su nombre, plantea un cambio epistemológico y ético.

No se trata de una ley contra la violencia, sino de una ley que garantiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Hasta ahora la violencia contra las mujeres había quedado subsumida, en distintos ordenamientos jurídicos en nuestro país, en la legislación sobre violencia familiar y violencia sexual. La elaboración de la Ley General se corresponde con el marco conceptual y teórico de la investigación sobre la violencia feminicida. Enfoca desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres, la violencia contra las mujeres y su erradicación. Enuncia distintos tipos de violencia: violencia de género, violencia familiar, violencia en la comunidad, violencia institucional y violencia feminicida. Se define la violencia feminicida como el conjunto de condiciones sociales y experiencias violentas que concluyen en el homicidio de mujeres o en la tentativa de homicidio, y se tipifica el feminicidio como delito especial contra la vida de las mujeres, no sólo como el homicidio de una mujer, sino como el homicidio de mujeres por el hecho de serlo, en un orden social de géneros discriminatorio y producto de violencia misógina. Al sancionar a las autoridades por violencia institucional, incluye en el mismo ordenamiento las responsabilidades de la comunidad, del agresor y de las instituciones en el feminicidio.

La Ley General contiene los fundamentos de una política gubernamental y de Estado para garantizar a las mujeres una vida sin violencia. Se trata de una política integral que articula a los tres niveles de gobierno con la obligación de organizarse para prevenir, atender, perseguir, sancionar, procurar justicia y finalmente erradicar la violencia contra las niñas y las mujeres. Se concreta en un sistema nacional con el fin de erradicar la violencia con un enfoque de derechos humanos y ciudadanía de las mujeres. En él cada nivel y cada instancia tienen funciones puntuales que cumplir y acciones concretas destinadas a





enfrentar la violencia contenidas en el Programa para la Prevención y Atención de las Víctimas de Violencia, con normas de observancia obligatoria, así como para la procuración de justicia, que incluye órdenes de protección a las víctimas y las normas para el funcionamiento del sistema de refugios.

Con el fin de crear mecanismos eficaces para enfrentar el incremento de la violencia de género y, en particular, de la violencia feminicida, se crea la *alerta de violencia de género*, mecanismo que obliga a la ejecución de una política integral de acciones conjuntas de emergencia de los tres niveles de gobierno en un territorio específico, eficaces para abatir el feminicidio y lograr el restablecimiento del Estado de derecho.

La Ley General recoge esta perspectiva para dar respuesta jurídica a la gravísima situación de violencia e impunidad, como queda establecido en algunos de sus artículos:

Artículo 16. *Violencia en la comunidad:* Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

Artículo 18. *Violencia institucional:* Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Artículo 19. Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Artículo 20. Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de Gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige.

Artículo 21. *Violencia feminicida:* Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Artículo 22. *Alerta de violencia de género:* Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

Por la vida y la libertad de las mujeres
Diputada Dra. Marcela Lagarde y de los Ríos





Introducción

Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada tiene como tarea dar cuenta del estado que guardan las investigaciones relacionadas con la violencia feminicida y la procuración de justicia en el país.¹

En la presente Legislatura, por la persistencia de los homicidios de mujeres, así como por la información de homicidios en otras entidades de la República, se decidió transformar a la Comisión Especial emanada de la LVIII Legislatura e incluir el mandato de conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con la violencia feminicida y la procuración de justicia en todo el país.

La Comisión Especial solicitó a las procuradurías de justicia, a los institutos de las mujeres y a las comisiones de derechos humanos de todas las entidades federativas información sobre muertes violentas y homicidios contra mujeres.

La Comisión Especial recibió las primeras respuestas de las instituciones durante el segundo semestre del 2004. Los datos proporcionados no fueron suficientes para explicar y conocer el número de homicidios contra mujeres a causa de la violencia feminicida, ni el estado de las investigaciones, y tampoco el estado de la procuración de justicia en cada caso.

Ante esta lamentable situación, la Comisión Especial presentó ante el pleno de la H. Cámara de Diputados un proyecto de Investigación sobre Violencia Feminicida en 10 entidades de la República Mexicana, con el objetivo de realizar un diagnóstico de la violencia feminicida, a través de una investigación rápida, científica, integral y con perspectiva de género.

Para la selección de las entidades federativas a investigar se tomaron en cuenta cuatro criterios:

¹ Por acuerdo de la Junta de Coordinación Política fue aprobada su creación en votación económica el 18 de marzo del 2001.



1. El número de homicidios dolosos contra las mujeres reportado en los informes presentados ante la Comisión Especial en el 2004.
2. El análisis realizado por la Comisión Especial tuvo como punto de partida las condiciones sociales de las mujeres en las distintas entidades federativas, con base en el Índice de Desarrollo Humano, el índice de Desarrollo Relativo al Género, y el Índice de Potenciación de Género, así como los grados de exclusión, discriminación, marginación de las mujeres, así como de la gobernabilidad relativa al género.
3. Las denuncias recibidas en la Comisión Especial presentadas por organizaciones civiles, mesas interinstitucionales, partidos políticos o reportes académicos respecto a la violencia contra las mujeres, los homicidios de mujeres y la impunidad que los caracteriza.
4. La situación geográfica, social, política y cultural de las entidades federativas.

Las 10 entidades seleccionadas fueron: Baja California, Chihuahua, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz.

Se analizaron en la investigación los informes de las procuradurías generales de justicia; la situación jurídica de las mujeres y las reformas legislativas; las políticas gubernamentales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género contra las mujeres; la percepción social de la inseguridad de las mujeres en cada entidad federativa, así como la participación ciudadana, tanto en la denuncia de la violencia como en el enfrentamiento de la impunidad.

Se consideró también la condición específica de cada una de las entidades investigadas.

La violencia feminicida es una categoría que define las diversas formas de violencia contra las niñas y las mujeres que implican la violación de sus derechos humanos y concluyen en el homicidio de algunas de ellas. La violencia feminicida incluye la violencia institucional conformada por los actos u omisiones institucionales que atentan contra la vida y la integridad de las mujeres.

Por consiguiente, la investigación registró también la intervención gubernamental para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia feminicida.

El eje de la investigación es el homicidio, en particular, el homicidio doloso contra mujeres.² Además de la información oficial proporcionada por las instituciones del gobierno y del Poder Judicial relativas a los homicidios de mujeres y a la procuración de justicia, se investigó la información de la prensa escrita y la proporcionada por organizaciones de mujeres que les han dado seguimiento.

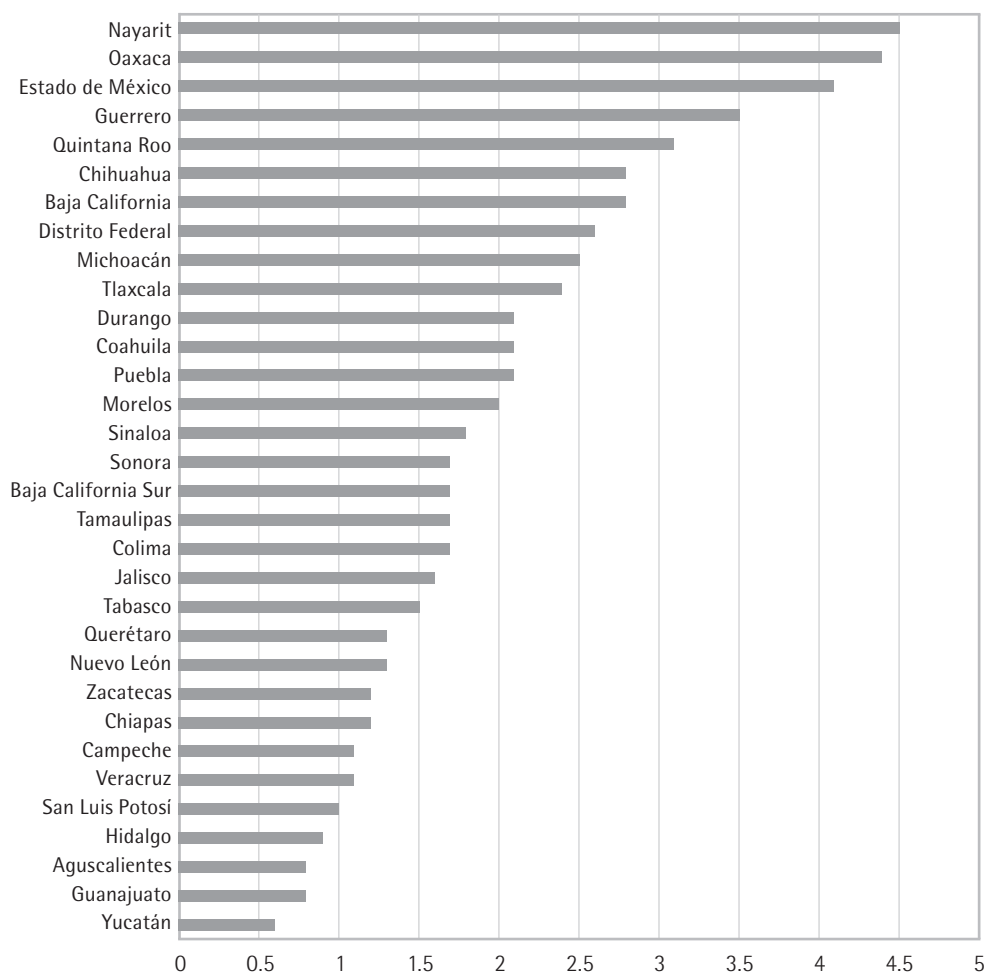
² El homicidio doloso se produce cuando una persona (sujeto activo) despliega una conducta tendiente a lesionar el bien jurídico protegido, en este caso la vida, por lo que en ellos el elemento fundamental de la conducta dolosa radica en el ánimo con conocimiento de la conducta prohibida y pese a ello su ejecución. El homicidio culposo ocurre cuando sin ánimo de realización de la conducta prohibida se lesiona el bien jurídico –la vida– aunque no exista la voluntad de hacerlo o, cuando por falta de atención a un deber de cuidado se lesiona el bien jurídico, es decir, la negligencia en la conducta deviene en la realización de la conducta prohibida.





La investigación abarcó también la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)³ sobre los homicidios de mujeres, cuyos resultados son los siguientes:

La tasa de homicidios femeninos por cada 100 mil mujeres para el año 2004, último registro del INEGI, fue, en orden descendente para todas las entidades de la República Mexicana, la siguiente:



³ Las tasas del INEGI no distinguen entre homicidios dolosos y culposos.



Metodología

Para realizar esta investigación se conformó un Consejo Asesor del más alto nivel, un Comité Científico de académicas expertas en perspectiva de género y diez equipos de investigación residentes en cada una de las entidades de la investigación conformados por académicas universitarias y especialistas de organizaciones civiles, con experiencia en la investigación sobre violencia de género contra las mujeres.

La investigación abarcó un periodo de 10 años sobre la información disponible en las instituciones consultadas: las procuradurías generales de justicia; los institutos de las mujeres, y las comisiones o procuradurías de derechos humanos de las 10 entidades; el Instituto Nacional de las Mujeres; el INEGI; el Supremo Tribunal de Justicia de cada entidad; las organizaciones civiles, y los registros de la prensa escrita.

La información sobre homicidios de mujeres proporcionada por las procuradurías de Sonora y de Chiapas abarcó 10 años. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sólo informó de los homicidios de mujeres acaecidos en el 2004, y hasta Agosto de 2005. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca informó sobre un periodo similar.

Algunos institutos de las mujeres, y algunas comisiones y procuradurías de derechos humanos y organizaciones civiles presentaron información útil pero no comparable.

Como el resto de las procuradurías informó sobre homicidios de mujeres del 2000 al 2005, la sistematización de la información oficial sobre homicidios de mujeres abarca 5 años para la mayoría de las entidades federativas incluidas en la investigación.

La Comisión Especial propuso la colaboración con los gobiernos de las 10 entidades federativas a través del establecimiento de convenios para realizar la investigación y elaborar recomendaciones para enfrentar la violencia feminicida.

Se suscribieron convenios de colaboración para la investigación y para el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Especial con los gobernadores constitucionales de Chiapas, Oaxaca y Guerrero y se firmó una carta compromiso con la Procuraduría General del Estado de Morelos; en el caso del Estado de México se firmó una carta similar con el Instituto de la Mujer Mexiquense, el Instituto de Estudios de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social y con el Supremo Tribunal de Justicia. En el caso de Sonora, la Comisión Especial con la Comisión Especial del Senado de la República ha sido parte de la Mesa de Trabajo para el Seguimiento de Homicidios y Otros Delitos Graves Cometidos en Contra de Mujeres en el Estado de Sonora coordinada por la Procuraduría General de Justicia del Estado. En el caso de Baja California hubo acuerdo de colaboración con el procurador general de Justicia del Estado, el Instituto Estatal de las Mujeres y con el gobierno municipal de Tijuana. El jefe





de gobierno del Distrito Federal acordó colaborar con la Comisión Especial y establecer un convenio para dar seguimiento a las recomendaciones emanadas de esta investigación. En el caso de Chihuahua, la Comisión Especial convino en colaborar con el gobernador constitucional del Estado y con la procuradora general de Justicia del Estado. En el caso de Veracruz también hubo acuerdo de colaboración con el gobernador constitucional del Estado. Y, aunque no forman parte de esta etapa de la investigación, también hubo acuerdos de colaboración con la gobernadora constitucional del estado de Zacatecas y el gobernador constitucional del estado de Guanajuato.

Los presidentes de las comisiones y procuradores de derechos humanos, respondieron positivamente a la convocatoria de la Comisión Especial para colaborar con la investigación, acudieron a un foro en la Cámara de Diputados y proporcionaron información.

Otras contribuciones importantes fueron las de los institutos de las mujeres de cada entidad. La Comisión Especial pudo conocer sus programas y acciones para enfrentar la violencia contra las mujeres, y obtener información de los sistemas de transparencia.

En el Distrito Federal, el Estado de México, Baja California y Chiapas, la Comisión Especial obtuvo mayor información que incluye documentos, libros, materiales de audio y video, así como informes oficiales que integrarán con los materiales recopilados de las otras entidades federativas el Archivo del Femicidio de la Cámara de Diputados

A pesar de las resistencias que opusieron a esta investigación una gran cantidad de funcionarias y funcionarios, los equipos de investigación realizaron más de 900 entrevistas a servidoras y servidores públicos de los gobiernos estatales, a integrantes de las organizaciones civiles de mujeres, feministas y de derechos humanos, a especialistas y académicas.

La investigación permitió conocer la respuesta de las organizaciones civiles ante la violencia feminicida. Varias de ellas han llevado un registro de los homicidios de mujeres basado en información periodística para apoyar sus denuncias. Con ello, han contribuido a que las autoridades reaccionen frente a la violencia feminicida.

La investigación da cuenta de la relevante protesta social contra la inseguridad pública que en los últimos años se ha expresado en nuestro país y del surgimiento de grupos, organismos y movimientos de mujeres y feministas cuya aportación ha sido indispensable para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Contenido del Informe

Los homicidios de mujeres son perpetrados, en la mayoría de casos, por razones específicas de su condición de género. A las mujeres se les asesina, casi siempre,



para culminar una larga cadena de hostigamiento, maltrato, daño, repudio, acoso y abandono.⁴ El cuerpo, los derechos, las libertades y la vida de las mujeres son el centro de la violencia de género.

Más allá del maltrato psicológico, en el momento del asesinato gran número de mujeres padece distintos tipos de violencia que implican misoginia, secuestro, tratos crueles, torturas, laceraciones, mutilaciones y agresiones sexuales que agudizan su sufrimiento y agravan el delito de homicidio. Los hombres en su mayoría utilizan su cuerpo como arma, además de armas de fuego, armas blancas y objetos.

La investigación permite acercarse a los homicidios de mujeres, las circunstancias en que ocurren, las características de su proceso legal, así como a la imputación del delito, su sanción y la reparación del daño. Es evidente que ninguno de estos hechos es aislado.

En este informe se presentan algunos hallazgos de la investigación diagnóstica. En él se reúnen tres procesos: la investigación empírica; el análisis de fuentes oficiales, y la revisión de documentos internacionales dirigidos a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Asimismo, articula varias aproximaciones analíticas:

- a) de género sobre la condición de las mujeres en México y las causas de la violencia de género contra las mujeres;
- b) la elaborada por integrantes de los equipos de investigación estatales con la elaborada por las integrantes del Comité Científico para proporcionar las bases teórica y metodológica desde una perspectiva común que permita la aplicación de una metodología común;
- c) la proporcionada por especialistas en políticas gubernamentales, presupuestos y análisis jurídico.

El hilo conductor de estos procesos y aproximaciones es la afirmación política sustentada en este informe, de que en México hay feminicidio debido a la persistencia de condiciones de exclusión social, injusticia y violación de los derechos humanos de las mujeres, porque no se respeta el Estado de Derecho y los gobiernos son rebasados, lo que permite la impunidad y la falta de acceso de las mujeres a la justicia.

Para mostrar esta situación, el informe se organizó en tres partes.

En la primera parte, Investigación del feminicidio en diez entidades federativas, se destaca la información obtenida en las entidades estudiadas en relación con la consecuencia extrema de la violencia feminicida: el homicidio de mujeres.

⁴ Marcela Lagarde, "Introducción", en *1er. Informe Sustantivo de Actividades, del 14 de abril del 2004 al 14 de abril del 2005*. Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, LIX Legislatura, Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, México, 2005, p. 7.





El capítulo uno presenta las cifras proporcionadas por las instituciones encargadas de llevar el registro de los homicidios de mujeres en cada entidad y el estado actual de las investigaciones criminales.

En el capítulo dos se exponen, de manera concisa, algunos casos ilustrativos de feminicidio seleccionados para ejemplificar los contextos y los eventos que los configuran.

En los dos capítulos siguientes se presenta un recuento de la denuncia pública de los homicidios de mujeres y la respuesta institucional y social ante estos hechos, con información que permite complementar los aspectos cuantitativos de la investigación.

En el capítulo tres se registra la cobertura de los homicidios de mujeres en la prensa para tener una visión más cercana de las representaciones creadas y del impacto social de la violencia feminicida.

En el capítulo cuatro se muestra la respuesta institucional y de las organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan las organizaciones de mujeres que han surgido o se han manifestado ante los homicidios de mujeres.

En la segunda parte, Fundamentos del feminicidio, se muestra cómo las actuales condiciones de desarrollo y la violación de los derechos humanos de las mujeres son causa de la violencia de género y, en ese sentido, de la violencia feminicida. Para ello se proporciona el análisis sociodemográfico de la situación de las mujeres en México desde la perspectiva de género, desarrollo y derechos humanos de las mujeres. Se muestra el estado actual de la impartición de justicia, los marcos y las ausencias legales, la asignación de recursos y las políticas de gobierno respecto a los homicidios de mujeres.

En el capítulo cinco se presenta la condición social de las mujeres, relativa al Índice de Desarrollo Humano (IDH), el índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG) en relación con la violencia de género contra las mujeres.

En el capítulo seis se analizan las diversas acciones y los fundamentos legislativos referentes a la violencia de género contra las mujeres, de manera articulada a la violencia feminicida y se destacan los avances en acciones de prevención, atención y sanción de la violencia sexual y la violencia familiar contra las niñas y las mujeres.

En el capítulo siete se describen las políticas gubernamentales para erradicar la violencia contra las mujeres.

Y en el capítulo ocho se analizan los presupuestos asignados para enfrentar la violencia contra las niñas y las mujeres.

En la tercera parte, Vías para la construcción de los derechos humanos de las mujeres, se incluyen las conclusiones y las recomendaciones de la investigación. Se describe la responsabilidad de las instituciones gubernamentales en la violencia feminicida evidente en la invisibilización que la mayoría de las autoridades hace de los homicidios de mujeres al considerarlos como casos aislados y poco numerosos. Se muestra la ineficiencia institucional en el ejercicio



de sus funciones, así como las ausencias legales en materia de violencia contra las mujeres.

Se documentan la escasez y la insuficiencia de políticas gubernamentales para abatir la desigualdad y la exclusión de las mujeres, así como para apoyar el desarrollo con igualdad. Se evidencia la tolerancia social y estatal a las expresiones sociales y culturales de la misoginia como fuente de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, se hace un conjunto de recomendaciones que surgen de la investigación referidas a las alternativas jurídicas e institucionales derivadas de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que permitirán en el corto plazo el esclarecimiento de los homicidios de mujeres y el mejoramiento de la procuración de justicia. Se destacan políticas gubernamentales que conducirán de manera efectiva a la prevención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia feminicida.



1. Investigación del feminicidio en diez entidades de la República Mexicana

1.1 Evidencias de homicidios de mujeres

¿Cuántas mujeres son víctimas de muerte violenta en México? Para responder esta pregunta se solicitó a las procuradurías generales de justicia de cada una de las entidades estudiadas, la cifra correspondiente de los años comprendidos en el periodo 1994-2005.

El primer resultado importante fue la dificultad para obtener esta información. Como se muestra en el Cuadro 1-A, los datos oficiales reportados por las dependencias responsables mostraron que no hay una sistematización de la información, ya que en entidades como Morelos, Estado de México, Chiapas y Guerrero, la misma fuente proporcionó los datos requeridos en diferentes momentos, y en cada entrega fueron distintos, capturándose hasta en cinco versiones diferentes, como lo ilustró el caso de Morelos.

Las características de la información proporcionada por las procuradurías, obligó a reducir la serie temporal del estudio al lapso 1999-2005, por ubicarse ahí las series más completas. Aún así, la información obtenida mostró aspectos que son dignos de consideración: a) la diferencia entre el total reportado en la primera versión entregada en 2004 y la de 2005 es por demás notoria, ya que en Chiapas la diferencia fue de 109 casos menos, en el Estado de México fue de 165 y en Morelos llegó a ser de 72; mientras que en Guerrero la diferencia fue inversa, ya que entre la versión entregada por primera vez y la de 2005, se reportaron 180 casos más; b) en algunos estados como Oaxaca, la información no especificó si los homicidios eran dolosos o culposos, o la suma de ambos; c) las respuestas obtenidas no incluyeron necesariamente la información solicitada o fue parcial como en los casos del Distrito Federal y Oaxaca, en los que se informó lo referente a uno o dos años, y no a todo el periodo solicitado; d) sólo en Chihuahua y Chiapas se obtuvo información desde 1993 y 1994 respectivamente; en la mayoría de los estados se obtuvo información a partir del 2000 y hasta el primer semestre de 2005.

Una dificultad fundamental fue que en algunos estados, la primera respuesta refirió que la información de la procuraduría no estaba sistematizada



por año o no la tenían desagregada ni por sexo ni por tipo de homicidio¹ (culposo o doloso), por lo que la obtención del dato específico de homicidios dolosos de mujeres requirió que las propias dependencias llevaran a cabo la clasificación que permitiría arribar a los resultados solicitados.

Cuadro 1-A. Homicidios dolosos de mujeres proporcionados por las procuradurías generales de los estados 1999-2005

ESTADO	1999			2000			2001			2002			2003			2004			2005			
	D	C	NE	D	C	NE	D	C	NE	D	C	NE	D	C	NE	D	C	NE	T D	T C	T NE	
BAJA CALIFORNIA ²				29			52			46			38			26				191		
CHIAPAS PROCURADURÍA ³				143	109		145	106		132	123		105	213		46	120			571	671	
CHIAPAS FISCALÍA ⁴	112			93			91			63			50			53				462		
CHIHUAHUA ⁵	18			32			37			35			28			19		16		185		
DISTRITO FEDERAL ⁶													114			106				220		
ESTADO DE MÉXICO ⁷	22			54			66			81			66			89				378		
ESTADO DE MÉXICO (Boletín [Electrónico PGJ])	2						6			10			24			19		20		84		
ESTADO DE MÉXICO ⁸	9			33			29			43			39			60				213		
GUERRERO ⁹										69	117		89	117		66	98			257	366	
GUERRERO ¹⁰							102	105		146	61		85	89		45	69			461	402	
MORELOS ¹¹																12	30	9		12	30	9
MORELOS ¹²						10			13			6			71							
MORELOS ¹³									1			3			2				5			14
MORELOS ¹⁴				4			17			15			25			24		11		96		
MORELOS ¹⁵																24	60			24	60	
OAXACA ¹⁶																	32		20			52
SONORA ¹⁷				14			20			25			21			22		20		411	122	
VERACRUZ ¹⁸				55	194		79	171		73	217		64	226		76	188			411	1083	

¹ El homicidio doloso se produce cuando una persona (sujeto activo) despliega una conducta tendiente a lesionar el bien jurídico protegido, en este caso la vida, por lo que en ellos el elemento fundamental de la conducta dolosa radica en el ánimo con conocimiento de la conducta prohibida y pese a ello su ejecución. El homicidio culposo ocurre cuando sin ánimo de realización de la conducta prohibida se lesiona el bien jurídico —la vida— aunque no exista la voluntad de hacerlo o, cuando por falta de atención a un deber de cuidado se lesiona el bien jurídico, es decir, la negligencia en la conducta deviene en la realización de la conducta prohibida.



D= Homicidios dolosos
 C= Homicidios culposos
 NE= Homicidios en los que no se especifica si son dolosos o culposos
 TD= Total de homicidios dolosos en el periodo
 TC= Total de homicidios culposos en el periodo
 TNE= Total de homicidios no especificados en el periodo

- ² **Baja California.** Datos del grupo de Investigación proporcionados el 18 de mayo de 2005 a la Comisión, por el Procurador de Justicia del Estado de Baja California en oficio 001413 en respuesta al oficio CEF/ST70110/05. (Información de 2000 - abril 2004).
- ³ **Chiapas.** Datos del grupo de Investigación otorgados a la Comisión por la Procuraduría del Estado el 8 de septiembre de 2004, oficio DSC/821/2004. (Información de 2000 - agosto 2004).
- ⁴ **Chiapas.** Datos otorgados al equipo de investigación en septiembre de 2005 por la Fiscalía, oficio FGE/CA/028/200 del 7 de marzo de 2005 (información de 1994 a 2004). Para este cuadro se considera a partir de 1999.
- ⁵ **Chihuahua.** Datos del grupo de Investigación otorgados a la Comisión por la Procuraduría del Estado el 7 de junio de 2005 en oficio 321/05 (información de 1993 a mayo de 2005). Estos datos corresponden sólo a Ciudad Juárez. Para este cuadro se considera a partir de 1999. Adicionalmente, al grupo de Investigación les proporcionó directamente la Procuraduría de Justicia del Estado, datos de octubre de 2004 a agosto de 2005 donde se registran **55** homicidios dolosos y 227 culposos, es decir, un total de 282 homicidios en 11 meses.
- ⁶ **Distrito Federal.** Datos del grupo de investigación proporcionados el 30 de noviembre de 2004 a la Comisión en oficio 100.182/2004 (información de 2004) y oficio 600/CAS/1029/2005-12, del 7 de enero de 2005 (información de enero a noviembre de 2005).
- ⁷ **Estado de México.** Datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México proporcionados a la Comisión el 5 y 9 de noviembre de 2004 en oficios 213001000/15398/2004 y 213001000/15244/2004 (información de septiembre de 1999 a septiembre de 2004).
- ⁸ **Estado de México.** Segunda entrega de la Procuraduría el 6 de octubre de 2005 al grupo de investigación.
- ⁹ **Guerrero.** Datos del grupo de Investigación proporcionados por la Sub Procuraduría de Control Regional de Procedimientos Penales. Se consideran sólo las averiguaciones previas iniciadas por homicidios dolosos y culposos.
- ¹⁰ **Guerrero.** Datos proporcionados por la Procuraduría a la Comisión en oficio 437 del 28 de noviembre de 2005 (información de 2001 a octubre de 2005).
- ¹¹ **Morelos.** Datos proporcionados por la Procuraduría General del Justicia del Estado de Morelos el 24 de febrero de 2004 a la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos (información de enero a diciembre de 2004) "averiguaciones previas por delito de homicidios cometidos a mujeres".
- ¹² **Morelos.** 2ª versión proporcionada por la PGJ en junio de 2005.
- ¹³ **Morelos.** 3ª versión, Informe Anual PGJ 2004-2005.
- ¹⁴ **Morelos.** 4ª versión, información de la PGJ: homicidios dolosos reportados por la subprocuradurías, 2000-2005.
- ¹⁵ **Morelos.** 5ª versión, información de la PGJ proporcionada por la Coordinación Estatal de Información Criminológica. Reporte de Homicidios Cometidos a Mujeres enero-octubre 2004.
- ¹⁶ **Oaxaca.** 31 de mayo de 2005 oficio 1680/2005 de la PGJE y Oficio No. 2041/2005 de PGJE (información de enero de 2004 a junio de 2005).
- ¹⁷ **Sonora.** Datos del grupo de investigación proporcionados por la Procuraduría General de Justicia de 2000 al 30 de agosto de 2005, oficio DGSIPC-229/05 del 7 de septiembre de 2005.
- ¹⁸ **Veracruz.** Datos del grupo de investigación proporcionados por la Procuraduría General de Justicia del Estado. Los dolosos se entregaron el 29 de septiembre de 2005 en oficio PGJ-SP/5960/2005, y los culposos el 10 de octubre de 2005 mediante correo electrónico de Andrés Aguirre.



Para resumir la información obtenida, en el Cuadro 1-B se consideró el último informe entregado con el total de homicidios dolosos de mujeres en cada estado, y para tener una estimación comparativa del número de homicidios de mujeres por año en las entidades estudiadas, se destacó el número reportado para 2004, ya que 2005 no se registró completo en todos los estados.

Cuadro 1-B. Procuradurías estatales. Homicidios dolosos de mujeres

Estado	Total del período	2004
Distrito Federal	220 (2003 a 2004)	106
Veracruz	411 (2000 a 2005)	76
Estado de México	213 (1999 a 2004)	60
Chiapas	611 (1994 a 2004)	53
Baja California	191 (2000 a 2004)	26
Guerrero	461 (2001 a 2005)	45
Morelos	96 (2000 a 2005)	24
Sonora	122 (2000 a 2005)	22
Chihuahua	363 (1993 a 2004)	19

* En Oaxaca se reportaron 32 casos para 2004 sin especificar si fueron dolosos, culposos o la suma de ambos.

1.1.1 Información proporcionada por los tribunales de justicia estatales

Con el propósito de conocer el número de causas penales por homicidios de mujeres, se solicitó también la información a los tribunales de justicia estatales. De los 10 estados seleccionados, sólo de cuatro se recibió información oficial. De acuerdo con los reportes de las entidades estudiadas, en algunos casos la información no estaba clasificada, no se registró apropiadamente, ni se conocían las resoluciones de los casos, o no se especificó si se trataba de casos de homicidios dolosos o culposos, como ocurrió en el Distrito Federal y Oaxaca. El Cuadro 1-C, muestra que en algunas entidades como Veracruz, se presentan dos versiones de datos, la primera desmentida por el mismo tribunal. En Chihuahua sólo se

¹⁹ Distrito Federal. Datos proporcionados por el investigación.

²⁰ Estado de México. Datos confirmados por el equipo de investigación en noviembre de 2005.

²¹ Guerrero. Datos proporcionados por la Presidencia del H. Tribunal de Justicia del Estado de Guerrero. Se registran las sentencias condenatorias por homicidio cometido en agravio de mujeres, emitidas en primera instancia.

²² Veracruz. 1ª versión. Datos proporcionados por el Director de Información y Estadística del Tribunal Superior el 13 de septiembre de 2005 y el 19 de octubre la dependencia señala que la información es incorrecta.

²³ Veracruz. 2ª versión. Datos proporcionados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado el 14 y 19 de octubre de 2005.

* En el caso de Oaxaca, no se desagregó la información ni por doloso o culposo ni por sexo. Datos proporcionados a través de oficio No. PTSJ/166/2005.



Cuadro 1-C. Tribunales de Justicia Estatales: homicidios de mujeres

ESTADO	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		T D	T C	T N E T
	D	C	NE	D	C	NE	D	C	NE	D	C	NE	D	C			
CHIHUAHUA																	205
DISTRITO FEDERAL ¹⁹			130		130		131		136		144		72				743
ESTADO DE MÉXICO ²⁰				61		56		52		52		65		38		324	
GUERRERO ²¹		5				2		3		4				1			26
V E R A C R U Z 1a versión ²²											135		118				
V E R A C R U Z 2a versión ²³			3	47	8	54	6	51	5	58	4	46			26	256	282

D= Homicidios dolosos

C= Homicidios culposos

NE= Homicidios no especificados como dolosos o culposos



dio un total de 205 casos sin desglosar por año. En entidades como el Distrito Federal, se registran cifras superiores a las reportadas por la Procuraduría, lo cual muestra la inconsistencia en la información. En Baja California aunque se proporcionó la información, no fue desagregada por sexo; en Oaxaca y Sonora se proporcionó información pero no se desagregó ni por año ni por sexo y en Morelos no se proporcionó la información por no tenerla separada por sexo.

En el Cuadro 1-D se registran los datos proporcionados en la última versión entregada por las fuentes oficiales y se destaca el número de causas penales por homicidios de mujeres durante 2004 en las entidades que registraron la información para ese año.

Cuadro 1-D. Tribunales de Justicia Estatales.
Homicidios de Mujeres

Estado	Periodo	2004
Distrito Federal	743 (2000 a 2005)	144
Estado de México	324 (2000 a 2005)	65
Veracruz	26 (2000 a 2004)	4
Guerrero	52 (1994 a 2005)	4

1.1.2 Ausencia de datos confiables para cuantificar los asesinatos de mujeres

¿Cuántas mujeres son asesinadas en México? Es una pregunta que no puede responderse con certeza en este momento. ¿Por qué? Porque los resultados obtenidos a partir de la información proporcionada por fuentes oficiales, confirman que esos datos no eran considerados por las instituciones, pues predomina la omisión, el desconocimiento, el descuido y un mal manejo de la información sobre los casos de homicidios de mujeres. La ausencia de datos confiables, lejos de ser una carencia en el estudio de la violencia feminicida en México, es en realidad uno de los resultados más importantes de la investigación.

Los órganos encargados de la impartición de justicia en el país, no le otorgan a los homicidios de mujeres la importancia debida, lo que se expresa mediante el desconocimiento, la negación, o incluso el encubrimiento de este fenómeno. En suma, la inestabilidad e incongruencia de la información de las fuentes oficiales revela la dificultad actual para conocer con precisión la magnitud de los asesinatos de mujeres, por lo que a la fecha resulta imposible dar un número exacto de homicidios en las entidades estudiadas.

Al analizar los datos obtenidos, se observa que las fuentes oficiales tienen una gran dificultad para el manejo y la sistematización de esta información. Esto queda claro cuando se tratan de construir series de datos por periodos razonables, de al menos 10 años, lo que resulta en la mayoría de los casos imposible. Quiere decir que las autoridades no saben qué es lo que ha sucedido y a





veces ni siquiera lo que está pasando. ¿Porque se trata, desde la óptica oficial, de algo que no es importante, pues de qué otra manera puede explicarse que los homicidios de mujeres no se cuantifiquen de manera rigurosa. El número de homicidios registrados en certificados de defunción cambia drásticamente, proviniendo de la misma fuente oficial, entre una primera entrega de información y la segunda en la que se corrigen los datos iniciales, en la mayoría de los casos se reduce el número de asesinatos de mujeres. Además de la ausencia de criterios adecuados para el procesamiento y sistematización de los datos que ocasiona carencias importantes de la información.

El conocimiento que se tiene en cada entidad federativa sobre los crímenes en contra de mujeres y las formas con las que se maneja la información de que disponen es heterogéneo, no existe una relación significativa entre los diferentes estados para abordar un tema que es común a todos y revelan las inconsistencias y contradicciones entre diferentes instancias en una misma entidad, lo que muestra la falta de comunicación y el desorden en el manejo de la información.

Al analizar los datos, se manifiestan tres ejes de análisis:

- a) falta de sistematización, clasificación e infraestructura y desorden en la recolección de datos.
- b) carencia de información o información confusa. Hay casos en que se dan segundas o terceras versiones por parte de las procuradurías: las nuevas versiones disminuyen las cifras.
- c) el argumento de la secrecía y discrecionalidad para proteger a las personas, para obstaculizar el acceso a la información y, de acuerdo con los datos proporcionados, se presentan las siguientes consideraciones:
 - Necesidad de datos confiables oficiales y públicos desagregados por sexo y con series temporales en las distintas instancias que generan información sobre los homicidios y sus procesos.
 - Seguimiento de los casos y trabajo conjunto entre instituciones afines y mantener un enlace permanente con las instancias federales.
 - La violencia contra las mujeres que llevada al extremo resulta en su homicidio es un fenómeno complejo que afecta a las 10 entidades estudiadas.
 - Frente a las diferencias de género, que implican diferencias en el transcurso de la vida y en la propia forma de morir, están también las diferencias en la captación de datos y cifras que dejan como saldo la omisión de un problema que está presente en todo el territorio nacional y que impiden diseñar políticas de gobierno e iniciativas de ley.

En el siguiente capítulo se exponen algunos casos detectados en las entidades federativas que permiten entender de mejor manera a qué se refieren esas diferencias de género cuando de homicidios dolosos se trata.



1.2 Algunos casos de femicidio

Las cifras de homicidios de mujeres mostradas en el capítulo anterior sólo son indicativas de la magnitud de este fenómeno. Su significado y relevancia no pueden sustraerse del conjunto de condiciones que permiten que se asesine violentamente a las mujeres.

El femicidio es la culminación de la violencia reiterada y sistemática. Expresa la violación de los derechos humanos de las mujeres por el sólo hecho de ser mujeres. Es el resultado de una violencia llevada al extremo, acompañada de impunidad, y es la muestra más visible de múltiples formas previas de hostigamiento, maltrato, daño, repudio, acoso y abandono.

En cada una de las entidades federativas elegidas para esta investigación se seleccionaron algunos casos que, por sus características, ejemplifican cómo la violencia ejercida contra las mujeres responde a la profunda imbricación entre desigualdad, exclusión social e impunidad en la que se sustenta el femicidio.

Estos casos provienen de los diagnósticos estatales y se basaron en la revisión de la prensa. Los criterios para elegirlos fueron: tratarse de homicidios de mujeres que indignaron a la opinión pública y que llevaron a las organizaciones sociales a exigir su esclarecimiento y la aplicación de la ley; o por mostrar de manera extrema la exacerbación de la violencia ejercida antes, durante y después del homicidio de las víctimas.

La tesis que se sustenta en este estudio, plantea que la muerte violenta de las mujeres es el resultado de un proceso, no un hecho aislado o dado en un vacío relacional. Los homicidios no son accidentes lamentables, fatalidades o circunstancias desafortunadas: son parte de un encadenamiento de hechos de los cuales la muerte de una mujer es el acto extremo.

1.2.1 Casos

Como se muestra a continuación, cada uno de los casos reportados tiene un antes, un durante y un después. En cada uno de esos momentos se identifica la desigualdad estructural y de desarrollo que marca la vida de las mujeres en nuestro país. Estas circunstancias se exacerban con la exclusión social, entendida como el conjunto de hechos que determinan la ausencia de derechos humanos básicos en la vida de las mujeres asesinadas, situación que les impide disfrutar una vida libre de violencia. La impunidad está presente en los hechos violentos que precedieron al homicidio, así como en el resultado del proceso legal que debió acompañar a la denuncia o a la constatación por parte del Ministerio Público de que esas mujeres fueron víctimas de muerte violenta, lo que debió conducir a la investigación, la resolución del caso y al castigo de los culpables.





Cada uno de estos casos muestra que los homicidios fueron perpetrados por el hecho de que las víctimas fueron mujeres.

1.2.2 Esmeralda Herrera Monreal 14 años de edad Ciudad Juárez, Chihuahua, 6 de noviembre

La violencia feminicida en México se hizo visible a partir de que las madres y las organizaciones de mujeres empezaron a denunciar los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, muchos de ellos caracterizados por torturas y violencia sexual. Su activismo en torno a la denuncia y la exigencia de justicia lograron colocar el problema del feminicidio en Ciudad Juárez en las agendas políticas nacional e internacional y en los medios de comunicación. La mayoría de estos crímenes aún permanecen impunes.

El caso de Esmeralda Herrera Monreal muestra ambas circunstancias: la importancia de la participación de las organizaciones civiles y de familiares de las víctimas, en particular las madres de algunas de ellas, por un lado, y el grado de impunidad legal y la ineficiencia de los órganos de justicia para dar solución a los asesinatos contra mujeres, por otro.

Antecedentes

Esmeralda Herrera Monreal era una joven cuyo cuerpo fue encontrado en el terreno conocido como “campo algodnero”, el 6 de noviembre de 2001 en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Hechos por el que se conoce el caso

En ese lugar descubrieron ocho cuerpos de mujeres violadas, torturadas y asesinadas; se supone que uno era el de Esmeralda, aunque nunca existió una investigación forense para determinar la identidad de la niña y de las otras siete víctimas.

El caso tomó notoriedad cuando la madre asistió a un canal de televisión a solicitar que se difundiera un volante de localización emitido por el Ministerio Público, ya que las autoridades no estaban dispuestas a hacer otra actividad para buscar a la joven.

Entre las circunstancias que padecieron la madre y los hermanos fue que les impidieron ver el cadáver si no realizaban una serie de trámites. Posteriormente, cuando consiguieron el permiso, les mostraron a los hermanos varias prendas que reconocieron como las usadas por Esmeralda el día de su desaparición; pero no pudieron identificar el cuerpo.

De acuerdo con la información de trámite de diversos documentos, la madre preguntó a los hijos si la habían reconocido, pero luego de una difícil explicación, uno de ellos le dijo que lo que le habían mostrado era una osamenta; por lo





que, para determinar si era su hija, la señora pidió a las autoridades que vieran si tenía una fractura en la clavícula o que se le hiciera un estudio de ADN, lo cual jamás sucedió.

Aún así aceptó llevarse los restos para enterrarlos y realizar su duelo. Hasta el momento no hay certeza de que los restos sean los de su hija.

Resolución

La Procuraduría General de Justicia en esa entidad, detuvo a Víctor J. García Uribe (*El Cerillo*) y a Gustavo González Meza (*La Foca*), quienes fueron consignados por los ocho asesinatos. Los inculpados denunciaron haber sido torturados. En 2002, uno de ellos, murió en prisión, después de una intervención quirúrgica en condiciones aún no aclaradas. Anteriormente su abogado también fue asesinado por agentes de la policía judicial, quienes lo “confundieron” con un delincuente fugitivo.

Después de cuatro años de proceso, el otro acusado, Víctor Javier García, el *Cerillo*, fue condenado a 50 años de cárcel.

Reacciones sociales

En julio de 2005, el Tribunal de Alzada resolvió absolver a Víctor Javier García, por falta de elementos en su contra. Para la madre de Esmeralda Herrera Monreal, y las de las otras siete mujeres, significó la confirmación de la impunidad en estos asesinatos.

La madre de Esmeralda, Irma Monreal, denunció las violaciones de derechos humanos cometidos por el Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente el caso se encuentra bajo el conocimiento de este organismo internacional.

Análisis

Este caso ilustra que la violencia feminicida sigue aún después del homicidio, al enterrar el cadáver en lugares inhóspitos y al no proporcionarse información ni el seguimiento del caso a la familia. Plantea el poco acceso a la información sobre los asesinatos de las mujeres, la impunidad que existe al respecto y que prevalece sin el esclarecimiento de los casos y sin el castigo a los culpables.

En ese contexto de impunidad, es importante destacar que para 2004 en México, la segunda causa de muerte de mujeres jóvenes de 15 a 29 años de edad, fueron los homicidios²⁴ y que Chihuahua se encuentra entre los 10 estados del país que tienen las tasas más altas de homicidios femeninos en el año 2004 (2.8 en comparación con la tasa nacional que es de 2.2).²⁵

²⁴ Cálculos a partir de INEGI-SS, base de datos preliminar de defunciones registradas en 2004. Ver capítulo 5.

²⁵ Cálculos a partir de INEGI-SS, base de datos preliminar de defunciones registradas en 2004. Ver capítulo 5.





El estado de Chihuahua ocupa el lugar ocho y siete en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en el Índice de Desarrollo de Género (IDG) respectivamente, pero esta posición se ve seriamente afectada con el Índice de Potenciación de Género (IPG) con el que cae al sitio 23 en su posición relativa respecto al resto de las entidades. Esto se debe a que los indicadores de participación de las mujeres que componen el IPG tienen un peso importante para hacer descender la posición de la entidad; es decir, hay baja participación de las mujeres en los escaños parlamentarios (9.1 por ciento, lugar 29 en relación con el conjunto de entidades del país), en la participación de las mujeres en puestos de altos funcionarios y directivos (23.98 por ciento, lugar 18 en relación con el conjunto de entidades del país), y en la participación de las mujeres en puestos de profesionistas y técnicos (45.43 por ciento, lugar 23 en relación con el conjunto de entidades del país).²⁶

Lo anterior muestra que el contexto sociocultural y de desarrollo de esa entidad, y en particular Ciudad Juárez, por ser un lugar que conjuga el paso de la migración, asentamientos poblacionales irregulares, acuerdos económicos internacionales, la existencia de delincuencia organizada (tanto de autoridades como de particulares); condensa marginalidad, riesgo e ilegalidad, donde las mujeres se vuelven blanco de la exclusión, la violencia feminicida, el abandono y el olvido.

1.2.3 Libertad Hernández Landa 48 años de edad Distrito Federal, 6 de agosto de 1998

Una de las formas recurrentes de violencia feminicida en las ciudades se da cuando las mujeres abordan taxis y ahí son asaltadas, violadas o asesinadas.

En los casos de asesinatos, violaciones y asaltos a mujeres ocurridos en el Distrito Federal, las autoridades del gobierno local han tratado de resolver el problema considerándolo parte de la delincuencia, e impulsando campañas en las que se atribuye la responsabilidad de su seguridad a las propias mujeres mediante mensajes como no salir solas, no salir de noche, no abordar transportes sin identificación oficial, con lo que se refuerza un clima de control y aislamiento social mediante la cultura del miedo puesto que se criminaliza un problema social.

Antecedentes

Libertad Hernández Landa nació en Jalapa, Veracruz. Madre y esposa, antropóloga de profesión, trabajaba como directora del Programa Comunitario de la Mujer. Egresada de la Universidad Veracruzana, con doctorado en Psicología de

²⁶ PNUD (2005), *Informe sobre desarrollo humano, México 2004*.



la Salud de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Desde 1973 y hasta 1990 fue catedrática de la Universidad Veracruzana, consultora de diversas organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia. Publicó varios libros.

Hechos por el que se conoce el caso

De acuerdo con las notas periodísticas,²⁷ el 6 de agosto de 1998 estuvo en la Ciudad de México participando en un seminario sobre “Nuestras niñas: derecho a la equidad desde la infancia” en la Secretaría de Relaciones Exteriores, representando a la Red de Organismos Civiles de Veracruz. Al salir de la Torre de Tlatelolco, abordó un taxi rumbo al aeropuerto. Los familiares denunciaron su desaparición en la Agencia 50 del Ministerio Público 24 horas después.

Se presume que fue un asalto a bordo un taxi rumbo al aeropuerto internacional, ya que su cuerpo apareció la noche del mismo día en el perímetro de Iztapalapa con huellas de estrangulamiento.

Reacciones sociales

El caso generó notas relevantes de denuncia en la prensa, reprobando el acontecimiento, tanto por parte de sectores educativos, políticos e intelectuales del país, como por las organizaciones de mujeres que expresaron su enérgica protesta y exigieron el esclarecimiento del asesinato.

Se realizó una marcha en la ciudad de Jalapa, Veracruz con 300 personas, en la que participaron académicos universitarios, líderes políticos, integrantes de organizaciones no gubernamentales, familiares y amistades de la antropóloga, demandando justicia y el esclarecimiento inmediato del crimen.

El gobernador de Veracruz, Patricio Chirinos Calero, giró instrucciones para que el director de la Policía Judicial del Estado, Jorge Obrador Capellini, se trasladara a la PGJDF y apoyara en las investigaciones. También se comisionó al subdirector de Gobernación, Rogelio Hernández Madrid, para estar pendiente del caso. En una carta personal dirigida al jefe de Gobierno del DF, exigió el esclarecimiento del asesinato y que se realizaran de manera expedita las investigaciones conducentes que permitieran encontrar a los culpables, castigo ejemplar y la más alta pena para quien resulte responsable.

Resolución

Hasta el momento no se ha reportado la captura de algún sospechoso.

Análisis

De las diez entidades federativas que se destacan por tener la tasa mas alta de homicidios de mujeres en comparación con la tasa observada en el ámbito

²⁷ Notas de prensa en *La Jornada*, del 9 y 10 de agosto de 1998 y de CIMAC del 12 de agosto de 1998.





nacional, el Distrito Federal ocupa el 8º lugar (2.6 en comparación con la tasa nacional que es de 2.2).²⁸ Es la entidad de mayor concentración urbana del país, y las cifras oficiales registran que el mayor número de homicidios de mujeres se observa en los grupos de mujeres que están en el rango de 21 a 30 años;²⁹ que son principalmente mujeres solteras; que desarrollan un trabajo remunerado, o como amas de casa; y que las causas más frecuentes del homicidio de mujeres fueron por problemas familiares, por robo y por violación.³⁰

El Distrito Federal presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que lo ubica en el primer lugar entre el resto de las entidades federativas del país (0.8830), por arriba de la media nacional, sin embargo, cuando se atiende el número de casos de violencia en contra de las mujeres, su posición cae al segundo lugar.³¹

Las situaciones de violencia contra las mujeres registradas en los datos expuestos, tendrían que ser reconocidas por las instituciones del Estado responsables de proteger y de crear las políticas públicas y las garantías necesarias para que estos hechos de violencia que derivan en homicidios sean erradicados en su totalidad.

1.2.4 Guadalupe Ávila Salinas 34 años de edad

San José Estancia Grande, Oaxaca, 27 de septiembre de 2004

Una de las formas de medir el desarrollo de una nación, es por la participación que tienen las mujeres en puestos de dirección y decisión y, en el terreno de la política, la obtención de cargos mediante elección popular. El número de mujeres legisladoras, presidentas municipales o gobernadoras, se ha considerado como un indicador del avance hacia la equidad. Esta es la historia de Guadalupe Ávila Salinas candidata a la presidencia municipal de San José Estancia Grande, del estado de Oaxaca, asesinada por motivos políticos durante su campaña proselitista.

Antecedentes

Guadalupe Ávila Salinas, de 34 años de edad, oriunda de San José Estancia Grande, distrito de Jamiltepec, Oaxaca, un municipio de alta marginalidad, rompió con los patrones tradicionales asignados a las mujeres, sobre todo de

²⁸ Cálculos a partir de INEGI-SS, base de datos preliminar de defunciones registradas en 2004. Ver capítulo 5.

²⁹ Oficio No. 100.182/2004. de la PGJDF Anexo en el CD, Homicidio Doloso, Víctimas del Sexo Femenino, Edades, 2003 y 2004 (al 29 de noviembre). Agencias del Ministerio Público.

³⁰ Oficio No. 100.182/2004. del C. PGJDF, Anexo en el CD. Homicidio Doloso, Víctimas del Sexo Femenino.

³¹ Cálculos realizados en esta investigación con base en los valores del IDH, IDG e IPG estimados por el PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2003*.



zonas pobres. Contaba con estudios en educación superior, era abogada de la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Puebla. Trabajaba, militaba y era cabeza de familia con cuatro hijos, ya que su esposo era migrante que trabajaba en Estados Unidos.

Hechos por el que se conoce el caso

Los hechos ocurrieron el 27 de septiembre de 2004,³² cuando el alcalde Cándido Palacios se enteró que Guadalupe Ávila había traído hasta la comunidad a una médica procedente del Distrito Federal, quien atendería a las mujeres en la Unidad Médica Rural del IMSS. Palacios se presentó de inmediato en el lugar, donde había reunidas por lo menos 10 personas, para reclamarle por hacer ese tipo de actividades. Sacó su pistola y disparó contra Guadalupe, causándole la muerte.

De acuerdo con testigos presenciales, el alcalde se dirigió a su casa donde sacó una escopeta, sin que los elementos de la policía municipal hicieran nada por detenerlo. Luego abordó un camión repartidor de cervezas para salir de la localidad, sin que hasta el momento la policía lo haya detenido.

Previo al asesinato, existían declaraciones públicas del alcalde Cándido Palacios, de que a Guadalupe Ávila no se le permitiría llegar a la presidencia municipal.

Reacciones sociales

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, informó que el victimario se dio a la fuga. La autoridad señaló como motivo del homicidio problemas personales o familiares y descartó que se tratara de un asunto político.

En el sepelio, al que acudieron cerca de mil 500 personas, se expresó la indignación y el coraje por el brutal asesinato. Además de las flores, cantos y rezos, se realizó un mitin en el que familiares e integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), demandaron justicia para la víctima y el encarcelamiento del asesino.

Las expresiones de repudio y la exigencia de que se esclareciera el crimen, se dio en el contexto de las elecciones para Congreso Local y presidencias municipales que se realizarían el 3 de octubre. Se trataba claramente de un crimen político. El diputado local, Salomón Jara, informó que la candidata asesinada, además de promover acciones a favor de las mujeres, había hecho señalamientos importantes sobre la administración municipal de San José Estancia Grande, como irregularidades, actos de corrupción y un trato despótico hacia la población.

La reacción de los medios de comunicación fue muy amplia, tanto en medios estatales como nacionales de radio, páginas *web* y prensa, se dio cuenta del hecho y se describieron los acontecimientos, así como el repudio de la población





y de los diversos sectores sociales al asesinato de la líder y a la impunidad del caso.

Israel Reyes Montes, esposo de la candidata a la presidencia, quien desde hacía dos años se había ido a trabajar a Chicago, regresó para contender como suplente de Guadalupe Ávila, ya que la comunidad en asamblea había decidido que él siguiera la lucha social de su esposa. En las boletas electorales aparecía todavía el nombre de Guadalupe Ávila.

En el *Universal*,³³ se reportó que las elecciones las ganó Guadalupe Ávila, por lo que su cónyuge Israel Reyes fue quien asumió el cargo.

Resolución

El autor del crimen se encuentra prófugo. A ello ayudó que hasta las 72 horas posteriores al asesinato fue cuando el subprocurador regional de la Costa de Oaxaca, Marco Martínez Hernández, acudió a Pinotepa Nacional para redactar la orden de aprehensión contra Palacios Noyola.

Análisis

En el conjunto de entidades federativas seleccionadas para esta investigación, la tasa más elevada de homicidios femeninos correspondió a Oaxaca (4.4 defunciones por cien mil), entidad que ocupó el segundo lugar en las tasas de homicidios femeninos de la República Mexicana y muestra la frecuencia más elevada entre las mujeres de 15 a 59 años (5.3).³⁴

El contexto político en que ocurrieron estos hechos tiene que ver con la persistencia de prácticas de control político que muestran que este nivel de representación constituye todavía un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el país.

La participación de las mujeres en los espacios locales es reducida; en el 2000 sólo 3.5 por ciento de los gobiernos municipales estaban en manos de mujeres; para el año siguiente este porcentaje aumentó a cuatro por ciento, sin embargo, en 2003 descendió a 3.7 por ciento.³⁵

Los funcionarios y servidores públicos encargados del orden y la procuración de justicia sólo dieron argumentos de tipo personal o familiar para determinar el móvil, sin incluir los de tipo político.

³³ *El Universal*, 4 de octubre de 2004.

³⁴ Cálculos a partir de INEGI-SS base de datos preliminar de defunciones 2004.

³⁵ INEGI. *Mujeres y Hombres en México 2004*, INEGI, Aguascalientes, 2004.





1.2.5 Yahaira Cosme López

4 años de edad

Poblado de Miguel Alemán, Hermosillo,
Sonora, 4 de agosto de 2004

El siguiente caso tiene como contexto un municipio que muestra un alto índice de desarrollo. Hermosillo, ciudad capital del estado de Sonora, concentra a los poderes del estado y el mayor número de universidades públicas y privadas, lo que le confiere un gran dinamismo social. Las actividades económicas son muy diversas, industriales, comerciales y agropecuarias.

Yahaira es el caso de una niña que, a pesar de ese contexto, no tuvo la oportunidad de acceder a una vida plena; víctima de la violencia familiar, fue asesinada por sus padres después de haber sido atendida en el DIF durante un año para curar sus lesiones causadas por golpes, mientras que en ese lapso sus progenitores recibían capacitación en la Escuela para Padres y, posteriormente, fueron dados de alta. Este caso ilustra el criterio institucional y legislativo que vela por la integración de la familia y pone en riesgo la integridad física de las personas.

Antecedentes

El 15 de abril de 2003 un denunciante anónimo habló al DIF para informar que la niña Yahaira Cosme López, de cuatro años de edad era víctima de violencia por parte de sus padres. El DIF la separó temporalmente de ellos y al cabo de un año la regresó a su casa.

La directora de DIF Hermosillo, Emma Larios Gaxiola, recibió la acusación de violencia contra Yahaira, por lo que se hizo la denuncia ante el Ministerio Público por el delito de lesiones. Como otros padres que maltratan a sus hijos, los de Yahaira tuvieron que tomar un curso, hasta que un grupo de nueve profesionistas decidió que la menor ya podía reintegrarse a su hogar: tres trabajadoras sociales, tres psicólogos clínicos y tres abogados, entre ellos la subprocuradora de la Defensa del Menor y la Familia. A partir de esa etapa, hubo un seguimiento en el que el personal del DIF hizo visitas para ver a la niña en su ambiente familiar y habló con los vecinos, quienes declararon que los padres de Yahaira trataban bien a sus dos hijos y que la niña y su hermano pequeño lucían aseados y en buenas condiciones.

Hechos por el que se conoce el caso

Tres meses después, el 4 de agosto de 2004, día en que los padres de Yahaira tenían cita de seguimiento en el DIF Municipal, un hombre que recogía latas, encontró el cuerpo de la niña dentro de una mochila a un lado del templo San Isidro.

La autopsia indicó homicidio, ya que el asesinato de la niña fue perpetrado a golpes. Tenía lesiones en diferentes partes del cuerpo, así como señas de maltrato anterior.³⁶

³⁶ *El Imparcial*, Hermosillo, 6 de agosto de 2004.





Reacciones sociales

Gabriel Baldenegro Patrón, procurador de Defensa del Menor y la Familia, lamentó el error del sistema DIF Hermosillo, e indicó que nadie debía ser sancionado por haberse equivocado al reintegrar a Yahaira a su hogar. La directora del DIF Sonora, Flor Ayala Robles Linares, dijo que el personal del DIF Hermosillo está libre de toda falta en la muerte de Yahaira, pues los culpables son quienes la mataron.

El arzobispo de Hermosillo, José Ulises Macías Salcedo, llamó a no politizar la muerte de una niña que vivió en un hogar desintegrado.³⁷ La alcaldesa de Hermosillo, María Dolores del Río Sánchez, aseguró que el procedimiento que siguió el DIF municipal para reintegrar a la niña a su hogar fue correcto.³⁸

Gabriela Sánchez López, subprocuradora del Menor y la Familia en Cajeme señala que el DIF "...debe dar estricto seguimiento de los menores maltratados que son reintegrados a sus familias para que no sucedan casos lamentables, como el de la pequeña Yahaira Cosme López, quien murió a golpes. Al denotarse una mejoría, la ley protege a la familia y los hijos se devuelven a sus padres. No queremos desbaratar familias, sino todo lo contrario", expresó Sánchez López.³⁹

El Consejo Ciudadano de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar concluyó que hay que modificar la ley para que garantice a las víctimas de violencia su integridad física, todo esto a partir del caso de Yahaira.

El Congreso del estado se reunió con el fin de analizar la posibilidad de aumentar las penas contra quien cometa el homicidio de un menor de edad y a quien ejerza la violencia intrafamiliar, señaló Luis Serrato Castell, legislador panista. Detalló que actualmente el Código Penal establece de 20 a 40 años de prisión a quien cometa el homicidio de un menor de edad y de seis meses a seis años de prisión a quien genere o practique violencia intrafamiliar.⁴⁰

Resolución

Eduardo Tirado, vocero de la corporación policial, dijo que agentes de la Policía Judicial del estado realizaron un operativo por campos agrícolas del poblado Miguel Alemán con el fin de encontrar a los padres de Yahaira. Buscaron a Jerónimo Cosme y Rebeca López, mostraron fotografías de los padres de la niña y los pegaron en lugares públicos. En la búsqueda, participaron más de 10 agentes de esa corporación bajo las órdenes del agente quinto del Ministerio Público Jesús Enrique Valencia Díaz.⁴¹

Autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) enviaron un exhorto a las autoridades de Chiapas para que localicen a Jeróni-

³⁷ *El Imparcial*, 7 de agosto de 2004.

³⁸ *El Imparcial*, 7 de agosto de 2004.

³⁹ *El Imparcial Sur*, 7 de agosto de 2004.

⁴⁰ *El Imparcial*, 10 de agosto de 2004.

⁴¹ *El Imparcial*, 7 de agosto de 2004.



mo Cosme Reyes y a Rebeca López Morales, que serán buscados en domicilios de las ciudades de Palenque y Benemérito de las Américas, en ese estado. La ubicación de estas casas fue posible gracias a la información que dieron algunos amigos y parientes de la pareja.

Miguel Ángel Barrios Macario, subdirector de la Policía Judicial del estado, informó que se podría viajar a Chiapas dependiendo de la información que proporcionara la Procuraduría chiapaneca.⁴²

Análisis

Los hechos sucedidos a la niña Yahaira Cosme, son una muestra de feminicidio en su acepción de crimen de odio contra las mujeres debido al conjunto de hechos violentos que condujeron a su asesinato.

La violencia que se ejerció sobre Yahaira demuestra el mecanismo de dominio que ejercieron sus padres, las personas que debieron resguardar y velar su desarrollo, su salud física y emocional. Este es un caso que atenta contra los derechos de las niñas; también es una muestra de la violencia contra las mujeres porque el hermano de Yahaira aparentemente no sufría de violencia familiar.

También es un ejemplo de la violencia institucional, puesto que las instituciones de la administración pública encabezadas por el ejecutivo exoneraron de toda culpa a los servidores públicos. Con ello se muestra que la impunidad está presente en todos los niveles de la administración pública, puesto que no se castigó a los responsables de devolver a Yahaira a una situación de peligro para su vida. Debió fincarse responsabilidades a las funcionarias y funcionarios que por acción u omisión contribuyeron al desenlace fatal de este caso.

1.2.6 Erika Covarrubias Sánchez 23 años de edad

Municipio de Nezahualcóyotl, 5 de abril de 2003

Este caso es una muestra de feminicidio dentro de una relación de pareja. Todo parece indicar que la violencia contra Erika era un hecho cotidiano, ya que al parecer la crueldad con la cual la agredió y asesinó fue un acto premeditado con alevosía y ventaja, incluso pareciera que su confesión exhibiera la ineficacia de las autoridades.

Antecedentes

El esposo de Erika Covarrubias denunció su desaparición el 5 de abril de 2003 en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. En el reporte del módulo de ODISEA —para la búsqueda y localización de personas extraviadas o ausentes— de la PGJEM está registrada como ausente.

⁴² *El Imparcial*, 9 de mayo de 2005.





Hechos por el que se conoce el caso

El cadáver de una mujer desconocida fue hallado descuartizado y encostalado. Más tarde se supo que se trataba de Erika Covarrubias Sánchez quien había ido a visitar a su esposo, Carlos Rodríguez Toledo, a su carnicería ubicada en un mercado de la colonia Campestre Guadalupana, en el municipio de Nezahualcóyotl. Allí comenzaron a discutir, tras lo cual el marido la tomó por el cuello y le golpeó la cabeza contra la pared hasta causarle la muerte.

Después, el homicida realizó varias llamadas a la familia de su cónyuge, haciéndose pasar por secuestrador, para advertirles que la tenía privada de la libertad y que la asesinaría si se enteraba que la policía estaba interviniendo. Por la noche, el asesino regresó a su negocio y desmembró el cadáver, para luego introducir las partes del cuerpo en un costal, que posteriormente abandonó en un paraje del municipio de Chiconcuac, Estado de México.

Resolución

La Fiscalía General para Asuntos Especiales fue la encargada de esclarecer el homicidio.⁴³ Más de seis meses después de hallado el cadáver de Erika, se detuvo a Carlos Rodríguez Toledo, quien confesó el asesinato. El caso se encuentra en periodo de instrucción en el juzgado sexto penal de primera instancia de Ciudad Nezahualcóyotl.

Reacciones sociales

No se reportaron.

Análisis

La entidad mexiquense se encuentra ubicada en la octava posición del índice de incidencia delictiva y violencia,⁴⁴ en este informe alcanza la categoría de incidencia media baja y un índice de 36.26; con una tasa de homicidios intencionales de 20.81 (por cada 100 mil habitantes).

De las 10 entidades federativas que se destacan por tener la mortalidad por homicidios de mujeres arriba de la observada a escala nacional, el Estado de México es la entidad que ocupó el tercer lugar en 2004.⁴⁵

Es importante señalar que además, en la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres (ENVIM),⁴⁶ el Estado de México mostró un valor muy simi-

⁴³ Se conoce el hecho por la PGJEM y notas periodísticas en las que se habla de la detención del presunto homicida. Averiguaciones previas: TEX/II/1282/2003 y CG/III/4448/2003. Por el boletín de prensa (PGJEM) y periódicos *La Prensa* y *El Sol de Toluca*.

⁴⁴ *Informe sobre Desarrollo Humano. México, 2004*. PUND, Mundi prensa, México. Columnas 1 a 6; Zepeda (2004), *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, FCE-CIDAC; México, pp. 68-69; columna 7: ICESI (2002). Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en entidades federativas.

⁴⁵ Cálculos a partir de INEGI-SS, base de datos preliminar de defunciones 2004.

⁴⁶ La ENVIM (2002), recogió información sobre la violencia ejercida contra las mujeres perpetrada por su pareja, entrevistando a mujeres de 15 años y más de edad. La encuesta se llevó a cabo en 2002. Consistió en la aplicación de un cuestionario cerrado a una muestra de 26,042 mujeres, en las 32 entidades federativas, realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Ver capítulo 5.



lar al nacional, donde 21.5 por ciento de las mujeres entrevistadas señaló haber sido víctima de violencia de algún tipo por parte de la pareja actual (novios, esposos o compañeros en los doce meses previos a la entrevista), y la proporción de mujeres que fueron víctimas de violencia por parte de su pareja en cualquier momento de la relación (violencia de pareja de por vida), aunque ésta hubiese terminado, fue de 34.5 por ciento de las mujeres entrevistadas.

1.2.7 María de Jesús Lara Gómez 36 años de edad

Jiutepec-Cuernavaca, Morelos, 20 de noviembre de 2003

El caso de María de Jesús Lara Gómez da muestra de cómo la violencia de pareja llega al asesinato. Con la agravante de que la víctima ya había interpuesto demandas de divorcio y por lesiones usando la vía jurídica.

Antecedentes

María de Jesús Lara Gómez era una mujer que había interpuesto una demanda de divorcio y otra por lesiones y amenazas en el Ministerio Público de CIVAC, en la que responsabilizaba a su esposo, Alejandro Toledo, por cualquier agresión que sufriera. Por esto, Alejandro era el principal sospechoso ya que constantemente amenazaba con matarla para que se desistiera de la demanda de divorcio.

Hechos que dieron a conocer el caso

María de Jesús Lara Gómez, con domicilio en Jiutepec, Morelos, desapareció al salir de su trabajo el 20 de noviembre de 2003. Su cuerpo se encontró al día siguiente dentro de bolsas negras para basura, sobre la banqueta de la calle Humboldt, en el Centro de Cuernavaca. Durante el levantamiento del cuerpo se dijo que al parecer la víctima había sido asfixiada después de ser violada.⁴⁷

Se hizo pública la versión de que podría haber sido secuestrada, ya que algunos familiares dijeron haber recibido una llamada telefónica pidiéndoles 150 mil pesos como rescate.

Resolución

En diciembre de ese mismo año, por casualidad se pudo detener a los copartícipes del crimen, cuando una mujer secuestrada logró escapar y solicitar la colaboración de la policía para atrapar a sus raptos. Así se realizó el arresto de Cristian Pérez Sánchez de 23 años y Josiel Alcántara de 21 años, quienes confesaron haber participado en el asesinato de María de Jesús Lara Gómez y

⁴⁷ Caso registrado en la averiguación previa SC/4^a/7799/03-11.





dijeron ser amigos de Alejandro Toledo quien, dijeron, les ofreció 100 mil pesos por matarla.

El caso fue turnado al juez bajo la causa penal 10/4-1 para su resolución. Hasta octubre del 2005 se desconocía el proceso jurídico que guardaba el caso.

Reacciones sociales

No se reportaron.

Análisis

A pesar de existir el antecedente previo de una demanda de divorcio, seguida de otra por lesiones y amenazas, las autoridades no tuvieron la capacidad de reacción necesaria para proteger a esta mujer que manifestó abiertamente que su esposo había amenazado con matarla. La negligencia de las autoridades la puso en estado de indefensión.

En este caso, el esposo fue el autor intelectual del crimen y tuvo los medios económicos para contratar unos asesinos a sueldo, con quienes, además, mantenía amistad.

Hay una constante en los homicidios femeninos y es que suceden en el lugar de residencia habitual de las mujeres, es decir en su domicilio: 34.1 por ciento de ellos ocurren en el hogar, lo cual señala la relación cercana que tienen las mujeres con sus agresores. Entre las entidades seleccionadas para esta investigación, las proporciones más elevadas de homicidios femeninos ocurridos en el domicilio se registraron en 2004 en Morelos (52.9 por ciento).⁴⁸

1.2.8 La matanza de 21 mujeres indígenas Caso Acteal, Chiapas Municipio de Chenalhó 22 de diciembre de 1997

El asesinato de 21 mujeres indígenas, cuatro de ellas embarazadas y nueve niñas que oraban en una ermita por la paz, es conocido como “La matanza de Acteal”, en la que murieron también 11 hombres y cuatro niños. Este asesinato masivo está inmerso dentro del conflicto armado que surgió en 1994 con el levantamiento Zapatista.

Antecedentes

Acteal se encuentra ubicado en un paraje montañoso del municipio de Chenalhó, en los Altos de Chiapas, caracterizado por su pobreza extrema, analfabe-

⁴⁸ Cálculos a partir de INEGI-SS, base de datos de defunciones 2004.



tismo, altos índices de muerte infantil y materna, bajos ingresos y diferentes formas de discriminación, por etnia y por género. Cuenta con 30 mil habitantes, mayoritariamente del grupo étnico tzotzil y, en menor cantidad, de indígenas tzeltales.

La matanza de Acteal se sitúa en una larga historia de discriminación racista, marginación económica y la exclusión del poder político de la población indígena en Chiapas, que motivó el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. De acuerdo con diferentes investigaciones, esta masacre se enmarca en la guerra de baja intensidad del gobierno federal contra la insurgencia zapatista.

De acuerdo con Inés Castro Apreza,⁴⁹ varios hechos precedieron a la matanza del 22 de diciembre en la zona a la cual pertenece Acteal: “De acuerdo con denuncias recabadas por el Colectivo de Encuentro entre Mujeres de San Cristóbal (COLEM), de 1995 a 1997 han ocurrido 33 violaciones sexuales y nueve intentos de violación en el estado de Chiapas... la mayoría de ellas ha ocurrido en San Cristóbal de las Casas (90 por ciento), Larráinzar, Oxhuc, San Juan Chamela y Ocosingo, entre otros...; asimismo, 60 por ciento de estas acciones ha sido llevado a cabo por desconocidos.”⁵⁰ Como parte de esta situación, entre octubre y noviembre de 1997 relata que la prensa dio cuenta de agresiones a niñas, un niño, mujeres, grupos familiares, hasta que en el último mes “dos mujeres fueron asesinadas en Aurora Chica; una fue violada y la otra golpeada en la comunidad de Acteal.”⁵¹

La misma autora refiere el testimonio de una mujer de Chenalhó que refleja el ambiente de hostigamiento sexual y violencia psicológica que privaba en la zona: “Antes de la matanza (de Acteal) nos decían los que organizaban a los priístas: ‘Las hijas de los zapatistas serán violadas. Primero las mujeres y luego sus hijas...’”⁵²

Hechos que dieron a conocer el caso

El 22 de diciembre de 1997, 350 indígenas, en su mayoría mujeres y niños, oraban en la explanada de un cafetal que les servía de refugio junto a la ermita católica del lugar. Cerca de las diez y media de la mañana, los tzotziles e integrantes de la organización independiente Las Abejas escucharon una gran cantidad de balazos provenientes de varias direcciones. Según testigos, unos 90 hombres con armas de alto calibre, dispararon balas expansivas contra los hombres, mujeres y niños indefensos. Los campesinos intentaron huir y esconderse en sitios cercanos.

El ataque duró casi siete horas, teniendo como resultado 25 personas heridas y 45 personas muertas: 30 mujeres (cuatro de ellas embarazadas y nueve niñas) y 15 hombres (6 de los cuales eran niños).

⁴⁹ “Los cotidianos acteales. Mujeres entre la violencia y la participación política”, en *Las Alzadas*. 2ª. edición. México, 1999, pp. 495-500.

⁵⁰ *Op. cit.*, pp. 496-497.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 497.

⁵² *Op. cit.*, p. 498.





Reacciones sociales

Según la versión oficial de la Procuraduría General de la República,⁵³ lo que determinó la matanza fueron “los conflictos intercomunitarios e incluso interfamiliares, dentro de un contexto de constantes disputas por el poder político y económico”.

Para el EZLN la masacre fue orquestada al abrigo del gobierno federal, que financió a grupos paramilitares para “acabar con la semilla zapatista”.⁵⁴

Esta matanza causó indignación nacional e internacional. Para la diócesis de San Cristóbal de las Casas y el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, así como para Amnistía Internacional, los responsables de la matanza fueron grupos paramilitares priístas.

Resolución

Se consignó al alcalde de Chenalhó Jacinto Arias Cruz y a un síndico del ayuntamiento, señalados como las personas que proporcionaron las armas a los asesinos. Para 2001, las autoridades judiciales habían sentenciado a 57 personas, en su mayoría indígenas, como autores materiales, y aún existen 29 órdenes de aprehensión que no se han ejecutado.

Análisis

En 1997, Chiapas ocupaba el primer lugar en marginación del país. Se trata de una entidad con una presencia importante de población indígena, altas tasas de analfabetismo y de mortalidad materna (ver capítulo 5). De acuerdo con los datos de 2002, ocupaba el lugar 32 en cuanto a los tres índices básicos del desarrollo: el de Desarrollo Humano, el de Género y el de Potenciación de Género.⁵⁵

El conflicto armado iniciado en 1994, junto con el periodo que le siguió caracterizado como de guerra de baja intensidad, han marcado el lugar de Chiapas en la vida nacional y, junto con Ciudad Juárez, constituye otra de las ventanas de México hacia el mundo. A partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, las condiciones de la población indígena se hicieron cada vez más visibles y empezó a destacarse la profunda desigualdad, inequidad e injusticia que marca las vidas de las mujeres indígenas chiapanecas.

En ese contexto, para algunas investigadoras⁵⁶ la matanza de Acteal es un ejemplo de la utilización de las mujeres y de sus cuerpos como *botín de gue-*

⁵³ Periódico *La Jornada*, 26 de diciembre de 1997. El Procurador General de la República en turno era Jorge Madrazo Cuellar.

⁵⁴ Esta expresión forma parte del relato de una niña de 11 años que atestiguó la matanza ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En su relato incluye las vejaciones de que fueron objeto los cuerpos de las mujeres muertas, incluidas las que estaban embarazadas. Cfr. Anna María Garza, Rosalva Aída Hernández, Marta Figueroa y Mercedes Olivera: “En Acteal Micaela oyó que gritaban: ‘Hay que acabar con la semilla’”, en *Las Alzadas*. 2ª. edición, México, 1999, pp. 504-507.

⁵⁵ López Calva, et al., *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002*. PNUD, México 2004. Ver capítulo 5.

⁵⁶ Hernández Castillo Rosalía Aída (coord.), *La otra palabra. Mujeres y violencia en Chiapas antes y después de Acteal*, CIESAS, COLEM, CIAM, México, 1998.



rra, dentro de las estrategias militares para humillar a los enemigos y causar terror en las comunidades. Cabe señalar que después de la masacre, los cadáveres de las mujeres fueron mutilados y vejados, con la misma saña homicida de los *kaibeles* en Guatemala o de los grupos extremistas en Bosnia.

Aunque hay presuntos responsables detenidos, no hay resoluciones que atiendan o reparen el daño para las víctimas, tomando en consideración sus especificidades como mujeres. Permanecen en el olvido las sobrevivientes que enterraron a sus hijas y a sus nietos. Cuando se habla de Acteal se piensa en los indígenas y se olvida la extrema crueldad con que fueron tratadas las indígenas y que sus cuerpos sexuados fueron utilizados como *territorios de guerra* para humillar y aterrorizar a sus comunidades. La expresión extrema de esta crueldad son los testimonios que destacan la vejación de que fueron objeto los cuerpos de mujeres embarazadas. Todo ello se explica en términos de Rosalva Aída Hernández Castillo como la expresión de que "...en contextos de conflicto político-militar la sexualidad femenina tiende a convertirse en un espacio simbólico de lucha política..."⁵⁷

Con base en lo anterior y siguiendo el razonamiento de Diana E.H. Russell, la matanza de Acteal puede considerarse una forma de violencia feminicida debido a que fue parte de una estrategia de guerra, aparejada pero distinta al genocidio debido a que implicó el asesinato intencional de un grupo mixto en el que, al mismo tiempo, se ejerció una violencia adicional sobre el grupo subordinado entre los subordinados: las mujeres.⁵⁸

1.2.9 Homicidios de mujeres por ser mujeres

Estos ejemplos muestran que la violencia feminicida se ejerce independientemente de las características físicas de las mujeres, de que cuenten con estudios o no, de que vivan en zonas rurales o urbanas, de sus recursos económicos, y que la edad no es un requisito para ser objeto de agresión. En otras palabras, el feminicidio se da contra las mujeres por el simple hecho de ser mujeres. Algún tipo de violencia feminicida obedece a motivaciones políticas, otra tiene que ver con la delincuencia común y también ocurre en la vida doméstica y cotidiana de las mujeres. Vale la pena subrayar que en los dos casos de violencia de pareja no se reportaron reacciones sociales, lo cual puede ser indicativo de que la violencia feminicida es considerada parte de la conyugalidad.

⁵⁷ "Construyendo la utopía. Esperanzas y desafíos de las chiapanecas ante el siglo XXI", en *Las Alzadas*, 2ª. edición, México, 1999, pp. 482-494.

⁵⁸ Para ampliar la argumentación al respecto, consúltese Diana E.H. Russell, "Introduction: The Politics of Femicide", en Diana E.H. Russell and Roberta A. Harmes (eds.), *Femicide in Global Perspective*, Teachers College Press. Teachers College, Columbia University, New York and London, 2001, p. 9.





Se tendría que reconocer que el Estado y sus instancias socializadoras, producen diferentes tipos de vulnerabilidad e indefensión social con la que viven las mexicanas en muchos lugares del país. Además de la responsabilidad de los culpables directos, está la responsabilidad de las autoridades y de la sociedad.

¿Qué tienen en común Esmeralda Herrera Monreal, Libertad Hernández Landa, Guadalupe Ávila Salinas, Yahaira Cosme López, Erika Covarrubias Sánchez, María de Jesús Lara Gómez y las 21 mujeres indígenas asesinadas en Acteal, que permita explicar sus asesinatos? Que todas ellas son mujeres.

Esta afirmación tiene una profunda significación: murieron de forma violenta por que en el curso de sus vidas, su condición de género las expuso a situaciones de violencia extrema. Esmeralda fue raptada, violada, asesinada y desaparecida por quienes consideraron que una joven trabajadora pobre era una mujer prescindible. Su cuerpo fue tan maltratado y vejado como el de Erika, en el primer caso en manos de personas desconocidas, en el segundo caso por el propio cónyuge, lo que no sucedió con Libertad, quien fue asesinada en medio de la inseguridad urbana.

Las indígenas de Acteal, cuyas edades fluctuaban entre uno y 67 años, representaban la constatación insoportable de que, mediante sus cuerpos con su capacidad reproductiva y de su responsabilidad reproductora de la cultura de su etnia, eran una amenaza para el grupo opositor, aun con su pobreza. Al igual que ellas, Guadalupe fue asesinada por razones políticas en una localidad rural.

Yahaira fue maltratada hasta la muerte por haber nacido mujer y comparate con María de Jesús la circunstancia de que sus casos estuvieron en manos de instituciones que incumplieron el mandato de protegerlas y preservar sus vidas.

Distintas edades, distintas posiciones socioeconómicas, políticas y parentales, distintas ubicaciones territoriales en ámbitos rurales y urbanos, con altos índices de desarrollo o con alto grado de marginalidad, en las fronteras o en el centro del país. Una constante: la ineficacia institucional y estatal tanto para prevenir o erradicar la violencia así como para sancionarla y ejercer justicia. Se pueden identificar así las marcas de la violencia feminicida en éstas, que son apenas unas cuantas mujeres, pero que representan a todas aquellas que padecen la violencia en vida y muerte en este país, sin que sean respetadas, protegidas o, una vez muertas, siquiera resarcidas con un marco legal justo y libre de impunidad.

En este capítulo se ha mostrado que, para que se dé el feminicidio, concurren de manera criminal el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de las autoridades encargadas de prevenir, impedir y castigar estos crímenes.

Como se mencionó al inicio, muchos de los asesinatos violentos de mujeres se conocen a través de la prensa. Por esa razón, se dedica el siguiente capítulo al análisis de la manera en que han sido presentados por ese medio homicidios semejantes.



1.3 Femicidio en la prensa

La prensa ha jugado un papel muy importante en la visibilización del femicidio en nuestro país. En varios de los casos expuestos en el capítulo anterior, la difusión hecha por los diarios locales y nacionales permitió que éstos fueran conocidos por la ciudadanía. La difusión y denuncia de la violencia feminicida en México ha sido posible, por las denuncias de las organizaciones sociales, de los medios de comunicación y de las instituciones académicas.

En el caso emblemático de Ciudad Juárez, Chihuahua, fueron inicialmente las organizaciones de la sociedad civil las que apoyaron y respaldaron las denuncias de madres y familiares de las mujeres asesinadas, y colocaron este problema en la agenda pública. Hasta entonces las autoridades no cumplían con su obligación de atender, aclarar y resolver los crímenes de las mujeres.

La Relatora del Comité de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se expresó así: *“Las ONG y las familias de las víctimas son las que merecen el mayor crédito por traer a la atención del público mexicano (e internacional) el tema de las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez y Chihuahua, y obligar así a las autoridades estatales y federales a tomar medidas para atajar el problema. Sin embargo, el problema, desde su perspectiva, está lejos de ser resuelto. Aún se debe aplicar la justicia, y la raíz del problema sigue sin ser abordado (discriminación y violencia hacia la mujer)”*.⁵⁹

Los reclamos de organizaciones y familiares de las mujeres asesinadas y desaparecidas sostienen que, en lugar de hacer justicia contra esos homicidios, han encontrado negligencia, descalificación, hostilidad, atribución de culpas a las propias mujeres, falsas promesas y, en ocasiones, de manera oprobiosa, exhibido y utilizado a las y los familiares con fines político-electorales.

Se reconoce a los medios de comunicación, y en especial a la prensa escrita, por la cobertura realizada a lo largo de estos años de violencia feminicida, en Chihuahua y en el país; su contribución al hacer visible este problema ha sido pieza clave en el conocimiento que tenemos del femicidio en México.

La Comisión Especial del Femicidio en esta investigación considera los casos reportados por la prensa, y se basa en las cifras de los registros oficiales.

Este capítulo tiene como objetivo conocer la manera en que la prensa construye las representaciones y los discursos del femicidio en las entidades estudiadas, y de qué manera cumple con su función primordial de informar a la sociedad.

⁵⁹ Vermont-Mangold, Ruth-Gaby (2005), *Desapariciones y homicidios de un gran número de mujeres y niñas en México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, México, D. F.





1.3.1 El feminicidio en México: del número total de noticias

La prensa escrita ha tenido un papel muy importante en la difusión y tratamiento de la violencia feminicida que ocurre en nuestro país. Su seguimiento no fue igual en todas las entidades, en términos del tiempo analizado, debido a la disponibilidad o no de la información. En Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Oaxaca se elaboró una base de datos para poder hacer la revisión de las notas de prensa, y lograr su sistematización.

El caso emblemático de Ciudad Juárez, en cambio, debe a las organizaciones sociales y a los medios de comunicación el que la violencia feminicida se haya conocido no sólo en México, sino internacionalmente. Esto permitió también que organismos como Amnistía Internacional o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dieran seguimiento a los casos; conocieran e hicieran recomendaciones al gobierno mexicano.

Los medios denuncian los homicidios perpetrados contra las mujeres que se configuran como feminicidio. Vigilan el proceso, dan seguimiento a casos y declaraciones, y cuestionan a las autoridades responsables por la poca atención en el esclarecimiento y solución de los casos.

Los informes de las entidades participantes⁶⁰ en la investigación muestran cómo, periódicos locales y nacionales, se han caracterizado por describir, con lujo de detalles, y en ocasiones con morbo y tono amarillista, cómo fue encontrado el cuerpo de las mujeres asesinadas.

El número de notas de prensa revisadas por entidad se resume en la Tabla siguiente:⁶¹

Tabla 1. Concentrado de notas periodísticas trabajadas en siete entidades federativas

Entidad federativa	Años	No. de notas
Estado de México	1994, 1995, 1998, 1999, 2001-2005	538
Oaxaca	1999-2005	250
Morelos	2000-2005	109
Guerrero	2003-2005	91
Chiapas	1995-1998, 2002-2005	72
Chihuahua	2005	47
Distrito Federal	2003	43
Total		1,140

Fuente: Información reportada y seguimiento de notas periodísticas.

⁶⁰ Informes finales entregados por los equipos de trabajo que participaron en esta investigación: Diagnóstico de la Violencia Feminicida en México.

⁶¹ Debe quedar claro que el total de notas de prensa que aquí aparecen, está acotado por el número de años del seguimiento de prensa que entregaron las entidades, cuyo rango varía desde 1 hasta 9 años, por lo que de ninguna manera reflejan el total de casos de homicidios contra mujeres. Asimismo, cuando la nota de prensa se refería a un caso ya abordado en otra nota, no se contabilizaba como diferente. Tal es el caso de Morelos que reporta 122 notas, pero de varios casos hay más de una nota.



1.3.2 La forma en que es nombrado el feminicidio

Las noticias sobre violencia feminicida aparecen en primera plana cuando se trata de enfatizar el grado de espectacularidad de la nota o, el cómo sucede, en la sección de la nota roja. Tanto en los encabezados, como en el texto de las noticias analizadas, se puede afirmar que una constante en su construcción es la reproducción de los estereotipos de género. Como lo señala la siguiente lista, la constante en estas informaciones ha sido la presencia de juicios de valor en relación con las mujeres violentadas, en cuanto a:

- a) La actividad de la mujer asesinada: mesera que hacía favores sexuales, sexoservidora;
- b) El lugar por donde transitaba: caminando de noche y por lugares peligrosos;
- c) La vestimenta: minifalda, escotes, ropa ajustada;
- d) La forma en que la mujer es nombrada: damisela (si están hablando de una sexoservidora), o la pobre e indefensa muchachita (si se refieren a una joven), dejando entrever que existieron varios elementos que las hacen culpables de que ocurrieran tales homicidios.

El criterio para informar acerca de la violencia feminicida no se basa en la pluralidad de fuentes ni en el contexto del hecho, sino en lo espectacular de los acontecimientos; se responsabiliza a las mujeres de la violencia de la cual son objeto, refiriéndose a ellas con un lenguaje misógino.

El desempeño de la prensa todavía no cumple con su función social de dar a conocer y sensibilizar sobre la violencia y los homicidios contra las mujeres. Su razón de peso es tener la nota, construirla sobre la base de criterios sensacionalistas y ubicarla en la sección de nota roja o policíaca.

Ubicación de las notas y de los géneros periodísticos

En los informes del Distrito Federal y de Chiapas, todos los casos de homicidios contra mujeres se ubican en las páginas policíacas o de nota roja. Puede darse el caso de que el encabezado aparezca incluso a ocho columnas, con una llamada que remite a las secciones antes mencionadas.

En Morelos, algunos periódicos ubican estas notas en primera plana y luego continúan la noticia en páginas interiores, o la envían a la sección policíaca, lo cual constituye un avance frente a otras entidades. También aparecen notas donde se increpa a las autoridades gubernamentales sobre la ausencia de administración de justicia y la presencia de impunidad, así como sobre el seguimiento en algunos homicidios contra las mujeres. Se trata de reportajes, editoriales y artículos de opinión que dan espacio a la discusión de este problema; en suma, una forma de conocer la posición del propio medio en relación con la violencia feminicida.

Con este tipo de notas e información destaca la contribución de los medios en la difusión de los derechos de las mujeres, las causas de la violencia en su





contra, y para propiciar el cambio en las relaciones entre las mujeres y los hombres basadas en la igualdad, la equidad, el respeto, la tolerancia y el reconocimiento. Resalta la necesidad de que los medios se sumen al esfuerzo de no reproducir valores que denigran a las mujeres y expresiones misóginas que sólo fomentan la violencia contra las mujeres.

El seguimiento de la prensa permite también registrar las causas de las situaciones extremas de violencia; clasificar la violencia contra las mujeres desde un lenguaje incluyente y no sexista, y dar cuenta de la actuación de las instancias gubernamentales.

A través de los medios se ha obtenido información, cualitativa y cuantitativa, que complementa en muchos casos la falta de información oficial de las instancias encargadas de registrarla. Se pueden identificar en sus páginas aspectos inherentes a la violencia feminicida, las características de las mujeres asesinadas y de sus agresores, así como las condiciones, el lugar de los hechos y algunas características de los crímenes.

1.3.3 Características de las mujeres asesinadas

Edad

De acuerdo con el seguimiento de prensa realizado en nueve de las diez entidades de la República Mexicana, el rango de edad de las mujeres asesinadas fluctuó entre los 40 días de nacida, como es el caso de la pequeña asesinada en Morelos, y los 98 años.⁶²

En términos generales, la edad de las víctimas en la que se concentra el mayor número de homicidios (60%) reportados por las entidades participantes en esta investigación, es de 15 a 59 años. En estados donde se hizo un análisis más fino por rangos de edad, como el caso de Morelos y el Distrito Federal, el mayor porcentaje se encuentra entre los 21 y 30 años, con 40% y 24% respectivamente.⁶³

Ocupación

Con respecto a la ocupación de las mujeres asesinadas (excluyendo la de: no especificada, que fue la más alta por falta de información), ésta varía según la entidad. En Morelos la ocupación que aparece con mayor frecuencia es la de ama de casa; en Guerrero varió dependiendo de la fuente: ama de casa según el Novedades de Acapulco, y mesera, de acuerdo con El Sol de Acapulco. En Chiapas, la mayoría eran estudiantes, seguidas por meseras y sexoservidoras.

⁶² Ver informes finales de la investigación de Violencia Feminicida en el Distrito Federal, Estado de México y Oaxaca.

⁶³ Hay que precisar que estos datos que reportan las diferentes entidades son números “crudos” y que estos porcentajes variarían sensiblemente si se obtuviera la tasa de homicidios por rango de edades, por cada 100,000 habitantes.



Relación de las mujeres asesinadas con el agresor

En el análisis de la relación de la víctima con el homicida se encontró que el mayor número de casos corresponde a las categorías de esposo, pareja o ex pareja.

Situación jurídica del homicida

La situación jurídica del homicida refleja claramente la impunidad que se vive en nuestro país; se desconoce la situación o el paradero de la mayoría ellos; más de las dos terceras partes de las notas periodísticas revisadas señalan que están prófugos y se desconoce la ocupación del agresor,⁶⁴ a diferencia del énfasis que se pone en la ocupación de la víctima. En algunas entidades hubo movilizaciones por parte de la sociedad civil para detener a los homicidas, y en otras se encontraron notas periodísticas en las que se describe cómo, algunos agresores, después de estar detenidos por algunos días, obtuvieron la libertad por falta de cargos.

Violencia antes, durante y después del homicidio

Las acciones de violencia de género contra las mujeres que conforman el femicidio: física, verbal, sexual, psicológica, económica e institucional, ocurren antes, durante y después del asesinato de las mujeres.

Al menos tres de los siete casos de homicidios de mujeres analizados en el capítulo anterior, fueron antecedidos por situaciones de violencia contra las víctimas, es decir, casi la mitad de ellos: en un caso, ya se había denunciado la violencia; en el otro, la niña estaba en custodia del DIF; en el de las mujeres de Acteal, diversos actos violentos dentro y fuera de la localidad antecedieron a la masacre.

De manera análoga sucedió con algunas de las mujeres cuyos casos aparecen reportados en las notas periodísticas, quienes ya habían denunciado tal violencia, pero no fueron escuchadas por las autoridades. El caso de Sonora resulta muy revelador, pues el propio Procurador de Justicia de esa entidad⁶⁵ reconoció que el 60% de las mujeres asesinadas ya había denunciado antes las situaciones de violencia en su contra, pero no se hizo nada.

Un análisis de las categorías y los testimonios sobre la forma en que se consumaron los homicidios incluye los elementos que definen el femicidio: formas extremas de violencia y crueldad, odio, saña, desprecio, humillación, incluidas mutilaciones y violencia sexual. Estas formas de violencia se presentaron antes, durante o después del homicidio. Esto, sin contar con la violencia después del homicidio y la violencia institucional que se ejerce cuando las auto-

⁶⁴ Llama la atención y preocupa que respecto a la ocupación de los homicidas, Guerrero reporta como el rubro más importante, después del “no especificado”, el de *Policía* (véase informe de Guerrero).

⁶⁵ Lagarde, Marcela (2005b). Intervención de Marcela Lagarde durante una reunión de trabajo en el CIESAS, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 23 de abril de 2005. Documento inédito.





ridades pierden u ocultan evidencias, como es el caso de Ciudad Juárez, además de la manipulación y el maltrato a los familiares de las mujeres asesinadas.

Móvil de los asesinatos

El seguimiento de prensa de siete⁶⁶ de las diez entidades ascendió a 1,140 notas. Se corroboró que en la clasificación hecha por las investigadoras sobre las causas, motivos o móviles de los homicidios no quedan suficientemente claros los medios utilizados, los tipos de violencia y las causas de los asesinatos. Por ejemplo, pueden aparecer como causas: violación, negligencia, celos, tortura, ajuste de cuentas, ahogada, problemas de tierras, quemada, caída, apuñalada, degollada, desaparecida, estrangulada y otras; es decir, se confunden las causas con las formas de violencia ejercida, y la categoría de no especificado ocupa más de las tres cuartas partes de los casos, ya que en las notas no se nombra el móvil.

A partir de la teoría de género feminista, se realizó una revisión y un análisis de la información para identificar las categorías y configurar los casos de violencia feminicida.

Hay que precisar que las causas, motivos o móviles reflejan sexismo y subordinación que han derivado en estereotipos de género. Como explicaciones en los contenidos se encuentran argumentos que culpabilizan a las mujeres; otras causas justifican al agresor. Argumentos que lejos de sensibilizar a la población sobre la violencia feminicida, disminuyen, aminoran e invisibilizan los casos de feminicidio. Por tanto, se elaboraron categorías para dar cuenta y ordenar los móviles, motivos o causales de la violencia feminicida según las notas analizadas.

Categorías para agrupar los móviles de los asesinatos de mujeres, de acuerdo con la representación de la prensa:

- a) El cuerpo de las mujeres como objeto o posesión.
- b) Celos (“celopatía”), infidelidad, “crimen pasional”, abandono, negación a realizar “favores sexuales”, venganza sentimental.
- c) Robo, asalto, secuestro, por dinero, por adeudo o por ser testiga de algún delito.
- d) Ajuste de cuentas entre familiares, con autoridades o con otras personas.
- e) Discusión o problemas entre la pareja o familiares.
- f) Alcoholismo y drogadicción (agresor o víctima).
- g) No especificado.
- h) Por accidente (“se disparó el arma”, se cayó, se atravesó en la carretera).
- i) Incumplimiento de sus tareas como ama de casa o esposa.

⁶⁶ Únicamente siete entidades, del total de diez, enviaron un anexo con el seguimiento de prensa (Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos y Oaxaca). Chihuahua, por tener en la Comisión Especial para el Seguimiento del Feminicidio en México un gran acervo de información, sólo seleccionó un año (2005) para su análisis. Baja California, Sonora y Veracruz no tuvieron los anexos correspondientes.



- j) Pertenencia a bandas o pandillas.
- k) Narcotráfico (tiro de gracia).
- l) Demencia.
- m) Suicidio.
- n) Venganza de partido político contrario.
- o) Vinculación con ritos satánicos y brujería.

1.3.4 Análisis comparativo y categorías

El seguimiento de prensa fue planteado para abarcar de 1994 a 2005. El análisis del total de las notas de prensa considera que el número de años reportado tuvo una variación de 1 a 9 años; estos fueron los años que se entregaron con seguimiento de prensa por las entidades participantes en esta investigación. Es necesario precisar que el total de notas por estado que se presenta en la Tabla 2 no refleja en todos los casos el número de notas publicadas; ni el número de homicidios que aparece en las notas debe coincidir con la cantidad contabilizada por las procuradurías estatales.

Tabla 2. Concentrado de las categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, a partir de la información enviada por siete entidades de la República Mexicana

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	Edomex	Oax	Mor.	Gro.	Chiapas	Chih.	D.F.	TOTAL
a) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión	240	108	25	19	31	10	16	449
b) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental	104	36	39	24	15	10	7	235
c) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo	53	11	16	11	4	0	11	106
d) Ajuste de cuentas (familiares y otros)	24	29	6	11	2	2	2	76
e) Discusión o problemas entre pareja o fam.	39	13	5	2	1	0	3	63
f) Alcoholismo/drogadicción (agresor/ víctima)	13	20	9	8	3	5	3	61
g) No especificado	19	10	6	1	0	17	1	54
h) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)	25	13	1	12	2	0	4	47
i) Incumplimiento de sus tareas de ama de casa o esposa	9	1	0	0	0	0	0	10
j) Pertenencia a bandas o pandillas	1	0	0	1	8	0	0	10
k) Narcotráfico (tiro de gracia)	0	4	0	0	3	1	1	9
l) Locura del agresor ("enfermo mental")	1	1	1	1	1	2	0	7
m) Se aparenta que fue suicidio	0	1	1	0	0	0	4	6
n) Venganza de partido político	0	1	0	1	2	0	0	4
o) Vinculación con ritos satánicos o brujería	0	2	0	0	0	0	1	3
TOTAL	528	250	109	91	72	47	43	1,140

Fuente: Información reportada y seguimiento de las notas periodísticas.



El dato crudo del número de homicidios reportados en notas periodísticas por entidad, de mayor a menor, que aparece en la Tabla 2, debe ponderarse considerando la tasa de homicidios contra mujeres por cada 100,000 habitantes. Por ejemplo, el Estado de México hizo un seguimiento de 9 años y tiene una población de 14.4 millones de habitantes.⁶⁷ Con base en estos dos criterios, resulta comprensible por qué en esta investigación resultó ser la entidad con mayor número de notas sobre homicidios contra mujeres reportados en la prensa, es decir, 528 (ver tablas 2 y 3).

Las categorías que tuvieron mayor frecuencia fueron:

- a) el cuerpo de las mujeres como objeto o posesión, 449 notas.
- b) la de celos (celopatía), crimen pasional, abandono, no a favores sexuales, venganza sentimental, 235 notas (ver Tabla 2).

Esto ocurrió de manera homogénea en las entidades que hicieron el seguimiento de prensa. Las excepciones fueron: Chihuahua, donde el primer lugar lo obtuvo la categoría de *no especificado* y sólo se contó con información del 2005. El Distrito Federal, ocupando el segundo lugar, la categoría de *robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo* (ver Tabla 9). En Morelos y Guerrero, las categorías con mayor ocurrencia en promedio, fueron: *robo, asalto, secuestro, dinero y adeudo*, y *no especificado*, consecutivamente (ver Tablas 5 y 6).

Ciertos casos se ubican simultáneamente en varias categorías, como el de un marido ebrio, o drogado y celoso que asesina a su esposa porque no cumple con sus deberes socialmente impuestos.

A continuación se describen las 15 categorías antes enunciadas.

a) El cuerpo de las mujeres como objeto o posesión

Esta categoría tuvo la mayor presencia en la prensa escrita, con una frecuencia de 449 notas periodísticas (ver tabla 2). Las excepciones fueron Morelos y Guerrero donde estuvo en 2º. lugar (ver Tablas 5 y 6); pero en Morelos hubo un aumento considerable entre el 2003 y el 2005 (ver tabla 5). En Chihuahua la categoría compartió el 1er. lugar con la de celos, infidelidad, y crimen pasional (ver Tabla 5).

Bajo esta categoría se han agrupado aquellos casos de violencia feminicida, en los que se hace una descripción detallada en la noticia. El común denominador en los casos reportados por la prensa, es el uso del cuerpo de las mujeres:

- ▷ como posesión o como un objeto que puede ultrajarse, torturarse, mutilarse, destrozarse a golpes, para después ser desechado
- ▷ para ser llevado a otros lugares para que no se descubra al asesino
- ▷ para ser arrojado en lotes baldíos
- ▷ para ser quemado o incinerado

Es importante mencionar que, en muchas de estas notas periodísticas no figura la identidad del homicida; es reportado como desconocido.

⁶⁷ INEGI, 2004.



b) Celos, celopatía, infidelidad, "crimen pasional", abandono a la pareja, no a "favores sexuales", venganza sentimental

Ésta fue la categoría que ocupó el segundo lugar como "móvil" de homicidios contra mujeres en la prensa, con una frecuencia de 235 notas (ver Tabla 2). Las excepciones fueron Morelos y Guerrero que ocuparon el primer lugar (ver Tablas 5 y 6), y Distrito Federal, que ocupó el tercer lugar (ver Tabla 9). Al hablar de causas o motivos del feminicidio en la prensa, muy frecuentemente se hace alusión a la infidelidad, sea cierta o no, y a los celos o la venganza sentimental, con lo cual se perpetúan los roles y estereotipos de género que establecen: que las mujeres se deben a sus parejas, esposos o amantes. La infidelidad, inserta en un sistema de doble moral sexual, es reprobada en el caso de las mujeres, pero en los hombres no sólo se tolera, incluso se promueve, como parte de la masculinidad construida socioculturalmente. La infidelidad real o imaginaria, y los celos, representan la justificación para que ocurran los llamados "crímenes pasionales"; se minimiza el hecho, y al caer en el plano de lo emocional, tienden a justificar el homicidio so pretexto de que fue por amor.

c) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo, o testiga de algún ilícito

El robo es otra categoría donde se ubican algunos asesinatos de mujeres en nuestro país, adquiriendo varias modalidades. En ese sentido, quedan aquí agrupados distintos asesinatos donde el móvil, de acuerdo con los reportes de los diarios analizados, puede ser robo, secuestro, asalto, adeudo; en resumen, dinero de por medio. Y en ocasiones, las mujeres son asesinadas por el sólo hecho de haber presenciado algún delito, o bien, por tener una relación familiar o de amistad con las personas vinculadas con estos ilícitos. Nuevamente, en la prensa se desdibuja la violencia ejercida en contra de las mujeres, por el hecho de ser mujeres, y se coloca en primer plano al supuesto móvil como la justificación para estos homicidios.

Esta categoría ocupó el tercer lugar, con 106 notas (Ver tabla 2). Y como ya se había señalado antes, en el Distrito Federal representó el segundo lugar del año analizado, el 2003 (ver Tabla 9). Las entidades donde estuvo en tercer lugar fueron Estado de México y Morelos (ver Tablas 3 y 5). Sin embargo, tomando en cuenta el total de casos, proporcionalmente Morelos es el más alto en esta categoría, 16 casos de 109 que fueron reportados en el seguimiento de prensa.

d) Ajuste de cuentas entre familiares o con otras personas

En esta categoría se ubican los homicidios de mujeres en los que la prensa esgrime como móvil el cobro o ajuste de cuentas; producto de pleitos por tierras; por bienes familiares; por problemas entre miembros de la familia u otras familias; o bien, con otras personas del lugar donde se vive, con las que se guardan rencillas o resentimientos. Se cobra venganza asesinando a las mujeres. Esta categoría no fue menor, ocupa el 4º lugar, con 76 casos (ver Tabla 2). Si se toma





en cuenta el total de casos reportado por entidad en el seguimiento de prensa, fue en Oaxaca y Guerrero donde ocurrió, proporcionalmente, el mayor número de homicidios en esta categoría 29 y 11 respectivamente (ver Tablas 4 y 6).

e) Discusión o problemas entre la pareja o familiares

Bajo esta categoría se agrupan aquellos homicidios contra mujeres que, de acuerdo con el reporte de los diarios analizados, tuvieron como “móvil” discusiones de distinta índole entre la pareja, pero que no involucran situaciones de celos o infidelidades. Guarda una estrecha relación con la categoría anterior, ya que, por lo que observamos, esta cobertura reproduce la cultura de género en términos de la relación de pareja, donde las relaciones de poder resultan completamente asimétricas en detrimento de las mujeres, al grado que sus parejas terminan asesinandolas. Esta categoría tuvo una frecuencia de 63 notas (ver Tabla 2), es decir, mucho menor que las anteriores, colocándola en el quinto lugar, aunque no por ello menos importante. Guerrero no registró casos en este rubro en ninguno de los años analizados (ver Tabla 6).

f) Alcoholismo y drogadicción

Otro “motivo” o “causa” muy recurrente de la violencia feminicida en las notas periodísticas es el alcoholismo y la drogadicción de los hombres. Al quedarse en un nivel meramente descriptivo, pareciera funcionar como una justificación. Difícilmente la nota periodística trasciende este nivel para pasar a otro, donde podrían cuestionarse esos niveles de violencia, producto de una sociedad que niega derechos y coarta la libertad y la vida de las mujeres, en contraposición a la condición de los hombres, donde los derechos humanos se traspasan y son deformados para hacer alarde del abuso de poder y de todas las formas de violencia. También ocurre que es a la víctima a quien se atribuye esta condición de embriaguez y/o drogadicción. A partir de los casos de prensa reportados por las entidades se registraron 61 casos, ocupando el sexto lugar en importancia (ver Tabla 2).

g) No especificado

En esta categoría se ubicaron aquellos casos de mujeres asesinadas, donde la nota periodística era muy escueta y sólo hacía mención a que se había encontrado el cuerpo sin vida de una mujer, sin dar mayor información en relación con el móvil ni con el homicida. Casos que, por la forma en que se redactó la noticia, y por carecer de información, no se proporcionaron más elementos para poder ubicarlos en alguna de las categorías elaboradas para el seguimiento de prensa de esta investigación. Esta categoría se ubicó en el séptimo lugar, con 54 notas (ver Tabla 2).

h) Por accidente: “se disparó el arma”, se cayó, se atravesó en la carretera

Diferentes casos reportados en la prensa hacen referencia al hecho de que la



muerte fue producto de un accidente porque se disparó un arma sin querer, y le tocó a ella; porque la mujer encontrada sin vida cayó por accidente, ya sea de varios pisos o por la escalera de su casa; o simplemente al suelo, como ocurre con bebés de meses de nacidas; porque se atravesó o se acercó mucho a la carretera. Ocupó el 8º lugar en importancia, con 47 casos (ver Tabla 2). La entidad que proporcionalmente reportó más casos fue Guerrero, considerando el total de los casos en general, y que sólo se hizo el análisis de tres años (ver Tabla 6).

i) Incumplimiento de su tarea como ama de casa, esposa y madre

Es preocupante el hecho de que en pleno tercer milenio se asesine a las mujeres por no cumplir el papel de “buena” ama de casa y esposa. Ello a pesar de que no tuvo una frecuencia alta (10 casos) y sólo se reporta en el Estado de México y Oaxaca (ocupando así el noveno lugar, al igual que la categoría “pertenencia a bandas o pandillas”, ver Tabla 2).

j) Pertenecer a bandas o pandillas

Esta categoría tuvo la misma frecuencia que la anterior (ver Tabla 2), ocupando también el noveno lugar. El análisis por entidad, refleja que en Chiapas, donde se presenta mayoritariamente, y sobre todo en los años 2004 y 2005, esta entidad ocupa el tercer lugar (ver Tabla 7). Las notas periodísticas vinculan a las mujeres asesinadas con grupos de bandas o pandillas, como la Mara Salvatrucha u otras que compiten con ésta. En muchos de estos casos la vinculación alude a parentesco familiar, o porque son parejas, novias o amigas de quienes tienen problemas con alguna otra banda o pandilla; en otras ocasiones, la prensa las vincula directamente con la banda, aunque no sea así. La nota periodística al no tener elementos consistentes señala: “se cree” que esta mujer “probablemente” estaba vinculada con una banda, etc.

k) Narcotráfico

Asesinatos atribuidos al ajuste de cuentas del narcotráfico; en estas circunstancias las víctimas presentan el tiro de gracia que se relaciona con este delito. Se registraron 9 casos, quedando en décimo lugar. De acuerdo con el seguimiento de prensa y los años revisados, este delito no se reportó en tres entidades: Estado de México, Guerrero y Morelos (ver Tabla 2).

l) Demencia del agresor

Catalogar a una persona como loca o con problemas mentales, es muy socorrido por la prensa y por las autoridades para justificar los homicidios de mujeres. Bajo esta etiqueta, al agresor se le reduce la pena o se le perdona; y permite que prevalezca una situación de injusticia, de sexismo y de inseguridad, y agrega un elemento más a la crisis del Estado de Derecho y de impunidad, constitutivo de la violencia feminicida. A pesar de que esta categoría se ubicó en el onceavo





lugar, con sólo 7 casos (ver Tabla 2), tuvo una ocurrencia total baja. Al comparar el Estado de México —entidad con el mayor número de años de seguimiento de prensa (9 años en total)— con Chihuahua —donde se analizó únicamente el 2005— se observa que en esta última entidad se reporta, proporcionalmente, el doble de casos que en la primera (ver tablas 3 y 8). En Ciudad Juárez, en muchos de los casos de feminicidio perpetrados se alude como móvil el que el homicida era un enfermo mental o no estaba en sus cabales, etc. Una explicación que en términos de prensa “es la noticia”, y deja en segundo lugar el hecho de que se trata de violencia feminicida.

m) Se aparenta que fue suicidio

A pesar de que en muchas ocasiones se encuentra evidencia de que la víctima fue golpeada, violada o acuchillada, algunos reportes de prensa apoyan el móvil del suicidio. En suma, otra forma de justificar los homicidios contra mujeres, donde nuevamente las mujeres violentadas son culpables, al evitar la detención del homicida y permitiendo con ello la impunidad. Esta causa o motivo ocupó el doceavo lugar, registrándose 6 casos (ver Tabla 2) y se presentó en tres entidades: Oaxaca, Morelos y el Distrito Federal. (ver Tablas 4, 5 y 9).

n) Venganza de partido político contrario

Esta categoría ocupó el catorceavo lugar (ver Tabla 2). El número de notas registradas por entidades fue sólo de cuatro casos, pero, cualitativamente, es significativo por sus repercusiones, mismas que dejan en evidencia una impunidad y una ausencia del Estado de Derecho que, por constituir violencia política, se hace parte del feminicidio.

El caso de Chenalhó, Acteal, en Chiapas, ocurrido en diciembre de 1997, es un claro ejemplo de este tipo de violencia política y ausencia del Estado de Derecho; nuevamente son las mujeres la parte afectada, asesinadas por el hecho de ser mujeres, configurándose así como feminicidio.

La prensa nacional cubrió ampliamente este hecho denostable. *La Jornada*, publicó la noticia el 24 de diciembre de ese año, bajo el encabezado “Desaparición de poderes en Chiapas, clamor...”, informando que se lograron rescatar de un barranco y una cueva 45 cuerpos de indígenas tzotziles masacrados con armas de fuego y mutilados su cuerpos con machetes. Sobrevivientes, heridos y testigos entrevistados coincidieron en acusar a militantes del PRI de las comunidades de Los Chorros, Puebla, Chimix, Quextic, Pechiquil y Canola, de ser los autores de la masacre contra los refugiados de la sociedad civil Las Abejas y simpatizantes del EZLN. En esta masacre murieron: un bebé, 14 niños, 21 mujeres y 9 hombres”. (*La Jornada*, 24 de diciembre, 1997).

Más allá de las pugnas partidarias, como lo abordó la prensa, el análisis de estos asesinatos muestra la violencia feminicida que se ensaña con mayor violencia y crueldad, con los segmentos de la población carentes de derechos humanos, de libertades, autonomía y acceso a la justicia. Confirma la ausencia



de programas y políticas de gobierno dirigidas a mejorar la condición de las mujeres. En Acteal fueron masacradas más del doble de niñas y mujeres en comparación con los hombres.

o) Homicidio ligado a ritos satánicos

Bajo esta categoría en 14°. lugar, con 3 casos (ver la Tabla 2), se encubren casos de violencia feminicida; constituyen otra forma de justificar los homicidios contra las mujeres. Al homicida se le exime de responsabilidad por la violencia ejercida, justificándolo al vincular ésta con ritos satánicos u “órdenes sobrenaturales”. Estos casos son y se reportan como poco frecuentes, ocuparon el 14° lugar.

La síntesis presentada en estas 15 categorías constituye la muestra de una constante en las notas de prensa: la visibilización que la institución mediática realiza de la violencia feminicida en nuestro país. A continuación se presentan los Tablas con los datos aquí descritos.

Tabla 3. Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Estado de México

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT
a) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión	31	42			21	14		8	24	34	33	33	240
b) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental	22	21			3	3			16	12	22	5	104
c) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo	2	4			8	5		2	10	12	1	9	53
d) Discusión o problemas entre pareja o fam.	3	1			0	0		1	6	14	11	3	39
e) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)	1	3			2	3			6	1	7	2	25
f) Ajuste de cuentas (familiares y otros)	5	7			3	1			2	1	2	3	24
g) No especificado	3	1			7	1		1	2	1	2	1	19
h) Alcoholismo/ drogadicción (agresor/ víctima)	0	0			0	0			4	3	5	1	13
i) Incumplimiento roles de ama casa, esposa...	2	3			0	2		0	0	0	1	1	9
j) Pertenencia a bandas o pandillas	1	0			0	0			0	0	0	0	1
k) Locura del agresor ("enfermo mental")	0	0			0	0			0	0	0	1	1
l) Narcotráfico (tiro de gracia)	0	0			0	0		0	0	0	0	0	0
m) Venganza de partido político	0	0			0	0			0	0	0	0	0
n) Vinculación con ritos satánicos o brujería	0	0			0	0			0	0	0	0	0
o) Se aparenta que fue suicidio	0	0			0	0			0	0	0	0	0
TOTAL	70	82			44	29		12	70	78	84	59	528

Fuente: Información reportada y seguimiento de notas periodísticas.



Tabla 4. Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Oaxaca

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT
a) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión						26	11	13	11	19	15	13	108
b) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental						5	8	9	2	2	8	2	36
c) Ajuste de cuentas (familiares, autorids. y otros)						2	6	7	2	6	1	5	29
d) Alcoholismo/drogadicción (agresor/ víctima)						3	2	4	2	6	2	1	20
e) Discusión o problemas entre pareja o fam.						3	3	2	2	1	1	1	13
f) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)						2	3	1	0	3	0	4	13
g) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo						3	3	2	1	2	0	0	11
h) No especificado						1	2	2	3	2	0	0	10
i) Narcotráfico (tiro de gracia)						0	0	1	0	1	0	2	4
j) Vinculación con ritos satánicos o brujería						1	0	1	0	0	0	0	2
k) Incumplimiento roles ama casa...						0	0	1	0	0	0	0	2
l) Venganza de partido político						0	0	0	0	0	1	0	1
m) Locura del agresor ("enfermo mental)						0	0	0	0	1	0	0	1
n) Se aparenta que fue suicidio						0	0	0	0	1	0	0	1
o) Pertenencia a bandas o pandillas						0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL						46	38	43	23	44	28	28	250

Fuente: Información reportada y seguimiento de notas periodísticas.



Tabla 5. Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Morelos

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT
a) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental							4	12	8	4	5	6	39
b) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión							6	0	4	1	5	9	25
c) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo							4	4	0	3	2	3	16
d) Alcoholismo/drogadicción (agresor/ víctima)							0	6	1	1	1	0	9
e) Ajuste de cuentas (familiares y otros)							0	3	1	1	1	0	6
f) No especificado							0	0	0	0	1	5	6
g) Discusión o problemas entre pareja o fam.							2	1	1	1			5
h) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)							0	0	0	0	0	1	1
i) Locura del agresor ("enfermo mental")							0	0	0	0	0	1	1
j) Se aparenta que fue suicidio							0	0	0	0	1	0	1
k) Incumplimiento roles ama casa, esposa...							0	0	0	0	0	0	0
l) Narcotráfico (tiro de gracia)							0	0	0	0	0	0	0
m) Pertenencia a bandas o pandillas													
n) Venganza de partido político													
o) Vinculación con ritos satánicos o brujería													
TOTAL							16	26	15	11	16	25	109

Fuente: Información reportada y seguimiento de notas periodísticas.



Tabla 6. Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Guerrero

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT
a) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental										9	4	11	24
b) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión										8	8	3	19
c) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)										9	1	2	12
d) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo										5	4	2	11
e) Ajuste de cuentas (familiares y otros)										5	4	1	11
f) Alcoholismo/drogadicción (agresor/víctima)										1	3	4	8
g) Discusión o problemas entre pareja o fam.										2	0	0	2
h) Pertenencia a bandas o pandillas										0	1	0	1
i) Venganza de partido político										0	1	0	1
j) Locura del agresor ("enfermo mental")										1	0	0	1
k) No especificado										1	0	0	1
l) Incumplimiento de sus tareas de ama casa, esposa...										0	0	0	0
m) Narcotráfico (tiro de gracia)										0	0	0	0
n) Vinculación con ritos satánicos o brujería										0	0	0	0
o) Se aparenta que fue suicidio										0	0	0	0
TOTAL										41	26	24	91

Fuente: Información reportada y seguimiento de notas periodísticas.



Tabla 7. Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Chiapas

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT
a) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión			1	2					7	7	9	5	31
b) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental		1	1	2	1				1	4	2	3	15
c) Pertenencia a bandas o pandillas		0	0	0	0				0	1	3	4	8
d) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo		0	0	1	0				0	3	0	0	4
e) Alcoholismo/drogadicción (agresor/victima)		0	0	0	1				0	1	0	1	3
f) Narcotráfico (tiro de gracia)		0	0	0	0				0	1	0	2	3
g) Ajuste de cuentas (familiares y otros)		0	0	0	0				2	0	0	0	2
h) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)		0	1	0	0				1	0	0	0	2
i) Venganza de partido político		1	0	1	0				0	0	0	0	2
j) Discusión o problemas entre pareja o fam.		0	0	0	0				0	0	1	0	1
k) Locura del agresor ("enfermo mental")		0	0	0	0				0	1	0	0	1
l) Incumplimiento de sus tareas de ama casa, esposa...		0	0	0	0				0	0	0	0	0
m) Vinculación con ritos satánicos o brujería		0	0	0	0				0	0	0	0	0
n) Se aparenta que fue suicidio		0	0	0	0				0	0	0	0	0
o) No especificado		0	0	0	0				0	0	0	0	0
TOTAL		2	3	6	2				11	18	15	15	72

Fuente: Información reportada y seguimiento de notas periodísticas.



Tabla 8. Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Chihuahua

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT
a) No especificado												17	17
b) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión												10	10
c) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental												10	10
d) Alcoholismo/drogadicción (agresor/victima)												5	5
e) Ajuste de cuentas (familiares y otros)												2	2
f) Locura del agresor ("enfermo mental")												2	2
g) Narcotráfico (tiro de gracia)												1	1
h) Discusión o problemas entre pareja o familiares												0	0
i) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo												0	0
j) Incumplimiento de sus tareas de ama casa, esposa...												0	0
k) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)												0	0
l) Pertenencia a bandas o pandillas												0	0
m) Venganza de partido político												0	0
n) Vinculación con ritos satánicos o brujería												0	0
o) Se aparenta que fue suicidio												0	0
TOTAL												47	47

Fuente: Análisis realizado con base en la información reportada por esta entidad en el anexo enviado sobre seguimiento de prensa y/o fotocopias de notas periodísticas.



Tabla 9. Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Distrito Federal

CATEGORÍAS (móvil, causa o motivo)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT
a) Cuerpo de mujeres como objeto/ posesión										16			16
b) Robo, asalto, secuestro, dinero, adeudo										11			11
c) Celos, infidelidad, crimen pasional, abandono, no a "favores sexuales", venganza sentimental										7			7
d) Accidente (se disparó arma, se cayó, etc.)										4			4
e) Se aparenta que fue suicidio										4			4
f) Discusión o problemas entre pareja o fam.										3			3
g) Alcoholismo/drogadicción (agresor/ víctima)										3			3
h) Ajuste de cuentas (familiares y otros)										2			2
i) Narcotráfico (tiro de gracia)										1			1
j) Vinculación con ritos satánicos o brujería										1			1
k) No especificado										1			1
l) Incumplimiento de sus tareas de ama casa, esposa...										0			0
m) Pertenencia a bandas o pandillas										0			0
n) Venganza de partido político										0			0
o) Locura del agresor ("enfermo mental")										0			0
TOTAL										43			43

Fuente: Información reportada y seguimiento de notas periodísticas.

1.3.5 Análisis final

Basadas en el seguimiento de prensa en las entidades seleccionadas en la investigación:

1. La violencia feminicida está presente en las diez entidades investigadas. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, se ha convertido en emblemático y representa una muestra de lo que ocurre en el resto del país.
2. Han sido las madres de las mujeres asesinadas o desaparecidas, así como las organizaciones no gubernamentales, junto con los medios de comunicación, en especial la prensa escrita,⁶⁸ quienes han encabezado la denuncia y difusión de los casos de violencia feminicida, no sólo en Ciudad Juárez, sino en otras entidades del país.
3. Ciudad Juárez es el lugar donde se iniciaron las denuncias de casos de feminicidio ocurridos desde 1993, por lo que atrajo la atención de

⁶⁸ En ocasiones la televisión y la radio han cumplido también la función de denunciar y realizar debates respecto a la violencia feminicida, pero esta labor ha sido esporádica y poco consistente.



- la prensa nacional e internacional; de organizaciones como Amnistía Internacional e instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otras. Organizando debates, marchas, redes de apoyo en México y otros países. Todo ello ha contribuido a que la violencia feminicida se haya colocado como parte de algunas agendas gubernamentales en nuestro país, a nivel federal, estatal y municipal.
4. La prensa escrita vinculada con organizaciones civiles y autoridades ha funcionado como proveedora de insumos para dar cuenta a la sociedad de los casos de violencia feminicida que a diario ocurren en México.
 5. En los casos en que las procuradurías no proporcionan información a la prensa, ésta se obtiene por parte de las organizaciones civiles o de, familiares de las víctimas. Esto ha ocurrido en Ciudad Juárez y Sonora.
 6. Lo anterior es motivo de crítica a las autoridades por parte de los familiares de las víctimas quienes protestan ante la poca importancia que ponen las autoridades en atender, aclarar y resolver estos crímenes, y la ausencia de impartición de justicia.
 7. Se desconoce la situación legal y el paradero de las dos terceras partes de los homicidas. Esto constituye una violación a los derechos humanos de las mujeres; muestra el clima de impunidad que prevalece en México, y es un elemento que constituye la violencia feminicida.
 8. Es importante estrechar la vinculación con las y los trabajadores de los medios, las organizaciones civiles y las autoridades para mejorar la investigación y los enfoques del contenido de la prensa escrita. Formar una red para contribuir a la erradicación de la violencia feminicida con estrategias viables que permitan la denuncia, el seguimiento y la vigilancia de la impartición de justicia en cualquier caso.
 9. El rango de edad de las mujeres asesinadas abarca desde una niña de 40 días de nacida (en Morelos), hasta una mujer de 98 años (en Oaxaca). En el análisis por segmentos de edad, la mayoría de los casos están en el grupo de mujeres de 15 a 59 años, (60%.) En entidades como Morelos y Distrito Federal, el mayor porcentaje se registró entre los 21 y 30 años. (40% y 24% respectivamente).
 10. La ocupación de las víctimas reportada en las notas periodísticas varía según la entidad e incluso según la fuente. Las más frecuentes son: amas de casa y empleada. En algunos estados, se refieren específicamente a meseras, estudiantes y sexoservidoras.
 11. Al analizar la relación de la víctima con el homicida, lo más frecuente fue encontrar que el agresor era el esposo, la pareja, el novio o el amante y muchos de estos homicidios se cometieron al interior del hogar.
 12. Los elementos constitutivos del feminicidio involucran episodios de violencia contra las mujeres de muy diversa índole, como la física, la verbal, la sexual, la psicológica, la económica y la institucional, las cuales



se ejercen en distintos momentos, esto es, antes, durante y después del homicidio. El seguimiento de prensa muestra cómo se presentan estas formas de violencia.

13. Las y los periodistas, por obtener la nota, privilegian la descripción explícita y con lujo de detalles de los asesinatos de mujeres y caen en el morbo, el amarillismo y la nota roja. Con ello desaprovechan la oportunidad de profundizar en las causas y consecuencias de la violencia feminicida como un problema estructural en el país.
14. Un logro de esta investigación, es el análisis crítico de las “causas”, “móviles” y “motivos”, de los homicidios contra las mujeres reportados por los diarios.
15. Se encontró que había cierta confusión al clasificar estos móviles, mezclando los medios, los tipos de violencia ejercida, e incluso características de la víctima, con las causas. Dado que esta clasificación confusa puede convertirse en un momento dado en documentos que justifican o avalan la conducta del agresor o inculpan a las mujeres, al grado de responsabilizarlas de homicidios perpetrados contra ellas mismas, la elaboración de las categorías correctas para nombrar los móviles que llevaron a cometer los homicidios fue útil.
16. Del análisis resultaron 15 categorías que se sintetizan en los cuadros referidos en páginas anteriores.
17. Otro hallazgo importante es que el 60% de los casos, se coloca en las dos primeras categorías: el cuerpo de las mujeres como objeto o posesión; y celos, celopatía, crimen pasional, abandono, no a favores sexuales, y venganza sentimental; estas categorías representaron 449 y 235 casos respectivamente, de un total de 1140 notas periodísticas analizadas.
18. Se hallaron coincidencias y particularidades; por ejemplo, en el Distrito Federal, donde sólo se analizó el año 2003, la segunda causa en importancia la ocupó la de robo, secuestro, dinero, y adeudo; y en Morelos y Guerrero las dos primeras categorías aparecieron también, pero en orden inverso. Y la categoría “pertenencia a bandas o pandillas” ocurrió sólo en Chiapas.
19. Una constante en los casos aquí analizados es la referente a la evidencia de los elementos constitutivos del feminicidio. La violencia ejercida antes, durante y después del homicidio de mujeres. Ello queda mejor evidenciado cuando en el lugar donde se cometieron los homicidios se encontraban mujeres y hombres, pero aunque a unos y otros les dispararon a matar, es en los cuerpos de las mujeres donde se ejercieron otras formas de violencia.
20. Es necesario que en las empresas de medios de comunicación se establezca un programa de capacitación con perspectiva de género para las y los periodistas. Ello contribuiría a la promoción de los derechos humanos de las mujeres y a la comprensión de la violencia feminicida.





Esta capacitación impediría la reproducción de estereotipos de género que hasta hoy justifican los móviles de violencia contra las mujeres.

La prensa juega un papel fundamental.

- 1) Por un lado permite que se conozcan los crímenes perpetrados en contra de las mujeres y la violencia feminicida.
- 2) Genera y reproduce estereotipos de las víctimas y los victimarios, los prejuicios misóginos que acompañan a categorías como: crimen pasional, celos o desconfianza que desinforman a la ciudadanía con imágenes distorsionadas de los verdaderos motivos de violencia de género ejercida en contra de las niñas y las mujeres.

Las organizaciones sociales denuncian, cuestionan, exigen el esclarecimiento de los asesinatos de niñas y mujeres y promueven la justicia en torno a los homicidios de niñas y mujeres, tema que se desarrollará en el siguiente capítulo.

1.4 Denuncia de homicidios de mujeres por organizaciones civiles

Las acciones emprendidas por las organizaciones sociales para denunciar y exigir justicia en relación con los homicidios dolosos de mujeres serán abordadas en este capítulo como parte de las expresiones de la sociedad civil organizada que se han pronunciado en torno a este problema, la movilización social y las reacciones que ha generado ésta en las entidades federativas analizadas en relación con la violencia feminicida.

Es importante señalar que la labor de estas organizaciones de la sociedad civil tiene características especiales debido a que la mayoría de ellas han sido fundadas e integradas por mujeres que tenían entre sus objetivos de trabajo visibilizar y erradicar la violencia contra las mujeres. Muchas de las organizaciones provienen de movimientos feministas; otras forman parte del movimiento de mujeres o del movimiento amplio de mujeres. Sin embargo, algunas más se han formado sin este perfil; su origen está en la indignación y el reclamo de justicia ante el número creciente de homicidios dolosos de niñas y mujeres: por esa razón, han sido promovidas por deudos de las víctimas.

El objetivo de integrar nuevas organizaciones es ejercer presión hacia las instituciones gubernamentales, principalmente las relacionadas con la impartición y procuración de justicia y evidenciar ante las autoridades y el conjunto de la sociedad el problema de los homicidios de mujeres, en un primer momento, concebido actualmente por varias de ellas como feminicidio.

Este capítulo está organizado en dos partes. La primera concentra lo relacionado con la labor de las organizaciones de la sociedad civil en las entidades federativas estudiadas. Se busca mostrar las acciones que han desplegado en relación a la denuncia y seguimiento de la violencia contra las mujeres. Destaca el registro de los casos de mujeres asesinadas, que puede constituir una base a



partir de la cual se desarrolle un diagnóstico sobre el feminicidio y la situación de la violencia feminicida por cada entidad y en el país. Esta información puede ser indicativa de la situación de violencia en general y en particular de la violencia contra niñas y mujeres, especialmente puede dar información de las situaciones que se generan en un espacio antes, durante y después de los homicidios dolosos de mujeres. Estos hechos develan aspectos que tienen que ver más con la situación de las mujeres en la sociedad mexicana, que con hechos aislados producto de la casuística individual

La segunda parte está relacionada con el reconocimiento de estas organizaciones como interlocutoras directas del feminicidio y la violencia feminicida. Por ello se reportan las acciones y reacciones de diversos actores a partir de la presión hecha por estas organizaciones de la sociedad civil, así como la respuesta del Estado Mexicano, toda vez que debe actuar como el garante de los derechos de todos los habitantes del país, sin discriminación alguna.

Como sucede con todos los capítulos que conforman la primera parte de este diagnóstico, cada uno de los apartados que se exponen a continuación está sustentado en los estudios desarrollados en cada una de las diez entidades federativas abordadas, por lo que constituyen la fuente de la cual derivan las afirmaciones que se señalan aquí.

1.4.1 Acciones emprendidas por las organizaciones sociales frente a la violencia contra las mujeres y la violencia feminicida

Desde hace más de dos décadas, muchas organizaciones integradas por mujeres han emprendido la tarea de atender y visibilizar la compleja problemática de la violencia contra las mujeres, que además de que no era atendida por ninguna instancia gubernamental, no conformaba parte de la agenda pública, no existían políticas públicas para resolver y prevenir la violencia.

La violencia, y en específico la violencia contra las mujeres, ha sido vista como un problema del ámbito privado, en muchos casos un problema entre particulares. Como se observa, se ha perpetuado la visión de que las mujeres forman parte del ámbito privado, y así se dejaba a las mujeres y sus hijos a la resolución de problemas sin ninguna intervención estatal.

Por ello, las opiniones y acciones desarrolladas por mujeres feministas, y algunos movimientos feministas, han sido fundamentales para llevar todo lo relacionado con la violencia a la discusión en el espacio público y para tratar de demandar el diseño e implementación de acciones concretas para atender la violencia contra las mujeres y reconocer la especificidad de los derechos humanos de éstas por parte de instituciones públicas.

Vale la pena mencionar que el movimiento feminista en México no es homogéneo. Está constituido por grupos con diferentes corrientes de pensamiento y





acción política. Asimismo, ha pasado por momentos de fortalecimiento y reflujo. Para los fines de esta investigación interesa destacar la importancia que ha tenido a partir de la década de 1990, cuando varios grupos emprendieron la tarea de acompañar las denuncias de impunidad y exigencias de justicia que plantaron organizaciones de madres y familiares de mujeres asesinadas o desaparecidas a partir de los recurrentes hallazgos de cadáveres de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Las organizaciones de mujeres

En las últimas décadas del siglo XX, en la mayoría de las entidades estudiadas las mujeres se organizaron para trabajar temas como violencia, salud sexual y reproductiva, pobreza, trabajo, educación, desarrollo comunitario, entre otros.

Para el caso de la violencia contra las mujeres, las particularidades de cada entidad muestran un mosaico que permite observar diferencias significativas entre entidades como Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, y Oaxaca que cuentan con un considerable número de organizaciones dedicadas a la atención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Mientras que en entidades como Guerrero, Veracruz y Sonora, aun cuando presentan un movimiento social de reivindicaciones por los derechos de las mujeres, no es tan amplio.

Durante este periodo, en el Distrito Federal y Morelos surgieron acciones para abatir y erradicar la violencia sexual. En Oaxaca los grupos de mujeres han buscado y generado espacios de participación y articulación con el gobierno desde los cuales se ha elaborado una agenda para las demandas de las mujeres en los temas de salud sexual y reproductiva, violencia contra las mujeres, justicia, participación política, entre otros temas.

En Guerrero las organizaciones que tienen objetivos a favor de las mujeres están estrechamente vinculadas a los partidos políticos y sus dirigentes son en muchas ocasiones funcionarias estatales.

Un caso particular es el de Chihuahua, que de forma acelerada durante la década de 1990, ha sido el escenario de un proceso de organización ciudadana que involucra no solamente a grupos de mujeres sino a familiares de las mujeres asesinadas, así como a personas o grupos solidarios que reclaman justicia. Es pertinente señalar que muchas de estas organizaciones de la sociedad civil han tenido como tarea fundamental la asesoría jurídica y el acompañamiento de mujeres y sus familiares para el establecimiento de denuncias ante ministerios públicos.

En algunos momentos las organizaciones de mujeres, organizaciones feministas y reconocidas mujeres feministas, han establecido alianzas estratégicas de corto plazo y junto con otros actores sociales, como legisladoras y funcionarias, han impulsado la problemática de la violencia contra las mujeres como un tema importante dentro de la agenda pública y motivo de iniciativas de ley en los congresos. Es el caso de Baja California, donde las organizaciones consti-



tuidas por mujeres elaboran propuestas de política pública para instituciones gubernamentales y creación de albergues para mujeres víctimas de violencia.

Producto de un grupo plural conformado por feministas, legisladoras de varios partidos y organizaciones de mujeres trabajaron en la H. Cámara de Diputados un proyecto de reformas de ley sobre delitos sexuales. Proyecto que fue presentado y aprobado por todas la diputadas en 1990.

De lo anterior, puede decirse que las organizaciones de mujeres y feministas, junto con otros actores sociales, como legisladoras y funcionarias, han logrado hacer del tema de la violencia contra las mujeres un tema de política pública y motivo de iniciativas de ley en los congresos. Tales son los casos de Baja California donde las organizaciones constituidas por mujeres elaboran propuestas de política pública para instituciones gubernamentales y creación de albergues para mujeres víctimas de violencia. En Guerrero las organizaciones que tienen objetivos a favor de las mujeres están estrechamente vinculadas con los partidos políticos y sus dirigentes son, en muchas ocasiones, funcionarias estatales. En Oaxaca los grupos de mujeres han buscado y generado espacios de participación y articulación con el gobierno desde los cuales se ha elaborado una agenda para las demandas de las mujeres en temas de: salud sexual y reproductiva, violencia contra las mujeres, justicia, participación política, entre otros temas.

Quiénes empezaron a contar los homicidios de mujeres

Las organizaciones civiles comienzan a visibilizar la violencia feminicida a partir de lo exhibido por la prensa, y cuestionando el tratamiento de ésta en las notas periodísticas.

Cómo se empezaron a contar los homicidios de mujeres

En este rubro vuelve a adquirir importancia Chihuahua, pues a partir de los homicidios de niñas y mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, la capital del estado; organizaciones civiles de mujeres y organizaciones defensoras de derechos humanos se dieron a la tarea de iniciar el recuento de homicidios y desapariciones de mujeres, destacando que no han sido esclarecidos un número considerable ni se ha ejercido justicia ni la reparación del daño, tarea para la que han recurrido a diversas fuentes. En esta entidad, la preocupación de una activista social, la señora Esther Chávez Cano, quien comenzó a dar cuenta del elevado número de asesinatos de mujeres que la prensa local informaba, fue el detonante por el cual se reveló la condición de inseguridad e impunidad que viven las mujeres en esta ciudad del norte del país.

Casos excepcionales son, por el contrario, Chiapas y Oaxaca, donde las organizaciones de mujeres han provisto de información a los medios de comunicación.

En el caso de Guerrero el recuento lo comenzó el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano, de la Universidad





Autónoma de Guerrero en 2003 ante la incidencia y lo violento de los asesinatos de mujeres en los municipios de Acapulco y Zihuatanejo.

En Morelos las organizaciones no gubernamentales, particularmente la Comisión Independiente de Derechos Humanos, A.C. han realizado conteo y seguimiento de los asesinatos de mujeres, se sabe que la contabilidad inició en Cuautla, sin embargo no se tienen datos ni fecha de ocurrencia.

En Sonora la agrupación de mujeres feministas “Nosotras Ciudadanas” comenzó el recuento.

En Veracruz, las organizaciones civiles de derechos humanos y violencia contra las mujeres han iniciado el recuento.

Denuncia de la violencia feminicida

Respecto a la posición de las organizaciones de mujeres frente a la violencia feminicida existen diferencias muy marcadas entre las entidades investigadas, que van desde un movimiento incipiente hasta la actividad y denuncia internacional, situación que no está claramente relacionada con el número de homicidios cometidos en cada entidad.

El referente central de lo que se entiende por violencia feminicida, por un lado, y por feminicidio por otro, es Ciudad Juárez. Sin embargo, comienzan a gestarse movilizaciones sociales de denuncia de homicidios de mujeres en cada entidad, haciendo referencia a la impunidad y condición en la que ocurren dichos asesinatos, revelando condiciones específicas de impartición y procuración de justicia de cada localidad.

Las reacciones sociales por parte de las autoridades, la prensa y algunos sectores de la población ante la denuncia de los homicidios de mujeres por razones de género van desde minimizar o negar los hechos, porque se considera que no es un problema social sino del ámbito de lo familiar, o hechos aislados, hasta las tesis de que son *otros* los que cometen los crímenes; es decir, las bandas de guatemaltecos en el caso de Chiapas, que esto sólo ocurre en las comunidades indígenas como el caso de Oaxaca, o que matan a las mujeres porque tienen un mal comportamiento, por lo tanto es una cuestión personal e individualizada. Las categorías de análisis de las notas periodísticas mostradas en el capítulo anterior dan prueba de ello.

Las formas de denuncia han sido múltiples. Por una parte están las modalidades adoptadas por grupos de activistas que muestran la recurrencia de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres manifiestas en su expresión más grave, el homicidio doloso con el que culmina una larga etapa de violencia feminicida, así como la impunidad que suele rodear a estos actos.

Pero también hay elaboraciones conceptuales desde la academia feminista, que ha tenido en la violencia, la violencia de género y la violencia contra las mujeres algunos de los temas más importantes para su desarrollo en los años recientes. A partir de esa posición se cuenta ahora con el concepto de feminicidio para referirse a esa forma específica de violencia contra las mujeres



que conduce a su muerte violenta. Varios de esos conceptos empiezan a formar parte del léxico de las organizaciones sociales que encuentran en ellos términos explicativos de la situación específica que necesitan denunciar.

Las expresiones religiosas y artísticas también han sido utilizadas en los últimos años para ampliar los parámetros de la denuncia política en torno a la violencia contra las mujeres. Así, en entidades como Morelos, las prácticas religiosas de diverso origen: prehispánico, tibetano y católico se han hecho presentes frente a la denuncia y al duelo de los familiares de las víctimas; además la creación artística en todas sus manifestaciones está presente en entidades donde, sin reconocer la condición propia de violencia feminicida, como sucede en Veracruz, el despliegue artístico por las *Muertas de Juárez* es muy abundante. En Baja California —según datos obtenidos del respectivo diagnóstico— “La sociedad civil relaciona los homicidios de las mujeres de la entidad con Ciudad Juárez y existen manifestaciones civiles y artísticas relacionadas con el fenómeno de las *muertas de Juárez*: teatro y pintura con temas de violencia y asesinatos en aquella ciudad”.⁶⁹ En el Distrito Federal “se iniciaron actividades de apoyo por las asesinadas de Ciudad Juárez, bajo el lema *Ciudad de México una cultura por Juárez*, que incluyó denuncia, conmemoraciones (ofrendas de muertos), foros, conferencias, campañas, producción artística gráfica, obras de teatro, entre otras actividades”.⁷⁰ En Veracruz diferentes expresiones artísticas retoman el tema de los feminicidios, no obstante lo hacen como un tema que pertenece a Ciudad Juárez y no como un problema que también vive la entidad.⁷¹

Es necesario reconocer, asimismo, que en algunas entidades las acciones de las organizaciones sociales se han visto fortalecidas o incentivadas por las propias actividades de la Comisión Especial. Así, las visitas de la senadora Leticia Burgos y de la diputada Marcela Lagarde,⁷² al igual que los convenios suscritos en diversas entidades por intervención de estas legisladoras, han sido el detonante para abrir el tema en los medios de comunicación y dentro de la estructura de los gobiernos estatales,⁷³ aunado a casos muy impactantes para la opinión pública, que la prensa difunde y da seguimiento.

La movilización social ante la violencia feminicida

El trabajo desplegado específicamente en el tema de violencia feminicida ha sido retomado por las organizaciones sociales en Chihuahua, Morelos, Chia-

⁶⁹ Investigación: Violencia Feminicida en Baja California.

⁷⁰ Investigación: Violencia Feminicida en el Distrito Federal.

⁷¹ Investigación: Violencia Feminicida en Veracruz.

⁷² Ejemplo de ello es el estado de Chiapas donde el tema, como tal, se abre a la opinión pública con la visita de las legisladoras en el 2005.

⁷³ El 2 de junio del 2005 se firmó un Convenio de Coordinación entre el Gobierno de Oaxaca y el Congreso de la Unión, para la investigación de los homicidios de mujeres en la entidad. Dicho Convenio representa un primer esfuerzo institucional de recopilación, sistematización y análisis de información sobre este tema.





pas, Sonora y Oaxaca. Esto no sucede en el Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Baja California y Guerrero. Tal situación no implica que en estas entidades no existan manifestaciones en contra del feminicidio, pero las campañas, redes de apoyo y denuncia en los medios de comunicación están directamente ligadas al problema de Ciudad Juárez.

Las organizaciones que despliegan trabajo directo contra la violencia feminicida centran sus acciones en la denuncia, la demanda del esclarecimiento de los casos y la concientización de autoridades y población en general.

El activismo para lograr legislaciones que contemplen el delito de feminicidio es otra de las actividades prioritarias de aquellas organizaciones en entidades donde el problema ha sido reconocido, como Chihuahua y Chiapas. El resto de las entidades cifran sus esfuerzos en lograr que las autoridades y congresos locales no minimicen u oculten el problema ya que, según las organizaciones de mujeres, existe un grave problema de subregistro de los casos por parte de las instituciones que deben impartir y procurar justicia.

La movilización social que han propiciado en las entidades donde desarrollan su trabajo las diversas organizaciones civiles, sobre todo de mujeres, es una movilización que no se ha dimensionado a nivel nacional, aunque han existido muchos esfuerzos por involucrar a la sociedad en su conjunto y propiciar una reflexión en torno a que la violencia feminicida y el feminicidio no son hechos aislados sino que tienen ya preocupantes dimensiones nacionales.

Sin embargo, aún no se ha conseguido un pronunciamiento generalizado de la sociedad civil con presencia nacional y de la sociedad en su conjunto. Esto se debe, entre otras cosas, a que la mayor preocupación social es la inseguridad en general, percibiendo a la violencia feminicida como casos aislados que les suceden a mujeres que no se comportan de acuerdo con las reglas sociales dominantes asignadas a su género. En Veracruz las autoridades desmienten las cifras publicadas sobre los asesinatos de mujeres y los califican como “hechos aislados”⁷⁴ El gobernador actual del estado de Morelos declara “que no son tantas” mujeres asesinadas, mientras su esposa, la directora del DIF, minimiza el problema de los feminicidios.⁷⁵

1.4.2 Opiniones de los actores sociales frente a la violencia feminicida

En esta parte se pueden observar las diversas opiniones de actores que han entrado en contacto con organizaciones de la sociedad civil que han trabajado para hacer visible la violencia feminicida, lo hecho y dicho por ellas ha servido de referente para generar opinión pública que se ha evidenciado en las notas publicadas por la prensa y otros medios de comunicación; pero que también ha

⁷⁴Seguimiento de Prensa, en el informe: Violencia Feminicida en Veracruz.

⁷⁵ Seguimiento de Prensa, en el informe: Violencia Feminicida en Morelos.



servido para potenciar el nivel de interlocución con otro tipo de actores como son las instituciones públicas.

Las autoridades locales

Las autoridades tienden a minimizar el problema, informando una cifra menor de los homicidios dolosos contra las mujeres que lo que reportan los conteos de las organizaciones civiles y, en ocasiones, dan una cifra que posteriormente desmienten y que generalmente resulta menor. Los efectos de esta actitud institucional se muestran con claridad en el primer capítulo de este informe. En el caso de Baja California el procurador de Justicia del estado y el director de Homicidios Dolosos anticipadamente atribuyen los homicidios de mujeres a la delincuencia organizada y al narcotráfico.⁷⁶ En Chiapas, la directora del Instituto de las Mujeres en Chiapas, calificó estos delitos como: hembrismo, muertes amorosas o muertes familiares.⁷⁷ En el Estado de México “el Procurador de Justicia ha hecho declaraciones en los medios subestimando el número de casos, rechazando la comparación con Ciudad Juárez, con el argumento de que la tasa de homicidios dolosos de mujeres en la entidad es muy baja y sólo la Procuraduría es la autoridad que puede proporcionar estas cifras”.⁷⁸ En Morelos hay autoridades que se han pronunciado contra los feminicidios en foros y conferencias pero también hay quienes descalifican y minimizan el problema.⁷⁹ Por su parte, el titular del Colegiado Tribunal Superior de Justicia pidió que para la creación de la Fiscalía Especializada en Homicidios de Mujeres⁸⁰ debiera haber estadísticas confiables.

Existe un planteamiento reiterado por parte de las autoridades, acerca de que los homicidios de mujeres son hechos aislados, en los que ellas se exponen al riesgo de ser asesinadas, o bien, el homicidio es producto de la violencia dentro de la familia o dentro de la pareja, razón por la cual también identifican como móvil de los crímenes las emociones, a grado tal, de declarar que se trata de *crímenes pasionales, muertes amorosas o muertes familiares*. Esto contrasta con las hipótesis identificadas donde se han categorizado el recelo masculino por la competencia laboral, el aumento de la presencia de las mujeres en los espacios públicos; la defensa del patriarcado ante la amenaza del crecimiento de la influencia femenina y la misoginia.

Por supuesto que Ciudad Juárez representa el ejemplo en el que generalmente las autoridades de las demás entidades no quieren reflejarse, por lo que sus declaraciones van en el sentido de negar toda similitud con los asesinatos de Ciudad Juárez, aun cuando reproducen la mitología acerca de la manera

⁷⁶ Investigación: Violencia Femicida en Baja California.

⁷⁷ Seguimiento de prensa en Investigación: Violencia Femicida en Chiapas.

⁷⁸ Seguimiento de prensa en Investigación: Violencia Femicida en el Estado de México.

⁷⁹ Seguimiento de prensa en Investigación: Violencia Femicida en Morelos.

⁸⁰ La Fiscalía Especializada en Homicidios de Mujeres fue creada en Morelos desde el 23 de marzo de 2005.





de abordar el problema ya que, además del móvil pasional, reconocen móviles relacionados con el narcotráfico y las bandas de delincuencia organizada.

Ciudad Juárez encierra a la vez una contradicción y un paradigma, puesto que por un lado ha permitido develar el problema, pero, al mismo tiempo se utiliza como ejemplo para justificar la diferencia con las demás ciudades y entidades del país, contribuyendo con ello a invisibilizar, de nueva cuenta, la violencia feminicida.

Las acciones de las autoridades se relacionan fundamentalmente con la prevención del delito y con el reforzamiento de políticas gubernamentales que tiendan a la integración de la familia, como por ejemplo, crear albergues, centros de mediación y conciliación familiar, sobre la base de una falsa concepción de la diferencia entre violencia pública y violencia privada. Sin embargo, es importante reconocer avances en la creación de instancias y políticas gubernamentales que se han instrumentado en Chihuahua, Chiapas y Oaxaca,⁸¹ sin que por el momento sea posible evaluar su impacto debido a su reciente creación.

La violencia feminicida no es concebida por las autoridades locales como un problema social que debe ser abordado con políticas de gobierno, puesto que se destaca el mayor número de asesinatos cometidos contra varones por encima de las condiciones en que se dan los homicidios, de tal forma que al ser mucho menor el número de mujeres asesinadas no se requiere, dentro de esta lógica, una política pública y una legislación especiales.

Finalmente, cabe destacar que la visita de las representantes del legislativo a las entidades ha provocado reacciones favorables respecto a la importancia de aceptar, definir y legislar la violencia feminicida, aunque en forma todavía muy incipiente, puesto que la tendencia de las autoridades de justicia es negar que el feminicidio exista como una categoría especial del homicidio.

Algunas expresiones en los medios de comunicación

Como se expuso en el capítulo anterior, los medios de comunicación, sobre todo la prensa escrita, han dado un tratamiento sensacionalista a los homicidios de mujeres, razón por la cual la información aparece en nota roja o página policíaca, donde se destaca cómo se asesinó a la mujer, con imágenes lacerantes, morbosas y humillantes para la víctima y sus familiares o como notas aisladas que no tienen seguimiento alguno.

La prensa suele identificar los asesinatos de mujeres con mitos como la intervención del *narcosatanismo* y los oficios nocturnos de las mujeres, la provocación de los hechos o la existencia de amantes y concubinos, para dar el calificativo de celos y el *matiz pasional*.

La prensa sensacionalista tiende a minimizar o condescender con el agresor de forma tal que vincula el móvil de los asesinatos con el alcohol, las drogas o la locura momentánea.

⁸¹ Para abundar en este punto, consúltese el capítulo 7 de este mismo informe.



En Chihuahua, especialmente en las notas periodísticas que aparecen sobre Ciudad Juárez, los medios han tenido en los últimos años un tratamiento diferente hacia las víctimas puesto que la información ha pasado a formar parte de las notas de política o de denuncia social, sin que ello excluya destacar el número de asesinatos y no las causas; mientras que en otras entidades la prensa y los medios electrónicos, frecuentemente, tienden a asociar los asesinatos con el fenómeno de Ciudad Juárez.

Cuando las notas sobre asesinatos de mujeres pasan de la nota roja a páginas principales, se debe a que se trata de mujeres prominentes o a casos de alto impacto social; ante ellos las autoridades se pronuncian desmintiendo la responsabilidad de sus gobiernos o se defienden de las acusaciones de impunidad que las organizaciones civiles o la sociedad denuncian.

Recientemente la prensa le ha dado un trato distinto en entidades como Morelos donde, en algunos casos, “existen cambios recientes en el enfoque de la prensa, que ha sacado de la nota roja a los homicidios de las mujeres y ahora informa con datos de las mujeres asesinadas y evidencias de la violencia en su contra”.⁸² En Chihuahua los medios tanto locales como nacionales han tratado de forma diversa los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez en particular y en toda la entidad, sin embargo, cabe destacar que tanto los medios impresos como los electrónicos, hoy presentan a Las Muertas de Juárez o El Caso Juárez como símbolo de la violencia extrema contra las mujeres en México y en el mundo. Por otro lado, en Sonora el concepto feminicidio ya es utilizado por los medios, pero no así por las autoridades.⁸³

Algunas expresiones de congresos locales

Los congresos locales han reaccionado impulsando reformas de ley parciales, en las que el feminicidio, a excepción de Chihuahua, no es considerado factible de tipificar: ejemplo de ello es que las reformas impulsadas por los congresos se abocan a tratar la violencia familiar como sinónimo de violencia contra las mujeres.

Existen rezagos legislativos en las entidades federativas que impiden un avance sólido para la erradicación de la violencia feminicida, como sucede en el Estado de México, donde todavía persiste el atenuante del homicidio por emoción violenta, lo que permite a los delincuentes contar con resquicios legales favorables a su causa. El análisis legislativo que abunda en esta circunstancia constituye el contenido del capítulo 6 de este diagnóstico.

Muchas de las acciones de los legisladores son solamente declarativas, porque es oportuno tratar el tema o porque no tienen la fuerza dentro de sus partidos para impulsar cambios de ley, como es el caso de algunas legisladoras estatales.

⁸² Véase capítulo 3 de este informe.

⁸³ Investigación: Violencia Feminicida en Sonora.





Han sido las comisiones de Equidad y Género de los congresos locales quienes generalmente proponen iniciativas de ley, que con frecuencia son descalificadas o congeladas.

Sin embargo, y pese a condiciones adversas como la escasa representación de mujeres legisladoras en los Congresos, existen avances que se manifiestan en la creación, por decreto, de Institutos de las Mujeres, legislaciones de corte penal, civil y administrativo en relación a violencia intrafamiliar y la creación de Fiscalías Especializadas para enfrentar la violencia feminicida. Este punto se abunda en el capítulo 7.

Reacciones internacionales

Ciudad Juárez representa la cara de la violencia feminicida de México ante el resto de la comunidad internacional, lo cual es cuestionable, pero que en la práctica ha hecho que los ojos del mundo y de las instituciones a escala internacional volteen a ver a esta ciudad y a través de ella, a México. Uno de los efectos de esa perspectiva ha sido la presencia de visitadoras y visitantes, relatoras y relatores de distintos organismos internacionales a esa ciudad y a instancias de gobierno particulares, trayendo consigo importantes recomendaciones para los gobiernos federal y estatales.⁸⁴

Por lo anterior, las reacciones internacionales se han centrado en las *Muertas de Juárez*. Sin embargo, algunas organizaciones de mujeres han comenzado a denunciar en las instancias internacionales los homicidios de mujeres que ocurren en sus entidades, como forma de llamar la atención sobre la violencia que también se padece fuera de Ciudad Juárez. En Sonora, Baja California y Oaxaca las organizaciones comienzan a luchar desde la ventana internacional, para esclarecer los homicidios y pedir justicia para las víctimas y sus familiares.

1.4.3 Resultados

1. Las organizaciones sociales de mujeres son las que ligan la violencia de género con la violencia feminicida; en general autoridades, legisladores y opinión pública piensan que los asesinatos son casos aislados de mujeres muertas a manos de amantes, clientes, esposos u homicidas locos.
2. En dicha elaboración han influido el movimiento feminista y los movimientos de mujeres, pues a partir de su lucha en contra de la violencia contra las mujeres han sido capaces de percibir con mayor profundidad las implicaciones de ésta, así como las distintas formas en que se expre-

⁸⁴ Al respecto puede consultarse, por ejemplo, Ruth-Gaby Vermot-Mangold, *Desapariciones y homicidios de un gran número de mujeres y niñas en México*, México, Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, 2005.



san cotidianamente hasta llegar a configurar una forma específica de homicidio, el que deriva de la violencia feminicida llevada a su último extremo.

3. En los últimos años, el grave problema que representan los homicidios de mujeres cometidos en Ciudad Juárez, la mayoría sin esclarecimiento, ha dado lugar a que los temas de la violencia feminicida y del feminicidio en su dimensión criminal, deban convertirse en asuntos de la mayor importancia para las agendas sociales y gubernamentales.
4. Ciudad Juárez ha sido el referente entre la sociedad, autoridades, organizaciones y medios de comunicación que trabajan alrededor de este tema, lo que ha propiciado estrategias de los gobiernos de otras entidades para diferenciarse con lo que sucede en aquella ciudad.
5. La prensa escrita ha abordado los asesinatos de las mujeres desde el fortalecimiento de un control social que reproduce el mensaje de que las mujeres que no cumplen con las reglas dominantes pueden ser asesinadas, situación que influye en la opinión pública de forma constante.
6. Las hipótesis de asesinatos ligados al narcotráfico, crimen organizado y asesinatos en serie, en realidad se utilizan cuando alguna autoridad debe salir al paso de una declaración, esto se constata al momento de analizar las acciones que realizan para abatir la problemática, más ligadas a frenar la violencia familiar, con la creación de albergues y estrategias de reconciliación entre las parejas.
7. Se parte de la noción de que existe una diferencia entre violencia pública y violencia privada, lo que excluye de los beneficios de la procuración e impartición de justicia a las mujeres que públicamente se relacionan con los hechos, además de que el carácter supuestamente individual del problema debilita el reconocimiento de su dimensión social.
8. Salvo en Chihuahua, el reconocimiento de la violencia feminicida es muy reciente en el resto de las entidades estudiadas. Esto trae como consecuencia que nuevamente sean las organizaciones de mujeres las más interesadas en develar el problema. Mientras las organizaciones civiles insisten en la gravedad del problema en cada entidad, las autoridades reclaman ser las portadoras y emisoras únicas de datos fidedignos, que frecuentemente discrepan, por mucho, de los datos emitidos por las organizaciones civiles.
9. Los convenios signados entre el Poder Ejecutivo y las procuradurías estatales con el Poder Legislativo Federal, representan un avance en tanto que permiten dejar planteado el problema como un tema de política gubernamental, urgente de atender.
10. La paradoja para las organizaciones abocadas al tema y que comenzaron a contar los asesinatos a partir de las notas de prensa, es lidiar con una prensa sensacionalista que, sin embargo, puede representar la herramienta más efectiva para crear conciencia y sinergia en relación





- al tema, en la medida en que se reoriente su presentación y los casos pasen a ocupar espacios en primera plana con datos y seguimiento de la resolución de los homicidios, así como del ejercicio de la justicia en torno a ellos.
11. Ya que la justicia es el reclamo generalizado, la sociedad civil y la sociedad civil organizada deberán participar con mayor fuerza para que las legislaciones y las instituciones que imparten y procuran justicia hagan lo que les es propio como obligación: investigar, resolver y castigar a los responsables de los homicidios contra las mujeres, que cumplan con su mandato para mantener la seguridad de las mujeres mexicanas y aplicar la justicia.
 12. Las organizaciones de la sociedad civil, la mayor parte integradas por mujeres, han demostrado los grandes niveles de impunidad existentes, por lo que “es un desafío, garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las mujeres al sistema de justicia penal”⁸⁵ y eso es una acción que tiene que involucrar no sólo a estas organizaciones sino al Estado y a la sociedad como tal.

Con este capítulo concluye la primera parte del diagnóstico. En ella se ha mostrado, a partir de los datos oficiales y de la información proveniente de otras fuentes, que en México la violencia feminicida es una realidad y que, en consecuencia también lo es el feminicidio como su expresión extrema.

Tanto en la ausencia de información oficial sistemática como en los casos abordados, en el manejo de la prensa y en la movilización de las organizaciones sociales hay varias constantes que se pueden enunciar así: la debilidad del estado de derecho prevaleciente es la que explica que los homicidios dolosos de las mujeres sean invisibilizados, minimizados y utilizados para fortalecer en el ámbito social imágenes distorsionadas de las mujeres víctimas de la violencia feminicida, haciéndolas aparecer como responsables de las situaciones que tienen que enfrentar en los ámbitos privado, familiar, público y comunitario. En pocas palabras, las mujeres no son reconocidas como sujetos de derecho y, en consecuencia, no son tratadas como tales.

La explicación de los homicidios de mujeres no radica exclusivamente en su ámbito vital inmediato. Es indispensable asumir que una parte sustantiva de la violencia que las mujeres han padecido a lo largo de su vida, algunas hasta sufrir el asesinato, pudo haber sido evitada y prevenida si el Estado hubiera actuado como lo que debe ser: el garante de sus derechos, en particular del derecho fundamental de toda persona, aquel que se refiere a vivir y a vivir una vida libre de violencia.

Para mostrar las características en que descansa esta irresponsabilidad del Estado con respecto a la vida de las mujeres, se estructuró la segunda parte de este diagnóstico.

⁸⁵ Investigación: Violencia Feminicida en Chihuahua.

2. Condiciones del Femicidio

2.1. Condición social de las mujeres en el contexto sociodemográfico del país

La violencia contra las mujeres no puede ser entendida aisladamente, es decir, sin tener en cuenta el contexto social en donde ocurre, las circunstancias que la rodean, y los factores que están detrás de su condición social de subordinación y exclusión.

En este capítulo, se describe el contexto social del país en el que ocurre la violencia feminicida, a partir de abordar algunas de las dimensiones más relevantes de la condición social de las mujeres a través de una serie de variables sociodemográficas.

Para ilustrar las condiciones de vida de las mujeres en las entidades federativas que fueron seleccionadas para esta investigación, se presentan algunos de los indicadores disponibles en este nivel geográfico.¹

2.1.1 El contexto sociodemográfico

En 2004, México tenía, de acuerdo con las proyecciones demográficas que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo), 105.3 millones de habitantes, de los cuales 49.7 por ciento eran hombres y 50.3 por ciento, mujeres.² El índice de feminidad era entonces de 101.1 mujeres por cada 100 hombres.³

¹ Es preciso tener presente que la mayoría de las fuentes de datos sociodemográficos no brinda información en el nivel estatal, razón por la cual, algunos indicadores sólo se presentan para el contexto nacional.

² Conapo (2002), *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas: 2000-2050*. Impresores Profesionales, Ciudad de México.

³ INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos*. México, 2001. Cabe señalar que las cifras censales suelen corregirse por sub-enumeración de la población sobre todo para elaborar las proyecciones de población del país.



Cuadro 2-A. Población total e índice de feminidad, entidades federativas seleccionadas en la Investigación sobre Violencia Femenina (2004)

Entidades	Población Total (2004)		Índice de Feminidad (2004)
	Mujeres	Hombres	
República Mexicana	52 954 018	52 395 819	101.1
Baja California	1 409 905	1 457 725	96.7
Chiapas	2 166 081	2 191 220	98.9
Chihuahua	1 666 591	1 706 800	97.6
Distrito Federal	4 516 777	4 297 346	105.1
Guerrero	1 635 419	1 614 140	101.3
Estado de México	7 228 356	7 218 764	100.1
Morelos	854 985	843 247	101.4
Oaxaca	1 877 892	1 815 605	103.4
Sonora	1 205 694	1 243 145	97.0
Veracruz	3 671 817	3 602 955	101.9

Fuente: Conapo (2002). *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2000-2050*.

De las entidades federativas de la presente investigación, Baja California, Sonora y Chihuahua son las que tienen los índices de feminidad más bajos (96.7 y 97.0 y 97.6, respectivamente), mientras que la mayor presencia de mujeres se concentra en el Distrito Federal (105.1) y Oaxaca (103.4). En el citado año, el Estado de México era la entidad más poblada del país (14.4 millones), seguida por el Distrito Federal (8.8 millones).⁴

De acuerdo con estimaciones de Conapo, el país creció a una tasa promedio anual de 1.58 por ciento entre 1995 y 2000; se estima también que durante 2004 la tasa de crecimiento ya era de 1.1 por ciento.⁵ Entre las entidades federativas, Quintana Roo se destaca por presentar la tasa de crecimiento más elevada (3.6 por ciento en 2004, más de tres veces el promedio nacional), seguida por Baja California (2.8 por ciento), y del conjunto de entidades de esta investigación, Chihuahua (1.8 por ciento), el Estado de México y Sonora (1.6 por ciento). Morelos creció a una tasa de 1.1 por ciento mientras que el Distrito Federal prácticamente mantuvo su población en un nivel constante.⁶

El crecimiento natural de las entidades federativas del país, dado el sostenido descenso de la mortalidad, se explica sobre todo por los niveles de nata-

⁴ Conapo (2002), *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas: 2000-2050*.

⁵ Entre 1990 y 2000, México creció a una tasa promedio anual de 1.8 por ciento, tasa que ha descendido de manera significativa, básicamente como consecuencia del proceso ininterrumpido de reducción de la fecundidad aunque también ha influido la intensa pérdida neta de población que ha migrado al exterior, básicamente a los Estados Unidos; pérdida que el Conapo estima en alrededor de 400 mil individuos al año de los cuales, alrededor de 46 por ciento son mujeres Véase: Conapo, *Proyecciones de la Población de México, 2000-2030*. México, 2002.

⁶ Conapo (2000), *op. cit.*



lidad. Pero en el crecimiento total, la asimétrica incidencia de la migración, tanto interna como internacional, ocupa el papel preponderante en los distintos ritmos de crecimiento demográfico total de las entidades federativas, más allá del balance entre los nacimientos y las muertes.

Cuadro 2-B. Tasas brutas de natalidad y mortalidad, esperanza de vida al nacimiento y tasas de crecimiento natural y total, entidades federativas seleccionadas para la Investigación sobre Violencia Feminicida (2004)

Entidad	Tasa bruta de natalidad*	Tasa bruta de mortalidad*	Esperanza de vida al nacimiento (años)	Tasa de crecimiento natural**	Tasa de crecimiento total**
República Mexicana	18.85	4.45	75.2	1.44	1.1
Baja California	18.88	3.46	76.4	1.54	2.8
Chiapas	21.34	4.05	73.6	1.73	1.4
Chihuahua	18.77	4.07	76.0	1.47	1.8
Distrito Federal	15.95	5.06	76.4	1.09	0.0
Guerrero	21.28	4.90	73.8	1.64	0.4
México	18.68	3.77	75.6	1.49	1.6
Morelos	18.40	4.66	75.4	1.37	1.1
Oaxaca	20.26	5.22	73.8	1.50	0.7
Sonora	18.69	4.23	75.8	1.45	1.6
Veracruz	17.78	5.07	74.3	1.27	0.3

* Por mil.

** Por cien.

Fuente: Conapo (2002). *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2000-2050*.

El fenómeno migratorio sitúa a Baja California como una de las entidades federativas con crecimientos de población más elevados, sólo después de Quintana Roo (2.8 por ciento y 3.6 por ciento, en 2004, respectivamente). Por razones distintas, estas dos entidades ubicadas en los extremos territoriales del país, absorben una gran cantidad de población.⁷ La población no nativa femenina en las entidades motivo del presente estudio, supera a la masculina en Baja California (43.9 por ciento y 43.4 por ciento), en el Estado de México (39.4 por ciento y 38.3 por ciento), en Morelos (29.3 por ciento y 27.2 por ciento), el Distrito Federal (23.7 por ciento y 20.0 por ciento) y, aunque en niveles más bajos, Veracruz (9.4 por ciento y 9.0 por ciento), y Oaxaca (6.0 y 5.9 por ciento).

⁷ El porcentaje de población no nativa en Quintana Roo, de acuerdo con el censo de 2000, es de 55.9 por ciento para los hombres y 56.9 por ciento para las mujeres, mientras que en Baja California los porcentajes son de 43.4 por ciento y 43.9 por ciento, respectivamente.



Cuadro 2-C. Indicadores de migración, entidades federativas seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Femenina, 2000 y 2004					
Entidad Federativa	Porcentaje de Población no nativa (2000)		Tasa de inmigración interestatal* 2004	Tasa de migración neta interestatal** 2004	Tasa de crecimiento social total** 2004
	Mujeres	Hombres			
República Mexicana	18.4	17.9			-0.38
Baja California	43.9	43.4	20.25	1.33	1.26
Chiapas	3.5	3.6	2.52	-0.30	-0.34
Chihuahua	18.2	19.2	10.12	0.63	0.30
Distrito Federal	23.7	20.0	11.32	-0.90	-1.08
Guerrero	5.6	5.8	4.01	-0.67	-1.27
México	39.4	38.3	11.46	0.33	0.08
Morelos	29.3	27.2	11.92	0.45	-0.24
Oaxaca	6.0	5.9	5.11	-0.45	-0.85
Sonora	16.5	17.2	7.98	0.23	0.13
Veracruz	9.4	9.0	5.42	-0.68	-0.97

* Por mil.

** Por cien.

Fuente: Conapo (2002), *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2000-2050*, e INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos*.

La estructura por edades de la población presenta dos características que coexisten con enorme influencia sobre muchos aspectos de la vida de las y los mexicanos. Por un lado, la predominante presencia de población en edades activas y, por otro, el gradual envejecimiento de la población.

El Censo de población de 2000, muestra que, en México, cerca de uno de cada tres habitantes (34.1 por ciento) es menor de 15 años, alrededor de 30 por ciento tiene entre 15 y 59 años, y poco más de siete por ciento tienen 60 años y más.

Las entidades federativas con las estructuras de población más jóvenes son: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En el otro extremo, se encuentra el Distrito Federal con la estructura etárea más envejecida, con la menor proporción de niños y jóvenes menores de 15 años y con la mayor proporción de población senescente de 60 años y más, y entre ellos la mayor presencia relativa de mujeres que de hombres.

Aunque México es todavía un país de jóvenes (la edad mediana de los hombres es 22 años y 23 años para las mujeres), la población ha iniciado un proceso de envejecimiento poblacional, el cual se aprecia en la importancia relativa del grupo de personas de 60 años y más. De acuerdo con el Conapo, en 2004 la población de 60 años y más representaba alrededor de 7.5 por ciento, de manera que la tasa de crecimiento de este grupo de población pasó de 1.9 por ciento en 1976 a 3.56 por ciento en 2004. Por este hecho, la población senescente se ha más que triplicado en los últimos 30 años.⁸



Cuadro 2-D. Porcentaje de población por grupos de edad, entidades federativas seleccionadas para la Investigación sobre Violencia Feminicida (2000)

Entidades	Porcentaje de menores de 15 años		Porcentaje de población de 15 a 29 años		Porcentaje de población de 30 a 59 años		Porcentaje de población de 60 años y más	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
República Mexicana	32.9	35.5	28.9	28.1	30.6	29.4	7.6	7.0
Baja California	32.8	33.5	30.0	30.0	31.2	31.1	6.0	5.4
Chiapas	38.7	40.4	29.7	28.0	26.1	25.8	5.5	5.8
Chihuahua	32.6	33.9	28.4	28.7	31.7	30.5	7.3	6.9
Distrito Federal	25.0	28.1	28.8	29.5	36.5	34.9	9.7	7.5
Guerrero	37.8	41.2	27.5	26.0	26.9	25.4	7.8	7.4
Estado de México	32.4	34.7	30.1	29.5	31.4	30.5	6.1	5.3
Morelos	31.8	35.2	28.6	27.2	31.3	29.8	8.3	7.8
Oaxaca	36.3	39.9	26.8	25.4	28.2	26.4	8.7	8.3
Sonora	32.1	33.2	28.5	28.3	32.1	31.5	7.3	7.0
Veracruz	32.7	35.7	27.5	26.2	31.5	30.3	8.3	7.8

Fuente: INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos.*

Uno de los logros sociales más importantes de México es el notable descenso de la mortalidad registrado en el siglo XX. La esperanza de vida en el país aumentó 38.3 años entre 1930 y 2005. En este último año, el indicador era de 75.4 años. Las ganancias en *expectativa de vida* fueron similares para hombres (de 35.5 a 73.0 años) y mujeres (de 37.0 a 77.9 años).⁹

Las mujeres, en general, tienen vidas más longevas. En 2004, su esperanza de vida fue 77.6 años, mientras que para los hombres fue 72.7 años. La mayor esperanza de vida en las entidades seleccionadas para este estudio se observa en el Distrito Federal y Baja California.

⁸ INEGI, Mujeres y Hombres en México, 2003 y CONAPO (2002), *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas: 2000-2050.*

⁹ En contraparte, el riesgo de fallecer a temprana edad ha descendido tan significativamente que la probabilidad de morir ahora representa menos del 15 por ciento de lo que era en 1930. Véase: Conapo (2002), *Proyecciones de la Población de México, 2000-2050.*



Cuadro 2-E. Esperanza de vida al nacimiento, entidades seleccionadas para la Investigación sobre Violencia Feminicida, (2004)

	Mujeres (años)	Hombres (años)
República Mexicana	77.6	72.7
Baja California	78.6	74.2
Chiapas	76.2	70.9
Chihuahua	78.3	73.7
Distrito Federal	78.7	74.0
Guerrero	76.5	71.1
Estado de México	78.1	73.2
Morelos	77.8	73.0
Oaxaca	76.4	71.1
Sonora	78.1	73.4
Veracruz	76.9	71.7

Conapo (2002), *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas 2000-2050*.

Si bien las mujeres viven en promedio más que los hombres, no necesariamente lo hacen en mejores condiciones que ellos. En general, las mujeres llegan a edades más avanzadas en condiciones de deterioro funcional provocado por padecimientos crónico-degenerativos como la diabetes.¹⁰

2.1.2 Violencia contra las mujeres

Entre los factores que determinan la calidad de la vida de las mujeres o su deterioro, así como las condiciones en que tiene lugar su muerte, ocupa un lugar notable la exposición a la violencia, ya sea a manera de hechos aislados o como una constante a lo largo de su existencia. La violencia y la amenaza de violencia contra las mujeres no sólo constituyen una violación a sus derechos, sino que también significa un serio obstáculo para que puedan tomar ventaja de sus capacidades, participar en la toma de decisiones, además de aislarlas de sus familias y el entorno comunitario. La violencia contra las mujeres tiene distintas manifestaciones y ocurre en distintos ámbitos.¹¹

¹⁰ El envejecimiento trae aparejada la presencia cada vez mayor de enfermedades crónico degenerativas que demandan muchos cuidados a la salud. En la mayoría de los casos, estos cuidados suelen recaer en las mujeres de menor edad, provocando no sólo sobrecargas de trabajo, sino incluso obstaculizando su participación en el mercado de trabajo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2003) las mujeres entre 15 a 39 años dedican alrededor de 7:30 horas a la semana al cuidado de personas del hogar con discapacidades físicas y mentales; en contraste, los hombres lo hacen con menos de 3 horas en promedio. Las mujeres de 40 años y más dedican a estas actividades alrededor de 11:30 horas mientras que los hombres dedican menos de seis; véase INEGI, *Mujeres y Hombres en México, 2005*, Aguascalientes, INEGI, 2005.



De acuerdo con la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) la violencia contra las mujeres constituye una violación al derecho inalienable de toda mujer a vivir una vida libre de violencia,¹² a ser tratada con equidad y tener oportunidades iguales a las de los hombres. Este fenómeno tiene rasgos distintos entre los diversos grupos socioeconómicos y también distintas manifestaciones a lo largo del ciclo vital de las mujeres. De acuerdo con Martha Nussbaum,¹³ las mujeres jóvenes y las niñas constituyen, abrumadoramente, el grupo más vulnerable, el que vive más amenazado.

A pesar de la visibilidad que ha ganado la violencia contra las mujeres en los últimos años, ésta no necesariamente es vista como un asunto de violación de derechos de las mujeres ni como expresión de las distintas formas de discriminación contra ellas. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Discriminación,¹⁴ hombres y mujeres, en su mayoría, mantienen un discurso de desaprobación de la violencia física contra las mujeres: 4.5 por ciento de ellos y 1.3 por ciento de ellas, manifiesta estar de acuerdo con la idea de que es justificable que en ocasiones un hombre le pegue a una mujer; el resto, está en desacuerdo con esta idea.¹⁵

Cuadro 2-F. Hay quienes afirman que es justificable que en ocasiones un hombre le pegue a una mujer. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con esa afirmación?

	Hombres*	Mujeres*	Total*
De acuerdo	4.5	1.3	2.8
En desacuerdo	95.5	98.7	97.2
Total	100.0	100.0	100.0

* Porcentaje

Fuente: Cálculos a partir de SEDESOL. Encuesta Nacional de Discriminación 2005. Base de Datos del Cuestionario Global. Tamaño de muestra 1437 casos (635 hombres 802 mujeres).

La violencia sexual, además de atentar contra la integridad del cuerpo de las mujeres, constituye el sometimiento más enconado que les niega la igualdad de derechos y legitima la apropiación de los cuerpos femeninos para la gratificación personal o política.¹⁶ De acuerdo con los datos de la citada encuesta, la

¹¹ Nussbaum, Martha, "Women's Bodies: Violence, security, Capabilities", en *Journal of Human Development*, Vol. 6, No. 2 July, 2005.

¹² Naciones Unidas (1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Asamblea General de UN. Texto en línea: (www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm). Entra en vigor el 3 de septiembre de 1981; al 3 de marzo del 2004 se habían adherido 176 países.

¹³ *Op. cit.*

¹⁴ SEDESOL, *Encuesta Nacional de Discriminación*, 2005, México.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Amnesty International (2001), *Broken Bodies, Shattered Minds: torture and ill treatment of women*, London, Amnesty International Publications.



violación todavía es vista como un asunto que está en la esfera individual, en las elecciones de las mujeres que “rompen las normas”, quizá por ello 28 por ciento de los hombres y 18.6 por ciento de las mujeres piensa que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres. Esta percepción del problema es similar entre grupos de población, como lo muestra el Cuadro 2-G. Este estereotipo profundamente discriminador conduce a colocar en el imaginario colectivo la justificación de su impunidad.¹⁷

Cuadro 2-G. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que muchas mujeres son violadas porque provocan a los hombres?

		Hombres*	Mujeres*	Total*
Población	De acuerdo	28.0	18.6	23.1
	En desacuerdo	72.0	81.4	76.9
	Total	100.0	100.0	100.0
Población económicamente inactiva	De acuerdo	25.2	18.6	19.9
	En desacuerdo	74.8	81.4	80.1
	Total	100.0	100.0	100.0
Población económicamente activa	De acuerdo	28.7	17.8	25.1
	En desacuerdo	71.3	82.2	74.9
	Total	100.0	100.0	100.0
18 a 39 años	De acuerdo	28.4	17.7	22.8
	En desacuerdo	71.6	82.3	77.2
	Total	100.0	100.0	100.0
40 años y más	De acuerdo	27.4	20.1	23.5
	En desacuerdo	72.6	79.9	76.5
	Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos a partir de SEDESOL. Encuesta Nacional de Discriminación 2005. Base de datos del cuestionario global. Tamaño de muestra 1437 casos (635 hombres 802 mujeres).

*Porcentaje

En el terreno de los datos duros, estas ideas que reducen al máximo la integridad de las mujeres, pueden ser abordadas mediante la cuantificación de algunas de las manifestaciones de violencia contra las mujeres. Así, por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de los Hogares (Endireh)¹⁸ reporta que, en 2003, 46.6 por ciento de las mujeres entrevistadas de 15 años y más, señaló haber sido víctimas de violencia de su pareja residente en el hogar, por lo menos una vez en el último año; 35.4 por ciento de ellas, sufrió violencia emocional, 27.3 por ciento padeció violencia económica, 9.3 por ciento violencia

¹⁷ López P. (2005), “La Discriminación contra las mujeres: una mirada desde las percepciones”, en *La discriminación en México*, Szekely, M. ed. (en prensa).

¹⁸ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, 2003, México.



física y 7.8 por ciento violencia sexual.¹⁹ Esta encuesta, fue aplicada a mujeres de distintos grupos socioeconómicos, y tiene representatividad nacional y para diez entidades del país.²⁰ Una encuesta levantada con escasos meses de diferencia [la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres (ENVIM)]²¹ con representatividad en todas las entidades del país, y aplicada a mujeres usuarias de servicios de salud, arroja una cifra menor en la prevalencia de violencia 21.5 por ciento de algún tipo por parte de la pareja actual (novios, esposos o compañeros en los doce meses previos a la entrevista).²² Para los propósitos de esta investigación utilizaremos esta encuesta porque es la que arroja resultados de las entidades federativas seleccionadas.

Las preguntas incluidas en la encuesta permitieron estimar la violencia en la vida de las mujeres de acuerdo con el tipo de agresor y el momento de la vida en que ocurrió. La proporción de de mujeres que fueron víctimas de violencia por parte de su pareja en cualquier momento de la relación (violencia de pareja de por vida), aunque ésta hubiese terminado fue de 34.5% de las mujeres entrevistadas. La violencia ejercida contra las mujeres entrevistadas alguna vez en la vida tuvo una prevalencia 60.4 por ciento.²³

¹⁹ Para esta fuente, las definiciones correspondientes son las siguientes. Violencia económica: se refiere al chantaje que el hombre puede ejercer sobre la mujer mediante el control del flujo de recursos monetarios que ingresan al hogar o bien de la forma en que dicho ingreso se gasta. Violencia emocional: se refiere a las agresiones que no inciden directamente en el cuerpo de la mujer pero sí en su psique, se trata de insultos, amenazas, intimidaciones, humillaciones, omisiones, menosprecio y burlas, entre otras. Violencia física: se trata de las agresiones dirigidas al cuerpo de la mujer de parte del agresor; lo que se traduce en un daño, o en un intento de daño, permanente o temporal. Las agresiones físicas comprenden: empujones, jalones, golpes, agresión con armas y algunas otras. Violencia sexual: se entiende como toda forma de coerción que se ejerce sobre la mujer con el fin de tener relaciones sexuales con ella, con o sin voluntad. Estas formas de coerción van desde exigir u obligar hasta el uso de la fuerza.

²⁰ Las entidades que tienen representatividad en la Endireh son: Baja California, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas. De estas entidades, sólo Baja California, Chihuahua, Chiapas y Sonora forman parte del conjunto de entidades seleccionadas para esta investigación.

²¹ INSP, *Encuesta Nacional sobre violencia contra las Mujeres (ENVIM)*, 2003, Cuernavaca, Morelos, México. Esta encuesta recogió información sobre la violencia ejercida contra las mujeres perpetrada por su pareja, entrevistando a mujeres de 15 años y más de edad. La encuesta se llevó a cabo en 2002. Consistió en la aplicación de un cuestionario cerrado a una muestra de 26,042 mujeres en las 32 entidades federativas. Esta encuesta fue llevada a cabo por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) con la finalidad de identificar la prevalencia de la violencia en las mujeres que demandaron atención, de primer y segundo nivel, en los servicios de salud que pertenecen a las instituciones del sector público en México (la SSA, el IMSS y el ISSSTE). Aun cuando se trata de una población específica (la que demandó servicios en el periodo de referencia de la encuesta), la prevalencia de violencia guarda congruencia con la levantada por INEGI/INMUJERES/UNIFEM (Endireh) en 2003. No se utiliza para este ejercicio esta encuesta porque sólo es representativa para algunas entidades federativas del país.

²² Este hecho se explica por la población sujeta a la encuesta, es decir, mujeres que habían solicitado atención médica en una clínica u hospital, y ahí se les aplicó el cuestionario de violencia. Se trata pues de una población selectiva que no se extrapola al conjunto de mujeres del país.

²³ Se incluyó a las mujeres que reportaron violencia de pareja actual o de por vida o hayan sido golpeadas o maltratadas por familiares, además de incluir la violencia durante la niñez.



Cuadro 2-H. Distribución porcentual según expresión de violencia en diferentes etapas de la vida

Violencia	Frecuencia	Prevalencia
		Porcentaje
De pareja actual*	5369	21.5
De pareja de por vida**	8319	34.5
Violencia alguna vez en la vida***	15509	60.4

Fuente: INSP-SSA, *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*, 2003.

* Se incluye a las mujeres que hayan tenido violencia psicológica, física, económica o sexual por parte de su novio, esposo o compañero actual.

** Se incluye a las mujeres que hayan tenido una relación violenta de su pareja actual o de por vida, o cuando estuvieron embarazadas hayan sido obligadas a tener relaciones sexuales con su pareja, o hayan experimentado alguna vez en su vida una relación.

*** Se incluye a las mujeres que hayan tenido violencia de su pareja de por vida, o hayan sido golpeadas o maltratadas por su padre o padrastro, madre o madrastra, suegro o suegra, otro miembro de la familia, u otra persona.

Teniendo en cuenta el tipo de violencia perpetrado por la pareja, la encuesta revela que:

- ▷ 19.6 por ciento de las mujeres entrevistadas declaró haber sido víctima de violencia psicológica en más de una ocasión en el año previo a la entrevista por parte de su novio, esposo, compañero o última pareja; es decir, haber sido humillada o menospreciada a solas o frente a otra persona, haber recibido insultos, manifestaciones de celos, o haber recibido agresiones en relación con su apariencia física, o que la pareja hubiera hecho alarde de fuerza amenazante golpeando algún mueble o la pared.
- ▷ 9.8 por ciento de las mujeres manifestó haber recibido, en el periodo referido, empujones o golpes con la mano, pies o con objetos que las lastimaron (violencia física).
- ▷ Siete por ciento de estas mujeres dijo haber sido víctima de violencia sexual; es decir, que su pareja le haya exigido tener relaciones sexuales o amenazado con abandonarla por otra mujer o haber usado la fuerza física para someterla a tener relaciones sexuales.
- ▷ Cinco por ciento de las encuestadas señaló que su pareja la había controlado no dándole dinero o quitándole el que tenía o haciendo uso de sus pertenencias en contra de su voluntad.

De acuerdo con la encuesta, la entidad federativa que registró el porcentaje más elevado de violencia perpetrada por la pareja actual o la última (en el año previo a la entrevista) fue Quintana Roo (31.8 por ciento), seguido por Tlaxcala (29.0 por ciento) que ocupa el segundo sitio y Coahuila (28.1 por ciento) con el





tercero. Del conjunto de entidades bajo estudio, Oaxaca (27.5 por ciento) ocupa el quinto lugar y el Distrito Federal (26.6 por ciento) el octavo; Baja California tiene el puesto 11 (25.5 por ciento), mientras que Sonora, que ocupa la posición 16, tiene un porcentaje de violencia igual al observado en el nivel nacional (21.5 por ciento). Por debajo de este nivel están: Chiapas y el Estado de México (20.5 por ciento), Chihuahua (20.1 por ciento), Guerrero (15.6 por ciento), Veracruz (15.2 por ciento) y Morelos (12.4 por ciento).

Cuando se trata de violencia en la relación de pareja ocurrida en algún momento de la vida de las mujeres (con la pareja actual o con otra pareja), es decir, en un periodo más amplio, es explicable que la proporción de mujeres que declaran haber sufrido violencia se incrementa. Lo interesante en la comparación de estos dos rangos de tiempo manejados por la encuesta, es tener un referente del cambio en las relaciones de pareja. Así, por ejemplo, Oaxaca ocupa la primera posición tanto en la violencia ejercida contra las mujeres por parte de sus parejas en algún momento de sus vidas (con 45.2 por ciento) como por la violencia contra ellas por algún pariente o no pariente, en algún momento de sus vidas (75 por ciento); mientras que la violencia con su pareja actual ocupa, como se señaló, el quinto sitio. Como en el caso de Oaxaca, hay entidades que, en relación con otras, mejoran su posición relativa con la prevalencia de violencia en el año previo a la entrevista, como es el caso de Guerrero (que pasó del octavo puesto en violencia de por vida, al 25 en violencia de pareja en el último año). En esta situación, aunque con cambios menos marcados, están algunas entidades seleccionadas para esta investigación como Guerrero, el Estado de México, Morelos y Veracruz. Por el contrario, Chiapas, Chihuahua y Sonora, son entidades que de un periodo a otro no modifican la prevalencia de violencia contra las mujeres de manera sustancial, por lo menos no como sucede en otras entidades. Es cierto que este hecho tiene que ver con la magnitud previa del problema, pero también debe estar presente el cambio ocurrido por la desnaturalización de éste, es decir, el reconocimiento de su presencia.

En todo caso, es preciso tener en cuenta la necesidad de estudiar más sobre este problema, hacer un seguimiento de los cambios ocurridos en el tiempo en distintos contextos sociales y monitorear los avances en políticas públicas de erradicación de la violencia en función de su impacto, en las distintas entidades federativas del país.



Cuadro 2-I. Porcentaje de mujeres que alguna vez en la vida sufrieron violencia, violencia de pareja, y violencia por parte de la pareja actual, entidades federativas seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Femicida (2002)

Entidad federativa	Mujeres que sufrieron algún tipo de violencia alguna vez en la vida ¹		Porcentaje de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia de pareja			
	Porcentaje	Posición	Alguna vez en la vida ² Porcentaje	Posición	Con la pareja actual ³ Porcentaje	Posición
República Mexicana	60.4		34.5		21.5	
Aguascalientes	51.4	30	23.9	32	9.4	32
Baja California	62.9	12	37.2	10	25.5	11
Baja California Sur	61.6	13	35.5	13	26.9	7
Campeche	65.3	9	36.6	12	26.2	9
Coahuila	61.0	15	37.2	11	28.1	3
Colima	71.5	2	37.8	8	23.9	14
Chiapas	49.6	32	33.6	16	20.5	18
Chihuahua	55.1	24	31.5	22	20.1	20
Distrito Federal	66.8	7	42.2	5	26.6	8
Durango	50.6	31	28.7	29	15.2	27
Guanajuato	60.4	16	33.1	18	18.3	23
Guerrero	65.9	8	32.0	21	15.6	25
Hidalgo	60.1	17	30.1	26	16.3	24
Jalisco	55.6	23	29.7	27	19.8	21
México	64.7	10	38.4	7	20.5	19
Michoacán	69.7	4	40.1	6	25.5	12
Morelos	52.9	27	28.1	30	12.4	31
Nayarit	67.9	5	37.7	9	28.0	4
Nuevo León	53.9	26	31.0	24	18.6	22
Oaxaca	75.0	1	45.2	1	27.5	5
Puebla	63.8	11	43.2	3	27.2	6
Querétaro	61.3	14	32.9	19	20.8	17
Quintana Roo	70.0	3	44.3	2	31.8	1
San Luis Potosí	57.9	20	33.4	17	21.5	15
Sinaloa	59.0	19	32.1	20	23.9	13
Sonora	54.9	25	30.3	25	21.5	16
Tabasco	52.8	28	31.3	23	13.9	30
Tamaulipas	56.4	22	27.7	31	15.5	26
Tlaxcala	66.9	6	43.1	4	29.0	2
Veracruz	57.6	21	33.8	15	15.2	28
Yucatán	59.7	18	34.8	14	26.0	10
Zacatecas	52.3	29	29.0	28	15.0	29

Fuente: INSP-SSA, *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*, 2003.

¹ Se incluye a las mujeres que hayan tenido violencia de su pareja de por vida, hayan sido golpeadas o maltratadas por su padre o padrastro, madre o madrastra, suegro o suegra, otro miembro de la familia, u otra persona.

² Se incluye a las mujeres que hayan tenido una relación violenta de pareja de por vida, o que cuando estuvieron embarazadas hayan sido obligadas a tener relaciones sexuales con su pareja, o hayan experimentado alguna vez en su vida una relación violenta con su novio, pareja o esposo.

³ Se incluye a las mujeres que hayan tenido violencia psicológica, física, económica o sexual por parte de su novio, pareja, compañero o esposo en los últimos 12 meses previos a la entrevista.



Algunos de los hallazgos en la ENVIM nos permiten delinear algunas de las vertientes que deben ser investigadas con mayor profundidad. Así, por ejemplo, la encuesta revela que el fenómeno de la violencia afecta a las mujeres de todas las edades y va disminuyendo conforme su edad avanza. Conviene señalar que la mayor proporción de mujeres que sufren violencia por parte de su pareja se localiza en el grupo de 15 a 19 años (55.8 por ciento) en contraste con las de 55 años y más (32.2 por ciento). Este hecho se explica por las condiciones en que suelen empezar las mujeres sus uniones precoces, muchas veces obligadas a casarse o unirse por estar embarazadas.²⁴

Los datos de la encuesta revelan también que la violencia afecta a las mujeres sin importar su nivel de escolaridad, y prevalece entre las mujeres que terminaron la secundaria. Un hecho que llama la atención es la menor prevalencia de violencia entre mujeres sin instrucción; es probable que este hecho se asocie con la naturalización que muchas veces hacen de la violencia las mujeres que desconocen su derecho a vivir sin ella. Así lo parece indicar la Encuesta Nacional de Discriminación,²⁵ cuando 17.1 por ciento de las mujeres entrevistadas señala estar de acuerdo con la idea de que es natural que a las mujeres se les prohíban más cosas que a los hombres y la cifra se eleva a 21.3 por ciento cuando las mujeres no tienen escolaridad alguna o sólo tienen primaria, en contraste con 12.6 por ciento entre las que tienen secundaria o más.

Datos reveladores sobre la naturalización de la violencia son que todavía 10.6 por ciento de las mujeres piensa que un hombre tendría razón de pegarle a su esposa si ella le falta al respeto, 16.1 por ciento si él descubre que su esposa le es infiel y 10.3 por ciento sólo ante la sospecha. Aunque en menor proporción, pero no por ello menos sorprendente, las mujeres justifican el uso de los golpes cuando no realizan los quehaceres domésticos a satisfacción de sus esposos (4.8 por ciento), si lo desobedecen (6.6 por ciento) o si se niegan a tener relaciones sexuales con él (3.5 por ciento) (véase cuadro 2-J).

²⁴ Nussbaum hace referencia a la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres, citada por la Oficina de Estadísticas de Justicia de Estados Unidos en su *website*, y señala que las mujeres jóvenes y las niñas son abrumadoramente el grupo más vulnerable. De las mujeres que reportaron haber sido violadas en algún momento de sus vidas, 32 por ciento tenían entre 12 y 17 años cuando fueron víctimas de este delito (Bureau of Justice, Statistics Survey, <http://www.ojp.usdoj.gov.bjs>). Véase Nussbaum, *op. cit.*, p. 4

²⁵ López (2005).



		Si	No	No sabe
Porque no cumple sus quehaceres domésticos a la satisfacción de su esposo	100	4.8	94.8	0.4
Porque desobedece a su esposo	100	6.6	92.8	0.6
Porque se niega a tener relaciones sexuales con él	100	3.5	95.9	0.6
Porque sospecha que ella le es infiel	100	10.3	88.2	1.5
Porque él descubre que su esposa le es infiel	100	16.1	82.2	1.7
Porque le falta al respeto a él	100	10.6	88.3	1.1

Fuente: SSA/INSP Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres (ENVIM), 2003.

2.1.3 Los homicidios de mujeres²⁶

La naturalización de la violencia conduce a innumerables consecuencias, incluso a la muerte violenta de las mujeres que la padecen. En 2004, el INEGI y la Secretaría de Salud registraron mil 205 homicidios de mujeres, cifra ligeramente inferior a la reportada en 2003 (1,316).²⁷

Mientras que la mortalidad por homicidios de hombres ha descendido notablemente a partir del año 2000,²⁸ la de mujeres ha descendido sólo ligeramente. De 1979 a 1983 la tasa se mantiene con pocos cambios, de 1983 y hasta 1989 se incrementa de 3.0 a 3.6 y sólo a partir de 1992 inicia un descenso que se ha sostenido hasta el último año del período de observación, pasando de 3.6 en 1992 a 2.28 defunciones por 100 mil mujeres en 2004. No obstante este descenso, las investigaciones cualitativas revelan que una parte importante de estas muertes pasan por un aspecto particular de la violencia feminicida, es decir, que muchas de estas mujeres fueron victimadas en el transcurso de una agresión sexual enmarcada en situaciones de violencia de género: por ello la mayor parte de estos homicidios constituyen la más brutal violación de los derechos de las mujeres.

Las tasas de homicidios de mujeres senescentes, de 70 años y más, son las más elevadas en el conjunto de la población femenina del país. En el año 2004, la tasa de homicidios de mujeres de 75 a 79 años fue de 3.73, mientras que de las mujeres de 80 y más años de edad se eleva a más de siete defunciones por

²⁶ Para el análisis de esta causa de muertes, se cuenta con información de mortalidad año con año desde 1985, a través de las estadísticas vitales (aunque con cambios en la clasificación de las causas de muerte). Esta información es proporcionada por dos tipos de fuentes: El Registro Civil y las Agencias del Ministerio Público. Éstas últimas son las que proporcionan información de las muertes accidentales y violentas a través de la variable presunto, la cual reúne la información del certificado de defunción que permite distinguir si la muerte accidental o violenta fue por causas de un presunto accidente, homicidio o suicidio.

²⁷ INEGI, Secretaría de Salud, Bases de datos de mortalidad 1979-2003.

²⁸ Véase Lozano, R. y B. E. López (2003), "Muertes por violencia en las mujeres de México", en *Género y Salud en Cifras*, pp. 6-9, Núm. 1, enero- abril 2003, México SSA.



cada cien mil mujeres. Entre los 15 y los 65 años, las tasas específicas por edad varían entre 2.1 y 2.94, a excepción del grupo de edades 20 a 24 que registra una tasa de 3.14, por encima del nivel nacional.

Cuadro 2-K. Homicidios y tasas de homicidios por sexo y grupos de edad, 2004

Edad	Homicidios			Tasas		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Total	9,322	1,205	8,109	8.85	2.28	15.48
Menores de 1 año	79	33	44	4.03	3.45	4.39
1 a 4 años	86	47	39	1.07	1.19	0.95
5 a 9 años	56	28	28	0.51	0.52	0.50
10 a 14 años	146	52	94	1.29	0.94	1.63
15 a 19 años	777	134	642	7.22	2.52	11.78
20 a 24 años	1,259	158	1,101	12.45	3.14	21.68
25 a 29 años	1,278	128	1,150	13.64	2.72	24.61
30 a 34 años	1,238	121	1,117	14.57	2.82	26.54
35 a 39 años	1,072	96	975	14.37	2.54	26.54
40 a 44 años	894	90	804	13.98	2.76	25.68
45 a 49 años	597	70	527	11.37	2.60	20.62
50 a 54 años	474	62	412	11.61	2.94	20.88
55 a 59 años	375	37	338	11.93	2.26	22.44
60 a 64 años	259	31	228	10.45	2.38	19.42
65 a 69 años	210	22	188	10.82	2.12	20.78
70 a 74 años	154	24	130	10.69	3.06	19.78
75 a 79 años	104	20	84	10.75	3.73	19.51
80 a 84 años	81	25	56	13.83	7.53	22.07
85 y mas años	67	20	46	13.72	7.06	22.43
Edad no especificada	116	7	106			

Notas: Las defunciones no incluyen a las de mexicanos ocurridas en el extranjero. El total incluye las defunciones de sexo no especificado. Las tasas se expresan por cien mil habitantes (incluso la de menores de 1 año).

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SSA Base de datos preliminar de defunciones 2004 y Conapo (2002), *Proyecciones de la Población de México, 2000-2050*.

La entidad del país que ocupó el primer lugar en la tasa de homicidios femeninos, en 2004, fue Nayarit, con 4.5 defunciones por cada cien mil mujeres; en contraste, Yucatán ocupó el último sitio, con una tasa de 0.6 (véase Cuadro 2-I).

En el conjunto de entidades federativas seleccionadas para esta investigación, la tasa más elevada de homicidios femeninos correspondió a Oaxaca (4.4 defunciones por cien mil), entidad que ocupó el segundo sitio, seguida por el Estado de México (4.1) y Guerrero (3.5), mientras que la tasa más baja fue la de Veracruz (1.1). En este conjunto de entidades y por grupos de edad, la tasa más alta se observó en Oaxaca, entre las mujeres de 15 a 59 años (5.3); la más baja correspondió a Chiapas, en las edades 0 a 14 años (0.5) (véase Cuadro 2-I).



Cuadro 2-I. Tasas de homicidios femeninos por grupos de edad (2004)

Entidad	Tasas de homicidios (por 100 mil)				
	Total	Lugar	0 a 14	15 a 59	60 y más
República Mexicana	2.2		1.0	2.7	3.3
Aguascalientes	0.8	31	0.0	0.9	2.7
Baja California	2.8	6	1.6	3.6	1.2
Baja California Sur	1.7	18	0.0	2.0	6.5
Campeche	1.1	27	0.0	1.3	3.9
Coahuila	2.1	12	0.3	3.1	1.0
Colima	1.7	16	1.2	2.2	0.0
Chiapas	1.2	24	0.5	1.6	2.4
Chihuahua	2.8	7	1.2	3.6	3.0
Distrito Federal	2.6	8	0.9	2.9	4.4
Durango	2.1	13	0.8	2.3	4.6
Guanajuato	0.8	30	0.5	0.8	2.0
Guerrero	3.5	4	1.2	4.7	4.4
Hidalgo	0.9	29	0.3	1.1	2.0
Jalisco	1.6	20	0.3	2.3	1.4
México	4.1	3	2.3	4.8	5.4
Michoacán	2.5	9	1.2	2.8	5.3
Morelos	2.0	14	0.8	1.9	6.7
Nayarit	4.5	1	2.0	5.4	6.8
Nuevo León	1.3	22	0.9	1.6	0.6
Oaxaca	4.4	2	2.0	5.3	7.0
Puebla	2.1	11	0.7	2.6	3.4
Querétaro	1.3	23	0.4	1.6	1.9
Quintana Roo	3.1	5	0.6	3.4	19.5*
San Luis Potosí	1.0	28	0.0	1.4	1.8
Sinaloa	1.8	15	0.5	2.4	1.8
Sonora	1.7	19	1.4	1.7	2.1
Tabasco	1.5	21	0.6	1.9	1.6
Tamaulipas	1.7	17	1.1	2.2	0.0
Tlaxcala	2.4	10	2.5	2.4	2.4
Veracruz	1.1	26	0.5	1.4	1.8
Yucatán	0.6	32	0.0	0.7	1.3
Zacatecas	1.2	25	1.3	0.7	4.5

* Aun cuando la tasa observada en Quintana Roo en este grupo de edades es muy elevada, el número de homicidios es relativamente bajo, como lo es la presencia de población por arriba de los 60 años y más.

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SSA base de datos preliminar de defunciones 2004.

Diez entidades federativas se destacan por tener la mortalidad por homicidios más arriba de la observada en el ámbito nacional: Nayarit, Oaxaca, Estado de México, Guerrero, Quintana Roo, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Michoacán y Tlaxcala. Como fue señalado, de estas entidades,



Oaxaca, Estado de México, Guerrero, Baja California, Chihuahua y Distrito Federal, forman parte de la investigación.

Un rasgo distintivo de la mayoría de los homicidios femeninos es que suceden en el lugar de residencia habitual de las mujeres, específicamente en su domicilio: 34.1 por ciento, a diferencia de los homicidios de hombres cuyo porcentaje es 12.5 por ciento, lo cual señala la relación cercana que tienen las mujeres con sus agresores. Esta proporción varía entre las entidades federativas. De las seleccionadas para esta investigación, las proporciones más elevadas de homicidios femeninos en 2004 ocurridos en el domicilio se registraron en Morelos (52.9 por ciento) y en Sonora (47.6 por ciento); le siguen Baja California (42.5 por ciento), Veracruz y el Distrito Federal con 39.5 por ciento, en proporciones por arriba de la nacional (34.1 por ciento). En contraste, en Chiapas no se registró homicidio femenino alguno ocurrido en el hogar, y en Chihuahua, únicamente 20.8 por ciento. El porcentaje más alto de homicidios masculinos ocurridos en el hogar se registró en el Estado de México (20.7 por ciento) y el porcentaje más bajo nuevamente en Chiapas (0.5 por ciento). Las cifras de homicidios de mujeres ocurridos en el hogar en las entidades seleccionadas para la investigación, son sistemáticamente superiores a las referidas por las unidades médicas, a excepción del estado de Chiapas (véase Cuadro 2-M).

Cuadro 2-M. Homicidios según el lugar de ocurrencia²⁹ del fallecimiento, en entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Feminicida (2004)

Entidad	Homicidios de Mujeres						Porcentaje de homicidios de mujeres ocurridos en el hogar	Porcentaje de homicidios de hombres ocurridos en el hogar	Homicidios de personas con sexo no especificado
	Total	Unidad médica	Hogar	Vía pública	Otro	No esp.			
República Mexicana	1193	201	407	212	181	192	34.1	12.5	8
Baja California	40	10	17	2	7	4	42.5	14.2	
Chiapas	27	2	0	0	3	22	0.0	0.5	3
Chihuahua	48	1	10	14	7	16	20.8	12.6	
Distrito Federal	119	30	47	25	14	3	39.5	9.1	
Guerrero	57	9	18	7	7	16	31.6	8.4	1
México	299	62	106	71	41	19	35.5	20.7	4
Morelos	17	3	9	4	0	1	52.9	10.2	
Oaxaca	83	11	29	14	15	14	34.9	13.9	
Sonora	21	2	10	3	6	0	47.6	14.1	
Veracruz Llave	43	8	17	5	10	3	39.5	12.3	

Nota: Se excluyen las defunciones de residentes mexicanos en el extranjero.

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SS Base de datos de defunciones 2004.

²⁹ El lugar de ocurrencia, en los registros civiles, se refiere al lugar final del fallecimiento y no al municipio donde ocurre la agresión.



Un aspecto que llama la atención de los homicidios ocurridos en 2004 es la cantidad reportada con sexo no especificado, lo cual refleja la calidad del registro de los datos.

Otro aspecto que afecta la medición del feminicidio, es el nivel de certificación de la muerte por médicos legistas, ya que ésta y específicamente la realizada por un especialista forense es el primer paso para el reconocimiento de los hechos violentos para la búsqueda de justicia. En el ámbito nacional, 8.6 por ciento de los homicidios femeninos no son certificados por médicos legistas; la proporción más baja de certificación por este personal especializado corresponde a Chiapas (37.3 por ciento) seguido de Guerrero (54.4 por ciento).

Cuadro 2.N Homicidios de mujeres según persona que certifica la defunción, entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Feminicida (2003)³⁰

Entidad	Homicidios de Mujeres					Porcentaje de homicidios de mujeres certificados por médico legista
	Total	Médico tratante	Legista	otro	Personal autorizado por SSA	
República Mexicana	1316	11	1203	78	24	91.4
Baja California	47		47			100.0
Chiapas	67		25	24	18	37.3
Chihuahua	66	2	58	6		87.9
Distrito Federal	137	2	130	5		94.9
Guerrero	68	4	37	24	3	54.4
México	316		313	2	1	99.1
Morelos	12		12			100.0
Oaxaca	69		68	1		98.6
Sonora	22		22			100.0
Veracruz Llave	50		49	1		98.0

Fuente: INEGI, Secretaría de Salud, Base de datos de mortalidad 2003.

Las mayores diferencias entre el lugar de residencia de las mujeres y el lugar donde fallecieron se observan en el área metropolitana del Estado de México y el Distrito Federal, lo cual refleja tanto el tránsito de personas como la búsqueda de atención médica en el momento de la agresión (véase Cuadro 2-O).

³⁰ No se presentan datos del año 2004, porque aún no está disponible la información de la clasificación de las defunciones por homicidio, según la persona que certifica.



Cuadro 2-0. Homicidios de mujeres por entidad federativa de residencia habitual, según coincidencia de residencia y lugar de fallecimiento y porcentaje de defunciones de mujeres residentes en la entidad, entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Feminicida (2004)

Entidad	De residentes en la entidad				Porcentaje de homicidios de mujeres residentes
	Total	Homicidios de mujeres residentes en la misma entidad y mismo municipio	Homicidios de mujeres residentes de la misma entidad pero que fallecieron en otro municipio de la entidad	Homicidios de mujeres residentes y que murieron en otra entidad	
República Mexicana	1193	928	199	66	77.8
Baja California	40	40	0	0	100.0
Chiapas	27	20	4	3	74.1
Chihuahua	48	46	2	0	95.8
Distrito Federal	119	73	35	11	61.3
Guerrero	57	53	2	2	93.0
México	299	198	77	24	66.2
Morelos	17	12	3	2	70.6
Oaxaca	83	66	16	1	79.5
Sonora	21	18	3	0	85.7
Veracruz	43	34	6	3	79.1

Nota: se excluyen las defunciones de residentes mexicanos en el extranjero.

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SSA Base de datos de defunciones 2004.

Es necesario mencionar que cuando se habla de las defunciones por homicidio según el lugar de residencia de la víctima, una proporción importante son de residentes de municipios vecinos: probablemente se trata de traslados para recibir servicios médicos (hospitales) antes de su fallecimiento. Por tanto, este dato en ocasiones refleja la disponibilidad de servicios médicos en el lugar donde suelen ocurrir las muertes pero no necesariamente es el lugar donde ocurrió el acto homicida y, por tanto, tampoco refleja de manera automática la violencia en el municipio, aunque cuando la estadística se ve en el nivel estatal, esta dificultad suele ser menor (véase Cuadro 2-P).



Cuadro 2-P. Homicidios de mujeres por entidad federativa de ocurrencia del fallecimiento, según coincidencia de residencia y lugar de fallecimiento y porcentaje de defunciones de mujeres residentes en la entidad, entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Femenina (2004)					
Entidad	Ocurridas en la entidad				Porcentaje de homicidios de mujeres residentes
	Total	Homicidios de Mujeres residentes en la misma entidad y mismo municipio	Homicidios de Mujeres residentes de la misma entidad pero en otro municipio	Homicidios de Mujeres residentes de otra entidad*	
República Mexicana	1205	928	199	78	77.0
Baja California	41	40	0	1	97.6
Chiapas	24	20	4	0	83.3
Chihuahua	48	46	2	0	95.8
Distrito Federal	135	73	35	27	54.1
Guerrero	58	53	2	3	91.4
México	287	198	77	12	69.0
Morelos	15	12	3	0	80.0
Oaxaca	85	66	16	3	77.6
Sonora	24	18	3	3	75.0
Veracruz	43	34	6	3	79.1

* Incluye homicidios de mujeres residentes de otra entidad.

Nota: Se excluyen las defunciones de residentes mexicanos en el extranjero.

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SS Base de datos de defunciones 2004.

Los homicidios de mujeres se inscriben en el ámbito mayor de las causas de mortalidad, aspecto que se aborda en el siguiente apartado.

2.1.4 Mortalidad general y por causas

El riesgo de fallecer ha disminuido de manera sostenida en las edades iniciales desde 1930. De acuerdo con estimaciones del Conapo, la tasa de mortalidad infantil (TMI), en 2004, fue 19.7 muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos. De las entidades federativas seleccionadas para esta investigación, Chiapas presenta la tasa más elevada (26.3), seguida por Oaxaca (25.6), Guerrero (25.4) y Veracruz (22.6) en contraste con el Distrito Federal (14.4) y Baja California (15.5) que son las entidades con los niveles más bajos del país.³¹ No hay que perder de vista que la TMI, además de ser considerada como un indicador de desarrollo, también se utiliza como una medida indirecta de salud reproductiva, ya que muchas veces las muertes de los infantes ocurren por las condiciones precarias en que se dan el embarazo y el parto.

³¹Conapo (2002). *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas: 2000-2050*.



El desplazamiento de la edad al morir, de edades tempranas hacia las edades adultas y de la vejez, ha ido acompañado de una profunda transformación en las causas de muerte.³² Desde hace algunos años, las defunciones obedecen preponderantemente a causas crónico degenerativas, lo que da lugar a un conjunto de eventos que con frecuencia implican una pérdida gradual de las capacidades físicas y sociales y que terminan con la muerte en edades avanzadas, lo que muchas veces también implica la pérdida de calidad de vida.

Este fenómeno es de suma relevancia para entender la condición social de las mujeres y sus expectativas y calidad de vida.

Entre las enfermedades que pueden producir importantes disminuciones de la calidad de vida, aunque los cuidados médicos apropiados conduzcan a una muerte en edades avanzadas, se destacan la diabetes mellitus y las enfermedades del corazón que, en 2004, aparecieron en el primer y segundo sitio de las causas de muerte. Como se aprecia en el cuadro 15, la tasa de mortalidad por diabetes mellitus en el país fue, en ese año, de 63.9 defunciones por cien mil mujeres y de 54.1 defunciones por cien mil hombres. En todos los estados de la República Mexicana, salvo en Baja California Sur, la tasa de mortalidad por diabetes mellitus es más elevada en las mujeres en comparación con los hombres. Entre las entidades federativas seleccionadas para esta investigación, el Distrito Federal presenta la tasa más elevada de mortalidad por esta causa, tanto femenina como masculina (91.3 y 87.5, respectivamente), seguido de Veracruz (70.8 mujeres y 56.3 hombres). Chiapas es la entidad que registra la tasa más baja tanto de hombres (26.1) como de mujeres (39.7).

³² El proceso de cambio paulatino en el perfil de causas de defunción, en el cual progresivamente desaparecen las afecciones infecciosas y parasitarias en favor de las crónicas y degenerativas, se ha denominado *Transición Epidemiológica*.





Cuadro 2-Q. Algunas causas de mortalidad, entidades federativas seleccionadas en la Investigación Sobre Violencia Femicida, 2004

Entidad	Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino (2004)*	Tasa de mortalidad por cáncer de mama (2004)*	Tasa de mortalidad por diabetes mellitus (2004)**		Tasa de mortalidad por VIH/Sida (2004)**	
			Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
República Mexicana	15.8	15.7	63.9	54.1	1.54	7.45
Baja California	11.5	16.8	53.2	45.6	3.40	15.98
Chiapas	22.1	7.7	39.7	26.1	1.57	7.71
Chihuahua	13.6	20.4	60.2	49.6	1.32	8.79
Distrito Federal	14.1	21.5	91.3	87.5	1.39	10.63
Guerrero	20.6	11.0	43.3	36.8	2.51	8.80
Estado de México	13.6	14.5	60.7	54.2	0.94	4.43
Morelos	20.0	16.4	62.9	56.1	1.64	8.06
Oaxaca	24.8	9.8	53.4	41.5	1.81	5.67
Sonora	15.2	21.4	63.0	48.8	0.83	5.95
Veracruz	21.0	14.3	70.8	56.3	3.65	14.13

Nota: Se excluyen las defunciones de residentes mexicanos en el extranjero.

* Tasa por 100 000 mujeres de 25 años y más.

** Tasa por 100 000 habitantes.

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SS, base de datos de defunciones registradas 2004 y Conapo (2002), *Proyecciones de la Población de México 2000 -2050*.

Actualmente se consideran muertes evitables a un importante número de ellas, especialmente las que ocurren entre los niños, los jóvenes y los adultos. Por su volumen, muchas de estas causas no se localizan entre las principales, pero son de particular preocupación social y para los servicios de salud debido a que están asociadas con la pobreza y el aislamiento; para el caso de las mujeres, se observan causas de defunción que son resultado, además de lo señalado, de la discriminación de género, tanto en el ámbito de las relaciones de pareja como en el nivel de las instituciones, que las más de las veces conduce a que sean excluidas de los servicios de salud, o a recibir servicios deficientes, de mala calidad e inoportunos cuando se accede a ellos, como sucede con una gran proporción de las muertes maternas. En este sentido, cuando ocurren muertes de esta naturaleza, cuya causa inmediata es la negligencia, la indolencia y la discriminación, nos encontramos frente a actos de violencia femicida perpetrados desde las instituciones, y con la tolerancia de la sociedad y la impunidad de los actores institucionales que violentan los derechos de las mujeres.

Los tumores malignos y los cánceres de cuello del útero y mama ocuparon, en 2004, el noveno y decimoprimer puesto en la lista de principales causas de muerte (véase Cuadro 2-R).



Cuadro 2-R. República Mexicana: principales causas de defunción según sexo (2004)

Causa	Total general		Mujeres		Hombres	
	defunciones	lugar	defunciones	lugar	defunciones	lugar
Total general	472823		211040		261579	
Diabetes mellitus	62150	1	33796	1	28344	1
Enfermedades isquémicas del corazón	50618	2	22482	2	28125	2
Enfermedad cerebrovascular	26963	3	14187	3	12771	4
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	18785	5	8099	4	10685	5
Enfermedades hipertensivas	12188	7	7054	5	5131	11
Infecciones respiratorias agudas bajas	14221	6	6594	6	7623	8
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	26869	4	6359	7	20504	3
Nefritis y nefrosis	10764	8	4977	8	5784	10
Tumor maligno del cuello del útero	4241	19	4241	9		
Desnutrición calórico proteica	8308	12	4240	10	4066	14
Tumor maligno de la mama	4213	20	4172	11	41	
Asfixia y trauma al nacimiento	10005	9	4136	12	5849	9
Tumor maligno del hígado	4821	16	2546	13	2272	20
Tumor maligno del estómago	5242	14	2450	14	2790	19
Tumor maligno de tráquea, bronquios y pulmón	6853	13	2243	15	4609	12
Accidentes de vehículo de motor (tránsito)	9934	10	2151	16	7778	7
Enfermedades infecciosas intestinales	4179	21	2037	17	2139	21
Anemia	3564	25	1935	18	1628	28
Malformaciones congénitas del corazón	3688	23	1758	19	1925	22
Tumor maligno del páncreas	3142	28	1648	20	1494	30
Leucemia	3507	26	1641	21	1865	24
Tumor maligno del colon y recto	3152	27	1603	22	1549	29
Tumor maligno del ovario	1446	37	1446	23		
Úlcera péptica	2746	30	1323	24	1422	31
Linfomas y mieloma múltiple	2960	29	1230	25	1729	27
Agresiones (homicidios)	9322	11	1205	26	8109	6
Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor	5066	15	1188	27	3874	16
Asma	1952	34	1052	28	900	33
Demencia y trastornos degenerativos y hereditarios del Sist. Nervioso Central	1660	35	936	29	724	34
Tuberculosis	2645	31	913	30	1732	26
VIH/SIDA	4723	17	816	31	3907	15
Artritis reumatoide	993		750	32	243	



Enfermedad cardiaca reumática	1116	39	746	33	370	
Lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidios)	4112	22	678	34	3430	17
Epilepsia	1521	36	616	35	905	32
Tumor maligno del cuerpo del útero	607		607	36		
Total Principales Causas	365972		161851		204003	
Causas mal Definidas	9455		4710		4732	
Las demás Causas	97396		44479		52844	

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SS base de datos de defunciones registradas 2004.

Los tumores del cuello del útero tienen una evolución relativamente lenta y las muertes por esta causa podrían evitarse en muchos casos, de manera que el hecho de que fallezcan tantas mujeres por este motivo ha sido considerado como una falla de los sistemas de salud, tan grave como la que se observa con las muertes maternas.³³ La tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino, observada en 2004, en el nivel nacional, fue 15.8 defunciones por cada cien mil mujeres de 25 años y más. Pero entre las entidades consideradas para esta investigación, Oaxaca, Chiapas y Veracruz presentan las tasas más elevadas, con valores de 24.8, 22.1 y 21.0, respectivamente.

La tasa de mortalidad por cáncer de mama fue de 15.7 defunciones por cada cien mil mujeres en el ámbito nacional, para el año señalado. Las tasas más elevadas se registraron en el Distrito Federal y Sonora, cuyos valores fueron de 21.5 y 21.4; en un nivel cercano, Chihuahua con 20.4. Los valores más bajos se observaron en Oaxaca (9.8) y Chiapas (7.7). Esto no es de extrañar, ya que el cáncer de mama forma parte de los padecimientos transicionales,³⁴ asociados con estilos de vida más urbanos.

Otra de las causas de defunción que ocupa un lugar importante en la lista de causas de muerte entre la población de 15 a 29 años es el VIH/Sida, que en 2004 se ubicó en el séptimo sitio de esta lista (y en el lugar 17 de la lista de todas las edades). En el nivel nacional, la tasa para los hombres fue 7.5 defunciones por cada cien mil hombres, mientras que para las mujeres fue 1.5. Entre las entidades seleccionadas, Baja California, Veracruz y el Distrito Federal ocupan los primeros sitios, con las tasas más elevadas para los hombres (15.9, 14.1 y 10.9, respectivamente). En el caso de las mujeres, Veracruz es la entidad que registra la tasa más alta (3.6); le siguen en importancia Baja California y Guerrero, con tasas de 3.4 y 2.5 (véase Cuadro 2-Q). Ésta es una de las causas de muerte más amenazantes para las mujeres, debido a que cada vez un número creciente son infectadas por sus parejas. Detrás de este padecimiento se

³³ Este hecho se constata en la preocupación plasmada en el seguimiento que se ha dado a la mortalidad materna en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, 2005), *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio: Informe de Avance 2005*, México, Talleres Gráficos de México, p. 72.

³⁴ *Diabetes Mellitus*, enfermedades cardiovasculares, tumores malignos, entre otras.



encuentran innumerables historias de violencia sexual y amenaza de violencia de este tipo, que han conducido a que su propagación entre las mujeres sea cada vez más frecuente.

Dentro de los tres grandes grupos de causas de muerte, los accidentes y lesiones han ido ganando importancia a partir del gradual abatimiento de las causas de muerte infecciosas y parasitarias. Los homicidios (o agresiones, como se le denomina en la lista de causas de muerte) constituyeron, en 2004, la sexta causa entre los hombres, mientras que entre las mujeres ocuparon el lugar 26, ligeramente por debajo de las muertes por tumor maligno de ovario. Para ejemplificar la importancia relativa de esta causa de muerte podemos citar las defunciones por VIH/Sida que ocuparon el sitio 31 en la lista de causas de muerte para las mujeres y 15 entre los hombres.

Para ese mismo año, los homicidios representaron entre los hombres jóvenes de 15 a 29 años, 14.7 por ciento del total de muertes de este grupo, cifra ligeramente inferior al total de muertes por accidentes de vehículos de motor (16.1 por ciento) y el doble de los suicidios (7.3 por ciento). Entre las mujeres de estas edades el porcentaje de homicidios fue poco más elevado que los suicidios (5.4 por ciento y 4.1 por ciento, respectivamente). Entre los hombres jóvenes (15 a 29 años), los homicidios y accidentes con vehículos de motor permanecen entre las cinco principales causas de 1980 a 2004 y son la primera y segunda causa de muerte en este último año. En las mujeres jóvenes, en 2004, las tres primeras causas de muerte coinciden con las de los hombres de estas mismas edades: los accidentes con vehículos de motor, los homicidios y los suicidios. Es en este grupo de jóvenes donde se encuentran las mayores diferencias por sexo en términos del nivel de la mortalidad (tasas); no obstante, tratándose de las principales causas de muerte los accidentes de vehículos de motor, homicidios y suicidios ocuparon, en 2004, los tres primeros sitios para hombres y mujeres; es decir, que a pesar de que las tasas son más elevadas para los hombres, en las mujeres estas causas son también muy importantes.

El ahogamiento y la sumersión accidentales y la cirrosis son la sexta y séptima causas de muerte entre los hombres, pero entre las mujeres ocupan los lugares 16 y 19. Estas diferencias evidencian los estilos de vida de unos y otras, y confirma la cultura de género que empuja a los hombres a constantes situaciones de riesgo instándolos a conductas violentas que muchas veces terminan con sus vidas, mientras que en las mujeres, estas causas están más relacionadas con desventajas de género y vulnerabilidad e impunidad frente a las conductas de riesgo y violentas de sus contrapartes masculinos.





Cuadro 2-S. República Mexicana: principales causas de defunción de la población de 15 a 29 años según sexo (2004)

Causas	Mujeres			Hombres		
	Defunciones	Porcentaje	Lugar	Defunciones	Porcentaje	Lugar
Total	7844			19674		
Accidentes de vehículo de motor (transito)	683	8.7	1	3166	16.1	1
Agresiones (homicidios)	420	5.4	2	2893	14.7	2
Lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidios)	324	4.1	3	1429	7.3	3
Leucemia	324	4.1	4	387	2.0	9
Nefritis y nefrosis	300	3.8	5	436	2.2	8
Diabetes mellitus	248	3.2	6	252	1.3	12
VIH/Sida	213	2.7	7	868	4.4	4
Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor	206	2.6	8	850	4.3	5
Trastornos hipertensivos en el embarazo	194	2.5	9		0.0	
Enfermedad cerebro vascular	163	2.1	10	189	1.0	17
Epilepsia	152	1.9	11	231	1.2	14
Infecciones respiratorias agudas bajas	138	1.8	12	263	1.3	11
Hemorragia obstétrica	136	1.7	13		0.0	
Enfermedades isquémicas del corazón	129	1.6	14	327	1.7	10
Tuberculosis	129	1.6	15	170	0.9	18
Ahogamiento y sumersión accidentales	99	1.3	16	658	3.3	6
Linfomas y mieloma múltiple	98	1.2	17	135	0.7	19
Anemia	97	1.2	18	100	0.5	22
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	95	1.2	19	458	2.3	7
Envenenamiento accidental	88	1.1	21	191	1.0	16
Enfermedades hipertensivas	88	1.1	20	99	0.5	23
Malformaciones congénitas del corazón	87	1.1	22	111	0.6	20
Desnutrición calórico proteica	75	1.0	23	110	0.6	21
Tumor maligno del cuello del útero	74	0.9	24		0.0	
Enfermedades infecciosas intestinales	59	0.8	25	83	0.4	24
Tumor maligno de la mama	57	0.7	26		0.0	
Tumor maligno del ovario	55	0.7	27		0.0	
Aborto	51	0.7	28		0.0	
Principales Total	5366			14520		
Causas mal Definidas	115			215		
Las demás Causas	2363	44.1		4939	34.1	

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SS base de datos preliminar de defunciones registradas 2004.



En 2004 las lesiones autoinfligidas, es decir los suicidios, constituyeron la tercera causa de muerte tanto para las mujeres como para los hombres de 15 a 29 años; en el nivel nacional, la tasa de suicidios femeninos a estas edades fue de 1.6 por cada cien mil mujeres, mientras que para los hombres fue 8.2.

Las tasas más elevadas de suicidios femeninos se registraron en los estados de Quintana Roo (3.5), Campeche (3.4), Tabasco (3.1) y Yucatán (3.0), en tanto que la más baja se observó en Oaxaca (0.7), en el citado año. En todas las entidades del país la tasa de suicidios de la población masculina fue más alta que la femenina; sin embargo, las diferencias más amplias en las tasas de suicidios entre hombres y mujeres se observan en Yucatán, Sonora y Chihuahua³⁵ (véase Cuadro 2-T). De las entidades federativas seleccionadas para esta investigación, Guerrero presenta la tasa más elevada de suicidios femeninos (1.9), seguida por Chihuahua y Morelos, ambas con 1.7.

Cuadro 2-T. Tasa de suicidios por entidad federativa y sexo (2004)

Entidad	Tasas por (100 mil)	
	Hombres	Mujeres
Nacional	8.2	1.6
Aguascalientes	13.7	2.6
Baja California	8.4	1.1
Baja California Sur	15.3	2.1
Campeche	18.7	3.4
Coahuila	11.4	0.9
Colima	13.1	2.5
Chiapas	3.7	1.1
Chihuahua	14.6	1.7
Distrito Federal	7.5	1.5
Durango	8.4	1.5
Guanajuato	7.7	1.3
Guerrero	4.7	1.9
Hidalgo	3.9	0.9
Jalisco	11.0	2.3
México	3.7	1.3
Michoacán	7.6	1.7
Morelos	4.0	1.7
Nayarit	7.7	1.8
Nuevo León	10.7	1.8
Oaxaca	6.8	0.7
Puebla	6.4	1.7

³⁵ Si bien de los datos presentados no puede derivarse conclusión alguna acerca de una relación entre el nivel de homicidios y suicidios en una entidad, llama la atención que, mientras Oaxaca presenta la tasa más baja de suicidios femeninos y tiene el segundo lugar del país con la tasa más alta de homicidios de mujeres, Yucatán, inversamente, registra de las más altas de suicidios de mujeres y es la entidad con la tasa más baja de homicidios femeninos en el citado año.



Querétaro	9.3	1.7
Quintana Roo	11.6	3.5
San Luis Potosí	13.2	1.2
Sinaloa	6.9	1.0
Sonora	14.1	1.1
Tabasco	19.0	3.1
Tamaulipas	10.7	1.8
Tlaxcala	2.9	1.9
Veracruz	7.2	1.6
Yucatán	16.3	3.0
Zacatecas	7.8	1.2

Fuente: Cálculos a partir de INEGI-SS base de datos preliminar de defunciones registradas 2004.

Una vez mostrada la situación que priva en la República Mexicana respecto a la violencia y los homicidios de mujeres, conviene exponer el marco general en que se presentan estas tendencias. A continuación se describen los distintos índices de desarrollo y sus manifestaciones en algunos de los indicadores más destacados, de forma tal que se apreciará que la violencia en contra de las mujeres no está directamente relacionada con ellos sino con la situación generalizada en que se encuentran ellas en virtud de su condición de género.

2.1.5 Desarrollo humano y género

Una forma de aproximarnos al grado de desarrollo de las entidades federativas es mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG) desarrollados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.³⁶ Tanto el IDG como el IPG integran un conjunto de indicadores que aluden a las capacidades

³⁶ El índice de Desarrollo Humano integra indicadores del ingreso *per cápita*, el desarrollo de recursos humanos y las necesidades básicas como medida del progreso humano y evalúa también factores tales como la libertad, la dignidad y la iniciativa, es decir, la función que las personas desempeñan en el desarrollo. Es un indicador compuesto que mide los avances promedio del país y sus entidades federativas en función de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; la educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y un nivel de vida digno medido por el PIB *per cápita* (PPA en USD). Por su parte, el IDG ajusta el progreso medio tomando en consideración, para el cálculo de los tres indicadores antes mencionados, las desigualdades entre hombres y mujeres. El IPG evalúa tres dimensiones de participación y poder social entre hombres y mujeres: la participación política y poder para tomar decisiones, en primera instancia mediante el porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios y posteriormente con base en el porcentaje en cargos de legisladores, altos funcionarios y directivos; mientras que el poder sobre recursos económicos se estima a través del ingreso proveniente del trabajo tanto femenino como masculino; véase PNUD (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, México.



de las mujeres en algunas de las dimensiones de su vida. Si bien el IPG incluye indicadores que dan cuenta del acceso de las mujeres a la toma de decisiones y al poder en el ámbito público (la participación en escaños parlamentarios, en puestos de altos funcionarios y directivos, en puestos de profesionistas y técnicos, así como la relación de ingresos mujeres-hombres), omite uno de los principales factores que inhiben dicha participación: la violencia. Las mujeres que sufren violencia de género ven mermadas sus oportunidades y libertades para elegir, lo cual tiene importantes implicaciones en su potenciación en términos de controlar sus vidas, participar, elegir y aprovechar las opciones que se les presentan en la vida. .

No obstante, tanto el IDG como el IPG permiten ubicar el adelanto del país, así como de sus entidades federativas, en relación con otros países, en función de un conjunto de indicadores que dan cuenta de la condición social de las mujeres.

En el Cuadro 2-U, se muestra el lugar que ocupan las entidades federativas en relación con los tres índices antes mencionados.

Cuadro 2-U. Valor y posición relativa de las entidades federativas en relación con el índice de Desarrollo Humano (IDH), El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG), 2002

Entidad	IDH ¹	Posición	IDG ¹	Posición	Posición IDH menos posición IDG	IPG ¹	Posición
República Mexicana	0.7937		0.7833			0.5291	
Aguascalientes	0.8246	5	0.8152	5	0	0.4683	22
Baja California	0.8233	7	0.8147	6	-1	0.5470	7
Baja California Sur	0.8269	4	0.8173	4	0	0.6637	2
Campeche	0.8189	9	0.8077	9	0	0.5781	4
Chiapas	0.7076	32	0.6958	32	0	0.4165	32
Chihuahua	0.8224	8	0.8115	7	-1	0.4681	23
Coahuila	0.8284	3	0.8175	3	0	0.5758	5
Colima	0.8001	14	0.7918	14	0	0.4844	16
Distrito Federal	0.8830	1	0.8749	1	0	0.7013	1
Durango	0.7910	15	0.7791	15	0	0.4793	18
Guanajuato	0.7662	22	0.7562	21	-1	0.4783	19
Guerrero	0.7296	30	0.7157	30	0	0.5287	12
Hidalgo	0.7515	27	0.7405	27	0	0.5063	13
Jalisco	0.8007	13	0.7926	12	-1	0.4390	27
México	0.7789	18	0.7676	19	1	0.4637	25
Michoacán	0.7422	29	0.7305	29	0	0.4929	15
Morelos	0.7856	16	0.7749	16	0	0.4191	31



Nayarit	0.7652	23	0.7553	22	-1	0.5336	11
Nuevo León	0.8451	2	0.8351	2	0	0.4487	26
Oaxaca	0.7164	31	0.7035	31	0	0.4310	28
Puebla	0.7598	25	0.7497	25	0	0.5454	8
Querétaro	0.8015	12	0.7924	13	1	0.5027	14
Quintana Roo	0.8238	6	0.8114	8	2	0.6464	3
San Luis Potosí	0.7694	20	0.7586	20	0	0.4210	30
Sinaloa	0.7800	17	0.7702	17	0	0.4743	20
Sonora	0.8163	10	0.8071	10	0	0.4815	17
Tabasco	0.7684	21	0.7541	23	2	0.5475	6
Tamaulipas	0.8111	11	0.8005	11	0	0.4654	24
Tlaxcala	0.7641	24	0.7526	24	0	0.4714	21
Veracruz	0.7457	28	0.7309	28	0	0.5441	9
Yucatán	0.7778	19	0.7691	18	1	0.5361	10
Zacatecas	0.7563	26	0.7433	26	0	0.4242	29

Fuente: ¹ López Calva, et al., *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002*, PNUD, México 2004.

Como se aprecia en el cuadro, del conjunto de entidades federativas elegido para esta investigación, Chihuahua es la más castigada en términos de su posición por el Índice de Potenciación de Género. De ocupar el sitio ocho y siete en el IDH e IDG, respectivamente, cae al sitio 23 en su posición relativa al resto de entidades debido a que los indicadores de participación de las mujeres³⁷ tienen un peso importante para descender la posición de la entidad, como la baja presencia de las mujeres en los escaños parlamentarios (9.1 por ciento). También el Estado de México, Morelos, Oaxaca y Sonora ven afectada su posición negativamente con respecto al IPG, aunque en menor medida. En el caso opuesto, es decir, con mejoría en su posición relativa respecto al IPG, están Guerrero y Veracruz. Esta última entidad se reposiciona de manera muy importante, debido sobre todo a la elevada proporción de mujeres que participan en puestos de profesionistas y técnicas (45.7 por ciento), y de altas funcionarias y directivas (36.5 por ciento) (véase Cuadro 2-DD).

2.1.6 La salud de las mujeres

El primer indicador que se aborda es el de la salud, dado su vínculo directo con los efectos de la violencia.

La demanda de cuidados a la salud desde una perspectiva de género marca diferencias en los cuidados que se procuran a los hombres y las mujeres, ya que intervienen, además de los factores biológicos y los relacionados con su condición social y económica, una serie de circunstancias ligadas al desempeño de sus roles sociales determinados por su condición de género. La exposición al

³⁷ Los componentes del IPG son: participación política de las mujeres en escaños parlamentarios; participación de las mujeres en puestos de altos funcionarios y directivos; y participación de las mujeres en puestos de profesionistas y técnicos.



riesgo de enfermarse de hombres y mujeres no puede ser tratada de la misma manera, no sólo por sus diferencias biológicas sino por las que socioculturalmente le son asignadas y que llevan, en consecuencia, a que sus necesidades de salud sean distintas. Aspectos tales como hábitos de alimentación, el ambiente de trabajo, el estrés cotidiano, entre otros, colocan a uno y a otro sexo en situación de riesgo de daño a su salud de manera diferente.³⁸

La baja escolaridad de las mujeres se asocia con la sobremortalidad y morbilidad materna e infantil. Los bajos ingresos de las mujeres que trabajan y los de las jefas de familia, el escaso acceso a recursos de las que no trabajan, la sobrecarga de trabajo y las deficiencias alimenticias, constituyen otros elementos que afectan las condiciones de salud de las mujeres.³⁹ También son más vulnerables económicamente; muchas están sobrecargadas de responsabilidades hogareñas lo que con frecuencia las inhibe para buscar atención a su salud; además, suelen anteponer los cuidados a los miembros de su familia respecto a la suya propia.⁴⁰

Por otro lado, las mujeres son más vulnerables a riesgos de salud mental debido a las condiciones emocionales de sus relaciones; ello es, en parte, una repercusión de padecer o haber padecido episodios reiterados de violencia masculina.

La posición de desventaja de las mujeres se manifiesta también en su salud reproductiva. Muchas mujeres están desinformadas o tienen concepciones distorsionadas sobre sus derechos sexuales y reproductivos, sobre la conducta sexual segura y sobre su integridad corporal, la cual se vulnera cotidianamente con la violencia y la amenaza de violencia que se ejerce en distintos ámbitos de su vida.⁴¹

En el año 2004, las mujeres de 15 a 49 años, población en edad reproductiva, representaban 54.9 por ciento del total de las mujeres del país. Baja California y el Estado de México registraron entonces los porcentajes más elevados de mujeres en estas edades (véase Cuadro 2-V), mientras que Guerrero tenía la proporción más baja.

Entre 1987 y 2004 fue evidente la disminución de la fecundidad; se pasó de 3.8 a 2.2 hijos por mujer.⁴² Pero estos indicadores palidecen frente a las inequidades que se aprecian en ciertos grupos de mujeres afectadas por la pobreza, la exclusión y la falta de acceso a la educación que se traducen en acceso desigual a los servicios de salud en general y de salud sexual y reproductiva en

³⁸ López, P. *Las posibilidades de análisis de la información sobre salud desde la perspectiva de género*, ponencia presentada en el Seminario Regional sobre el Enfoque de Género y las Fuentes de Información Estadística, 2 al 4 de septiembre de 1997, Aguascalientes, Ags., México, Mimeo.

³⁹ INEGI, INMUJERES y UNIFEM, *El Enfoque de Género en la Producción de Estadísticas sobre salud en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, 2004.

⁴⁰ López P., B. Rico, A. Langer y G. Espinosa, *Género y Política en Salud*, UNIFEM/SSA, México, Fogra, 2003.

⁴¹ Sen. Amartya (2002). *Desigualdad de género. La misoginia como problema de salud pública*, en Letras Libres Núm. 45, septiembre de 2002.

⁴² SSA, *Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud, 1987*; Conapo, *Proyecciones de la Población de México, 2000-2050*.



particular. Ello puede apreciarse con la tasa global de fecundidad registrada en las tres entidades federativas con mayor retraso en el conjunto seleccionado para esta investigación: Guerrero (2.6), Chiapas (2.4) y Oaxaca (2.4) en franco contraste con el Distrito Federal (1.8) (véase Cuadro 2-V).

A pesar de los avances observados en materia de salud reproductiva, todavía existen importantes sectores de mujeres que no pueden ejercer sus derechos porque son violentadas cotidianamente.

Un aspecto importante referido a la integridad corporal de las mujeres es el relativo al aborto que representa la cuarta causa de mortalidad materna y suele ocurrir porque una parte significativa de los abortos sucede en condiciones insalubres. La mortalidad materna tiene como principales causas la toxemia del embarazo y las hemorragias. Ambos tipos de causas de muerte suelen ser el desenlace fatal de la ausencia de atención médica oportuna. En 2004, de acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Salud, fallecieron por causas maternas 62.4 mujeres por cada cien mil nacimientos (Cuadro 2-V);⁴³ Chiapas, Guerrero y Oaxaca exhiben las tasas de muertes maternas más elevadas (103.2, 99.8 y 85.5, respectivamente). Las tasas más bajas para ese año correspondieron a Morelos (44.8) y Sonora (39.3).

De acuerdo con el Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los trastornos hipertensivos del embarazo, parto y puerperio representaron 28.8 por ciento de las muertes maternas, la hemorragias obstétricas 24.9 por ciento mientras que las complicaciones por aborto se ubicaron en la tercera posición con alrededor de siete por ciento del total.⁴⁴ Cabe destacar que 75 por ciento de muertes maternas se localiza en 12 entidades federativas del país, sobre todo en los estados del centro y sureste, que son los que tienen, en general, una concentración mayor de localidades con alta marginación, y por ello, menores coberturas de atención a la salud de las mujeres en términos de uso de métodos anticonceptivos y atención del embarazo y el parto por personal calificado. En el ámbito nacional, 73 por ciento de los partos fueron atendidos en clínicas u hospitales; las diferencias son notables entre entidades federativas: en Chiapas, apenas uno de cada cinco partos se atendió en este tipo de unidades médicas; mientras que en el Distrito Federal y Sonora los porcentajes respectivos fueron 96.1 por ciento y 95.3 por ciento (véase Cuadro 2-V).

Como se mencionó antes, las muertes maternas, que son en su mayoría evitables, constituyen una pieza fundamental para entender la condición de exclusión en que viven muchas mujeres en el país, y para ejemplificar la violencia institucional en la atención a la salud reproductiva de las mujeres cuando no se atienden, o se hace con negligencia, los derechos básicos de las mujeres: sus derechos reproductivos.

Uno de los factores que además de repercutir directamente en la salud de las mujeres violenta sus derechos reproductivos es el acceso a servicios de salud reproductiva, específicamente el acceso y uso de métodos anticonceptivos

⁴³ Véase PNUD (2005), *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio: Informe de Avance 2005*, México, Talleres Gráficos de México. p. 71.

⁴⁴ *Ibidem*.





Si bien es cierto que, en el nivel nacional, en 2002, 73.0 por ciento de las mujeres en edad fértil usaba algún método anticonceptivo, en áreas rurales sólo 65.2% de ellas por ciento lo hacía. En las localidades urbanas 77.6 por ciento de las mujeres hacía uso de algún método.⁴⁵

Estimaciones de 2004 muestran que, mientras que en el Distrito Federal, México y Sonora casi ocho de cada diez mujeres unidas en edad fértil utilizaba algún método anticonceptivo (80.5 por ciento, 79.1 por ciento y 78.9 por ciento, respectivamente), en entidades que presentan grados más altos de marginación como Guerrero, Chiapas y Oaxaca, dicho porcentaje fue 57 por ciento, 60 por ciento y 60.9 por ciento, respectivamente. Estos datos revelan que en estas entidades los servicios de atención se encuentran muy por debajo de la demanda (cuadro 2-V).

Cuadro 2-V. Indicadores de salud reproductiva, entidades federativas seleccionadas en la Investigación Sobre Violencia Feminicida, 2002, 2004

Entidad	Porcentaje población femenina en edad reproductiva (15 a 49 años) (2004) ¹	Tasa Global de Fecundidad (2004) ²	Razón de mortalidad materna por 100 mil nacimientos (2004) ³	Prevalencia de mujeres unidas en edad fértil que utilizó algún método anticonceptivo (2004) ⁴	Porcentaje de partos atendidos en clínicas u hospitales (2002) ⁵
República Mexicana	54.9 por ciento	2.2	62.4	73.2	73.0
Baja California	57.2 por ciento	2.1	61.0	77.2	88.8
Chiapas	53.9 por ciento	2.4	103.2	60.0	20.7
Chihuahua	55. por ciento	2.2	53.7	75.6	77.6
Distrito Federal	56.9 por ciento	1.8	61.9	80.5	96.1
Guerrero	50.5 por ciento	2.6	99.8	57.0	36.1
Estado de México	57.3 por ciento	2.1	73.4	79.1	86.2
Morelos	54.6 por ciento	2.1	44.8	76.1	81.3
Oaxaca	51.4 por ciento	2.4	85.5	60.9	39.1
Sonora	55.3 por ciento	2.2	39.3	78.9	95.3
Veracruz	53.8 por ciento	2.1	77.3	72.4	56.5

¹ y ⁴ Conapo. Estimaciones de usuarias de métodos anticonceptivos.

² Conapo. Proyecciones de la Población de México, 2000-2050, México, 2002.

³ INEGI y Dirección General de Información en Salud, SSA, 1990-2004.

⁵ INEGI. *Estadísticas Demográficas. Cuaderno Núm. 15.*

⁴⁵ PNUD (2005), *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio: Informe de Avance 2005*, México, Talleres Gráficos de México.



Por otro lado, existen evidencias de investigación de que muchas de las mujeres que se embarazan lo hacen obligadas por el ejercicio de violencia de parte de sus parejas, en condiciones que violentan sus derechos. Para muchas mujeres la violencia no acaba durante el coito, persiste durante el embarazo, motivo por el cual suelen ser hospitalizadas, en el mejor de los casos, aun cuando no siempre este hecho queda registrado.⁴⁶

2.1.7 Las brechas de género en la educación

Las diferencias educativas entre mujeres y hombres reflejan de manera nítida el trato social hacia las primeras, revelando también la discriminación y los obstáculos que enfrentan éstas en términos de igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades educativas no sólo depende de la oferta educativa, por más importante que sea; existen otros aspectos que están en la base de la inequidad: en las relaciones familiares, en las percepciones de los roles de hombres y mujeres y en las prácticas culturales. También están presentes el acceso desigual a la educación, el ausentismo y la deserción escolar de las niñas, lo que obedece no sólo a la pobreza y la escasez de recursos en las familias, sino también a la preferencia de sus padres para invertir más en la educación de los niños, sosteniendo la visión del varón como futuro proveedor de la familia, relegando muchas veces a las niñas a cursar sólo unos cuantos años de escolaridad o al trabajo doméstico. Otro aspecto importante que marca las diferencias educativas es el temor de los padres de enviar a sus hijas a estudiar a lugares inseguros, o en comunidades con difícil acceso a la escuela, por los riesgos de que puedan ser objeto de violencia sexual.

Aun cuando en los últimos años el acceso al sistema educativo ha experimentado avances significativos tanto para mujeres como para hombres, no se dan de la misma manera en todo el sistema educativo nacional, y las diferencias más importantes se localizan entre la población rural e indígena.⁴⁷ (véase página 167 de este texto).

Si bien se ha incrementado la oferta y la cobertura educativa, sobre todo en el nivel primario, los cambios en las exigencias en el mercado laboral aún no se han adaptado al incremento educativo de la población y esto afecta particularmente a las mujeres.⁴⁸

⁴⁶ Castro, Roberto, "Violence Against Women in México: Study of Abuse Before and During Pregnancy", en *The Journal of the American Medical Association*, Volumen 93, julio del 2003, pp. 1110-1116.

⁴⁷ Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas*, 2005.

⁴⁸ A manera de ejemplo se puede citar que en 2004, según la Encuesta Nacional de Empleo, mientras la proporción de mujeres desocupadas sin instrucción fue 1.8 por ciento y con primaria incompleta 5.2 por ciento, la proporción de mujeres desocupadas con educación profesional media y superior aumenta considerablemente a 27.8 por ciento.





Durante la década de los noventa se aprecia una tendencia creciente hacia la paridad entre mujeres y hombres en todos los niveles educativos. Pero esto no ocurre con la misma intensidad en los grupos de población más desfavorecidos: las mujeres pobres que viven en zonas rurales y las mujeres indígenas, quienes son las que padecen la mayor exclusión educativa.

Cuadro 2-W. Razón entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y media superior y tasa de alfabetización por edad. 1990-2003

Indicadores educativos	1990	1995	2000	2003
Razón entre niñas y niños en la educación primaria	94.3	93.9	95.3	95.4
Razón entre niñas y niños en la educación secundaria	95.0	93.7	96.4	98.1
Razón entre mujeres y hombres en la educación media superior	93.6	98.0	102.4	104.2
Razón entre mujeres y hombres en la educación superior	74.9	90.1	96.3	99.8
Tasa de alfabetización de las mujeres entre 15 y 24 años de edad	94.7	95.6	96.4	97.4
Tasa de alfabetización de los hombres entre 15 y 24 años de edad	95.8	96.0	96.7	97.6

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional. INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Censo de Población y Vivienda 1995, en *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*.

Para el año 2000 en el nivel nacional, el porcentaje de población femenina analfabeta era 11.4 por ciento, en tanto que el porcentaje de población masculina analfabeta fue significativamente menor (7.5 por ciento). Entre las entidades federativas de la investigación, destacan por tener el menor porcentaje de analfabetas el Distrito Federal (1.8 por ciento hombres y 4.15 por ciento mujeres) y Baja California (3.2 por ciento hombres y 4.2 por ciento mujeres), en tanto que las entidades de Chiapas y Oaxaca concentran la mayor proporción de mujeres analfabetas (29 y 27 mujeres por cada 100, respectivamente). Estas dos últimas entidades también sobresalen por presentar las brechas más amplias entre hombres y mujeres analfabetas, alcanzado una diferencia de más de 11 puntos porcentuales (véase Cuadro 2-X). Entre la población indígena, 27.3 por ciento de la población de 15 años y más no sabe leer ni escribir, mientras que en el promedio nacional es 9.5 por ciento. Esta situación se agudiza particularmente entre las mujeres indígenas donde el analfabetismo es de 34.5 por ciento, mientras que para los hombres es de 19.6 por ciento.

En ese mismo año, la brecha de género entre la población más joven que logró concluir la educación básica es casi inexistente. No obstante, en el país se registró 7.9 por ciento de niños y 8.4 por ciento de niñas de entre seis y 14 años, que no asistían a la escuela; en las zonas rurales (menores a dos mil 500 habitantes) la cifras se elevan a 11.2 por ciento de niños y 12.7 por ciento de niñas que no asisten a la escuela, mientras que en las localidades más urbanizadas (más de 100 mil habitantes) los porcentajes de inasistencia y las brechas de género disminuyen (4.9 por ciento y 4.8 por ciento niños y niñas,



respectivamente). Sin embargo, entre la población de 15 a 29 años la brecha de género en la asistencia de jóvenes a la escuela es aún más notable (26.1 por ciento hombres frente a 23.5 por ciento de mujeres, es decir existe un diferencia de 2.6 puntos porcentuales).⁴⁹

También existen desigualdades importantes en relación con el acceso a la educación. Mientras que en Sonora únicamente 5.4 por ciento de las niñas de seis a 14 años no asiste a la escuela, en Chiapas casi una de cada cinco niñas de esa misma edad no lo hace. En esta entidad (Chiapas) es donde se registra la brecha más amplia entre los niños y las niñas que no asisten a la escuela (14.3 por ciento y 17.5 por ciento, respectivamente)⁵⁰ (véase Cuadro 2-X).

Cuadro 2-X. Indicadores de educación, entidades seleccionadas en la Investigación Sobre Violencia Femenina (2000 y 2003)

Entidad	Por ciento de población alfabeta (2000) ¹		Por ciento de población de 6 y 14 años, que no asiste a la escuela (2000) ²		Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más (años) (2000) ³		Por ciento de Eficiencia Terminal* de la educación secundaria (2003) ⁴	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
República Mexicana	88.6	92.5	8.5	7.9	7.1	7.6	83.3	74.6
Baja California	95.8	96.8	7.6	7.6	7.8	8.0	82.0	74.4
Chiapas	71.0	83.2	17.5	14.3	4.8	5.8	83.5	85.1
Chihuahua	95.0	95.2	8.3	8.6	7.5	7.5	79.1	70.0
Distrito Federal	95.9	98.2	3.6	3.5	9.1	9.9	92.0	76.0
Guerrero	74.8	82.4	11.4	10.7	5.7	6.4	67.6	64.1
Estado de México	91.4	95.9	6.1	5.6	7.6	8.3	84.9	74.6
Morelos	89.1	92.5	7.9	8.4	7.4	7.8	93.8	82.1
Oaxaca	73.2	84.4	11.1	9.4	5.2	6.0	81.1	74.9
Sonora	95.5	95.5	5.4	6.0	8.0	8.1	83.3	75.3
Veracruz	82.2	88.3	10.3	9.5	6.1	6.6	82.1	77.6

¹ Fuente: López Calva, *et al.*, *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002*, PNUD, México 2004.

² Fuente: INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos*, Aguascalientes, INEGI.

³ Fuente: INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos*, Aguascalientes, INEGI.

⁴ Fuente: SEP, DGPPP. Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal, 2003.

*NOTA: Eficiencia Terminal se refiere a los alumnos que terminaron un nivel educativo dentro del tiempo establecido. (Datos estimados).

⁴⁹ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal*, Aguascalientes, INEGI.

⁵⁰ INEG, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos*, Aguascalientes, INEGI.



Entre las entidades federativas de la investigación, el Distrito Federal y Baja California presentan los promedios de escolaridad más altos tanto para hombres como para mujeres (9.9 y 9.1 años y 8.1 y 8.0 años, respectivamente). En el extremo opuesto se encuentran los estados de Chiapas y Oaxaca con promedios de 4.8 años (el más rezagado entre las entidades del estudio) y 5.2 años para las mujeres y 5.8 y 6 años para los hombres, respectivamente. Asimismo, Chiapas destaca nuevamente por presentar la brecha mas amplia (un año) en el promedio de escolaridad entre hombres y mujeres, en contraste, en Chihuahua se registra el mismo promedio de escolaridad para ambos sexos (7.5 años)⁵¹ (véase Cuadro 2-X).

Los patrones educativos de la población de 15 años y más, en nuestro pasado reciente, tienen aún la huella de una mayor inequidad, de manera que el promedio de escolaridad es mayor para los hombres en todos los tamaños de localidad pero la brecha entre hombres y mujeres se incrementa conforme la localidad es de mayor tamaño; es decir, en aquellas donde se tienen niveles de escolaridad más altos. Esto se debe a que las diferencias por sexo más marcadas en el acceso a la educación se han dado sobre todo en los niveles educativos medio y medio superior (véase Cuadro 2-Y).

Cuadro 2-Y. Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por tamaño de localidad y sexo (2000)

	Hombres	Mujeres	M-H
Menos de 2,500 habs.	5.0	4.6	-0.4
2,500 a 14,999 habs.	6.8	6.3	-0.5
15,000 a 99,999 habs.	8.0	7.5	-0.5
100,000 y más habs.	9.4	8.8	-0.6

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Base de datos de la muestra censal.

La Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo⁵² proporciona datos importantes sobre las brechas educativas por género. Las causas de la inasistencia escolar son diferentes para mujeres y para hombres; tales diferencias se asocian con sus roles sociales: 34.3 por ciento de mujeres de 12 años y más declaran que el principal motivo por el cual nunca estudiaron se debe a un *impedimento familiar*; mientras que el principal motivo señalado por los hombres (24.2 por ciento de los casos) se refiere a la *necesidad de trabajar* para ayudar al sostenimiento familiar, datos que confirman la visión sobre la división de roles de género antes señalada y reflejan, en cierta forma, los valores culturales presentes en la sociedad mexicana.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² INEGI (2001), *Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo*, México, D.F., INEGI, 2001.



Entre las mujeres la proporción de quienes dejaron de estudiar por haberse casado o unido se incrementa desde los 15 años; en el grupo de 15 a 19 años casi una de cada diez dejó de estudiar por ese motivo, lo que puede estar vinculado con el embarazo adolescente y con patrones culturales. Además, llama la atención la respuesta de que “la familia ya no le permitiera continuar con los estudios” y que el imperativo de ayudar en las tareas del hogar sea un motivo que se declara, particularmente entre la población femenina, aunque de menor importancia relativa. También el hecho de que no hubiera escuela en el lugar de residencia o que ésta estuviera lejos es otro motivo por el que una de cada 20 niñas de 10 a 14 años dejara de asistir a la escuela, mientras que entre los hombres, ese motivo es de menor trascendencia. Esta diferencia puede estar asociada con una percepción entre la población de los peligros que enfrentan las niñas al tener que viajar a localidades alejadas, con la consecuente resistencia familiar de enviarlas a la escuela.⁵³

Estos datos sugieren la importancia de tener presente la violencia y la amenaza de violencia de género que padecen las niñas y las mujeres jóvenes. Quizá ésta sea una de las razones por las cuales la violencia perpetrada por las parejas de las jóvenes unidas o casadas a temprana edad es más alta que la observada en otros grupos de edades.⁵⁴

En 2002, la eficiencia terminal de la educación secundaria, es decir, los alumnos que terminaron ese nivel educativo dentro del tiempo establecido, tanto a nivel nacional como estatal, fue más alta en las mujeres que en los hombres, registrándose la diferencia más amplia entre mujeres y hombres en el Distrito Federal (92.0 por ciento y 76.0 por ciento, respectivamente). Asimismo, cabe mencionar que existen ciertas diferencias interestatales, por ejemplo, en Morelos el porcentaje de alumnas que terminó la secundaria fue superior a 93 por ciento y de alumnos a 82 por ciento, mientras que en Chihuahua, no más de 65 de cada 100 alumnos y 67 de cada 100 alumnas lograron concluir, en el tiempo establecido, la educación secundaria.⁵⁵

Una de las grandes transformaciones educativas en los últimos años se ha dado en la educación superior, donde la presencia femenina ha aumentado considerablemente. Sin embargo, todavía persiste la segregación femenina en carreras que son consideradas “típicamente femeninas” y que se asocian a los cuidados como la medicina (en sus niveles profesional y técnico) y la educación. En la década de 1990 la matrícula en el nivel de postgrado se incrementó para ambos sexos, pero fue más marcado para las mujeres, el cual se cuadruplicó, mientras que el de los hombres se duplicó. Sin embargo, este esfuerzo de las mujeres no necesariamente se traduce en oportunidades para ellas. Así, por ejemplo, se observa que los estímulos a la investigación están más concentrados

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ Véase apartado de violencia.

⁵⁵ SEP, DGPPP. Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal, 2003.





en hombres. En el año 2001, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) tenía 71.4 por ciento hombres y 28.6 por ciento mujeres en su plantilla. Además, en prácticamente todas las áreas del conocimiento predominan los hombres.⁵⁶

2.1.8 Trabajo y participación económica

El trabajo es uno de los terrenos en que se expresan claramente las inequidades de género. El trabajo remunerado constituye uno de los recursos sociales que más posibilidades brinda para acceder a otros recursos y bienes sociales; en esta esfera predominan los hombres y, además, lo hacen en condiciones mucho más ventajosas que las de las mujeres. En cambio, el trabajo no remunerado (tanto el que se realiza para el ámbito doméstico, es decir, el denominado de cuidados, como el trabajo voluntario) es realizado abrumadoramente por las mujeres. Este trabajo, carente de valor, invisible para la economía y para las políticas públicas, constituye un verdadero freno para las mujeres en el acceso al mercado de trabajo y a sus carreras laborales. Cuando las mujeres logran ingresar al mercado de trabajo, éste “castiga” su condición genérica, no sólo con la diferenciación salarial por sexo, también lo hace limitando la compatibilidad de sus responsabilidades hogareñas y reproductivas con el trabajo para el mercado.

El carácter segregado del mercado laboral, la estigmatización de las ocupaciones en virtud del sexo, su masculinización o feminización, las diversas formas de discriminación, entre ellas la salarial, la permanente brecha entre los ingresos masculinos y femeninos, son sólo algunas expresiones de desigualdad de género.⁵⁷

Otras injusticias y desventajas que encaran las mujeres se acumulan y derivan en segregación, discriminación y exclusión laboral, como las que se observan en el ambiente familiar, en la escuela, en el acceso y la atención a la salud, y en el ámbito de la participación política.

En el ámbito del trabajo extradoméstico se observan expresiones reiteradas de acoso sexual y hostigamiento laboral en contra de las mujeres. Pero quizá la forma más recurrente de discriminación se da en el valor que se otorga a su trabajo. En el mundo laboral, las mujeres padecen una de las formas de discriminación más arraigadas porque su participación en esta esfera pone en cuestionamiento la exclusividad de su rol en el ámbito doméstico; y ése, el de madre y cuidadora, sirve de excusa para actuar de manera inequitativa y discriminatoria.⁵⁸

⁵⁶ CONACYT. *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, 2002*, Citado en: INEGI, *Mujeres y Hombres en México 2004*, Aguascalientes, INEGI, 2004.

⁵⁷ INMUJERES/ UNIFEM, *El Enfoque de Género en la Producción de Estadísticas sobre trabajo en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, México, Editorial Sestante, 2001.

⁵⁸ López P. (2005), *La Discriminación contra las mujeres: una mirada desde las percepciones* en *La discriminación en México*, Székely, M. ed. (en prensa).



La carga de las responsabilidades de la reproducción y las tareas domésticas se distribuye de manera muy desigual entre mujeres y hombres. Estos últimos, en 2002, dedicaban en promedio, 7.4 horas semanales al trabajo doméstico mientras que las mujeres lo hacían 37.1 en promedio.⁵⁹ La situación resulta aún más preocupante si tomamos a las familias donde ambos cónyuges realizan trabajo extradoméstico. En estos casos, las mujeres dedicaron alrededor de 59 horas a la semana para desempeñar otras tareas como cocinar, limpiar la vivienda, asear la ropa, realizar las compras, gestiones administrativas, cuidado de niños y reparaciones a la vivienda; los hombres por su parte dedicaron sólo 30 horas.⁶⁰ Este hecho impone severas restricciones a las mujeres que trabajan para el mercado, ya que padecen desventajas estructurales que las constriñen a buscar oportunidades de ocupación y profesiones “compatibles” con sus roles de madre, esposa y ama de casa.

De acuerdo con el INEGI, la tasa de participación económica femenina en el nivel nacional fue, en 2004, de 37.5. En el conjunto de entidades federativas seleccionadas para la investigación, el estado de Chiapas tuvo, en ese año, la tasa de participación más baja (27.3) apenas dos puntos porcentuales por debajo de Chihuahua. En contraste, las mayores oportunidades de participación económica se observaron en Sonora, donde la tasa alcanzó 44.3 (véase Cuadro 2-Z). Estos diferenciales en la participación femenina están asociados a las oportunidades laborales locales, al grado de desarrollo de las entidades, y en ello está incluido el nivel educativo de las mujeres.⁶¹

⁵⁹ INEGI, *Mujeres y Hombres en México*, Aguascalientes, INEGI, 2005.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ En el ámbito nacional, la tasa de participación de las mujeres sin instrucción, en 2002, fue 27.7 por ciento, en contraste con aquellas que cursaron algún año en la secundaria (37.7 por ciento) o algún grado en el nivel profesional medio (40.4 por ciento). La mayor participación correspondió a las mujeres con nivel profesional superior (60.1 por ciento): INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 2002.





Cuadro 2-Z. Indicadores de participación económica femenina e ingresos, entidades federativas seleccionadas en la Investigación sobre Violencia Feminicida, 2003, 2004

Entidad	Tasa de participación económica femenina (2004) ¹ por cien	Porcentaje de población femenina ocupada que no recibe ingresos (2004) ²	Relación de ingresos mujeres-hombres (2003) ³
República Mexicana	37.5	12.3	0.36
Baja California	35.2	3.7	0.39
Chiapas	27.3	14.3	0.36
Chihuahua	29.3	4.1	0.35
Distrito Federal	42.1	6.6	0.40
Guerrero	35.1	15.3	0.32
Estado de México	38.0	11.9	0.35
Morelos	39.9	11.1	0.36
Oaxaca	36.1	20.0	0.34
Sonora	44.3	5.8	0.38
Veracruz	31.7	8.5	0.30

¹ y ² INEGI, STPS. *Encuesta Nacional de Empleo*, segundo trimestre 2004.

³ PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004*.

En general, las mujeres reciben menos ingresos que los hombres por su trabajo. Por ejemplo, en 2004 el ingreso medio femenino representaba, en promedio, 83.5 por ciento del ingreso masculino.⁶²

De acuerdo con datos del INEGI respecto a los ingresos percibidos por el trabajo, en 2004, 32.5 por ciento de las mujeres ocupadas y remuneradas en la actividad económica recibía menos de un salario mínimo, mientras que ese era el caso de 20.9 por ciento de los hombres; 13.1 por ciento de los hombres ganaba más de cinco salarios mínimos, en contraste con 8.1 por ciento de las mujeres (Cuadro 2-AA).

Pero quizá el dato más emblemático de las inequidades de género en el mercado de trabajo es el porcentaje de mujeres que realizan trabajo sin recibir retribución alguna: este porcentaje es de 12.8 por ciento, casi el doble del de los hombres. Este indicador es significativamente mayor en Oaxaca donde alcanza 20 por ciento, seguido de Guerrero con 15.3 por ciento y Chiapas con 14.3 por ciento. Entidades con mayor desarrollo relativo, como Baja California (3.7 por ciento), Chihuahua (4.1 por ciento) y Sonora (5.8 por ciento), presentan porcentajes por debajo del nivel nacional.

⁶² INEGI, *Mujeres y Hombres en México*, Aguascalientes, INEGI, 2005.



Cuadro 2.-AA. Distribución porcentual de la población económicamente activa ocupada según ingresos en salarios mínimos, por sexo (2004)

	Hombres	Mujeres
No recibe ingresos	6.7	12.8
Menos de 1 salario mínimo	14.2	19.7
De 1 hasta dos salarios mínimos	21.6	27.9
Más de 2 y hasta 5 salarios mínimos	44.4	31.5
Más de 5 salarios mínimos	13.1	8.1
Total	100.0	100.0

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2004.

Las desigualdades de ingreso entre hombres y mujeres se reproducen en las distintas ocupaciones; por ejemplo, en 2004, sólo 30.6 por ciento de mujeres ocupadas como profesionales técnicas o trabajadoras del arte recibía más de cinco salarios mínimos, frente a 41.5 por ciento de hombres con igual ocupación.⁶³

2.1.9 La condición de las mujeres en el contexto hogareño

Entender la condición social de las mujeres requiere del abordaje de los espacios domésticos e íntimos donde llevan a cabo la mayor parte de las tareas y responsabilidades que la sociedad les ha asignado. Ahí se tejen las relaciones de género primarias, se organiza la vida cotidiana y se disputan los espacios de poder. También se concretan los mecanismos que despliegan las instituciones para potenciar o restringir las libertades y autonomía de las mujeres. Por ello, el hogar y la familia han sido considerados espacios fundamentales para evidenciar las desventajas que tienen muchas respecto de la libertad de movimiento, acceso a la toma de decisiones, mutilación de sus derechos sexuales y reproductivos, que son atentados a su integridad corporal mediante el ejercicio cotidiano de la violencia y la amenaza de violencia de parte de sus parejas conyugales.

Del mismo modo, algunas dimensiones de la dinámica hogareña se vinculan con el acceso diferenciado de los miembros del hogar a los recursos materiales y simbólicos, de acuerdo con su sexo, edad y posición de parentesco.

Uno de los aspectos más abordados en este tema, desde la perspectiva del género, es la presencia de los hogares dirigidos por mujeres, no sólo por su constante aumento en todas los grupos sociales, sino también porque este tipo de arreglos pone en tela de juicio el modelo conyugal familiar, comandado por un jefe varón, como patrón de validez universal.⁶⁴

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Oliveira, O., M. Eternod y M.P. López (1999). "Familia y género en el análisis sociodemográfico", en García B., *Mujer, género y Población*, México, El Colegio de México.



Retomando este último aspecto cabe mencionar que sobre la base de una estructura de relaciones jerárquicas, las estadísticas nacionales han construido la unidad hogar sobre la base del reconocimiento de la jefatura del hogar la cual identifica a la persona que ostenta la mayor autoridad en la toma de decisiones y/o aquella que es el principal soporte económico.⁶⁵ Bajo esta definición, en 2000, el porcentaje de hogares jefaturados por mujeres alcanzó una cifra de 20.6 por ciento,⁶⁶ es decir, 4.6 millones de estas unidades. Entre las entidades seleccionadas para esta investigación, Chiapas presenta el porcentaje más bajo de jefatura femenina (16.6 por ciento), seguido por el Estado de México (con 18.6 por ciento). El resto de entidades tienen proporciones por arriba del nivel nacional, siendo la más elevada el Distrito Federal (25.8 por ciento) seguida por Guerrero (24.6 por ciento). Esta última presenta un porcentaje elevado de jefatura femenina debido, sobre todo, a la emigración masculina (véase Cuadro 2-BB).

Un fenómeno que llama especialmente la atención, es el crecimiento de este tipo de unidades en todo el país, pero sobre todo en edades en que las mujeres todavía se encuentran en la etapa reproductiva y tiene a su cargo hijos dependientes. De acuerdo con datos censales, los hogares con *jefas* entre 35 y 44 crecieron a una tasa promedio anual de 5.7 % en el periodo de 1990 a 2000.⁶⁷

Cuadro 2-BB. Indicadores sobre jefatura femenina , entidades seleccionadas para la Investigación sobre Violencia Feminicida (2000)

Entidad	Porcentaje de hogares con jefatura femenina (2000)	Porcentaje de hogares que reciben ingreso femenino (2000)
República Mexicana	20.6	41.5
Baja California	21.4	45.2
Chiapas	16.6	29.3
Chihuahua	20.6	45.3
Distrito Federal	25.8	52.1
Guerrero	24.6	41.3
Estado de México	18.6	40.3
Morelos	23.3	44.9
Oaxaca	22.3	39.2
Sonora	20.6	42.1
Veracruz	22.5	36.5

Fuente: INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados Básicos*.

⁶⁵ Instituto Nacional de las Mujeres y UNIFEM, *El Enfoque de Género en la Producción de Estadísticas sobre familia, hogares y vivienda en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información* (2004).

⁶⁶ INEGI, *Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados Básicos*, Aguascalientes, INEGI. En 1976, los hogares encabezados por mujeres representaban el 13.5 por ciento del total de hogares.

⁶⁷ Estimación basada en: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Tabulados Básicos*, Aguascalientes, INEGI e INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados Básicos*, Aguascalientes, INEGI.



Si bien la jefatura del hogar suele asociarse con la jefatura económica,⁶⁸ muchas veces las mujeres no se reconocen como jefas aunque sean ellas quienes aporten la principal fuente de ingreso monetario al hogar. El modelo de hogar en donde el jefe hombre es el único proveedor, es cada vez menos frecuente y cada vez más mujeres e hijos se incorporan al mercado de trabajo convirtiéndose en importantes contribuyentes al gasto familiar. Así, mientras en 1994 la proporción de hogares con ingresos monetarios femeninos era de 48 por ciento, en el año 2000 había aumentando a 57.6 por ciento.⁶⁹

Estas cifras, revelan la creciente contribución económica de las mujeres, adicional a su ya de por sí pesada carga doméstica.

2.1.10 Participación política y toma de decisiones

Si bien la participación política se realiza sobre la base de actividades orientadas a conseguir cambios en el marco del poder social, ésta implica la toma de decisiones sobre el ejercicio del poder. Las mujeres suelen participar en movimientos sociales, en la gestión comunitaria, en asociaciones eclesiósticas, en organizaciones de la sociedad civil, y en partidos y organizaciones políticas; sin embargo, ello no se traduce, necesariamente, en cuotas de poder acordes con dicha participación.⁷⁰

Aunque las mujeres tienen el derecho formal de elegir y de ser elegidas para ocupar cargos públicos, en México se conserva, en gran medida, la división entre el espacio público y el privado, con un criterio basado en los roles que tradicionalmente deben desempeñar hombres y mujeres. A muchas que participan en la política se les niega el derecho de asumir cargos de poder por los estereotipos que se hacen de ellas y por el escaso valor que todavía se le da a su participación... Las actitudes discriminatorias con respecto al acceso al poder no sólo restringen las libertades de las mujeres, también las limita a participar en espacios donde no se disputan las cuotas de poder que les permitirían actuar políticamente. La cultura política discriminatoria se aprecia en el aparato de gobierno, en los partidos políticos, en los sindicatos, y en otros muchos espacios.

La exclusión de las mujeres del acceso a la toma de decisiones políticas, sociales, económicas, incluyendo familiares, domésticos y sexuales, ha sido evidenciada por una gran cantidad de indicadores cuantitativos y cualitativos.

⁶⁸ Lo cual no ocurre en las fuentes de datos regulares del país. La jefatura femenina se construye a partir del reconocimiento de los miembros del hogar; pero este reconocimiento suele no darse cuando en el hogar se cuenta con la presencia de un hombre adulto, aun cuando éste sea un hombre dependiente de los ingresos de las mujeres; por ello, se ha insistido en que las cifras de jefatura del hogar suelen estar subestimadas y que representan una cota mínima.

⁶⁹ Rubalcava (2002), p. 31.

⁷⁰ Véase: UNIFEM/CONMUJER (2000), *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México. Una guía para el uso y una referencia para la producción de información.*





La participación política dista mucho de ser equitativa, no sólo en función de las trabas que las propias organizaciones políticas imponen a las mujeres, sino porque las que participan lo hacen en condiciones de amplia desventaja. Se muestran algunos ejemplos:

Una de las vertientes de participación política de las mujeres es la que se da en los procesos electorales, como la que se realiza en las funciones en las casillas durante la jornada electoral. En 2003, se observó que hubo una mayor cantidad de hombres que de mujeres en las presidencias de las casillas, (27.4 por ciento y 23.5 por ciento respectivamente)⁷¹ a pesar de que ellas representan una importante proporción del electorado mexicano. Asimismo, su participación en el Congreso sigue siendo relativamente baja: en 2000 sólo 14.6 por ciento de las candidaturas por mayoría relativa al Senado fueron para mujeres, mientras que en la Cámara de Diputados, la proporción fue 15.3 por ciento. Además, este incremento se ha dado únicamente en el Poder Legislativo Federal, y no en los legislativos estatales ni en los cargos de representación municipal, donde la participación de las mujeres sigue siendo marginal.⁷²

Cuadro 2-CC. Proporción de mujeres en el Legislativo en los periodos 1994-2006

Proporción de mujeres en la Cámara de Senadores	10.2 (1994-1997)	15.6 (1997-2000)	18.0 (2000-2003)	18.8 (2003-2006)
Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados	14.5 (1994-1997)	17.4 (1997-2000)	17.8 (2000-2003)	22.6 (2003-2006)

Fuente: www.senado.gob.mx (mayo de 2004) y www.cddhcu.gob.mx (mayo de 2004).

Citemos como antecedente que, para ocupar los puestos en la Cámara de Senadores de las elecciones del año 2000, se presentaron 453 candidatas y candidatos representando a los seis partidos políticos y a las coaliciones contendientes:⁷³ de este total, 22.7 por ciento fueron postulantes mujeres y 77.3 por ciento hombres. Por su parte, en la Cámara de Diputados se propusieron, para 2003, cinco mil 297 candidatos a diputados, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, de los cuales 36.4 por ciento eran mujeres y 63.6 por ciento hombres.⁷⁴ Una vez efectuados los comicios, 23.2 por ciento del total

⁷¹ INEGI, *Mujeres y Hombres 2004*, INEGI, Aguascalientes, 2004.

⁷² PNUD (2005), *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio: Informe de Avance 2005*, México, Talleres Gráficos de México p. 58.

⁷³ Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Alianza por México (Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Convergencia por la Democracia (CD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Partido Alianza Social), Partido de Centro Democrático (PCD), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Democracia Social (PDS).

⁷⁴ PNUD, *Op. cit.*



de 500 curules fueron ocupadas por mujeres (115 diputadas). Además, de las 42 comisiones ordinarias aprobadas en la Cámara de Diputados, sólo siete son encabezadas por mujeres.⁷⁵

La participación de las mujeres en los espacios locales es aún más reducida. Así, por ejemplo, en el año 2000 sólo 3.5 por ciento de los gobiernos municipales estaban en manos de mujeres. Para el año siguiente este porcentaje aumentó a 4.0 por ciento; sin embargo, en 2003 descendió a 3.7 por ciento. Las entidades federativas que no registran presidencias municipales presididas por mujeres son: Aguascalientes, Baja California Sur, Quintana Roo, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas; de las entidades federativas elegidas para la presente investigación, Baja California y Chiapas están en esta circunstancia. Los estados que presentan el mayor porcentaje de mujeres en las presidencias municipales son: Colima (20.0 por ciento), Campeche (18.2 por ciento) y Sinaloa (16.7 por ciento).⁷⁶

De las entidades federativas seleccionadas en la presente investigación, destaca el Distrito Federal al registrar el segundo lugar en el contexto nacional con el porcentaje más alto de mujeres que ocupan escaños parlamentarios (28.7 por ciento); en el otro extremo, se encuentran los estados de Chihuahua (9.09 por ciento), Morelos y Chiapas (10.0 por ciento), registrando los menores porcentajes (Cuadro 2-DD).

Otro indicador que da cuenta de la participación de las mujeres en el ámbito público se refiere al porcentaje de mujeres que ocupan puestos de altos funcionarios y directivos. Veracruz ocupa el primer lugar entre las entidades federativas con un porcentaje superior a 36 por ciento. En Oaxaca, en contraste, sólo 14.9 por ciento de las mujeres ocupa estos puestos, ubicándose en el lugar 31 en el nivel nacional (véase cuadro 2.1.30), antes de Zacatecas que ocupa último sitio (14.3 por ciento).

En cuanto a la participación de las mujeres en puestos de profesionistas y técnicos, destaca Morelos por registrar uno de los porcentajes más altos, ubicándose en el segundo lugar entre las entidades federativas (57.1 por ciento). Por su parte, Chiapas y Baja California ocupan el lugar 31 y 30 del país con los porcentajes más bajos (40.23 por ciento y 40.78 por ciento, respectivamente) (véase Cuadro 2-DD).

⁷⁵ INEGI (2004), *Mujeres y Hombres en México, 2004*, INEGI, Aguascalientes, 2004, p. 500.

⁷⁶ INEGI, *Mujeres y Hombres en México 2004*, INEGI, Aguascalientes, 2004, p. 481.





Cuadro 2-DD. Participación de las mujeres en escaños parlamentarios, en puestos de altos funcionarios y directivos y en puestos de profesionistas y técnicos, entidades seleccionadas en la Investigación Sobre Violencia Feminicida (2002)

Entidad	Participación Política de las mujeres en escaños parlamentarios**	Lugar* según la participación de las mujeres en escaños parlamentarios	Participación de las mujeres en puestos de altos funcionarios y directivos**	Lugar* según la participación de las mujeres en puestos de altos funcionarios y directivos	Participación de las mujeres en puestos de profesionistas y técnicos**	Lugar* según la participación de las mujeres en puestos de profesionistas y técnicos
República Mexicana	17.36		23.71		46.78	
Baja California	16.00	14	28.20	5	40.78	30
Chiapas	10.00	26	21.86	22	40.23	31
Chihuahua	9.09	29	23.98	18	45.43	23
Distrito Federal	28.79	2	22.73	20	45.81	20
Guerrero	17.14	7	15.70	15	51.12	15
Estado de México	12.00	23	25.66	19	45.53	18
Morelos	10.00	27	16.74	28	57.14	2
Oaxaca	14.29	17	14.92	31	44.50	26
Sonora	12.12	20	21.79	23	43.08	27
Veracruz	18.18	9	36.48	1	45.86	19

* En relación con el conjunto de entidades del país.

** En porcentaje.

Fuente: PNUD (2005), Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004.

En este capítulo se ha mostrado cuál es la condición de las mujeres en México en relación con la violencia y los principales indicadores de desarrollo, caracterizada por un déficit estructural que sirve de contexto a varias de las situaciones de violencia de género y violencia feminicida que rodean a los homicidios de mujeres, tal como se expuso en el capítulo anterior.

Ese déficit forma parte, a su vez, de una situación estructural más amplia en la que la intervención del Estado es igualmente notoria: la situación de las leyes que regulan (o deberían hacerlo) todas las expresiones de violencia de género, lo cual es la materia del siguiente capítulo.

2.2 Análisis legislativo de la violencia feminicida

Para la construcción de medidas que garanticen una vida libre de violencia para las mujeres, tanto en las definiciones relativas a este derecho como en la regulación de las relaciones genéricas y la participación del Estado, es importante analizar la legislación vigente para las diez entidades de la investigación, que nos permita tener un marco integral sobre la situación legislativa de la violencia de género contra las mujeres y en particular de la violencia feminicida.⁷⁷

⁷⁷ El 26 de abril de 2006 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia y el tipo penal de feminicidio.



Se analizaron investigaciones que se han realizado previamente sobre legislación⁷⁸ en algunas modalidades de la violencia de género contra las mujeres.

El análisis de la legislación se hizo a través de cotejos de las normas nacionales y locales que contienen disposiciones relativas a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Estos cotejos se hicieron por encargo de instituciones del gobierno por su obligación de dar seguimiento a la aplicación y cumplimiento de los compromisos que México firmó.⁷⁹

Respecto al derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres y las niñas, esos análisis enfatizan la violencia intrafamiliar y la violencia sexual; hacen sugerencias de modificaciones en los delitos relativos a la seguridad y libertad sexual, así como en lo referente a la violencia intrafamiliar en materia civil, penal y administrativa.

Otros estudios se realizaron entre instituciones del Estado y organizaciones civiles⁸⁰ sobre la legislación relativa a violencia familiar o intrafamiliar, y para evaluar avances de la última década. También se publicaron estudios comparativos de la Región Latinoamericana, en los que México está incluido.⁸¹

⁷⁸ Existe bibliografía de análisis e información sobre la violencia de género, la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y sobre la violencia familiar o intrafamiliar; muchas de referencia a disciplinas como la psicología y la sociología. También existe una serie de publicaciones que compilan la legislación vigente relativa a los derechos de las mujeres o que brinda información jurídica accesible para la ciudadanía. En este apartado seleccionamos las principales publicaciones que hacen un estudio específicamente jurídico-legislativo sobre ciertas modalidades de la violencia contra las mujeres.

⁷⁹ Un primer estudio es el realizado por Alicia Elena Pérez Duarte y Laura Salinas, en 1997, por encargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En él se analizan las siguientes normas de cada entidad federativa: Constitución; Ley sobre el sistema de Asistencia Social; Ley de Educación, Ley de Salud; Ley Electoral; Código Civil; Código Penal; Código de Procedimientos Civiles, y Código de Procedimientos Penales. En el 2002, Alicia Elena Pérez Duarte, por encargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), amplió este estudio a todos los instrumentos internacionales, incluyendo las recomendaciones que han hecho a México los organismos de control y vigilancia de los derechos humanos. Incluye también un análisis de la evolución de la legislación de cada entidad federativa de 1997 al año 2000.

⁸⁰ En julio de 1999 se realizó en Jalisco el *Primer Taller Nacional sobre Violencia intrafamiliar. Legislación y su aplicación*, convocado por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados; el Centro de Investigación y Atención a la Mujer A.C. (CIAM), y el Gobierno y el Congreso del Estado de Jalisco. Para este encuentro se realizó un documento de trabajo que analiza la legislación administrativa sobre violencia intrafamiliar aprobada hasta ese momento: Distrito Federal, Coahuila, Querétaro, Colima, San Luis Potosí, Veracruz, Morelos, Guerrero y Tabasco. Se analizaron también las iniciativas de Guanajuato, Chihuahua y Jalisco.

En el 2002, y por encargo del INMUJERES, Patricia Duarte, de la Asociación Mexicana Contra la Violencia hacia las Mujeres A.C. (COVAC), realizó el *Estudio Sistémico de la Ruta Crítica de Atención a Mujeres Afectadas por Violencia*, que al analizar las legislaciones y normatividades que regulan a las diversas instancias involucradas en la atención a la violencia familiar y conocer el itinerario real que recorren las mujeres víctimas de violencia, busca establecer un plan de acciones preventivas y correctivas que contribuyan a optimizar dicho itinerario, priorizando la formación y consolidación de vínculos entre las instituciones.

⁸¹ En el 2000, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres publicó un balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre





Las organizaciones civiles y sus redes nacionales hicieron estudios que articulan el análisis legislativo con el acceso real a la justicia para las mujeres que viven violencia. Entre ellos⁸² la legislación civil y penal, con sus respectivos procedimientos, así como la legislación administrativa relativa a la violencia familiar, además de delitos y acciones vinculados a la violencia sexual en las relaciones familiares. Las modalidades de violencia que han investigado son violencia familiar y violencia sexual.

Respecto a la violencia feminicida, por su reciente conceptualización no hay estudios jurídicos, pero hay análisis comparativos;⁸³ se incluye el delito de homicidio, que es una referencia a los contenidos de la violencia feminicida.

La Comisión Especial del Femicidio para la elaboración de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, hizo un análisis de la normatividad de la violencia contra las mujeres, examinó la CEDAW, la CDN, el Código Penal Federal y el Código de Procedimientos Penales.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define los diferentes tipos de violencia contra las mujeres en diverso ámbitos. Se trata de la primera Ley General que da respuesta a la violencia de género contra las mujeres.

de violencia. Se incluyeron en el análisis las respuestas sociales e institucionales ante la violencia de género, y la relación con la situación de las mujeres en conflicto armado, posconflicto, o en zonas militarizadas. La investigación incluye 17 países de América Latina. De México el análisis incluye básicamente la violencia en la familia.

En el 2001, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y el Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, publicaron una investigación pionera en su campo: un análisis de la jurisprudencia comparada de 5 países, incluyendo México. Integran sentencias relativas a la violencia doméstica, la violencia sexual y los relativos al derecho a estar libre de explotación sexual.

El siguiente año, Isis internacional, con el auspicio de UNIFEM Latinoamérica, publicó un balance de la última década del siglo XX respecto a la legislación sobre violencia contra las mujeres y su instrumentación en la Región.

⁸² Una investigación fue realizada por el Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C. en el Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México y Michoacán. Otra investigación fue realizada por la Red Nacional por un Milenio Feminista en 12 estados de la República: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro y Veracruz. En ambas investigaciones se han documentado, además del análisis legislativo, las políticas públicas relativas y su aplicación, así como entrevistas a profundidad a mujeres que ahí acuden. Además, se realizó un monitoreo de medios masivos de comunicación (tv y prensa) y de la educación primaria, con el objetivo de evaluar la manera en que estos espacios contribuyen, o no, a la sensibilización, así como a la difusión de información acerca del tema. Ambas publicadas en el 2003.

⁸³ La Comisión Especial para dar seguimiento al avance de las investigaciones en torno al caso de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, de la LIX legislatura del Senado de la República, publicó en 2004 un análisis sobre la normatividad de la violencia contra las mujeres, realizado por Alicia Elena Pérez Duarte. En él se analizan específicamente las normas creadas en todas las entidades de la República y en la legislación federal, relativas a la violencia familiar (tomando la violencia física, sexual y psicológica), en concreto en los Códigos civil y penal, así como leyes administrativas específicas.



2.2.1 Derechos humanos de las mujeres

Estas investigaciones, al igual que la presente, tienen como referente teórico los principios de los Derechos Humanos con una perspectiva de género feminista. Se presenta un contexto histórico de la construcción del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.

Con el antecedente de la modificación del título de la Declaración de los Derechos del Hombre por la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁸⁴ en la década de 1970 se incorporó el tema de la discriminación contra las mujeres. A partir de entonces las Conferencias Mundiales sobre la Mujer que iniciaron en 1975 así como sus respectivos planes de acción; la instauración del Decenio de la Mujer de 1975 a 1985; como la creación de organizaciones civiles, redes sociales e instituciones gubernamentales para la igualdad entre mujeres y hombres, son el marco nacional e internacional para los avances jurídicos en los derechos humanos de las mujeres.

Un instrumento básico es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Aprobada en 1979,⁸⁵ reconoce en su protocolo la preocupación de los estados por los derechos humanos de las mujeres. Reconoce que las mujeres siguen siendo objeto de discriminación, sólo por ser mujeres, y que la discriminación trasciende en la sociedad independientemente de la clase, raza, grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, educación, edad o religión de las mujeres.

Se comprueba que los diversos instrumentos de Derechos Humanos creados bajo el principio de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, las mujeres viven opresión, discriminación y exclusión en todas las sociedades.

Los Estados reconocen que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia y resuelven aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer y, adoptar las medidas necesarias para suprimir la discriminación en todas sus formas y manifestaciones.

⁸⁴ Eleanor Roosevelt, con el apoyo de las delegadas latinoamericanas logró ese cambio en 1948. Un siglo antes, el periódico *Times* de Londres había ironizado que John Stuart Mill intentaba realizar “una gran reforma social” mediante el cambio de una simple palabra, al proponer la iniciativa sobre el voto para las mujeres cambiando la palabra “man” por “person” en coherencia con el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres y que no fue aprobada.

⁸⁵ Aprobada por la ONU en diciembre de 1979 y suscrita por México el 17 de julio de 1980. Aprobada y ratificada por el Senado el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 y entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.





La CEDAW define como discriminación contra la mujer, toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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.

El análisis conceptual sobre la discriminación de las mujeres, reconoció paralela y paulatinamente, la violencia contra las mujeres. En la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Copenhague en 1980, se adoptó la resolución: “La mujer maltratada y la violencia en la familia”. En la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada 5 años después en Nairobi, se da prioridad a la eliminación de la violencia contra la mujer y la familia en la sociedad.

Reconocer que la violencia contra las mujeres es un problema de Derechos Humanos se consolidó a partir de la Recomendación 19 del Comité de la CEDAW, emitida en 1992, en la que se afirma que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que le impide el goce de sus derechos y libertades.

La convicción de que la violencia contra las mujeres es una violación a los Derechos Humanos fue una conclusión del Comité de la CEDAW, tras analizar los informes de los Estados Partes que no reflejaban la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer, y esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra las mujeres por ser mujeres o que las afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual; amenazas, coacción y otras formas de privación de la libertad. Para el Comité, la violencia contra las mujeres puede contravenir disposiciones de la CEDAW, sin tomar en cuenta si hablan expresamente de violencia.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993 considera, por primera vez a la violencia contra las mujeres, como una violación a los Derechos Humanos y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que conduce a la dominación de ésta y a la discriminación social, lo que impide su vida plena y su avance.

La Conferencia de Viena nombró una Relatora Especial en Violencia Contra las Mujeres, cuyo mandato es recopilar información sobre la violencia contra las mujeres, definiendo causas y consecuencias de la misma; identificar aquellos Estados donde se cometen abusos contra los derechos de las mujeres ordinariamente y recomendar medidas para eliminarla. La Relatora Especial visitó e hizo recomendaciones a México.



En 1994, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, firmada en *Belem Do Pará*,⁸⁶ Brasil. La Convención responde a los avances mundiales y definió que la eliminación de la violencia contra las mujeres es condición indispensable para su desarrollo individual y social, y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida.

Belem do Pará, al igual que la CEDAW, es un instrumento jurídico vinculante para México. Es referente para la adecuación del sistema jurídico y de impartición de justicia acorde con las obligaciones del Estado Mexicano al ratificarla; entre ellas está, en su artículo 1º, la siguiente definición de violencia contra la mujer:

“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”.

“Se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica cuando:

- a) tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.”

A diferencia de la conceptualización y tratamiento jurídico de la violencia en general, la definición de la violencia contra las mujeres implica el reconocimiento de relaciones de poder desiguales por género, en particular entre los hombres y las mujeres que deben ser modificadas para garantizar la plena y real igualdad en derechos.

La violencia contra las mujeres también amplía el espectro de las modalidades de las expresiones y daños producidos. De un sistema jurídico que protegía a las mujeres de la violencia física en sus distintos resultados, esta definición incluye cuantificar y reparar otras dimensiones dañadas en la persona, como la psicológica; o reparar de manera distinta los daños sexuales, morales y aún patrimoniales.

Se modifican también los ámbitos de protección ante la violencia. Tradicionalmente, el Estado protegía a las mujeres en los espacios públicos y fuera

⁸⁶ Aprobada por la OEA el 9 de junio de 1994. Aprobada y Ratificada por el Senado el 26 de Noviembre de 1996, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de Diciembre de 1996.





de las relaciones afectivas. La discriminación y la violencia contra las mujeres hizo evidente que el Estado no puede tolerar la violencia en ningún ámbito. Se nombraron explícitamente espacios en los que se había legitimado la violencia de género contra las mujeres: en la familia o en las relaciones interpersonales; en ámbitos de la comunidad, como el laboral, educativo, de salud, o cualquier otro; y el ámbito de la relación con el Estado, ya sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

La legislación internacional consolidó el concepto de violencia contra las mujeres. Los contenidos de su definición, las relaciones desiguales de poder entre los hombres y las mujeres y la desigualdad construida a lo largo de la historia que se enmarca en una sexualidad donde la diferencia de los cuerpos con valores que determinan las posibilidades de su hacer en el mundo. Es esta construcción del género en la sociedad, y sus efectos en la vida de cada persona, que se analiza en la violencia de género. En tanto su concepto de análisis es el género y sus relaciones, es posible hablar de violencia de género entre hombres o, como se utiliza en este apartado, violencia de género contra las mujeres.

Los Estados en el ámbito internacional han reconocido con preocupación que por razones asociadas a su género las mujeres han vivido históricamente, y viven, en la actualidad violencia específica contra ellas. Por eso, tanto la discriminación como la violencia por motivos de género, se han nombrado como discriminación contra las mujeres y como violencia contra las mujeres. Los Estados también reconocen que hay condiciones y situaciones que pueden incrementar los riesgos y la vulnerabilidad para las mujeres de vivir violencia de género, ya sea por condición de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada; cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.⁸⁷

Interesa conocer no sólo si en la norma hay discriminación explícita contra las mujeres, sino también si existen distinciones por género en la protección de una vida libre de violencia. En este apartado se buscan indicios en la ley de la construcción desigual de los derechos para los hombres y las mujeres, saber si la legislación construye el género con criterios de desigualdad que produzcan efectos discriminatorios o tiendan a provocar una aplicación discriminatoria de la ley por motivos de género específicamente en contra de las mujeres.

2.2.2 Metodología

En tanto la violencia feminicida no es un concepto jurídico todavía, se analiza la legislación penal sustantiva relativa a la violencia contra las mujeres, tomando como centro la protección de la vida de éstas.

⁸⁷ Artículo 9º de la Convención de *Belém do Pará*.



Se ha nombrado y legislado bajo los principios de los derechos humanos dos tipos de violencia de género que tienen un impacto directo en contra de las mujeres. Una es la violencia sexual, denunciada en México a partir de 1970, y otra es la violencia familiar, cuya denuncia se inició a partir de la década de 1990.

Esta investigación dividió el análisis en cuatro modalidades de la violencia de género contra las mujeres. La violencia sexual y la violencia familiar ya mencionadas; la violencia feminicida, objeto de este estudio, y la violencia institucional, como un conjunto de delitos que no tienen una referencia directa con actos de violencia contra las mujeres pero que en el comparativo de su penalidad y garantías ubica la prioridad, o no, de la protección del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.

Cada modalidad de violencia incluye un conjunto de delitos y normas que se analizan en torno al bien jurídico que protegen las leyes o normativas jurídicas.

Se tomó el conjunto de delitos que integran cada uno de los Títulos de leyes o códigos que protegen los bienes jurídicos mencionados, para tener una perspectiva amplia de las posibles diferencias por sexo, edad y relación de parentesco que pueden afectar o garantizar el principio de igualdad de derechos.

Primero se presenta la definición, contexto normativo y delitos a investigar de cada modalidad de violencia. Enseguida, se describe cada delito tomando como referente los contenidos del Código Penal Federal. De cada uno se describen los elementos constitutivos del tipo penal, su punibilidad, así como las atenuantes, agravantes y causas de exclusión de responsabilidad penal en el caso de que existan.

Posterior a la descripción de cada tipo, se presenta un análisis comparativo de las diez entidades investigadas,⁸⁸ con observaciones puntuales en caso de que sea necesario. A este análisis comparativo de cada delito, se agrega el análisis comparativo e integral en referencia a la violencia feminicida.

La violencia de género contra las mujeres tiene como una de sus bases la desigualdad, formal y real, que viven las mujeres respecto de los hombres en la sociedad. Y es esta misma violencia la que mantiene un orden social en el que las mujeres no tienen garantizados de manera igual principios básicos de toda persona: la vida, la libertad, el acceso a la justicia y la reparación del daño.

En los delitos seleccionados se analiza la construcción jurídica de las relaciones de género desde el punto de la violencia que se ejerce contra las mujeres. Se toman como principales referentes las menciones explícitas al sexo, la edad y las relaciones de parentesco, en la medida que estas condiciones de la persona, enmarcadas en su representación social, muestran de manera más precisa la vulnerabilidad y posible riesgo ante la violencia de género.

⁸⁸ Los códigos penales y una primera selección de los delitos a analizar, se solicitó a los equipos de investigación de cada estado. Posteriormente, se cotejó con la versión actualizada, hasta agosto del 2005, de cada Código Penal de cada entidad federativa investigada con que se cuenta en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la generosa atención de Teresa Ambrosio Morales.





Se observa si hay mención explícita a esas condiciones, y si esta mención se hace de manera que fortalezca las garantías para la protección de los bienes jurídicos de que se trata, o si la mención genera una desprotección y menores garantías en razón del sexo, la edad o las relaciones de parentesco, en particular para las mujeres.

Con estos ejes, se buscó tener una visión más precisa de la situación jurídica de las mujeres en la legislación penal de las entidades investigadas, y de su derecho a una vida libre de violencia de género.

Violencia feminicida

La violencia feminicida refiere a aquellos actos u omisiones que atentan contra la vida y la integridad corporal de las mujeres, que puede llegar en ocasiones a la muerte violenta, como es el homicidio. La violencia feminicida atenta contra el bien jurídico básico de las personas: la vida, sin la cual los otros bienes como la libertad, la igualdad y todos los derechos son anulados totalmente.

Si bien la forma más severa de la violencia feminicida es el homicidio doloso de una mujer, perpetrado por conocidos o desconocidos, en la norma penal se definen diversas conductas que atentan contra la vida y la integridad corporal.

En el Código Penal Federal, el Título Decimonoveno establece los delitos contra la vida y la integridad corporal. Se definen los delitos de lesiones, homicidio, homicidio en razón de parentesco o relación, aborto, abandono de personas y violencia familiar. La mayoría de los códigos penales de las entidades federativas analizadas incluyen los delitos de homicidio, infanticidio, lesiones, aborto, y el delito de ayuda o instigación al suicidio.

Para este análisis se incluyeron en la violencia feminicida los delitos de homicidio, y lesiones —en los casos que se defina el infanticidio y parricidio u homicidio en razón del parentesco o relación— y el aborto, como delitos que están dentro del título de protección a la vida y la integridad y que, además, tienen referencias expresas a la condición de sexo, edad y relaciones de parentesco de las personas.

Los delitos de violencia familiar y de abandono de personas no se incluyen en esta modalidad de violencia, en tanto la mayoría de los códigos investigados lo colocan en otro título de protección de bienes jurídicos, y en tanto es conveniente para respetar las modalidades de violencia de la investigación.

Violencia sexual

Como una modalidad de la violencia de género contra las mujeres, la violencia sexual refiere a aquellos actos u omisiones que atentan contra la libertad, la seguridad, la integridad y el desarrollo sexual de las mujeres en todas sus etapas de la vida.

La Convención de *Belem do Pará* señala como ejemplos de conductas relativas a la violencia sexual: la violación; el abuso sexual; la trata de personas; la prostitución forzada, y el acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en



instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar. En la Declaración para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer se mencionan también: el abuso sexual de las niñas en el hogar; la violación por el esposo, y la mutilación genital femenina. El Comité de la CEDAW en la Recomendación Número 19 habla de la explotación sexual y todas las formas de violencia sexual, que pueden o no estar definidas de esta manera en la legislación local.

La violencia sexual, parte de la feminicida, puede ser cometida en los más diversos ámbitos; ya sea en la familia o en relaciones íntimas, ya sea cometida por conocidos o desconocidos en espacios laborales, educativos o de servicios, como los de salud o de migración. La violencia sexual también puede ser cometida por agentes del Estado, en situaciones de paz o de guerra, por hombres en lo individual, o a través de redes de delincuencia organizada. Así, más que por el ámbito o la relación con el delincuente, es el tipo de bien jurídico que afectan por el cual se hace la distinción de la modalidad de violencia de género.

En el Código Penal Federal, el Título Decimoquinto incluye los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual. En él se definen los delitos de violación; hostigamiento sexual; abuso sexual; estupro; incesto; adulterio y rapto (que en este código está derogado). En el Título Octavo, nominado con los delitos contra la moral pública y las buenas costumbres, se definen los delitos de corrupción de menores e incapaces; la pornografía infantil y prostitución sexual de menores; trata de personas, y lenocinio, que se relacionan con la violencia sexual.

En los códigos penales de las entidades investigadas se incluyen prácticamente los mismos delitos, algunas veces con distintas nominaciones o en distintos títulos. Si bien todos los delitos mencionados aportan referentes importantes sobre la violencia sexual, para esta investigación se tomarán sólo cuatro delitos que atentan contra la libertad, la seguridad y el desarrollo sexual de las mujeres: la violación como uno de los actos más severos de violencia sexual; el rapto y el estupro se incluyen como delitos que tienen una importante carga de sexo y edad; y el incesto como un delito que atiende específicamente a las relaciones de parentesco.

Violencia familiar

Se toma como una modalidad de la violencia de género contra las mujeres. Refiere a aquellos actos u omisiones que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer en el ámbito de las relaciones familiares. La referencia en esta modalidad no es tanto al tipo de conductas, sino al hecho de que se cometan contra las mujeres de cualquier edad, en relaciones de afectividad, convivencia, conyugalidad o de parentesco de cualquier tipo.

La denuncia de la violencia familiar implica el reconocimiento de los distintos tipos de familia, su integración por sujetos individuales con plenos derechos humanos y el reconocimiento de que la familia ha sido un espacio de ejercicio de poderes de dominación relativos al género y a otras condiciones sociales como





la edad, la condición de salud y física, la raza, la etnia, la clase, y la preferencia sexual, entre otras. En los recientes procesos para su legislación, la conceptualización tiende a perder estos contenidos y vuelve a invisibilizar a los sujetos y las relaciones de poder de dominio que se ejercen.

Como efectivamente la violencia familiar incluye a todos los sujetos de distintas edades, sexo y otras condiciones sociales, se advierte que en esta modalidad se analiza la violencia contra las mujeres en la familia.

Los delitos y conductas normadas, relativas a la violencia feminicida y la violencia sexual, tienen referencia y se pueden cometer en relaciones que implican el parentesco. Es decir, que las modalidades de violencia propuestas se cruzan. Por su prevalencia y por la forma casi autónoma en la que se ha legislado en las normas penales, civiles y administrativas, se toma como una modalidad específica de la violencia de género contra las mujeres.

En el Código Penal Federal existen diversos delitos que refieren a distintos actos u omisiones relativos a la violencia familiar: el abandono de personas, las amenazas y el adulterio, que se definen en diversos títulos de los códigos penales. Para esta investigación se tomó como referente solamente el delito de violencia familiar o intrafamiliar, según sea la nominación de cada una de las entidades, para poder hacer una referencia clara con la violencia feminicida.

Violencia institucional

Como se explicó en la introducción, la norma en sí misma puede establecer criterios de género desiguales en la protección de los derechos y en el acceso a la justicia. Este tipo de violencia puede no encontrarse en artículos precisos, sino en el análisis comparativo de los bienes jurídicos que se protegen y los efectos que en las mujeres tienen de menor protección de estos bienes. En esta comparación es posible detectar si se sanciona, de acuerdo con la gravedad de este tipo de violencia, o si se crea impunidad a quienes ejercen violencia de género contra las mujeres.

La violencia institucional refiere a la situación de vulnerabilidad y riesgo en que la propia norma⁸⁹ coloca a las mujeres, limitando su derecho a una vida libre de violencia de género. Se analizan el delito de discriminación y el delito de secuestro, en tanto refieren a situaciones similares a delitos incluidos en las otras modalidades de violencia propuestas.

⁸⁹ O sus instituciones al aplicar la norma de manera discriminatoria, pero este análisis se centrará en la norma.





2.2.3 Análisis comparativo de la legislación en 10 entidades federativas

2.2.3.1. Violencia feminicida

Homicidio (Artículos 302 al 309 del Código Penal Federal)

Su elemento central es la privación de la vida a otra persona, y la punibilidad referente, del homicidio simple intencional es de 12 a 24 años de prisión.

Se contemplan las características precisas sobre las lesiones mortales⁹⁰ que llevan a considerarlas como homicidio.

El homicidio calificado tiene como pena de 30 a 60 años de prisión. El homicidio se califica cuando se comete con premeditación, alevosía, ventaja y/o traición.

La premeditación implica que el reo causa intencionalmente el hecho después de haber reflexionado sobre el delito que va a cometer. Se presume que existe premeditación cuando las lesiones o el homicidio se cometan por inundación, incendio, minas, bombas o explosivos; por medio de venenos o cualquier otra sustancia nociva a la salud, contagio venéreo, asfixia o enervantes o por retribución dada o prometida; por tormento, motivos depravados o brutal ferocidad.

Existe ventaja:

- a) cuando el agente es superior en fuerza física al ofendido y éste no se encuentre armado;
- b) cuando es superior por las armas que emplea, por su mayor destreza en el manejo de ellas o por el número de los que intervengan con él;
- c) cuando el agente se vale de algún medio que debilita la defensa del ofendido;
- d) cuando éste se halla inerme o caído y aquél armado o de pie.

La ventaja no se tomará en consideración en los tres primeros casos, si el

⁹⁰ Se tendrá como mortal una lesión cuando se verifiquen las siguientes circunstancias: I. Cuando la muerte se deba a las alteraciones causadas por la lesión en el órgano u órganos interesados, alguna de sus consecuencias inmediatas o alguna complicación determinada inevitablemente por la misma lesión y que no pudo combatirse, ya sea por incurable, ya por no tenerse al alcance los recursos necesarios. II. (derogada) III. Que si se encuentra el cadáver del occiso, declaren dos peritos, después de hacer la autopsia, cuando ésta sea necesaria, que la lesión fue mortal, sujetándose para ello a las reglas relativas. Cuando el cadáver no se encuentre, o por otro motivo no se haga la autopsia, bastará que los peritos, en vista de los datos que obren en la causa, declaren que la muerte fue resultado de las lesiones inferidas.

Siempre que se verifiquen las tres circunstancias del artículo anterior, se tendrá como mortal una lesión, aunque se pruebe: I. Que se habría evitado la muerte con auxilios oportunos; II. Que la lesión no habría sido mortal en otra persona; III. Que fue a causa de la constitución física de la víctima o de las circunstancias en que recibió la lesión.

No se tendrá como mortal una lesión, aunque muera el que la recibió: cuando la muerte sea resultado de una causa anterior a la lesión y sobre la cual ésta no haya influido; o cuando la lesión se hubiere agravado por causas posteriores. como la aplicación de medicamentos positivamente nocivos, operaciones quirúrgicas desgraciadas, excesos o imprudencias del paciente o de los que lo rodean.





que la tiene obrase en defensa legítima, ni en el cuarto supuesto, si el que se halla armado o de pie fuere el agredido y además hubiere corrido peligro su vida por no aprovechar esa circunstancia. Es ventaja también cuando el delincuente no corra riesgo alguno de ser muerto ni herido por el ofendido y aquel no obre en legítima defensa.

Existe alevosía cuando el agente realiza el hecho sorprendiendo intencionalmente a alguien de improviso, o empleando acechanza u otro medio que no le dé lugar a defenderse ni evitar el mal que se le quiera hacer.

La traición se configura cuando no solamente se emplea alevosía sino también perfidia, violando la fe o seguridad que expresamente le había prometido al ofendido, o las mismas que en forma tácita debía éste esperar de aquél por las relaciones de parentesco, gratitud, amistad o cualquiera otra que inspire confianza.

También se califica el homicidio cuando se realiza a propósito de una violación o robo, o cuando se haya cometido en casa habitación introduciéndose en ella de manera furtiva, por engaño o violencia o sin permiso.

En caso de considerarlo conveniente los jueces, además de las sanciones descritas, pueden declarar a los reos sujetos a vigilancia de la policía o prohibirles ir a determinado lugar, municipio o estado o residir en él.

El Código Federal tiene un capítulo específico sobre homicidio en razón de parentesco o relación. Sus elementos son privar de la vida a otra persona con la que se tiene una relación de ascendiente, descendiente consanguíneo en línea recta, hermano, cónyuge, concubina o concubinario, adoptante o adoptado y se tiene conocimiento de esa relación. La sanción es de 10 a 40 años de prisión, sin menoscabo de observar alguna circunstancia que agrave o atenúe la sanción del homicidio ya especificada. Si no se tiene conocimiento de la relación, se aplican las sanciones del homicidio simple intencional.

Son atenuantes del homicidio cuando se comete en riña —entendida como la contienda de obra y no de palabra, entre dos o más personas— la sanción es de 4 a 12 años de prisión; cuando el homicidio se comete en duelo, la sanción es de 2 a 8 años de prisión. En ambos casos se tomará en cuenta quién fue el provocado y quién el provocador, así como la mayor o menor importancia de la provocación.

La atenuante más baja, por emoción violenta, es de 2 a 7 años de prisión en circunstancias que atenúen la culpabilidad del homicida...

Son excluyentes del delito de homicidio, cuando se comete culposamente. En los homicidios culposos cometidos por persona con la que se tiene relación de parentesco no se procederá en su contra, salvo que se encuentre bajo el efecto de bebidas embriagantes, estupefacientes o psicotrópicos, o bien que no auxilie a la víctima.

Análisis comparado

El elemento central de definición del homicidio es igual en todos los estados investigados.



No existe referencia explícita al homicidio por lesiones mortales en 6 de las 10 entidades: Baja California, Chihuahua, Guerrero, Estado de México, Morelos y Veracruz. En los otros 4 la referencia es similar a la del Código Penal Federal, salvo en el Distrito Federal, donde sólo se hace referencia a la primera fracción en que se define la lesión mortal. En Oaxaca, Sonora y Chiapas se incluye la fracción II --que en el federal está derogada-- y que se establece como término para considerar mortal una lesión, 60 días a partir de que fue lesionado, con declaración de un perito.

En el Estado de México se considera como homicida a quien a sabiendas de que padece una enfermedad grave, incurable y mortal, contagie a otro o le cause la muerte.

La punibilidad del homicidio simple varía en casi todas las entidades. Respecto al mínimo de la pena, que en el Código Federal es de 12 años, la tendencia es menor en 8 estados. De éstos, en 6 --Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero y Sonora-- es de 8 años y en el Estado de México y Veracruz es de 10 años. En Oaxaca es igual que en el Federal y en Morelos la sanción mínima para el homicidio simple es mayor que en el código Federal: 15 años.

Respecto al máximo de la pena de homicidio simple, que en el federal es de 25 años, coincide en ser menor en las mismas 8 entidades: 15 años en Baja California y Estado de México; 20 años en Chiapas; Chihuahua, Distrito Federal; Guerrero; Sonora y Veracruz. En Oaxaca es igual al Código Federal y en Morelos es de 30 años de prisión.

Tres estados tienen, además de la sanción privativa de la libertad, sanción pecuniaria: Veracruz con hasta 100 días de multa, Estado de México con 250 a 375 días de multa, y Morelos con su misma tendencia a mayor sanción con 500 a 10,000 días de multa.

Todas las entidades coinciden en agravar y calificar el homicidio cuando se comete con premeditación, alevosía, ventaja o traición. Salvo el Distrito Federal, que no incluye premeditación, y Oaxaca que no incluye ventaja.

Algunas entidades incluyen otras acciones en el homicidio calificado:

- Chiapas, Sonora y Veracruz incluyen en el homicidio calificado el contagio doloso de enfermedad venérea o mal grave y transmisible.
- Baja California y Chihuahua califican el homicidio cuando se comente en contra de agentes en funciones de corporaciones de seguridad pública, o de empresas privadas como el traslado de valores.
- Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Sonora y Veracruz califican el homicidio cuando hay retribución dada o promesa de ella.
- Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Sonora y Veracruz califican el homicidio cuando se emplea o se hace con saña, tormento, crueldad, motivos depravados, brutal ferocidad, asfixia o tortura.
- Respecto a la ventaja, cuatro entidades hacen acotaciones de sexo y edad. Chiapas y Guerrero establecen que cuando el activo sea un hombre y el pasivo una mujer, notoriamente superior en fuerza o destreza o capa-





cidad intelectual, de aquel respecto a ésta, será considerado homicidio calificado. Chiapas agrega que el pasivo sea un niño, niña o adolescente, independientemente de su condición física.

- ▷ Veracruz incorpora como homicidio calificado por ventaja, que la víctima tenga menor fuerza física y sea mujer, niño, adultos mayores o personas con capacidades diferentes.
- ▷ La calificación del homicidio cuando se realiza intencionalmente 'a propósito' de una violación, robo o secuestro, o cuando se haya cometido en casa habitación introduciéndose en ella de manera furtiva, por engaño o violencia o sin permiso se considera en Chiapas, Morelos y Sonora, al igual que en el Federal.

Para el homicidio calificado la pena mínima en el Código Federal es de 30 años de prisión. Siete entidades tienen una sanción mínima menor a la federal: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, Sonora y Veracruz asignan 20 años; Chiapas 25 años. Oaxaca tiene una mínima igual al federal. Y dos estados: Guerrero con 30 años y Morelos con 40 tienen una mínima de homicidio calificado más alta que en el Código Federal.

La sanción máxima por homicidio calificado en el Código Federal es de 60 años. Oaxaca tiene la sanción más baja con 40 años. Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero y Sonora asignan 50 años como máximo. Estado de México, Morelos y Veracruz tienen las sanciones más altas, con 70 años de prisión.

También el Estado de México, Morelos y Veracruz imponen una sanción pecuniaria: el primero de 700 a 5,000 días de multa; el segundo de 1,000 a 20,000 días de multa, y el tercero hasta 1,000 días de multa.

En Chihuahua es un agravante ocultar, trasladar, destruir, mutilar o sepultar el cadáver o sus restos, o que dificulten identificación o investigación de autoridad.

Es agravante en Baja California, Chiapas, Guerrero y Veracruz cuando el homicidio se cometa en lugar concurrido por personas ajenas a los hechos y pudieren resultar heridas o muertas.

Respecto al homicidio en contra de una persona con la que se tiene relación de parentesco o de conyugalidad, y se conoce, en todas las entidades es una agravante. De hecho los contenidos de la traición implican en este tipo de homicidio la calificación de grave, sin embargo en cada estado se califica distinto.

En Baja California, Estado de México, Oaxaca y Sonora lo consideran un homicidio calificado. En Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Veracruz es una agravante del homicidio simple pero tiene una pena menor al homicidio calificado. De ellos, Chiapas y Distrito Federal explicitan que se aplicarán las reglas comunes de agravantes y atenuantes; y este último incluye en la pena la pérdida de derechos sucesorios.

Dos estados contemplan el delito de parricidio: Oaxaca y Chihuahua. El primero sólo contra los ascendientes consanguíneos y en el segundo es ascen-



dientes o descendientes consanguíneos o civiles. En Baja California se distingue para la sanción entre parentesco consanguíneo y no consanguíneo, para este último la sanción es mayor que homicidio simple, pero menor al cometido contra pariente consanguíneo.

En Chihuahua, se realizó en el 2003 una reforma en la que se agrava el homicidio cuando se tiene lazo de conyugalidad, ya sea matrimonio o concubinato. Este homicidio, si se comete con alguna de las circunstancias de calificación, o bajo el influjo de estupefacientes, la sanción será aún más alta que el homicidio calificado: de 30 a 60 años. En la misma fecha se reformó el Código en el sentido de que iguales sanciones se aplicarán si la víctima es de sexo femenino.

Salvo Sonora, todas las entidades contemplan atenuantes por riña, distinguiendo entre quien provoca la riña y quien fue provocado. En el caso de la persona que provoca la riña, la pena máxima se establece en Baja California, de 6 a 12 años de prisión y en el caso de la persona que es provocada, la pena mínima se establece de 1 a 7 años de prisión en Oaxaca.

El duelo que se contempla en el Código Federal, sólo se retoma en el Estado de México, con una sanción menor que la riña. También es el único que contempla como atenuante del homicidio el cometerlo como vindicación de ofensa a él o a familiares.

Es atenuante del homicidio simple cuando éste es cometido por dos o más personas, sin acuerdo previo y no se puede identificar quién es el responsable directo. Esto lo contemplan Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Sonora y Veracruz.

La emoción violenta se contempla en el Estado de México, el Distrito Federal y Morelos que penalizan con un tercio o un cuarto de la pena. Una figura semejante es el homicidio cuando se sorprende al cónyuge en infidelidad sexual o en el acto carnal; esta atenuante la contemplan Baja California, Chiapas, Chihuahua y Oaxaca con sanciones mucho menores que la riña: de 3 a 8 años de prisión; 2 a 8 años de prisión; 2 a 5 años de prisión; o 2 terceras partes de la pena aplicable, respectivamente.

Con sanción similar también se atenúa en Baja California, Chiapas y Oaxaca el homicidio al sorprender a alguien en corrupción sexual con una persona bajo su potestad. En el caso de Oaxaca, esta atenuante tiene como sujeto pasivo, específicamente, a una mujer menor de edad o bajo patria potestad; y la pena por cometer homicidio contra quien está cometiendo corrupción sexual con una mujer en estas condiciones será de 3 días a 3 años de prisión.

También es atenuante el hecho de causar la muerte a petición expresa de la víctima, y sin duda de esa petición, en el Estado de México, Distrito Federal, Morelos y Veracruz. Su sanción más baja es de 2 a 5 años en el segundo y cuarto estados.

Con sanción menor que el homicidio simple, pero agravado respecto al homicidio culposo, en el Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Veracruz se sanciona si se comete por agente en vehículo de tránsito público o escolar, más la





suspensión de sus derechos como servidor y conductor. Igual sanción si se conduce en estado de ebriedad o de otras sustancias con efectos similares. Guerrero tiene un catálogo muy preciso de sanciones de homicidio culposo por tránsito de vehículos. Se agravará si el homicidio culposo en vehículo de motor recae sobre familiares estando bajo bebidas embriagantes o similares.

Veracruz contempla no proceder por homicidio en contra de quien, a petición del cónyuge, ascendiente, descendiente, concubina, concubinario, adoptado, adoptante o hermano del paciente, con muerte cerebral comprobada, prescindida de los medios artificiales que lo mantengan con vida.

En todos los casos de homicidio, si los jueces lo consideran conveniente, además de las sanciones descritas pueden declarar a los reos sujetos a vigilancia de la policía o prohibirles ir a determinado lugar o residir en él. Esto lo contemplan Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz.

Infanticidio

El infanticidio es un delito que se contenía en el Código Penal Federal y se derogó para asimilarlo al supuesto del homicidio en razón del parentesco. En igual situación están los códigos de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Sonora y Veracruz en donde no se hace ninguna referencia al infanticidio o sus elementos.

En las otras cinco entidades sí contemplan este delito, ya sea de manera autónoma como en Baja California y Oaxaca, o incorporado en las atenuantes del delito de homicidio como en el Estado de México, Distrito Federal y Morelos.

Como referente para el análisis se toma el delito de infanticidio definido en el Código Penal de Baja California en el que se definen como sus elementos centrales: una madre que por móviles de honor prive de la vida a su descendiente dentro de las 72 horas de su nacimiento. Siempre que concurren las siguientes circunstancias:

1. Que la mujer no tenga mala fama;
2. Que haya ocultado su embarazo;
3. Que el nacimiento del infante haya sido oculto y que no se hubiere inscrito en el Registro Civil;
4. Que el infante no sea legítimo.

Si en este delito tuviere participación un médico cirujano, comadrona o partera, además de la pena privativa que corresponda, se le suspenderá de uno a tres años en el ejercicio de su profesión.

La pena en el estado de Baja California es de 3 a 10 años de prisión para la mujer. La pena para quien participa, es, además de la prisión correspondiente a su participación, la suspensión de 1 a 2 años del ejercicio de la profesión.

En Oaxaca, el sujeto activo puede ser cualquier ascendiente interno consanguíneo, y la sanción varía si es la madre u otra persona. En el Distrito Federal y en Morelos no se especifican las circunstancias sino que de manera general se tomarán en cuenta las circunstancias del embarazo, las condiciones personales y los móviles de la conducta.



La punibilidad varía proporcionalmente a la media de homicidio simple de cada entidad. En todas es una atenuante, casi igual que en las atenuantes por homicidio en emoción violenta o contra quien se sorprende corrompiendo sexualmente a alguien bajo su potestad. El Estado de México, además, impone una sanción pecuniaria de 75 a 125 días multa.

Aborto (Artículo 329 al 334 del Código Penal Federal)

La definición del aborto en el Código Penal Federal es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.

Para la punición se distinguen dos tipos de sujeto activo, uno es la mujer embarazada a quien en este Código se nombra como madre; y segundo, cualquier otro sujeto, señalando explícitamente a agentes del sector salud.

Respecto a la mujer embarazada, el Código Penal Federal contempla como sanción referente para la mujer que aborta voluntariamente, de 6 meses a un año de prisión; esto en el caso de que concurren tres circunstancias:

1. Que la mujer no tenga mala fama;
2. Que haya ocultado su embarazo;
3. Que el infante sea fruto de una unión ilegítima.

Si la mujer no reúne estas circunstancias, la sanción será más grave, de uno a cinco años de prisión.

Son excluyentes de responsabilidad para la mujer, la imprudencia de la mujer embarazada o cuando el embarazo sea resultado de una violación.

En el caso de que el sujeto activo sea otra persona distinta a la mujer embarazada, el Código Penal Federal distingue entre cualquier persona y el caso de los médicos o personal de salud que atienda. En cualquier caso, la punibilidad de referencia implica el supuesto de que se haga abortar a una mujer con su consentimiento de uno a tres años de prisión.

Son agravantes del aborto, que éste se realice en contra de la voluntad de la mujer embarazada, y la pena será de 3 a 6 años de prisión. En caso de que se realice el aborto con violencia física o moral en contra de la mujer embarazada, la pena es de 6 a 8 años de prisión. Finalmente, en el caso de que quien realice el aborto sea un médico, cirujano, comadrón o partera, además de las sanciones ya establecidas en el tipo, se le suspenderá de dos a cinco años en el ejercicio de su profesión.

Son excluyentes de responsabilidad penal, en el caso de los médicos, si a su juicio, de no provocarse el aborto la mujer embarazada o el producto corren peligro de muerte. Se sugiere que la decisión del médico sea consultada con otro médico, siempre que fuere posible y no sea peligrosa la demora. Además de la imprudencia de la mujer embarazada, o cuando el embarazo sea resultado de una violación.

Análisis comparado

Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero y Oaxaca lo definen como la muerte del producto de la concepción en cualquier





momento del embarazo; tres, como la muerte del producto en embarazo, y Veracruz lo define como la interrupción del embarazo en cualquier etapa.

Todas las entidades distinguen dos tipos de sujeto activo: la mujer embarazada y cualquier otro sujeto que practique el aborto, señalando de manera explícita a agentes del sector salud.

Respecto a la mujer embarazada, todos los estados las penalizan en una media de 1 a 3 años de prisión. Sonora es el más severo: de 1 a 6 años de prisión, y Veracruz el menos severo, de 6 meses a 4 años de prisión. El Estado de México, Sonora y Veracruz, además, imponen una sanción pecuniaria de hasta 200 días de multa.

El Estado de México, Guerrero y Oaxaca contemplan atenuantes para la mujer que aborta. El primero, por motivo de ocultar deshonor, y Oaxaca tiene los mismos elementos que el Código Federal. Guerrero describe criterios⁹¹ que el juez podrá tomar como referentes para atenuar la sanción hasta en una tercera parte.

En el caso de que el aborto lo practique una persona distinta a la mujer embarazada, todos los estados hacen una referencia explícita a personal de salud, ya sean médicos, partera, enfermera, comadronas o auxiliares; esta mención explícita implica que además de la sanción privativa de la libertad, se les sancionará con destitución del ejercicio de su profesión por un período promedio de 2 a 5 años, salvo Chiapas que no destituye ni suspende a los agentes de salud.

La punibilidad que imponen cuando lo practican con consentimiento de la mujer es en todos los estados similar a la que se impone a la mujer embarazada, y los mismos estados ya mencionados imponen sanción pecuniaria.

Respecto a las agravantes, todos los estados coinciden en agravar la pena si es cometida sin el consentimiento de la mujer embarazada; también, si es cometida con violencia física o moral. En el caso de ser sin consentimiento, el estado que mayor pena impone es el Distrito Federal, de 5 a 8 años de prisión; y los que imponen menor pena son Chiapas y Chihuahua, de 3 a 6 años de prisión. Respecto al aborto con violencia es Veracruz el que más lo sanciona: de 6 a 15 años con multa de hasta 150 días.

Veracruz incluye también punición a quien durante el embarazo causare al producto de la concepción lesiones que perjudiquen su normal desarrollo; se le impondrán de 6 meses a 4 años de prisión y multa hasta de cincuenta días de salario. No se sancionarán las lesiones al producto de la concepción cuando se causen por imprevisión de la mujer embarazada.

⁹¹ Tratándose de la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar, el juez podrá aplicar hasta en una tercera parte de pena prevista en el artículo anterior, cuando sea equitativo hacerlo considerando lo dispuesto en el artículo 56 y específicamente, en su caso, el estado de salud de la madre, su instrucción y condiciones personales, las circunstancias en que se produjo la concepción, el tiempo que hubiese durado el embarazo, el desarrollo y características del producto, el consentimiento otorgado por el otro progenitor, cuando éste viva con la madre y cumpla las obligaciones inherentes a la unión, y en general, todos los elementos conducentes a resolver equitativamente el caso de que se trate.



En las entidades investigadas, todas contemplan excluyentes de responsabilidad en el delito de aborto. Coinciden en que la imprudencia de la mujer o aborto culposo,⁹² el embarazo producto de una violación y el peligro para la salud o de vida de la mujer son excluyentes de responsabilidad. Salvo para Morelos y Sonora, las entidades incluyen las alteraciones congénitas o genéticas del producto que resulten en daños graves. Vinculado a la violación, cinco estados: Baja California, Chihuahua, Guerrero, Morelos y Veracruz contemplan la interrupción de un embarazo realizado sin consentimiento de la mujer por medio de inseminación artificial.

Lesiones (Artículo 288 al 301 del Código Penal Federal)

En el Código Penal Federal se entienden las lesiones como toda alteración en la salud y cualquier daño que deje huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa.

En este delito, de acuerdo con la variedad del daño, la gravedad de las lesiones y el tiempo de curación, se establecen diversos supuestos y punibilidades.

Si no ponen en peligro la vida, y tardan menos de 15 días en sanar, la sanción es de 3 a 8 meses de prisión o de 30 a 50 días de multa; o ambas sanciones si el juez así lo determina. Si no ponen en peligro la vida, y las lesiones tardan en sanar más de 15 días, la sanción es de 4 meses a 2 años de prisión y 60 a 260 días de multa. En estos dos supuestos, el delito se persigue de querrela, salvo en los casos en que sean cometidos por personas que ejerciendo la patria potestad o la tutela infieran lesiones a los menores o pupilos bajo su guarda.

Los otros supuestos tienen los siguientes elementos:

1. Si la lesión deja al ofendido cicatriz en la cara perpetuamente notable, la sanción es de 2 a 5 años y multa de 100 a 300 pesos.
2. Si la lesión perturba para siempre la vista, o disminuye la facultad de oír, entorpeza o debilita permanentemente una mano, un pie, brazo, pierna, o cualquier otro órgano, el uso de la palabra o alguna de las facultades mentales, la sanción será de 3 a 5 años y 300 a 500 días de multa.
3. Si de la lesión resulta una enfermedad segura o probablemente incurable, la inutilización completa o la pérdida de un ojo, un brazo, una mano, una pierna, un pie o de cualquier órgano; cuando quede perjudicada para siempre, cualquier función orgánica o cuando el ofendido quede sordo, impotente o con deformidad incorregible la sanción será de 5 a 8 años de prisión.
4. Si de la lesión resulta la incapacidad permanente para trabajar, enajenación mental, la pérdida de la vista o del habla o de las funciones sexuales, la sanción será de 6 a 10 años.
5. Si las lesiones ponen en peligro la vida, la sanción será de 3 a 6 años, además de las sanciones que correspondan por los resultados de lesiones antes mencionados.

⁹² Chiapas no menciona expresamente la excluyente de responsabilidad por aborto culposo.





6. En los casos en que las lesiones sean causadas por un animal bravío, será responsable el que con esa intención lo azuce o lo suelte o haga esto último por descuido.

Son agravantes de las lesiones cuando son lesiones calificadas, entendiéndose que la lesión es calificada cuando se comete con premeditación, con alevosía, con ventaja o a traición,⁹³ se aumentará la sanción hasta el doble de la que corresponde por la lesión simple causada.

En caso de que el juez lo considere conveniente, además de las sanciones anteriores, el juez puede declarar a los reos sujetos a vigilancia de la policía o prohibirles ir a determinado lugar, municipio o estado o residir en él.

También se agravará la sanción hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo si la víctima fuere alguno de los parientes contemplados en el delito de violencia familiar,⁹⁴ siempre y cuando habiten en el mismo domicilio, salvo que también se tipifique el delito de violencia familiar. Cuando personas que ejerciendo la patria potestad o la tutela infieran lesiones a los menores o pupilos bajo su guarda, además de las sanciones correspondientes el juez podrá imponer la suspensión o privación en el ejercicio de los derechos de patria potestad o tutela.

Si se cometen por emoción violenta en circunstancias que atenúen su culpabilidad, se disminuye la pena hasta en una tercera parte. En caso de riña o duelo, las penas podrán disminuirse hasta la mitad o hasta cinco sextos, según se trate del provocado o provocador.

Son excluyentes de responsabilidad de las lesiones, cuando se cometan culposamente.

En el caso de que sean culposas las lesiones en agravio de un ascendiente o descendiente consanguíneo en línea recta, hermano, cónyuge, concubino, adoptante o adoptado, excepto que el autor se encuentre bajo el efecto de bebidas embriagantes, estupefacientes o psicotrópicos sin que medie prescripción médica, o bien que no auxilie a la víctima.

Análisis comparado

Las legislaciones en todo el universo estudiado contemplan la misma definición, a veces más explícita en unos que en otros, de lesiones como un daño a la salud, por cualquier medio, y distinguen entre lesiones simples y calificadas. También distinguen las lesiones de acuerdo con el resultado del daño, la gra-

⁹³ Al igual que las calificativas del homicidio. De hecho, en todos los estados se contemplan reglas comunes para el homicidio y las lesiones que incluyen las calificativas y atenuantes principales.

⁹⁴ Cónyuge, concubina o concubinario, pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado; pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado, que habite en la misma casa de la víctima. Persona con la que se encuentre unida fuera de matrimonio; de los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado de esa persona, o de cualquier otra persona que esté sujeta a la custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en la misma casa.



vedad de las lesiones y el tiempo de curación, por lo que se establecen diversos supuestos y sanciones diferenciadas.

Respecto a la punibilidad se distinguen entre lesiones que ponen en peligro la vida y las que no. De éstas últimas se distinguen por el tiempo de curación, entre las que tardan menos de 15 días en sanar y más de 15 días en sanar —sólo Morelos incluye también hasta 30 días en sanar. Ambos tipos de lesiones se persiguen por querrela de la persona ofendida, salvo en Morelos y Sonora donde las que tardan más de 15 días en sanar, y son dolosas, se persiguen de oficio.

En el Distrito Federal las lesiones que tardan menos de quince días en sanar sólo se penalizan con días de multa de 30 a 90 días. En Baja California y Morelos se pena también con días de trabajo a favor de la comunidad. En Chihuahua es, o privación de libertad, o multa.

En el resto de las entidades los tipos de lesiones combinan la pena privativa de la libertad y la multa. Conforme aumenta la gravedad de la lesión aumentan las sanciones, salvo en el Distrito Federal donde, a partir de las lesiones que tardan más de quince días en sanar, son sanciones exclusivamente privativas de la libertad. En Guerrero y Oaxaca cuando ponen en peligro la vida o causan daños incurables o que inutilizan órganos no se incluye multa, sólo privación de la libertad.

Sonora incluye como lesiones el contagio de enfermedades por quien, sabiéndose afectado de enfermedad venérea en período contagioso, o de algún otro mal grave y fácilmente transmisible, tenga relaciones sexuales, amamante, o de cualquier otra manera directa, ponga en peligro de contagio a otro. La sanción será de multa y reclusión en establecimiento adecuado por el tiempo necesario, hasta obtener su curación o inocuidad. Y si la enfermedad padecida fuera incurable, se impondrá una sanción similar a la de las lesiones que dejan cicatriz en la cara de manera perpetua. Estas lesiones se perseguirán por querrela cuando el hecho ocurriere en matrimonio, promesa de matrimonio o concubinato. En el caso de menores, se sancionará a los responsables de su custodia si los entregan así a una nodriza a que los amamante. Si el contagio llega a consumarse, la sanción será en los términos de las lesiones u homicidio.

Las lesiones causadas por animal bravío se contemplan en Baja California, Morelos, Oaxaca y Veracruz, de manera similar al Código Federal. En el caso de lesiones cometidas por dos o más personas, sin acuerdo previo y que no se puede identificar quién es el responsable directo se contemplan como atenuantes, de manera similar al Código Federal, en Chihuahua, Estado de México, Sonora y Veracruz. Las lesiones en riña se incluyen en Baja California, Estado de México, Distrito Federal, Morelos y Oaxaca como atenuantes, distinguiendo entre quien provoca la riña y quien fue provocado.

El Estado de México también atenúa la punibilidad de las lesiones en duelo y cometerlas como vindicación de ofensa a él o a familiares. El Estado de México, el Distrito Federal y Morelos, al igual que para el homicidio, atenúan las sanciones de lesiones cuando son cometidas por emoción violenta. En Baja





California, Chiapas, Chihuahua y Oaxaca se contemplan las mismas atenuantes que en el homicidio respecto a las lesiones causadas cuando se sorprende al cónyuge en infidelidad sexual o en el acto carnal, y en Baja California, Chiapas y Oaxaca cuando se cometen al sorprender a alguien en corrupción sexual con una persona bajo su potestad.

Las lesiones culposas causadas por vehículos de transporte en general se persiguen por querrela y de acuerdo con las modalidades ya descritas en las lesiones y en las reglas comunes con el delito de homicidio. Sin embargo, en el Distrito Federal se persiguen de oficio aunque sean culposas y en todos se persiguen de oficio cuando se cometen en estado de ebriedad o semejante, abandonen a la víctima o presten servicio público.

Son agravantes de las lesiones, de acuerdo con las sanciones establecidas por los daños, cuando son cometidas con las calificaciones establecidas en las reglas comunes de lesiones y homicidio calificado que incluyen la premeditación, la alevosía, la ventaja o la traición. El Estado de México agrega el hecho de que se realicen con arma de fuego o arma prohibida.

El hecho de que las lesiones dolosas se cometan, a sabiendas de la relación, contra parientes o menores de edad que se tienen bajo tutela o custodia, en todos los estados agrava la pena, salvo para Oaxaca que sólo lo incluye para personas bajo tutela. Esta agravante es sobre la pena correspondiente a una lesión calificada, pues de acuerdo con las reglas establecidas una lesión es cometida por traición cuando se realiza violando la fe o seguridad expresamente prometida a la víctima o que de manera tácita debe esperar de aquél por relación de parentesco, gratitud, amistad u otra relación de confianza. La tendencia es a aumentar la sanción en una mitad. Chihuahua y Sonora aumentan la sanción hasta en un tercio y el Estado de México establece un aumento determinado de entre 6 meses hasta dos años más de prisión. Morelos incluye la pérdida de derechos sucesorios.

El Código Federal incluye esta agravante, no sólo para parientes sino también para personas que habiten el mismo domicilio, salvo que se tipifique el delito de violencia familiar. Situación similar la contiene el Código de Chiapas que lo asume para las personas que habitan el mismo domicilio

Respecto a las lesiones dolosas contra menor de edad, incapaces o pupilos sujetos a patria potestad, tutela o custodia, las penas se agravan si se cometen además con crueldad y frecuencia, en una tendencia media, de hasta una mitad más.

Baja California, Chiapas y Guerrero incluyen en estas agravantes a personas adultas mayores y, en particular, el primero agrava más cuando sean personas menores de 12 años o mayores de 60. Baja California, Chiapas, Estado de México, Distrito Federal, y Oaxaca agravan la sanción suspendiendo los derechos de patria potestad, tutela o guarda; Morelos incluye los derechos sucesorios. Oaxaca impone también medidas, como tratamiento psicoterapéutico y Chiapas orientación educativa sobre los derechos, bienestar y desarrollo de estas personas.



Sonora es el único estado de la muestra que todavía prevé lesiones inferidas bajo el derecho de corrección, que si son menores de 15 días en sanar no serán punibles, siempre que el autor no abusare de ese derecho corrigiendo con crueldad o con innecesaria frecuencia. Cualquier otro tipo de lesiones sí se perseguirá de oficio, podrá aumentar la penalidad y suspenderse la patria potestad o tutela. Chiapas también lo menciona explícitamente pero en sentido inverso, pues establece que a quien infiera lesiones bajo ese argumento se le agravará la sanción.

En otro sentido, Oaxaca es el único estado que menciona explícitamente que se sanciona el alterar la salud mental o emocional de las personas a su cargo.

Las lesiones que tardan menos de quince días en sanar o que no causen resultados graves de los ya descritos, se perseguirán por querrela de parte. En el caso de que sean lesiones culposas en accidentes de tránsito también será por querrela, salvo que sean cometidas por encontrarse en estado de ebriedad o efectos similares, y/o se abandone a la víctima. Esto último aunque se tenga relación de parentesco.

En Chihuahua no se persigue el delito de lesiones culposas si se otorga el perdón por parte del ofendido, en tanto no sean las excepciones ya mencionadas.

Al igual que en el homicidio, si los jueces lo consideran conveniente, además de las penas señaladas pueden declarar a los reos sujetos a vigilancia de la policía o prohibirles ir a determinado lugar o residir en él. Esto lo contempla Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz.

2.2.3.1. *Violencia Sexual*

Violación (Artículos 265 y 266 bis del Código Penal Federal)

Su elemento central es el que se realice, por medio de la violencia física o moral, cópula con persona de cualquier sexo. Se entiende por cópula, la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal, anal u oral.

La pena que se impone por la violación es de ocho a catorce años de prisión.

Se equipara a la violación al que introduzca por vía vaginal o anal cualquier elemento o instrumento distinto al miembro viril, por medio de la violencia física o moral, sea cual fuere el sexo del ofendido.

También se equipara a la violación, cuando, aún sin ejercer violencia, se cometa con persona menor de doce años de edad; con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; y si a estos mismos sujetos se les introduce, por vía anal o vaginal, cualquier elemento o instrumento distinto del miembro viril aún sin violencia y con fines lascivos.





Son agravantes hasta en una mitad, del mínimo y del máximo:

- ▷ Si se ejerciera violencia física o moral;
- ▷ Si se comete con intervención directa o inmediata de dos o más personas;
- ▷ Si lo comete un ascendiente contra su descendiente, éste contra aquél, el hermano contra su colateral, el tutor contra su pupilo, o por el padrastro o amasío de la madre del ofendido en contra del hijastro. Además de la pena de prisión, el culpable perderá la patria potestad o la tutela, en caso de que la ejerciere sobre la víctima;
- ▷ Si lo comete quien desempeñe un cargo o empleo público, o ejerza su profesión utilizando los medios o circunstancias que ellos le proporcionen. Además de la pena de prisión, el condenado será destituido del cargo o empleo o suspendido por el término de cinco años en el ejercicio de dicha profesión;
- ▷ Si lo comete la persona que tiene al ofendido bajo su custodia, guarda o educación o aproveche la confianza en él depositada.

Se perseguirá por querrela el delito de violación si la víctima fuera la esposa o concubina.

Análisis comparado

La violación se comete ya sea por violencia física o moral; y la cópula se define, en todas las legislaciones analizadas, como la introducción total o parcial del miembro viril por vía vaginal, anal u oral.

Igualmente se equipara la introducción por esa vía de cualquier otro objeto. En el caso de Morelos se agrega la introducción de uno o más dedos. También se equipara la violación cuando es cometida, aún sin violencia, contra una persona menor de 12 años o incapaz, o persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o que, por cualquier causa, no pueda resistirlo. Respecto a la edad sólo varían el Estado de México con menor de 15 años; Baja California, Chihuahua y Veracruz con menor de 14 años.

El estado que tiene la pena más alta es Morelos, con prisión de 20 a 25 años. La más baja la contemplan Baja California y Chihuahua de 4 a 12 años de prisión. Baja California, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero y Oaxaca además de la prisión incluyen en la pena multa como mínimo de 60 días, y la pena más alta es en el Estado de México con 2 mil días de multa.

Son agravantes, en todas las entidades, el que se cometa con violencia contra persona menor de 12 años --o las excepciones ya mencionadas--; se cometa por dos o más personas; lo cometa un familiar; o lo cometa persona con autoridad, encargada de la custodia o educación, así como el aprovechar la confianza que tiene con la víctima o los medios o circunstancias que la profesión le proporciona al activo. Chiapas y el Distrito Federal incluyen como agravante que se cometa en un vehículo o en un lugar aislado.

En el caso de los familiares o quienes tengan custodia, además de la pena privativa de la libertad y la multa, en su caso, se sancionará con la pérdida de la



patria potestad o tutela. En Baja California, Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz, se incluye la pérdida del derecho a heredar.

Cuando es cometido por servidores públicos, en Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero y Veracruz, la pena se agrava y, además, se les destituye del cargo o empleo. Igual agravante tendrán quienes aprovechan su cargo, empleo o profesión para cometer el delito.

El Estado de México incluye como agravante la muerte por violación, con una pena de 40 a 70 años, que es la misma pena que el homicidio calificado.

Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz contemplan expresamente la violación entre cónyuges o concubenarios, y salvo en Chiapas, se establece como requisito para su persecución la denuncia por querrela.

También como atenuante, Veracruz contempla el que se tenga cópula con persona mayor de doce y menor de catorce años de edad con su consentimiento, y el responsable sea menor de veintiún años y contraiga matrimonio con la persona ofendida, previa autorización de sus padres o de quien deba otorgarla; la pena será de dos a ocho años de prisión y multa hasta de cien días de salario mínimo.

Como reparación del daño, en el caso de que la mujer quede embarazada y nazca una hija o hijo, Baja California, Chiapas y el Distrito Federal contemplan el pago de alimentos para la mujer y la descendencia.

Rapto (Artículo 365 bis del Código Penal Federal)

En el Código Penal Federal este delito no se denomina como rapto, pero contiene elementos fundamentales que lo equiparan al rapto. Se encuentra dentro del título de delitos sobre la privación ilegal de la libertad y de otras garantías.

Su elemento principal es privar ilegalmente a otro de su libertad con el propósito de realizar un acto sexual.

La pena es de uno a cinco años de prisión y sólo se perseguirá por querrela de la persona ofendida.

Es atenuante, además de la querrela, si el autor del delito restituye la libertad a la víctima sin haber practicado el acto sexual, dentro de los tres días siguientes: la pena será de un mes a dos años de prisión.

Análisis comparado

Salvo Oaxaca, las legislaciones en las entidades investigadas contemplan un delito específico que refiere a sustraer, retener por medio de la violencia física, moral o engaño —Chiapas y Chihuahua agregan por seducción—, sin el consentimiento de la persona, con el objetivo de satisfacer deseos eróticos o sexuales. Y salvo Chihuahua y el Distrito Federal los demás estados que contemplan el rapto incluyen entre sus fines el matrimonio.

Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos y Veracruz incorporan este delito en el título de los delitos contra la libertad, es decir en el mismo título que el secuestro. Chiapas, Chihuahua y Sonora lo incluyen en el título sobre los delitos contra la libertad sexual.





El Distrito Federal y Guerrero, al igual que el Código Federal, no tiene el nombre preciso de rapto, sino que hace referencia a la privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales.

Chihuahua, Sonora y Veracruz especifican como requisito del sujeto pasivo o víctima, el de ser mujer.

El mínimo de la pena está entre 6 meses y un año de prisión. Los máximos están entre 5 y 6 años de prisión. Chihuahua, Estado de México, Sonora y Veracruz incluyen como pena días de multa que van de 30 a 200 días.

En todas las legislaciones locales este delito se persigue por querrela de la parte ofendida o por sus representantes. En Morelos y Sonora, en el caso de que sea una mujer casada, también puede interponer la querrela su esposo.

En Chiapas, el Estado de México y Sonora se presume seducción, engaño o violencia cuando la víctima es menor de 16 años. En Veracruz si la víctima es menor de 16 años, o incapaz, la pena es de 2 a 8 años de prisión; en Baja California si es menor de 14 años, y en Morelos si es menor de 12; en Guerrero si es menor de 14 años la pena es de 4 a 7 años, y si se emplea violencia se agrava hasta en una mitad. En Chihuahua esta agravante se contempla para mujer menor de 14 años “no madura para disponer de patrimonio sexual”⁹⁵ o si la víctima es incapaz.

En el caso de Veracruz si la mujer es mayor de 16 años sólo se sancionará si el rapto fue con violencia, y en Chihuahua será a partir de los 18 años.

Al igual que el Código Federal, el Distrito Federal contempla atenuantes: si se libera a la persona en 24 horas sin consumir el acto, la pena es de 3 meses a 3 años, y sólo por querrela. En Guerrero si el activo se desiste y coloca⁹⁶ a la agraviada en un lugar seguro, sin haber realizado la cópula, la pena se puede disminuir hasta la mitad.

Es excluyente de responsabilidad si la víctima se casa con el delincuente en Baja California, Chiapas, Estado de México y Sonora, salvo que el matrimonio sea nulo, inexistente o ilegal. En Chiapas y Sonora se tiene como excepción que se haya cometido otro delito o que sea perseguible de oficio.

Estupro (Artículo 262 y 263 del Código Penal Federal)

Este delito tiene como elemento central la cópula con persona mayor de doce años y menor de dieciocho, obteniendo su consentimiento por medio de engaño.

La pena por este delito será de tres meses a cuatro años de prisión, y sólo se perseguirá por queja del ofendido o de sus representantes.

Análisis comparado

El estupro según todas las entidades lo contemplan, es un delito en el que a una persona, principalmente mujer, adolescente, se le lleva, a través del engaño, a tener cópula.

⁹⁵ Artículo 250 del Código Penal de Chihuahua.

⁹⁶ Artículo 132 del Código Penal de Guerrero.



Respecto al sujeto pasivo o víctima varios estados contemplan requisitos para que se proceda a su persecución. Para Baja California, Estado de México, Sonora y Veracruz, es preciso que el sujeto pasivo sea mujer. Los mismos estados requieren que sea una mujer honesta, y los dos primeros adicionan que sea casta. Chihuahua hace referencia a que el delito se comete aprovechándose de la inexperiencia sexual de la víctima, por lo que requiere que se cumpla con ese requisito.

Si bien en todos es una persona adolescente, menor de 18 años, varía el límite inferior de la edad. Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Oaxaca lo contemplan a partir de los 12 años. En Baja California, Chihuahua y Veracruz es a partir de los 14 años y el Estado de México a los 15 años. Oaxaca presume, cuando se trata de menores de 15 años, la seducción y el engaño.

Mención particular implica Sonora, pues considera que este delito se puede cometer contra mujer menor de 18 años. Por los elementos del delito y su vinculación con otros delitos del mismo título, que en este estado se titula de los delitos sexuales, genera una laguna y contradicción importante, pues al mismo tiempo que considera que toda persona menor de 12 años aunque se actúe sin violencia, el tener cópula con ella se considera violación, al no poner límite inferior de edad en el estupro, abre la posibilidad de que se considere como estupro la violación contra mujeres menores de edad atenuando la pena.

El estupro comparte con el delito de violación el que el acto central es la cópula. Si la cópula, aún con consentimiento, cometida en contra de una persona menor de 12 años se equipara a la violación, en el caso de las mujeres adolescentes, si se obtiene el consentimiento a través del engaño, no se equipara a la violación, sino que se sanciona de una manera atenuada. Así, el delito de estupro es una atenuante de la violación.

La pena menor la tiene Sonora que implica una pena privativa de la libertad de 3 meses a 3 años, además de multa entre 10 a 150 días. La más alta la tiene Morelos con una pena de prisión de 5 a 10 años. Distrito Federal, Estado de México y Veracruz tienen como prisión de 6 meses a 4 años; Chihuahua de 1 a 4 años; Guerrero de 1 a 6 años; Baja California de 2 a 6 años; Chiapas y Oaxaca de 3 a 7 años. Salvo Distrito Federal y Morelos todos incluyen multa.

En todos los casos el delito se persigue por querrela de la persona ofendida o por su legítimo representante.

Dos estados contemplan agravantes en la pena. Baja California cuando aumenta en una mitad si el estuprador está impedido legalmente para contraer matrimonio. Morelos agrava la prisión de 6 a 12 años si el sujeto activo convive con el pasivo con motivo de su familiaridad, de su actividad docente, como autoridad o empleado administrativo en algún centro educativo o institución de asistencia social y, en el caso de que preste sus servicios en una institución pública, además se le destituirá e inhabilitará del cargo por un término igual a la pena de prisión impuesta. Además obliga a las autoridades educativas de los centros escolares y del Gobierno relacionadas con la materia, que tengan conocimiento de





la comisión de este ilícito en contra de los educandos, e inmediatamente, hacerlo del conocimiento de sus padres o de sus representantes legítimos.

Como reparación del daño, Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Oaxaca y Sonora obligan al pago de alimentos para la mujer y su descendencia en el caso de que existiera como resultado de la cópula del estupro. Sonora incluye además la reparación del daño material y moral.

En la mitad de los estados investigados cesará toda acción penal y se extinguirá la pena si el delincuente se casa con la ofendida. En tres estados coincide con el requisito de que la víctima sea mujer: Baja California, Estado de México y Sonora. Los otros dos son Chiapas y Guerrero.

Es necesario acotar que, respecto a la edad mínima que se especifica para la víctima, Chiapas y Guerrero están autorizando el matrimonio de niñas de 12 años; Baja California de niñas de 14 años y el Estado de México de 15 años. Sonora vuelve a tener una mención especial, pues al no especificar edad mínima límite permite el matrimonio de una niña en cualquier momento que se tenga cópula con ella y se configure la seducción o el engaño.

De manera explícita e implícita el delito de estupro define como sujeto pasivo principal a una mujer adolescente. Respecto al sujeto activo, los elementos del propio delito también le dan un carácter sexual. Este delito tiene como hecho central la cópula y a diferencia de la violación no equipara ningún otro acto. La definición de la cópula está en el delito de violación, en donde se establece que es la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima. En este sentido, el sujeto activo también está definido sexualmente y es un hombre, que en el caso de engañar a mujeres adolescentes para tener cópula, se le sancionará de manera atenuada en comparación con la violación.

Incesto (Artículo 272 del Código Penal Federal)

Este delito sanciona a los ascendientes que tengan relaciones sexuales con sus descendientes.

Las sanciones son diferenciadas si son ascendientes o descendientes. En el caso de los primeros la pena es mayor, correspondiendo a prisión de uno a seis años. Respecto a los descendientes la prisión será de seis meses a tres años.

Igual que a los descendientes se aplicará pena en el caso de incesto entre hermanos.

Análisis comparado

Todas las entidades tienen el delito de incesto. En el Código Federal este delito está incluido en el de los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, igual en Chiapas, Distrito Federal, Oaxaca y Sonora. En Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Morelos y Veracruz está en el título de los delitos contra la familia.

Todas las entidades tienen como elemento central del tipo el hecho de copular entre personas que saben de su relación de parentesco, ya sean ascendien-



tes, descendientes o hermanos. Sin embargo, llama la atención que respecto a la referencia del Código Federal en el que la cópula es sin violencia, sólo el Distrito Federal y el Estado de México contemplan este requisito. Los 8 estados restantes no mencionan si es con violencia o sin violencia.

Aún más, Chiapas contempla como agravante que el sujeto pasivo sea un niño, niña o adolescente, en el entendido de que puede ser sin la voluntad, pues al ser pasivo se interpreta que no hay consentimiento y se contrapone con el delito de violación que asume toda cópula con menor de 12 años como una violación y en el caso de que sea por un familiar es una agravante, por lo que aquí se presenta una atenuante para la violación de personas menores de edad por sus familiares.

Oaxaca también contempla una diferencia respecto a la edad, en un sentido distinto a Chiapas. Establece que los descendientes mayores de dieciséis años que voluntariamente tengan relaciones sexuales con sus ascendientes serán sancionados con la mitad.

Las sanciones son diferenciadas si se es ascendiente o descendiente en Chiapas, Estado de México, Oaxaca y Sonora; donde la pena más baja —donde la tendencia es a la mitad de la pena— es para los descendientes, y en el caso de hermanos. Veracruz incluye multa y el Distrito Federal y Morelos incluyen tratamiento para los delincuentes. La pena más alta la tiene Chiapas de 3 a 8 años de prisión, y las más bajas están en Guerrero: 3 meses a 3 años, y Morelos: 6 meses a 2 años.

2.2.3.3 *Violencia familiar*

Violencia Intrafamiliar (Artículos 343 bis al 343 quarter del Código Penal Federal)

El Código Penal Federal la define como: el uso de la fuerza física o moral, así como la omisión grave, que de manera reiterada se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones.

Para efectos de este delito se consideran como sujetos de relaciones familiares al cónyuge, concubina o concubinario; pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado; pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado, que habite en la misma casa de la víctima.

También se equiparan como relaciones familiares para efectos de esta violencia cuando se cometa en contra de la persona con la que se encuentre unida fuera del matrimonio; de los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado de esa persona, o de cualquier otra persona que esté sujeta a la custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en la misma casa.





La punibilidad es de 6 meses a 4 años de prisión, además perderá el derecho de pensión alimenticia y se le sujetará a tratamiento psicológico especializado.

Este delito se persigue por querrela de la parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz, en que se perseguirá de oficio.

Además, el Ministerio Público exhortará al probable responsable para que se abstenga de cualquier conducta que pudiere resultar ofensiva para la víctima y acordará las medidas preventivas necesarias para salvaguardar la integridad física o psíquica de la misma. La autoridad administrativa vigilará el cumplimiento de estas medidas. En todos los casos el Ministerio Público deberá solicitar las medidas precautorias que considere pertinentes.

Análisis comparado

Salvo el Código Penal Federal que incluye este delito en el título de delitos contra la vida y la integridad corporal y, el Distrito Federal en el título de delitos contra la integridad familiar, en todos los estados este delito se encuentra en el título de los delitos contra la familia.

En Baja California, Guerrero, Oaxaca y Sonora la nominación del delito es violencia intrafamiliar; en el Estado de México se le denomina como maltrato familiar y en los restantes se denomina violencia familiar.

Aun cuando todos tienen como referencia la violencia, y en lo general las definiciones pueden ser similares, existen variaciones importantes al momento de contemplar su aplicación en cada estado. La más simple es la de Morelos que la define como violencia de manera reiterada.

Veracruz coincide con el Código Penal Federal en que es la fuerza física o moral reiterada en agravio de su integridad corporal, psíquica o ambas. El Distrito Federal la define como el uso de medios físicos o psicoemocionales; y para el Estado de México es la violencia física o moral, que afecte o ponga en peligro la integridad física, psíquica o ambas. Baja California y Oaxaca adicionan a esta última definición la omisión grave.

Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Sonora la definen como todo acto de poder u omisión reiterado e intencional dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente. Sonora agrega que pueda causar maltrato físico, verbal, psicológico o sexual, en los términos de la Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.

Chiapas y Guerrero definen cada tipo de maltrato, en particular definen el maltrato sexual como actos u omisiones reiteradas para el dominio de la pareja que generan un daño, cuyas formas de expresión, pueden ser entre otras: negar las necesidades afectivas, inducir a la realización de prácticas sexuales no deseadas o que generen dolor. Sólo estos últimos cuatro estados incluyen en su definición la violencia sexual.

Baja California define como reiterado cuando el sujeto activo haya incurrido, dentro del periodo de seis meses, en la comisión de dos o más actos de



violencia física o moral u omisión grave de cumplir con un deber, en contra del algún miembro de la familia, y que de ello se registren antecedentes penales, policiales o en la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia o demás instituciones públicas encargadas de atender asuntos en materia de menores o la familia. Este requisito lo incluyen el Código Penal Federal, y los códigos penales de Chihuahua, Guerrero, Morelos, Sonora y Veracruz.

Particularidades semejantes ocurren con la definición de quien se considera familiar. En Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz se considera como familiares al cónyuge, concubina o concubinario, pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado. El Distrito Federal y Morelos incluyen cualquier relación de pareja, Chihuahua especifica que sea una relación lícita y Guerrero incluye anteriores relaciones de pareja. Estos últimos estados incluyen al tutor, curador, y Oaxaca agrega a las personas que habiten en el mismo domicilio.

Mención particular requiere el Estado de México que considera como núcleo familiar el lugar donde habitan o concurren familiares o personas con relaciones de familiaridad en intimidad, o el vínculo de mutua consideración y apoyo que existe entre las personas con base en la filiación o convivencia fraterna.

Chiapas, Distrito Federal, Morelos, Sonora y Veracruz especifican otras relaciones como equiparables a las familiares. La tendencia es a incluir a quienes tienen custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado; o que habiten en la misma casa. Chiapas y Sonora la equiparan también con la persona con la que se encuentre unida fuera del matrimonio, de los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado de esa persona, o de cualquiera otra persona que esté sujeta a la custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona.

La punibilidad de este delito es compleja, pues además de penas privativas de la libertad se incluyen multas, pérdida de derechos civiles relativos al parentesco, tratamiento psicológico y medidas de seguridad.

Baja California es el único estado que incluye multa de 24 a 300 días de salario. Todos privan de la libertad en un promedio de 6 meses a cuatro años, aunque la privación más alta la tiene Chiapas con 3 a 7 años.

Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca y Veracruz incluyen la pérdida de derechos que se tengan sobre la persona incluidos los sucesorios. Sonora, respecto sobre la persona y alimentos. El Estado de México lo incluye en el caso de reincidencia. Chiapas y Sonora, en reincidencia, aumentan la pena en una tercera parte.

Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Sonora tienen también como pena prohibir ir a lugar determinado o residir en él. Estos mismos estados, más Chihuahua, Morelos y Oaxaca penalizan con tratamiento psicológico por igual tiempo.

Todas las entidades instruyen al Ministerio Público o al juez para imponer la caución de no ofender, y las medidas de seguridad que salvaguarden la inte-





gridad física y psíquica de las personas ofendidas. Sonora incluye la integridad moral y patrimonial. El Distrito Federal establece, además, que será la autoridad administrativa o judicial quien vigilará su cumplimiento, y establece un tiempo determinado de 24 horas, y para el juez, resolver sin dilación, que en caso de incumplimiento se le impondrá al servidor público de 30 a 40 días de multa.

Salvo en Chihuahua, todos especifican que este delito se persigue por querrela y por oficio en los casos de menores o incapaces. Baja California especifica que en el caso de menores la denuncia correspondiente también podrá ser presentada por cualquiera de las instituciones públicas encargadas de atender asuntos en materia de menores o la familia.

Es importante decir que Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero y Oaxaca explicitan que este delito se sanciona con independencia de otros delitos que se puedan causar por lo que se puede aplicar el concurso de delitos y la acumulación de sanciones. El Código Federal excluye el concurso con el delito de lesiones.

2.2.3.4 Violencia institucional

Discriminación

Este delito no está tipificado en el Código Penal Federal, aunque en este ámbito se cuenta con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Respecto a las entidades investigadas, el Distrito Federal y Veracruz son los únicos que cuentan con el delito y lo definen de manera similar; sin embargo, difieren respecto al título del bien protegido. En el Distrito Federal se encuentra en el título de los delitos contra la dignidad de las personas, y en Veracruz en el título de los delitos contra el honor.

Sus elementos centrales son: a quien, injustificadamente, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de la piel, nacionalidad, origen, posición social, trabajo, profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud:

- I. Provoque o incite al odio o a la violencia contra una o más personas;
- II. En el ejercicio de sus actividades profesionales, mercantiles o empresariales, niegue a una persona un servicio o una prestación;
- III. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas cuando con esas conductas se cause un daño material o moral; o
- IV. Niegue o restrinja derechos laborales.

La punibilidad en el Distrito Federal es de 1 a 3 años de prisión y de 50 a 200 días de salario mínimo como multa. En Veracruz es menor, la prisión es de 6 meses a 2 años y la multa es de hasta 200 días.

Es agravante de la pena que un servidor público, en ejercicio de su función, incurra en alguna de las conductas previstas en este delito o niegue o retrase a una



persona un trámite o servicio al que tenga derecho. Además de las sanciones previstas, se le impondrán destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por el mismo lapso de la prisión impuesta. Y en el caso del Distrito Federal se aumentará la pena hasta en una mitad.

En ambos estados se persigue por querrela de la parte ofendida.

Secuestro (Artículos del 366 y 366 bis del Código Penal Federal)

El elemento central de este delito es privar de la libertad a una persona con el propósito de: a) obtener rescate; b) detener en calidad de rehén a una persona o amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para que la autoridad o el particular realice o deje de realizar un acto cualquiera; o c) causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquier otra.

La pena por este hecho es de 15 a 40 años de prisión y de 500 a 2000 días de multa.

Son agravantes de 20 a 40 años de prisión y 2000 a 4000 días de multa si concurre que se realice en camino público o lugar desprotegido o solitario; el autor sea o haya sido integrante de alguna institución de seguridad pública o se ostente como tal; lo realicen en grupo dos o más personas; se realice con violencia; o la víctima sea menor de 16 años o mayor de 60 años, o que por cualquier otra circunstancia la víctima se encuentre en inferioridad física o mental.

También son agravantes de 25 a 50 años de prisión y multa de 4000 a 8000 días, cuando se efectúe con el fin de trasladar a un menor de 16 años fuera del territorio nacional con el fin de obtener lucro indebido por su venta o entrega. De 30 a 50 años de prisión si se causa alguna lesión que ponga en peligro la vida o que tenga como resultado inhabilitación o daño permanente en órganos o miembros de la persona secuestrada. Hasta 70 años de prisión si es privado de la vida por el o los secuestradores.

La punibilidad se atenúa si se libera espontáneamente al secuestrado dentro de los tres días siguientes sin lograr ninguno de los objetivos y en tanto no se realice con las agravantes de violencia, edad o condición de la víctima, en camino público o desprotegido y no se sea o se haya sido integrante de seguridad pública. La pena será de 2 a 6 años y de cincuenta a 150 días de multa.

También se sancionará, con pena de 2 a 10 años de prisión y 200 a 1000 días de multa a quien en el secuestro actúe como intermediario sin el acuerdo de quienes están a favor de la víctima; colabore en la difusión de las pretensiones de los secuestradores; asesore lucrativamente a quienes gestionan a favor de la víctima o no informe a las autoridades; aconseje no presentar denuncia u obstruir a las autoridades competentes; realice transacciones económicas sabiendo que es para el pago; o intimide a la víctima, a sus familiares o representantes o gestores, durante o después del secuestro para que no colaboren con las autoridades competentes.

Análisis comparado

Los elementos en las legislaciones analizadas de las 10 entidades son similares.





En algunos se mezclan otros tipos de privación de la libertad pero el referente es aquel que cumple con las características de solicitar un rescate o causar un daño o perjuicio.

Todas las entidades tienen punibilidades que implican multas y privación de la libertad más altas que para homicidio simple. Y en algunos casos como Chiapas,⁹⁷ Guerrero y Oaxaca las sanciones agravadas son aún más altas que para el homicidio calificado. Chiapas, Estado de México, Distrito Federal y Sonora contemplan que se prive de la vida a la persona secuestrada y se impone la misma pena que al homicidio calificado.

Salvo el Estado de México, todas las entidades contemplan agravantes cuando se cometen contra menores de edad o mayores de 60 años, o personas incapaces, o con inferioridad física. Guerrero, Sonora y Veracruz contemplan como agravante que se secuestre a una mujer embarazada; Guerrero y Morelos agravan cuando se comete por persona con la que se tiene parentesco.

Baja California, Chiapas, Estado de México, Distrito Federal, Oaxaca y Sonora contemplan el secuestro *express* y lo sancionan con un mínimo de 7 años y máximo de 20. El Estado de México tiene una pena de 35 a 50 años.

Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Sonora y Veracruz contemplan atenuantes en el caso de que se libere espontáneamente, y sin lesiones, a la persona secuestrada. Los dos primeros imponen una pena de 2 a 6 años de prisión; Guerrero es el más alto de 10 a 15 años —el homicidio simple lo sanciona con 8 a 20 años— y la más baja es de Sonora, de 1 a 6 años.

Se considera también delito el hecho de simular un secuestro. En Baja California, el Estado de México, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz se penaliza este acto en un promedio de 2 a 8 años de prisión. Baja California es el más alto con una pena de 7 a 15 años de prisión.

2.2.4 Análisis integral

En las páginas anteriores se presenta una descripción de la situación en la legislación penal sustantiva de ciertos delitos relacionados con la violencia de género contra las mujeres. Interesa resaltar de ellos las distinciones en su penalidad y tratamiento por motivos de sexo, edad y relaciones de parentesco, con el fin de detectar si la legislación garantiza plenamente la protección a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, de igual manera que para los hombres, durante todo el ciclo de vida y en los distintos ámbitos de relaciones.

⁹⁷ En la versión del Código de Chiapas con la que se cuenta, en el mismo artículo sobre el delito se establecen dos sanciones distintas cuando se priva de la vida de la persona secuestrada, una hasta 60 años y otra de 35 a 70 años, aún más que el homicidio calificado para el propio estado.



Para analizar la violencia feminicida, cuyas causas y consecuencias no son ajenas a otras modalidades de la violencia contra las mujeres, definidas hasta ahora en las legislaciones, es preciso tener una referencia de conjunto.

En primer lugar, se analiza el delito de homicidio como el referente principal de la violencia feminicida. A este delito se integra el análisis de tres delitos relativos a la vida y la integridad: infanticidio, lesiones y aborto, como medida para analizar en su conjunto si existen especificidades que por motivos de género vulneren la protección de esos bienes para las mujeres.

Por otro lado, se analizan los delitos relativos a las otras modalidades de violencia de género contra las mujeres: violencia sexual, violencia familiar, y la aquí nombrada como violencia institucional, buscando enmarcar la construcción de género de las personas y su relación con los delitos que buscan garantizar la vida y la integridad de las personas, en particular respecto de las mujeres.

Finalmente se presentan resultados generales respecto a la situación jurídica de las mujeres en el conjunto de las 10 entidades investigadas en referencia a su derecho a vivir una vida libre de violencia de género.

2.2.4.1 Homicidio

El homicidio en las 10 entidades investigadas se encuentra en el título relativo a la protección de la vida y la integridad corporal. Si bien existen algunas diferencias de nominación respecto a la integridad (por ejemplo en Morelos el bien protegido es la integridad física, en Chiapas y Guerrero es la salud), todos los códigos investigados coinciden en unir en el mismo título la integridad y la vida de las personas.

Privar de la vida a una persona es un hecho total de violación de todos sus derechos. El hecho lleva una consecuencia igual para toda persona: la muerte. Sin embargo, las condiciones y modalidades como ocurre y las condiciones de los sujetos involucrados marcan diferencias que en la ley se traducen en calificaciones que atenúan o agravan las penas o incluso excluyen de responsabilidad penal.

Las agravantes que califican el homicidio son la premeditación, la alevosía, la ventaja o la traición. De su definición se desglosan elementos que tienen que ver con las circunstancias del hecho y con las condiciones sociales de los sujetos, ya sea la víctima o el delincuente.

Respecto del homicida se considera como ventaja el haber planeado, pensado, tener mejores armas y circunstancias, y saber que corre menos riesgo por tener la confianza de la víctima, por ejemplo, a través del parentesco. Para la víctima, lo inverso: no poder defenderse o impedir el hecho por las circunstancias o por su condición, por ejemplo, al ser acechada; al cometerse al momento





de otros delitos como el robo o la violación; o ser sorprendida por el hecho de tener relación de amistad, confianza o parentesco con la persona homicida.

En general las legislaciones locales no mencionan condiciones más específicas de las personas en el homicidio. Sin embargo Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Veracruz especifican respecto a la víctima ciertas condiciones para ejemplificar la ventaja del homicida. Califican con criterios de sexo, edad y condición física la mayor vulnerabilidad de la víctima o la ventaja del homicida. Respecto a la edad, al ser la víctima menor o adulto mayor se considera que la coloca en desventaja con el delincuente; de igual manera cuando se tienen capacidades diferentes que en particular impliquen una menor fuerza física para defenderse, también se considera como ventaja. Respecto al sexo, estos cuatro estados consideran que el hecho de ser mujer implica estar en desventaja, la cual ubican principalmente en menor fuerza física. Chiapas y Guerrero argumentan también que el hecho de ser mujer tiende a indicar que respecto de un hombre se tiene menor destreza o capacidad intelectual, y en esos casos: cuando se cometa un homicidio contra una mujer por un hombre notoriamente superior en fuerza, destreza o capacidad intelectual⁹⁸ el homicidio se considerará calificado.

Una interpretación semejante la tiene Chihuahua, que en 2003 reformó las calificativas del homicidio, incluyendo circunstancias por las relaciones de conyugalidad, ya sea matrimonio o concubinato, y también por el sexo, cuando la víctima sea mujer. Estas reformas no sólo implican nuevas calificativas, sino que también se les asignó una pena mayor que el máximo establecido previamente.⁹⁹

Calificar el homicidio cuando se comete por persona con la que se tiene relación ya sea de matrimonio o concubinato, es una condición que se toma en cuenta en todos los estados, pues el hecho de que entre el homicida y la víctima exista cualquier tipo de relación de confianza se considera traición. Así, en el caso de Chihuahua esta calificación se confirma y agrava cuando la relación de confianza refiere particularmente a la conyugalidad por matrimonio o concubinato.

Sin embargo esta agravante es contradictoria con la atenuante especificada en las reglas comunes de las lesiones y del homicidio;¹⁰⁰ por ejemplo, en el propio Código Penal de Chihuahua, en el que, al igual que Baja California,

⁹⁸ Artículo 108 II e) del Código Penal de Guerrero. Artículo 130 I e) del Código Penal de Chiapas.

⁹⁹ El homicidio simple tiene una pena de 8 a 20 años de prisión. Cuando se comete contra cónyuge, concubino o concubina sabiendo la relación la pena será de 10 a 30 años de prisión, siempre que no sea un homicidio en el momento en que se sorprende al cónyuge en el acto carnal o próximo a su consumación (pues este supuesto tiene atenuante). En el caso de que sea un homicidio contra una mujer, se aplicarán las penas definidas en el artículo 194 tercero que implican, en caso de cometerse en condiciones calificadas, prisión de 30 a 60 años. (Artículos 194 bis, 194 tercero, 195 bis, 211 del Código de Chihuahua).

¹⁰⁰ Todos los Códigos Penales incluyen en el título de delitos contra la vida y la integridad un capítulo de reglas comunes para los delitos de homicidio y lesiones, donde se establecen de manera amplia los criterios de agravantes y atenuantes para estos delitos.



Chiapas y Oaxaca establecen como atenuante de la penalidad, a quien cometa homicidio cuando se sorprende al cónyuge en infidelidad sexual y se prive de la vida a cualesquiera de los sorprendidos o ambos. En el caso de Chihuahua que establece la pena más alta —de 30 a 60 años de prisión— en el caso de privar de la vida al cónyuge con circunstancias de calificación —como lo es la traición o estar en desventaja—; si lo realiza al sorprender al cónyuge en el acto carnal o próximo a su consumación, la pena que se aplica es de 2 a 5 años de prisión, aunque se prive de la vida a dos personas.

Respecto a las atenuantes, para no caer en desprotección del derecho a la vida y la integridad, deben estar bien definidas y en general ser relativas a circunstancias, como es el caso del duelo, la riña y la legítima defensa; o las atenuantes que incluyen ciertos estados relativos a sorprender al cónyuge en infidelidad sexual o a alguien cometiendo corrupción sexual contra una persona bajo su potestad o custodia. Sin embargo, la atenuante por emoción violenta queda en una generalidad tan amplia que puede dejar en desprotección a personas que estén en desventaja social o provocar impunidad en quienes se encuentran en ventaja.

Se observa que las especificidades que se presentan para calificar el homicidio tienen que ver con situaciones de ventaja por la edad, la condición física o por la condición sexual. También se califica el homicidio de acuerdo con la relación que tienen los sujetos involucrados, considerándose traición cuando se refieren a relaciones de confianza en las que se incluyen las de parentesco y conyugalidad.

Es notable el hecho de que dos atenuantes refieren explícitamente a situaciones sexuales. Una corresponde a un tipo de violencia sexual como es la corrupción sexual y la otra refiere a la infidelidad de un cónyuge sorprendido en el momento del acto sexual.

Si bien en las atenuantes no se menciona la condición sexual de las personas, su articulación con la construcción de género en otros delitos relativos a la violencia sexual marcan tendencias discriminatorias en contra de las mujeres, en particular respecto a las relaciones entre los cónyuges.

Respecto a la condición sexual, también llaman la atención los criterios para considerar la ventaja en el caso de las mujeres. Considerar que la condición social de las mujeres es fundamentalmente desigual respecto de los hombres, puede ser un criterio sustentable jurídicamente, pero argumentarlo como una prueba de menor destreza o capacidad intelectual respecto de los hombres es un criterio claramente discriminatorio contra las mujeres. Cabe también reflexionar sobre la conveniencia, o no, de calificar el homicidio por el simple hecho de que se cometa contra una mujer, independientemente de las otras condiciones y circunstancias que califican el homicidio, pues existen diferencias en reconocer la desigualdad jurídica y social en la que están las mujeres, en particular por su condición sexual; y otra que el sólo hecho de ser mujer sea considerado legalmente como una condición de desventaja y vulnerabilidad total como se considera en los casos de la minoría de edad.





Con estos referentes del delito de homicidio, se articula el análisis, en primer lugar, con el delito de infanticidio, y en seguida, en referencia a la protección de la integridad de las personas, se analiza en conjunto el delito de lesiones y de aborto. Recordando que estos delitos se seleccionaron por su evidente especificidad sexual.

2.2.4.2 Infanticidio

La mitad de las entidades investigadas, Baja California, Oaxaca, Distrito Federal, Estado de México y Morelos, contemplan el infanticidio. En este delito el sujeto activo principal es una mujer que recién ha parido y en su caso serán sancionadas también las personas que asistan a esa mujer y participen en la privación de la vida del recién nacido. La diferencia que tiene este delito específico con el de homicidio contra personas con las que se tiene relación de parentesco, son las circunstancias del sujeto activo, que además de ser una mujer dentro de las 72 ó 24 horas de haber parido, requiere no estar casada, haber ocultado su embarazo, no haber registrado civilmente al nacido y tener buena fama. Sólo si reúne estas circunstancias la sanción será mucho menor que la que corresponde al homicidio considerado como calificado entre personas con parentesco.

En la definición de Baja California es un delito que todavía refiere a móviles de honor. Al definir así el bien jurídico protegido, se observa que más que proteger la vida y la integridad de la mujer, recién madre, o del recién nacido, lo que se protege es un orden social de género en el que una mujer no puede procrear legítimamente fuera del matrimonio y aquellas que lo hacen quedan excluidas de la protección jurídica que se brinda a las mujeres casadas y madres dentro de matrimonio civil. Esto en tanto que la mujer debe cumplir con características morales y relativas a su estado civil, que tienen más relación con motivos discriminatorios que con principios de igualdad.

Si bien el infanticidio es una atenuante del homicidio calificado similar en la pena a la atenuante por emoción violenta, es también una compleja forma de control social y jurídico sobre la vida de las mujeres para garantizar que vivan y se relacionen de una determinada manera; al tiempo que es una forma de desprotección de su integridad corporal y psíquica al prohibir algunas alternativas que garantizan los derechos reproductivos que les permiten decidir cómo y cuándo ser madres.

Garantizar a las mujeres que todavía no están casadas —y que cumplen con los requisitos de una buena fama—, la posibilidad de incorporarse al estereotipo jurídico y cultural de esposa y madre, es lo que persigue este delito al imponer una sanción mínima al homicidio. Es decir, la norma prioriza salvaguardar un tipo de ser mujer, un tipo de conyugalidad, de filiación y de orden social de género que es desigual, pues



impide a las mujeres decidir cómo y cuando ser madres desprotegiendo su vida y su integridad. Así, este delito tiene que ser analizado en relación directa con los siguientes delitos relativos a la protección de la integridad de las personas.

2.2.4.3 Lesiones y aborto. Delitos contra la integridad corporal

Respecto a la integridad, en los delitos de lesiones y aborto también se presentan especificidades por sexo que tienden a reproducir criterios de discriminación ante la protección de un mismo bien jurídico. Las lesiones tienen criterios comunes con el homicidio, relativos a la calificación del delito y para las agravantes y atenuantes, por lo que no se repetirán aquí. Interesa hacer la relación de la protección a la integridad corporal tomando en cuenta la condición sexual de las personas.

En el delito de aborto, el sujeto activo principal tiene características específicas de sexo: es una mujer. Contempla también como sujetos activos a cualquier otra persona que provoque o realice el aborto en la mujer embarazada, sea con su consentimiento o no. De éstos últimos, la norma se centra en quienes tienen una profesión específica: médicos, parteras o auxiliares de salud.

Las especificidades en estos sujetos corresponden con los elementos del hecho que tipifican. La diferencia sexual entre hombres y mujeres establece hasta ahora una diferencia fundamental en la capacidad reproductiva: las mujeres son las únicas que pueden gestar, y este delito se refiere a la interrupción del embarazo. Por otro lado, la especificidad del personal de salud y médico refiere directamente a quienes tienen la formación profesional y los recursos adecuados para interrumpir el embarazo de manera segura y con garantías de proteger la integridad de la mujer embarazada.

En las entidades investigadas no todo tipo de aborto es penado. El aborto culposo, cuando el embarazo es resultado de una violación,¹⁰¹ cuando el embarazo pone en peligro la vida o la salud de la mujer, y cuando el feto sufre de alteraciones congénitas o genéticas que resulten en daños graves¹⁰² son situaciones que excluyen de responsabilidad tanto a la mujer embarazada como al personal médico o de salud que lo lleve a cabo.

Tres estados: Oaxaca, Guerrero y Estado de México, y el Código Federal, contemplan atenuantes en la pena para la mujer embarazada cuando cumpla con requisitos relativos a la moral y a su estado civil: si no tiene mala fama, si oculta el embarazo, si el embarazo es producto de una unión ilegítima o, como lo dice el Código del Estado de México, para ocultar deshonra, entonces la pena será menor para ella. Estos criterios de atenuante son similares a los definidos

¹⁰¹ También Baja California, Chihuahua, Guerrero, Morelos y Veracruz contemplan la excluyente de responsabilidad en el aborto cuando el embarazo es producto de una inseminación artificial sin el consentimiento de la mujer.

¹⁰² Esta excluyente no la contemplan Morelos y Sonora.





para el infanticidio. Y de manera semejante la norma vuelve a perder de vista el bien que protege: la integridad, y se centra en criterios morales y de honor que generan desprotección y discriminación contra las mujeres.

Sin embargo, a diferencia del infanticidio que es una atenuante en el delito de homicidio calificado por razones más centradas en la moral pública que en la protección a la vida y la integridad, en el caso del aborto, el elemento central es penalizar a la mujer que voluntariamente decide interrumpir su embarazo y penalizar a quien la auxilie —en el entendido de que el auxilio le permite garantizar su integridad y que la interrupción no derive en lesiones graves o la muerte. Violando así los derechos reproductivos, específicamente de las mujeres, al no permitirles decidir el número de su descendencia ni el tiempo para tenerla.¹⁰³ Al tiempo que crea desprotección en el bien jurídico que busca proteger: la integridad y la vida de las mujeres.¹⁰⁴

Distinto es el aborto que se comete en contra de la voluntad de la mujer, incluyendo aquel que se comete con violencia, sea ésta física o moral. Este tipo de aborto sería equivalente a realizar lesiones graves y en condiciones de calificación, pues además de la condición específica en la que se encuentra la mujer embarazada, un aborto implica una serie de acciones premeditadas y técnicas, si es que se practica de manera segura, y si no, sería a través de una violencia física tan grave que le corresponderían las penas más altas relativas a la protección de la integridad. Sin embargo, este tipo de aborto, tiene una de las penas más bajas dentro de las lesiones calificadas.¹⁰⁵ De igual forma, si es cometido con violencia, la pena no corresponde con las aplicadas para las lesiones calificadas equivalentes.¹⁰⁶ En este caso, el delito de aborto

¹⁰³ El artículo 4º Constitucional establece el derecho, para hombres y mujeres, de “decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”. Además, establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud” y que “la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud”.

¹⁰⁴ Mención especial tiene Veracruz que, al penalizar las lesiones que perjudiquen el normal desarrollo del feto con una pena baja en relación a los tipos de lesiones, lo que produce es la desprotección de la integridad corporal de la mujer embarazada. Esto, en el entendido de que el feto depende de la integridad y la salud de la mujer que está gestando. Así, las lesiones al feto implican lesiones en la integridad de la mujer embarazada, pero al definir como sujeto protegido exclusivamente al feto, se deja en desprotección total a la mujer embarazada. Por otro lado la definición imprecisa de lo que serían las lesiones al feto puede agravar la desprotección a la integridad de las mujeres.

¹⁰⁵ El rango medio en la pena para la mujer que interrumpe su embarazo voluntariamente en los 10 estados es de 1 a 3 años de prisión. Respecto a las lesiones, entre 2 a 5 años de prisión es el rango medio en la pena para aquellas lesiones que no ponen en peligro la vida pero sí dejan daños visibles en su nivel más bajo, como lo es una cicatriz en la cara perpetuamente notable. A partir de ese rango las penas aumentan si dejan daños como perturbar la facultad de oír o debilitar la función de cualquier órgano; le sigue la inutilización completa de algún órgano, y otras más graves (para más información ver apartado del delito de lesiones).

¹⁰⁶ Cuando el aborto es practicado en contra de la voluntad de la mujer embarazada y con violencia el rango de pena promedio en los diez estados es de 6 a 9 años de prisión. Tomando en cuenta que este tipo de acto corresponde a lesiones que pueden debilitar o inutilizar órganos, aún poner en peligro la vida, con elementos que califican el tipo de lesión, pues se comete por lo menos con ventaja, premeditación y alevosía, el rango de pena promedio que le correspondería sería por lo menos de 10 a 16 años de prisión.



se convierte en una forma de atenuar las penas por lesiones en contra de mujeres embarazadas.

Si el delito de aborto es parte del título que protege la integridad de las personas ¿por qué, cuando es en contra de la voluntad de la mujer —más aún, con violencia—, se penaliza de manera atenuada en comparación con las lesiones calificadas y graves, cuando cumple con todos los requisitos de calificación y gravedad? ¿y por qué sí impone una pena correspondiente a lesiones calificadas cuando se realiza con la voluntad de la mujer?

Los mismos criterios se aplican al personal médico y de salud que es aquel que tiene la formación profesional adecuada para garantizar la integridad, en este caso, de las mujeres embarazadas. Es decir, cuando auxilian a una mujer que por su voluntad interrumpe el embarazo, se les impone una pena que corresponde más a si estuviera realizando una lesión grave a la mujer cuando, al ser un profesional, le está ayudando a garantizar su integridad. Y cuando interrumpe el aborto contra la voluntad de la mujer —más aún, con violencia—, situación que daña claramente la integridad de la mujer embarazada, la pena que le impone —al profesional de salud o a cualquier otra persona que lo haga— es atenuada en relación con las lesiones calificadas a las que correspondería el hecho.

En el caso de la protección a la integridad de las personas, que incluye la integridad corporal y de su salud, todos los códigos hacen una distinción por sexo, generando desigualdad y discriminación en contra de las mujeres, simplemente por el hecho de tener la capacidad reproductiva de gestar. Esta discriminación se agrava con dos hechos: cuando penaliza a los profesionales que pueden garantizar la integridad de las mujeres y cuando a quienes efectivamente atentan contra la integridad de las mujeres embarazadas, les atenúa las penas correspondientes al daño.

Los criterios discriminatorios se acentúan para las mujeres cuando se definen como atenuantes el hecho de que la mujer embarazada cumpla con requisitos de estado civil, de moral y de honor. Es evidente que el Estado no está garantizando la integridad de las mujeres, sino que está desprotegiendo su vida al colocar como un bien superior la moral social y el honor, antes que la integridad y la libertad de las mujeres.

La integridad de las mujeres también está en riesgo al no establecer procedimientos claros —que implicarían tiempo, personas facultadas y mecanismos adecuados— para acceder al aborto en los supuestos que excluyen de responsabilidad. Al penalizar a cualquier persona que auxilie a una mujer que desea o requiere interrumpir voluntariamente su embarazo y en particular a los profesionales de la salud, sumado a la inexistencia o deficiencia en los procedimientos legales para acreditar el derecho al aborto legal, el Estado crea condiciones de alto riesgo para los profesionales de la salud, en tanto pueden ser acusados y penalizados con pocos elementos para su defensa. Obstruyendo así, de manera grave, la protección de la integridad de las mujeres.





2.2.4.4. Título de delitos que protegen la vida y la integridad corporal

En el título correspondiente a la protección de la vida y la integridad de las personas, que todos los estados contemplan, se especifican condiciones que llevan a calificar los delitos, y en su caso atenuar o agravar la pena. En general la tendencia es a calificar, en referencia al sujeto,¹⁰⁷ por criterios de edad, condición de salud, sexo y relaciones de parentesco o de confianza.

En los casos de homicidios o lesiones dolosas, la edad, en específico la minoría de edad o la adultez mayor; la condición de salud, en específico la que implica menor destreza física o de capacidades relativas a la salud mental; y las relaciones de parentesco o de confianza, como lo son las relaciones de conyugalidad o de guarda y custodia, llevan a calificar el homicidio o las lesiones de manera que la penalidad se agrava, pues se consideran condiciones de vulnerabilidad social y ante el delincuente.

Sin embargo, en la condición por sexo, la referencia específica es siempre para las mujeres, pero esta especificidad no siempre va en el reconocimiento de una mayor vulnerabilidad social que implicaría criterios más precisos y de mayor protección a la vida y la integridad de las mujeres, como sí sucede en las condiciones de edad o de salud. Por el contrario, la condición sexual en las mujeres lleva a definir criterios discriminatorios, en particular respecto de su capacidad reproductiva, pues en tanto cumpla con requisitos de honor, de moral y de estado civil, el Estado le brinda una relativa protección en la medida que las mujeres vuelvan a cumplir con los requisitos correspondientes a un orden social de desigualdad entre los géneros, así sucede con el delito de infanticidio y con el delito de aborto.

Respecto de la condición por relaciones de parentesco, las atenuantes por emoción violenta y en particular las atenuantes por encontrar al cónyuge en el acto de infidelidad sexual, llevan a una reflexión particular. En primer lugar por la contradicción en la que incurrir con la calificativa de agravante en general del homicidio o las lesiones cuando se comete por personas que tienen esta calidad de relación, y en segundo lugar porque son atenuantes que corresponden más a la protección de valores morales o civiles, relativos al matrimonio, que a la vida y la integridad de las personas.

2.2.4.5 Violencia Sexual, violencia familiar, violencia institucional

Estas atenuantes en la protección de la vida y la integridad tienen una relación

¹⁰⁷ Los criterios de calificación se nombraron en el apartado correspondiente y son relativos a la premeditación, alevosía, ventaja o traición. Tomando en cuenta estos criterios, el análisis se centra en las condiciones de edad, sexo y relaciones de parentesco.



directa con acciones relativas a la dimensión erótica de la sexualidad.¹⁰⁸ En este sentido y en tanto la construcción de género refiere a las normas relativas a la sexualidad en su sentido más amplio, interesa analizar delitos incluidos en los títulos de protección a la integridad, seguridad, desarrollo sexual de las personas.

Se analizan los delitos de violación, estupro, incesto y violencia familiar de manera conjunta. Posteriormente el delito de raptó y secuestro, también de manera conjunta, con el objetivo de dar elementos precisos para un análisis final integral.

Violación

El delito de violación especifica para la construcción de sus elementos condiciones en la calidad de los sujetos que en él intervienen. Son referencias a las condiciones por sexo, edad, condición de salud (física y mental), y por relaciones de parentesco.¹⁰⁹

Respecto al sexo, se explicita que puede cometerse contra persona de cualquier sexo, sin embargo, respecto del sujeto activo, la definición de cópula —que al realizarse por medio de la violencia física o sexual es el acto constitutivo del delito— especifica su sexo: la cópula es “la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal, anal u oral”.¹¹⁰ Es decir, la víctima puede ser de cualquier sexo, sin embargo, el sujeto activo por la propia definición es un hombre.¹¹¹

Esta condición sexual del delincuente puede modificarse en el caso de que lo que se introduzca por las vías señaladas sea “cualquier elemento o instrumento distinto al miembro viril”.¹¹² Este acto se considerará una equiparación de la violación y será sancionado con las mismas penas y calificativas.

Respecto de la condición etaria, todos los códigos investigados coinciden, por un lado, en equiparar con la violación la cópula sin violencia,¹¹³ y por otro,

¹⁰⁸ “La sexualidad es el conjunto de experiencias humanas atribuidas al sexo y definidas por éste. Constituye a los particulares y obliga su adscripción a grupos socioculturales genéricos y a condiciones de vida predeterminadas. La sexualidad es un complejo cultural históricamente determinado consistente en relaciones sociales, instituciones sociales y políticas, así como en concepciones del mundo, que define la identidad básica de los sujetos.” (Marcela Lagarde 1990:169) A su vez, la sexualidad contiene distintos campos, como la reproducción social, la procreación, las relaciones de parentesco, etcétera. De estos campos es posible definir y distinguir el campo erótico. Marcela Lagarde (1990:190) circunscribe lo erótico y el erotismo a la libido y a lo libidinal. Dice: “Me parece más acertada esta designación, que la más generalizada de sexual (energía sexual, atracción sexual, prácticas sexuales, etcétera), ya que el contenido libidinal permite delimitar el campo específico erótico que es parte de la sexualidad, pero no la agota. Es necesario diferenciar lo sexual erótico delimitado por lo libidinal, del resto de la sexualidad”.

¹⁰⁹ Para ver las otras condiciones de agravantes en el delito de violación, ver el análisis específico del delito.

¹¹⁰ Artículo 265 del Código Penal Federal.

¹¹¹ Como bien lo ha dicho Tamar Pitch (2003:212): “no todos los varones son violadores, y no todos los violados son mujeres, pero todos los violadores son varones.”

¹¹² Artículo 266 del Código Penal Federal.

¹¹³ También incorpora el supuesto de violación equiparada por cualquier otro elemento o instrumento distinto al miembro viril.





en agravar si se comete con violencia, cuando se realiza con personas menores de edad. Sin embargo, la minoría de edad no corresponde con los rangos establecidos para otros derechos, como pueden ser los políticos que toman como referencia límite los 18 años, al igual que la Convención de los Derechos del Niño. El Estado de México toma como límite de edad para estos supuestos los 15 años. En Baja California, Chihuahua y Veracruz es con persona menor de 14 años y en los demás estados es con persona menor de 12 años, incluido el Código Penal Federal.

Por la condición de salud, todos los códigos investigados coinciden también, por un lado, en equiparar con la violación la cópula sin violencia,¹¹⁴ y por otro, en agravar si se comete con violencia, cuando se realiza con persona que por su condición no tiene la capacidad de comprender el significado del hecho o que por cualquier causa no pueda resistirlo.

En el supuesto de que se tenga relación de parentesco con el delincuente, todos los códigos coinciden en considerarlo como un agravante del delito. En estas relaciones se incluyen aquellas por ascendencia, descendencia, colateral (hermano), las que implican la guardia o custodia de personas, como pueden ser los tutores o “el padrastro o amasio de la madre del ofendido”.¹¹⁵ Se agrava no sólo la pena respecto a los años de prisión sino también en tanto implica la pérdida de derechos civiles, como lo son de tutela y patria potestad, sobre la víctima.¹¹⁶

Estas agravantes incluyen las relaciones en las que se aproveche la confianza depositada previamente en el delincuente. Sin embargo, cuando la víctima de la violación fuere la esposa o concubina, se crea una atenuante respecto a los requisitos de procedencia: si bien todo delito de violación se persigue por oficio, cuando la víctima sea la esposa o concubina se perseguirá sólo por querrela de la ofendida.¹¹⁷

Este requisito constituye un criterio discriminatorio por sexo, en contra de las mujeres, y en razón del estado civil, pues es sólo para las mujeres casadas o en relación de concubinato que se persigue sólo por querrela. Si bien en su momento, y todavía, es necesario hacer explícito que la violación también existe en las relaciones de conyugalidad, es preciso eliminar los criterios que atenúan las posibilidades de garantía al bien que se protege ya sea por el sexo o por el estado civil.

¹¹⁴ También incorpora el supuesto de violación equiparada por cualquier otro elemento o instrumento distinto al miembro viril.

¹¹⁵ Artículo 266 bis del Código Penal Federal.

¹¹⁶ En Chiapas, Chihuahua y Estado de México el delincuente también pierde el derecho a heredar respecto de la víctima.

¹¹⁷ Así lo contemplan los estados de Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz. Chiapas hace explícita la violación entre cónyuges pero no establece este requisito de procedencia.



Violencia familiar

La violencia sexual en las relaciones de conyugalidad también es retomada por cuatro de los estados investigados, pero en los elementos del delito de violencia familiar. En Chiapas, Chihuahua, Guerrero y Sonora la definición de violencia familiar incluye la violencia sexual. En particular, Chiapas y Guerrero definen este tipo de violencia y lo hacen específico para la relación de pareja, incluyendo actos u omisiones que generan un daño y cuyas formas de expresión pueden ser “negar las necesidades afectivas, inducir a la realización de prácticas sexuales no deseadas o que generen dolor”.¹¹⁸

Si bien no hacen una referencia por sexo, sí hacen una referencia precisa de formas de violencia sexual entre cónyuges. No hacen explícito si entre estas expresiones de violencia entraría la violación, pero de los seis estados antes mencionados que sí explicitan la violación entre cónyuges con el delito de violencia familiar, se duplican dos: Chiapas y Chihuahua. La observación es importante porque si bien Chiapas explicita que este delito se sanciona con independencia de otros delitos, por lo que se puede aplicar el concurso de delitos,¹¹⁹ en el caso de Chihuahua no se hace esta aclaración, por lo que si no se establece la posibilidad de concurso en delitos que pueden tener elementos semejantes, con la violencia sexual, se puede generar inseguridad jurídica, pues la penalidad de la violencia familiar en Chihuahua es de 6 meses a 6 años de prisión y la penalidad de la violación es de 6 a 20 años,¹²⁰ y dependerá de la información jurídica que obtenga la víctima que denuncie por uno u otro delito con un amplio margen de diferencia en la penalidad y reparación del daño que contempla.

El delito de violencia intrafamiliar ha sido fundamental para reconocer que el Estado debe garantizar en este tipo de relaciones todos los bienes jurídicos relativos a la vida, integridad, seguridad y desarrollo de las personas, y que debe actuar reconociendo prioridad en garantizarlos en la individualidad de los sujetos, pues la tendencia ha sido postergar los derechos individuales ante la preservación de un tipo de familia.

En esta idea, es importante resaltar que el delito de violencia familiar, en los diez estados se encuentra dentro del título de delitos contra la familia, o de la integridad familiar —salvo el Código Federal que lo incluye en el Título de delitos contra la vida y la integridad corporal. El hecho de que el bien protegido es la familia parece corresponder con las restricciones que implica tanto para los requisitos de procedibilidad —el delito se persigue por querrela, salvo que sea contra menores de edad—, como por el tipo de penalidad que no contempla variante de acuerdo a los grados del daño causado.

¹¹⁸ Artículo 194 A del Código penal de Guerrero. Artículo 145 bis del Código penal de Chiapas.

¹¹⁹ Tampoco Morelos, Sonora y Veracruz contemplan explícitamente la concurrencia de delitos y acumulación de penas. El Código Federal excluye el concurso con el delito de lesiones.

¹²⁰ Para la violencia familiar los artículos 190 y para el delito de violación el artículo 239 y 240, ambos del Código Penal de Chihuahua.





Así la violencia intrafamiliar, un delito que ya en sí mismo se refiere a las relaciones de parentesco, sólo hace distinciones respecto de los sujetos por motivos de edad. Si es menor de edad la víctima, el delito se perseguirá por oficio, fuera de este supuesto el delito se persigue por querrela. El sexo o cualquier otra condición de los sujetos involucrados no tiene ninguna especificidad para este delito, aunque más adelante, en el análisis integral con delitos como el estupro y el rapto se observa cierta relación con la condición sexual de los sujetos.

Intervenir explícitamente en las relaciones de parentesco estableciendo límites, vías de acceso a la justicia y la reparación de los daños causados por la violencia en las relaciones familiares, es un esfuerzo que para no entrar en contradicción con ciertas impunidades ya establecidas en el propio código —como permitir el matrimonio a través del engaño o la violencia como son el caso del estupro y el rapto— implica no sólo crear un delito específico sino hacer una revisión integral de los distintos títulos y delitos que ya contemplan la protección y la punición de actos de distintos tipos de violencia en esas relaciones en específico.

Incesto

Respecto de la edad, es posible hacer una vinculación directa entre los delitos de violación, violencia familiar e incesto. Como ya se presentó, el delito de violación establece equiparaciones y agravantes tomando en cuenta la condición de edad, condición de salud y parentesco.

La cópula o introducción de cualquier otro instrumento por vía vaginal, anal u oral aún sin violencia contra persona menor de 12 años¹²¹ o con quien no puede entender o resistir el acto se considera una violación. Se persigue de oficio y tiene una penalidad promedio aproximada de 8 a 14 años de prisión. Además en el caso de ser cometido por una persona con la que se tiene relación de parentesco la pena se agrava.

El delito de violencia familiar confirma que el Estado condena la violencia que se ejerce entre familiares y, en el caso de minoría de edad, considera que se debe de perseguir de oficio.¹²² Sin embargo, el delito de incesto cubre varios de estos elementos pero implica una penalidad atenuada respecto de los delitos mencionados, en particular respecto de la minoría de edad.¹²³

Los elementos del delito de incesto son el acto de tener relaciones sexuales entre personas que saben de su relación de parentesco, ya sean ascendientes, descendientes o hermanos. Sólo los códigos del Distrito Federal y del Estado de México especifican que la cópula en este delito se realiza sin violencia, los

¹²¹ Baja California, Chihuahua y Veracruz a los 14 años y Estado de México a los 15 años.

¹²² Tomando en cuenta que los estados de Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Veracruz sólo incluyen en su definición la violencia física y psicológica o moral.

¹²³ Tomando el Código Federal la pena por violación contra menor de 12 años por algún familiar es de 12 a 21 años de prisión. Para el incesto es de 1 a 6 años de prisión para los ascendientes y de 6 meses a 3 años para descendientes o hermanos.





demás no especifican nada al respecto. Sobre la condición sexual o de salud de las personas ningún estado especifica nada. Y respecto de la edad, sólo dos estados hacen una especificidad con sentidos distintos. El estado de Chiapas la contempla como una agravante de la pena cuando se comete en contra de una persona menor de 12 años. En Oaxaca se establece una atenuante en la pena para los descendientes que sean mayores de 16 años y tengan relaciones con sus ascendientes.¹²⁴

Se toman para el análisis estas dos entidades pues son las que hacen una referencia expresa a la condición de edad. Si bien en los delitos de violación y violencia familiar el Estado expresa su condena por la violencia que se puede ejercer entre personas con vínculos familiares, y en particular respecto de la violencia sexual, agrava la pena, en el caso de las personas menores de edad se crea una inseguridad jurídica pues, Chiapas considera, por un lado, que la cópula con menor de 12 años sin violencia es una violación, y cometida por un familiar se agrava, teniendo una pena de 12 a 22 años —y pérdida de derechos de patria potestad—, pero si se configura como incesto, la pena será de 4 a 12 años, además de sancionar al menor de edad con pena de 1 a 4 años.

En el caso de Oaxaca si bien al mencionar que se sancionará sólo a los descendientes que voluntariamente tengan relaciones con su ascendiente a partir de los 16 años, la pena que se impone al ascendiente que tenga cópula con su descendiente —sin especificar edad— es de 1 a 6 años de prisión, cuando en el delito de violación contra un menor de 12 años, le correspondería una pena de entre 12 a 21 años de prisión, además de perder los derechos de potestad y herencia.

Es importante decir también que sólo en Chiapas, Distrito Federal, Oaxaca y Sonora —también el Código Federal— el delito de incesto está dentro del título de los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual de las personas. En los demás el incesto es parte del título de los delitos contra la familia.

Tomar en cuenta el título en tanto define los bienes que se protegen pero, además, los delitos con los que puede compartir ciertos elementos comparables, es fundamental para crear normas que mantengan coherencia y que no generen desprotección para las personas, en particular en las condiciones de edad y parentesco. Pareciera que el hecho de cumplir con ciertos estándares de declaraciones jurídicas lleva a legislar sin analizar los impactos que pueden tener en todo el cuerpo de un código, como es en este caso el Código Penal.

Estupro

Otro delito que especifica condiciones particulares de sus sujetos y que tienen que ver con el sexo, la edad y los vínculos familiares es el de estupro. Este delito tiene como elemento central la cópula consentida a través del engaño con persona adolescente.

¹²⁴ En el apartado correspondiente al incesto, se mostró qué en los estados de Chiapas, Estado de México, Oaxaca y Sonora las penas son diferenciadas si se es ascendiente o descendiente.





Respecto a la edad se establece que tiene que ser adolescente. El límite superior coincide con los 18 años y el inferior varía: el Estado de México define los 15 años, Baja California, Chihuahua y Veracruz definen 14 años; Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Oaxaca contemplan los 12 años; y finalmente Sonora no define un límite mínimo de edad, así que puede ser cualquier persona menor de 18 años.

Respecto del sexo, el sujeto activo queda definido al ser el acto del delito la cópula, que como se analizó en el delito de violación, por la definición del propio código quien comete cópula es quien tiene un miembro viril, un hombre. Del sujeto pasivo, los distintos estados también definen su sexo: Baja California, Estado de México, Sonora y Veracruz condicionan que sea una mujer.

En las mismas entidades que especifican el sexo de la víctima, establecen que para perseguir el delito también debe de cumplir, la víctima, con los requisitos de ser honesta, y Baja California y el Estado de México agregan también la castidad. Por su parte, Chihuahua no especifica el sexo de la víctima pero sí que se acredite que tiene inexperiencia sexual.

Respecto a las relaciones de parentesco, este delito no establece referencias de ellas entre los sujetos implicados, pero sí se hace referencia a la condición de estado civil de los sujetos: en Baja California si el delincuente está impedido para casarse se considera una agravante de la pena. Esto en el entendido de que la acción penal se extingue si el delincuente se casa con la víctima, como lo contempla no sólo Baja California, sino también Chiapas, Estado de México, Guerrero y Sonora.

Respecto de la pena, si bien comparte con el delito de violación que el acto central es la cópula, la particularidad de que se cometa por medio del engaño disminuye la penalidad no sólo de prisión, sino como ya se dijo, puede hasta extinguirse la acción penal si el delincuente se casa con la víctima. Además de poner como requisito para su investigación que se denuncie por querrela de la parte ofendida o de su legítimo representante pues se trata de sujetos pasivos menores de edad.

El rango de edad corresponde con aquel que delimita la equiparación de la cópula sin violencia con la violación (12, 14 ó 15 años según el estado) y con la edad mínima para poder casarse (18 años).¹²⁵ El sexo del delincuente y de la víctima, también corresponde con los requisitos de sexo para el matrimonio, que en México sólo puede contraerse entre un hombre y una mujer.

Si bien no se contempla la extinción de la acción por matrimonio, ni en todos, el sexo de la víctima es explícito. Todas las entidades establecen que es una cópula con adolescente por medio del engaño. El sujeto activo es un hombre, y el engaño se infiere que es para iniciar una relación de conyugalidad, además de que se establece que sólo se perseguirá a petición de la víctima.

¹²⁵ Aunque se puede otorgar permiso para las personas adolescentes que quieran casarse.



Si el estupro está dentro del título de los delitos que protegen la libertad, la seguridad y el normal desarrollo psicosexual de las personas, las características tan precisas de sexo, edad, estado civil y aún de moral cuando se exige que la víctima sea honesta y casta llevan a la pregunta de cuál es el bien jurídico que en realidad está protegiendo este delito.

Los requisitos de moral y estado civil son semejantes a las condiciones que el Código establece para atenuar penas que tienen que ver con la capacidad reproductiva de las mujeres, como lo es en los delitos de infanticidio y aborto. De igual manera, la protección que en este delito predomina es a un tipo de conyugalidad, a un estereotipo de mujer —esposa y madre casada— y no se protege lo que corresponde al título donde se encuentra: la libertad, la seguridad y el desarrollo psicosexual de las personas, en particular de las y los adolescentes.

Rapto y secuestro

El delito de rapto también contempla especificidades en los sujetos por sexo, estado civil y edad. Sin embargo, este delito tiene entre sus elementos actos que atentan contra la libertad y la seguridad en general y en particular contra la libertad y seguridad sexual.

El rapto es un delito que contempla como acto central el sustraer o retener por medio de la violencia física, moral o del engaño, sin el consentimiento de la persona, con el objetivo de satisfacer deseos eróticos o sexuales.

Chihuahua, Sonora y Veracruz especifican como requisito del sujeto pasivo o víctima, ser mujer. Y salvo Chihuahua y el Distrito Federal los demás estados que contemplan el rapto incluyen entre sus fines el matrimonio.

En Chiapas, el Estado de México y Sonora se presume seducción, engaño o violencia cuando la víctima es menor de 16 años. También en referencia con la edad la pena se agrava en: Veracruz si la víctima es menor de 16 años o incapaz; en Baja California y Guerrero si es menor de 14 años, y en Morelos si es menor de 12 años; en Chihuahua esta agravante se contempla para mujer menor de 14 años “no madura para disponer de patrimonio sexual”¹²⁶ o si la víctima es incapaz. En el caso de Veracruz si la mujer es mayor de 16 años sólo se sancionará si el rapto fue con violencia, y en Chihuahua será a partir de los 18 años.

Este delito se persigue por querrela de la parte ofendida o por sus representantes en todas las legislaciones. En Morelos y Sonora, en el caso de que sea una mujer casada también puede interponer la querrela su esposo.

Para la penalidad, el Código Federal y el Distrito Federal contemplan atenuantes si se libera a la persona en 24 horas sin consumir el acto. En Guerrero es atenuante de la pena si el activo se desiste y coloca a la agraviada en un lugar seguro, sin haber realizado la cópula. Es excluyente de responsabilidad si la víctima se casa con el delincuente en Baja California, Chiapas, Estado





de México y Sonora, salvo que el matrimonio sea nulo, inexistente o ilegal. En Chiapas y Sonora se tiene como excepción de esta excluyente de responsabilidad que se haya cometido otro delito que sea perseguible de oficio.

La concurrencia de la violación a distintos bienes jurídicos se refleja en su ubicación dentro del propio código. Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos y Veracruz¹²⁷ incorporan este delito en el título de los delitos contra la libertad, es decir en el mismo título que el secuestro. Chiapas, Chihuahua y Sonora lo incluyen en el título sobre los delitos contra la libertad y la seguridad sexual.

Pero tanto en el título relativo a los delitos contra la libertad, como aquellos que protegen de la violencia sexual, la penalidad que se impone es menor en los delitos correspondientes a la imposición de la cópula —como la violación—, y la privación de la libertad —como el secuestro.¹²⁸

Al igual que el delito de estupro, se establecen condiciones específicas por sexo, edad, así como ciertas características morales. Aún más, este delito refiere el hecho directamente a intenciones relativas al estado civil: conseguir el matrimonio.

Si las penas para secuestro y violación son más altas que las que se imponen en el rapto, que en sus elementos contempla aquellos que también constituyen al secuestro y a la violación. ¿Cuál es el bien jurídico que en realidad está buscando proteger el Estado? Es evidente, que al igual que en el infanticidio, el aborto y el estupro, el interés principal en estos delitos es garantizar que la capacidad reproductiva de las mujeres se ejerza de manera restringida en su voluntad y especialmente dentro del matrimonio civil, aún a costa de ejercer violencia física o moral en su contra.

Discriminación

En el análisis anterior es sobresaliente cómo en los delitos donde se hace una referencia explícita a la condición sexual de las personas, en específico para las mujeres, la especificidad se traduce no en una mayor garantía en la protección de los bienes jurídicos del título en donde están ubicados, sino al contrario, implican atenuantes ya sea en la pena, o respecto de los requisitos de procedencia. Aún más, para las mujeres se establecen criterios morales y de estado civil que condicionan su acceso a la justicia.

¹²⁷ Se recuerda que Oaxaca no contempla este delito y que en el Distrito Federal y Guerrero, al igual que el Código Federal, este delito no tiene el nombre preciso de rapto, sino que hace referencia a la privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales.

¹²⁸ Por ejemplo, en el caso del Código Federal la pena es menor que si se libera espontáneamente a una persona secuestrada. En Veracruz, que agrava la pena del rapto en persona menor de 16 años con prisión de 2 a 10 años y multa de hasta 100 días, al mismo tiempo contempla como agravante del secuestro que se cometa contra persona menor de edad con una pena de prisión de hasta 70 años. En ambos casos se priva de la libertad de una persona menor de edad, pero el hecho de que el fin no sea patrimonial sino de daño sexual lleva a atenuar la sanción drásticamente.





La condición sexual de las mujeres, combinada con otras condiciones como la edad, tiene consecuencias también discriminatorias, como ya se describió en los anteriores apartados. Al nombrar estas especificidades en la condición de los sujetos, lo que hace la norma es establecer criterios jurídicos que construyen los parámetros aceptables o sancionables del comportamiento por género. Esta construcción de género en los sujetos jurídicos es evidente que se realiza con criterios discriminatorios en contra de las mujeres en todo su ciclo de vida, pero de manera particular durante el período en que su capacidad reproductiva es evidentemente posible. Respecto de los hombres y las instituciones, esta construcción del género en la norma sustenta la impunidad ante el ejercicio de la violencia, sea física, moral, sexual o de cualquier tipo, contra las mujeres, en particular para controlar su capacidad reproductiva y en general para limitar su libertad.

Esta situación contrasta con el hecho de que sólo dos entidades: Distrito Federal y Veracruz, han tipificado el delito de discriminación.

2.2.5 Análisis General

Las especificidades por sexo, por edad, por estado civil y relaciones de parentesco se contraponen y evidencian una prioridad del Estado por proteger sólo la vida y la integridad de mujeres que cumplen con ciertos requisitos referentes a su sexualidad, en particular a su erotismo y reproducción, así como a su lugar en la sociedad a través de cierto tipo de familia.

Si falta cualquiera de estos requisitos el Estado establece atenuantes en las penas por la violencia que se ejerce en contra de la vida de las mujeres, como se puede deducir de las atenuantes en las lesiones u homicidio por emoción violenta o por infidelidad sexual. En sentido inverso sanciona a las mujeres que ejercen sus derechos acordes a los bienes jurídicos como la vida, la integridad, la seguridad, el desarrollo y la libertad, por ejemplo en las decisiones relativas a su reproducción y de su embarazo, vulnerando su integridad corporal y poniendo en riesgo de manera estructural la vida de las mujeres. Aún más, pone en riesgo el desarrollo y la integridad corporal de las niñas al fomentar matrimonios infantiles basados en el engaño o la privación de la libertad.

Para reconocer la construcción jurídica de la violencia feminicida, es preciso pasar del análisis autónomo del delito de homicidio a un análisis que relacione e integre diversos supuestos jurídicos en donde se encuentran los referentes que construyen el género en el derecho y establecen una sexualidad y un orden social basado en la dominación y exclusión de las mujeres de la ciudadanía plena y de la protección de los bienes jurídicos fundamentales sin requisitos sexuales específicos, sino en plena igualdad jurídica.

Este es un estudio que analiza la legislación penal sustantiva de las diez entidades investigadas, para tener una visión general de la protección norma-





tiva ante la violencia feminicida. Es un primer paso para reconocer la situación jurídica que permite la existencia del feminicidio.

Las categorías de análisis utilizadas pretenden mostrar los criterios discriminatorios contra las mujeres en todo su ciclo de vida que están vigentes en los delitos analizados. El compromiso por consolidar el derecho constitucional de la igualdad jurídica entre mujeres y hombres deberá llevar a la eliminación de los criterios discriminatorios descritos en el análisis.

Es necesario continuar con estudios semejantes no sólo en lo legislativo, sino también en la interpretación de la ley y de su aplicación. Es preciso articular estos estudios con otros que analicen las políticas que desde el gobierno se han creado para prevenir, atender y erradicar la violencia de género contra las mujeres.

Esta información permitirá hacer reformas legales, así como consolidar una jurisprudencia que no discrimine y que vaya acorde a los principios de igualdad y no discriminación por género. Este marco jurídico tendrá que estar sustentado por personal en la procuración y administración de justicia que sepa detectar los hechos de violencia de género contra las mujeres y los sancione de manera efectiva y sin prácticas discriminatorias.

La legislación requiere también del sustento institucional para ser viable. Es por esa razón y para hacer visibles cuáles son las políticas y programas de gobierno que se han creado para enfrentar la violencia de género que se da pie al siguiente capítulo.

2.3 Políticas gubernamentales para enfrentar la violencia contra las mujeres

Este capítulo contiene las políticas gubernamentales para enfrentar la violencia contra las mujeres y los compromisos expresados en los programas y acciones públicas del gobierno federal y de las diez entidades federativas de la investigación.

Se presenta una lectura crítica de los documentos oficiales del Ejecutivo Federal y de las dependencias vinculadas con la atención a la violencia contra las mujeres, y las acciones reportadas en los Informes de Evaluación y de Resultados de algunas instituciones.

Se explica cómo se ha posicionado el tema de la violencia contra las mujeres en la agenda pública, cómo se instrumenta, cómo se ejecuta y cuál es su resultado.

Se analizan las directrices del modelo propuesto por expertas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).¹²⁹

¹²⁹ La reunión de expertas fue organizada por la Unidad de Género y Salud de la OPS con la colaboración de otras instituciones. Organización Panamericana de la Salud, Unidad de Género y Salud. "Modelo de Leyes y Políticas sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres". Abril, 2004.



Acciones públicas de atención a la violencia:

- a) El primer nivel corresponde al ámbito de las macropolíticas y leyes que tienen como objetivo modificar los equilibrios de poder entre hombres y mujeres, orientadas a lograr la equidad de género en distintos planos de la vida social. Se incluyen todas las políticas de desarrollo social, educación, salud, vivienda y otras que, aunque no estén directamente relacionadas con la atención a la violencia, impactan el contexto de las relaciones de género.
- b) El segundo nivel de intervención se refiere a las políticas y leyes que atienden la violencia de género contra las mujeres, entendida como una forma de discriminación contra las mujeres resultado de la acción directa de los agresores, de la omisión de las instituciones del Estado y de la sociedad.
- c) En el tercer nivel se plantean las acciones y políticas que atienden a la violencia familiar, como la más frecuente manifestación de la violencia contra las mujeres. Se incluyen las medidas propuestas para atender a las víctimas, niñas y mujeres; prever que se reproduzcan y sancionar a los responsables. Estas medidas, han divulgado los lineamientos que las instituciones internacionales han empezado a difundir, la revisión de las experiencias de intervención institucional y el compromiso por mejorarlas.

Las políticas federales pueden tomarse de manera excluyente y aislada. La intervención del Estado forma parte de una política general de equidad de género, o de las medidas dirigidas a la atención y prevención de la violencia familiar. Se analizaron y sistematizaron las acciones de políticas públicas reportadas en las entidades seleccionadas para la investigación.

Cuadro 2-EE. Documentos revisados según el ámbito de acción de la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres

Políticas de Equidad de Género	Políticas de Violencia de Género	Políticas de Violencia intrafamiliar
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Plan Nacional de Desarrollo ▫ Creación de Mecanismos de Género: Comisión Nacional de la Mujer e Instituto Nacional de la Mujer. ▫ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD) ▫ Programa Nacional de Educación 2001-2006, Secretaría de Educación Pública. ▫ Programa Nacional de Salud (PROMSA) ▫ Programa de Desarrollo Social 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Programa Hábitat, Secretaría de Desarrollo Social. ▫ Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada (Cámara de Diputados LIX Legislatura). ▫ Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. ▫ Fiscalía Especial para la atención de Delitos Violentos contra las Mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Programa Nacional contra la Violencia intrafamiliar 1999-2000, PRONAVI. ▫ Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres. ▫ Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006, Instituto Nacional de las Mujeres. ▫ Norma Oficial Mexicana sobre Violencia intrafamiliar NOM-190-SSA1-1999



La incorporación de las demandas de las mujeres en las políticas del Estado es un hecho reciente en la historia del país. El proceso de asimilación de la equidad de género en la agenda pública se realiza gracias a la acción organizada de las mujeres, quienes unen sus propuestas en un cuerpo normativo de alcance universal, mediante el Sistema de Naciones Unidas. A partir de ello, se ha generado un compromiso gubernamental para el diseño de políticas públicas a favor de la equidad de género.

La respuesta del Estado procura la creación de mecanismos institucionales en la estructura orgánica de la administración pública federal y estatal para coordinar la acción gubernamental y desarrollar nuevos instrumentos y procesos de política pública que lo conduzcan a generar políticas de equidad de género, por la vía de la formulación de los Programas de Igualdad de Oportunidades; y se establecen medidas para impulsar los procesos de transversalización de la perspectiva de género y de coordinación interinstitucional en las distintas dependencias gubernamentales, como salud, educación y trabajo.

Destaca la incorporación de las demandas de equidad de género en los distintos ámbitos de intervención pública, así como de los principales objetivos que sustentan la incorporación de la perspectiva de género dentro de las políticas de Estado. Se presenta el contexto general desde donde se puede ubicar la generación de las principales acciones para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

2.3.1 Los mecanismos institucionales de género

Desde los años setenta el Estado impulsó la creación de dependencias gubernamentales para atender los asuntos de género. En 1974 se estableció el *Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo* bajo la coordinación del Consejo Nacional de Población (Conapo) de la Secretaría de Gobernación, que, además de ejecutar la política de control de la población, buscaba cambiar la imagen de las mujeres y fortalecer el arraigo en sus localidades mediante una política de generación de ingresos desarrollando proyectos productivos en pequeña escala.¹³⁰

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, (1983-1988), la Secretaría de Gobernación estableció en 1983 el *Programa Nacional de la Mujer* para canalizar programas de desarrollo social para mejorar la vivienda, los índices de alfabetización femenina, la salud y los ingresos familiares. Este programa, que se redujo por los recortes presupuestales, en los hechos, fue prácticamente cancelado.¹³¹

¹³⁰ Incháustegui, Teresa (1999), “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, en *Revista La Ventana*, Núm. 10, Centro de Estudios de Género, Universidad de Guadalajara, México.

¹³¹ *Op. cit.*, Incháustegui, 1999, pp. 22.





En 1985 se creó la Comisión Nacional de la Mujer. Tres años después, en diciembre de 1988 en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994), se estableció el Programa de Mujeres en Solidaridad para mejorar la calidad de vida de las mujeres pobres de zonas rurales y urbano-marginales. Aunque modernizó las prácticas de relación y colaboración entre el Estado y los grupos comunitarios, en términos de género “no trascendió las visiones instrumentalistas de apoyo a la mujer y de combate a la pobreza. Fue un antecedente pionero que permitió visibilizar los límites de ciertos enfoques y reconocer la urgencia de nuevas formas de aproximación a la desigualdad de género”¹³².

Todas esas acciones se dimensionaron en el contexto preparatorio de la IV Conferencia Internacional de la Mujer (Beijing 1995). El gobierno presentó un informe sobre la situación y posición de las mujeres mexicanas durante el período de la última Conferencia (Nairobi 1985). En atención a este compromiso, en 1993, se instaló el Comité Nacional Coordinador que elaboró otro informe sobre la situación de las mujeres en México. Al regresar de la Conferencia y en el contexto de los acuerdos de la Plataforma Internacional para la Equidad de Género en 1995, se formuló el primer Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM).

En él se trazaron los primeros elementos sustantivos de las acciones y políticas de género. Siguiendo los temas y los objetivos de la Plataforma de Acción aprobado en Beijing, PRONAM definió nueve objetivos para mejorar la condición y posición de las mujeres frente a las oportunidades educativas, la atención de la salud, la pobreza, el trabajo, la violencia, la protección, la imagen de las mujeres y promoción de sus derechos humanos.

Durante dos años, la coordinación general del PRONAM asumió la instrumentación y el seguimiento de las acciones realizadas por las dependencias gubernamentales para dar cumplimiento a los compromisos gubernamentales adoptados en Beijing. Lentamente, el programa adquirió presencia hasta convertirse en una dependencia con estatus de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación cuya tarea principal era dar seguimiento al PRONAM. Este órgano se denominó Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER).

Sus labores se centraron en la divulgación y la legitimación de las demandas de género contenidas en el Programa Nacional de la Mujer. Como resultado de este proceso, se crearon instancias de género en la Secretaría del Trabajo (Dirección General de Equidad de Género), el ISSSTE y la Secretaría de Desarrollo Rural. La Secretaría de Relaciones Exteriores incorporó la perspectiva de género en la política exterior mexicana, el H. Congreso de la Unión y los congresos locales establecieron paulatinamente comisiones de equidad de género.

A finales de los noventa y principios de 2000, se establecieron los mecanismos de la mujer en 20 entidades de la república: Guerrero, Querétaro, Nue-

¹³² Cos-Montiel, Francisco (2003) “El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México”, en *Debate Feminista* Año 14, Vol. 28, octubre, México.





vo León, Sonora, Colima, Puebla, Baja California Sur, Michoacán, Veracruz, Zacatecas, Tlaxcala, Sinaloa, Durango, Oaxaca, Coahuila, Campeche, Estado de México, Tamaulipas y Chiapas.

El 12 de enero del 2001, como esfuerzo de cabildeo y concertación de grupos de mujeres, el H Congreso de la Unión creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos.¹³³

La creación del Instituto significó un paso para la consolidación de estos mecanismos por su cambio de estatus administrativo, incremento en su presupuesto y las atribuciones asignadas. INMUJERES responde al contenido del artículo 4º de la ley que lo creó de: "... promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de: transversalidad, federalismo y fortalecimiento de los vínculos entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial".¹³⁴

INMUJERES se constituyó en el órgano rector de la política de género federal. A nivel estatal, su tarea se extiende a la institución respectiva en cada entidad de la República. Todas las entidades federativas cuentan con un mecanismo de atención a las mujeres.

Cuadro 2-FF. Denominación, fecha de creación y naturaleza jurídica de las dependencias estatales de la mujer en México

	Entidad	Denominación	Fecha	Naturaleza Jurídica en el momento de creación.
1	Aguascalientes	INSTITUTO AGUASCALENTENSE DE LAS MUJERES	19-10-01	Organismo público descentralizado
2	Baja California Norte	INSTITUTO DE LA MUJER PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	07-06-01	Organismo público descentralizado
3	Baja California Sur	INSTITUTO SUDCALIFORNIANO DE LA MUJER	26-07-99	Organismo público descentralizado
4	Campeche	INSTITUTO ESTATAL DE LA MUJER	11-12-00	Organismo público descentralizado
5	Chihuahua	INSTITUTO CHIHUAHUENSE DE LA MUJER	24-06-02	Organismo público descentralizado
6	Chiapas	INSTITUTO DE LA MUJER	08-12-00	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social
7	Coahuila	INSTITUTO COAHUILENSE DE LAS MUJERES	22-12-00	Organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobierno
8	Colima	INSTITUTO COLIMENSE DE LA MUJER	30-07-98	Organismo público descentralizado

¹³³ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006. Instituto Nacional de las Mujeres.

¹³⁴ Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001, Instituto Nacional de las Mujeres.



9	Distrito Federal	INSTITUTO DE LAS MUJERES DEL DISTRITO FEDERAL	20-12-01	Organismo público descentralizado
10	Durango	INSTITUTO DE LA MUJER DURANGUENSE	14-06-00	Organismo público descentralizado
11	Estado de México	INSTITUTO MEXIQUENSE DE LA MUJER	06-06-00	Organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría que determine el Gobierno del Estado
12	Guanajuato	INSTITUTO DE LA MUJER GUANAJUATENSE	25-06-01	Organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano
13	Guerrero	SECRETARÍA DE LA MUJER	21-04-87	Gabinete de Gobierno
14	Hidalgo	INSTITUTO HIDALGUENSE DE LA MUJER	23-01-02	Organismo público descentralizado
15	Jalisco	INSTITUTO JALISCIENSE DE LAS MUJERES	19-12-01	Organismo público descentralizado
16	Michoacán	INSTITUTO MICHOACANO DE LA MUJER	05-10-99	Organismo público descentralizado
17	Morelos	INSTITUTO ESTATAL DE LA MUJER EN MORELOS	14-08-02	Organismo Público Descentralizado
18	Nayarit	INSTITUTO PARA LA MUJER NAYARITA	3-09-04	Organismo Público Descentralizado
19	Nuevo León	COORDINACIÓN ESTATAL DE LA MUJER	09-06-98	Organismo público desconcentrado adscrito a la Subsecretaría de Atención al Ciudadano de la Secretaría General de Gobierno
20	Oaxaca	INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA	12-10-00	Organismo público descentralizado
21	Puebla	INSTITUTO POBLANO DE LA MUJER	11-03-99	Organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Finanzas
22	Querétaro	CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER	06-03-97	Organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación
23	Quintana Roo	INSTITUTO QUINTANARROENSE DE LA MUJER	04-05-98	Organismo público descentralizado
24	San Luis Potosí	INSTITUTO DE LAS MUJERES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ	08-03-02	Organismo público descentralizado sectorizado a la oficina del Gobierno del Estado
25	Sinaloa	INSTITUTO SINALOENSE DE LA MUJER	03-03-00	Organismo público Descentralizado
26	Sonora	INSTITUTO SONORENSE DE LA MUJER	12-10-98	Organismo público descentralizado
27	Tabasco	INSTITUTO ESTATAL DE LAS MUJERES	13-12-01	Organismo público descentralizado
28	Tamaulipas	CONSEJO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA MUJER	14-06-00	Organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social
29	Tlaxcala	INSTITUTO ESTATAL DE LA MUJER	16-06-99	Organismo desconcentrado del Ejecutivo
30	Veracruz	COORDINACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE LA MUJER	09-03-99	Programa adscrito a la Secretaría General de Gobierno
31	Yucatán	INSTITUTO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO EN YUCATÁN	27-05-02	Organismo público descentralizado



32	Zacatecas	INSTITUTO PARA LA MUJER ZACATECANO	09-04-99	Órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno
33	Nivel Federal	INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES	12-01-01	Órgano público descentralizado

Fuente: "Integración de las Mujeres en la Administración Pública de los Estados". Instituto Nacional de las Mujeres, Coordinación Estatal de la Mujer de Nuevo León. México 2003.

Por la naturaleza jurídica estas instancias desconcentradas dependen del poder Ejecutivo de cada entidad federativa, son órganos administrativos que cuentan con ciertas facultades para actuar y decidir, con límites y responsabilidades de las secretarías a las que pertenecen, y restricciones para disponer de recursos presupuestarios, como sucede en Campeche, Chiapas, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Los órganos descentralizados o paraestatales están dotados de personalidad jurídica propia y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.¹³⁵ Tienen la potestad de tener y administrar patrimonio propio, característica distintiva de la mayoría de las instancias de la mujer.

Uno de los lineamientos principales del Estado mexicano en relación con las demandas de equidad es el establecimiento de mecanismos con visión de género en el gobierno federal y en los estatales, para coordinar y articular iniciativas que generen sinergias institucionales de intervención e interpretación de la realidad desde la perspectiva de género.

No hay un consenso sólido e institucional sobre el modelo de equidad de género que debe orientar el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas. Es el desafío para la consolidación de estas instituciones que aún son débiles, carecen de recursos presupuestales y de una definición normativa sobre sus funciones y alcances como órganos rectores de la política de equidad de género en el Estado Mexicano. Tampoco hay seguimiento ni evaluación de sus resultados.

2.3.1.2 La equidad de género en los objetivos rectores del desarrollo nacional

A estos mecanismos institucionales para la intervención pública, se han incorporado las demandas de género en los objetivos nacionales de desarrollo, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales. La orientación de los objetivos del desarrollo considera a las mujeres en sus papeles tradicionales de esposa, madre y ama de casa. Sólo se asimiló lo relativo al control de la natalidad en el marco de la política de población, lo que refleja una concepción

¹³⁵ "Integración de las Mujeres en la Administración Pública de los Estados", Instituto Nacional de las Mujeres, Coordinación Estatal de la Mujer de Nuevo León, México, 2003.



estrecha de la equidad entre los géneros y una visión instrumental de la participación de las mujeres en el desarrollo.¹³⁶

El planteamiento sobre la equidad de género en el Plan Nacional de Desarrollo sigue presente, aunque en el diagnóstico y la definición de los objetivos rectores del Plan se reconocen brechas de inequidad de género en la participación laboral, la educación, la violencia, la participación política y el acceso a servicios públicos para las mujeres.

El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se propone como objetivo rector de la política nacional de desarrollo social: “*acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades*”. Para ello establece como estrategias de acción:

- a) Avanzar hacia la equidad en la educación.
- b) Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres.
- c) Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes, entre otros objetivos estratégicos orientados a la atención de las personas en edad avanzada y personas con discapacidad.¹³⁷

En concordancia con este objetivo, en las distintas secretarías se han adoptado medidas para atender la equidad de género en el ámbito que les corresponde.

La descripción de acciones reportadas por cada entidad investigada, que no están relacionadas con la atención y prevención a la violencia contra las mujeres, son el marco general de las políticas de equidad establecidas durante los últimos años y tienen una relación estrecha con los indicadores de desarrollo en el contexto de los derechos humanos de las mujeres, los cuales permiten entender las circunstancias en que se da y enfrenta a la violencia.

Atención al rezago educativo

Prioridades establecidas por la Secretaría de Educación para promover la equidad educativa:

- a) Acciones para promover el acceso y la permanencia de las niñas en el sistema escolar mediante becas y la atención especial a población escolar de zonas urbano-marginales.
- b) Acciones para combatir el analfabetismo femenino mediante el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA).
- c) Incorporación de la perspectiva de género en la currícula escolar. El Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) produce anualmente la publicación: “*Los derechos de las niñas y los niños*”.
- d) Actualización educativa. A partir de la Reforma de la educación básica de 1993, se emprendieron acciones para fortalecer la actualización y

¹³⁶ Riquer, Florinda (1993), “El Estado Mexicano, las feministas y los estudios de la mujer”, en *La investigación sobre la mujer en América Latina. Estudios de Género y Desafíos de Sociedad*, Claudia Serrano, (Coordinadora), CLACSO, Santo Domingo.

¹³⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República, Ejecutivo Federal, p. 85.





capacitación de las y los maestros en servicio para concentrar los esfuerzos en un programa nacional. En 1994 la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación acordaron líneas generales para establecer el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP).

Acciones para facilitar la participación de la mujer en la esfera económica

En la Secretaría de Economía existen tres programas orientados a promocionar el autoempleo de las mujeres y el fortalecimiento de sus unidades productivas:

- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)
- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
- Fondo Nacional para la Empresa Social (FONAES)

El objetivo de PRONAFIM, es impulsar y fomentar un sistema de instituciones de microfinanzas y microcréditos sólidos y autosustentables que apoyen las iniciativas productivas de los hombres, mujeres y grupos sociales con espíritu emprendedor.¹³⁸

El FOMMUR es un fondo de financiamiento y ahorro dirigido específicamente a mujeres rurales marginadas. Su objetivo es promover proyectos de inversión productiva, generadores de autoempleo e ingresos, como una forma de mejorar la posición económica de las mujeres rurales.

Al mes de julio de 2001, los organismos intermediarios de FOMMUR habían desarrollado acciones con 40 mil 850 mujeres integradas en dos mil 32 grupos solidarios ubicados en 279 municipios y mil 56 localidades de 11 entidades federativas. La mayor parte de estas acciones se concentran en los estados de Chiapas, Morelos, Oaxaca y Veracruz, que representan 81 por ciento de las beneficiarias. Para junio de 2003 estas acciones se incrementaron a 79 mil 750 mujeres integradas en cuatro mil 758 grupos.¹³⁹

FONAES da apoyo productivo a la población de bajos ingresos y a las empresas sociales que tengan la capacidad de permanecer en operación sin apoyos recurrentes subsidiados.

Con la incorporación del programa de la mujer campesina a la Secretaría de la Reforma Agraria, se retomó el papel de la mujer empresaria y se estableció en el FONAES una línea de trabajo exclusiva para ellas, mediante la Coordinación de Desarrollo. El objetivo de esta coordinación es garantizar la participación equitativa de las mujeres en la asignación de los créditos otorgados por dicho fondo, así como el desarrollo de una estrategia de capacitación empresarial.

¹³⁸ Mediante este programa se han colocado más de 82 mil créditos entre julio de 2001 y mayo de 2002. Considerando que prácticamente 85 por ciento del total de beneficiarios son mujeres, se puede afirmar que casi 70 mil créditos han sido canalizados hacia mujeres pobres.

¹³⁹ Tercer Informe de la Presidencia (<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx/index>).



Respeto y protección a los derechos laborales de las mujeres

El actual gobierno ha impulsado para la protección de las mujeres trabajadoras en la industria maquiladora, con la firma de un convenio entre la Secretaría de Trabajo y Protección Social (STPS) y el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) en abril de 2002.

El convenio busca generar y desarrollar acciones que refuercen el debido cumplimiento de las normas de protección a la mujeres trabajadoras, en particular de las empleadas del sector maquilador, quienes representan cerca de 55.5 por ciento de los empleados de su ramo a escala nacional.

Algunas de las acciones a realizar por el CNIME en el marco de este convenio son:

- a. Contribuir a la generación de estadísticas e información sobre el trabajo de las mujeres.
- b. Promover la instrumentación de acciones para tener un apropiado conocimiento sobre lo que establecen la legislación mexicana y los tratados internacionales acerca de la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras.
- c. Recomendar a las empresas no exigir a las mujeres exámenes de no gravidez como condición para ser contratadas.
- d. Pugnar porque las mujeres madres de familia laboren en el primer turno o que se establezcan horarios flexibles de trabajo para ellas.
- e. Promover el establecimiento de guarderías infantiles en los centros de trabajo.
- f. Impulsar una nueva cultura laboral basada en el respeto a la dignidad de la persona humana, así como el principio de igualdad de oportunidades, obligaciones y derechos de la mujer en su desarrollo laboral.
- g. Continuar con el programa de lactancia corporativa, que impulsa la idea de contar con un espacio adecuado para que, en los períodos de lactancia, y en caso de no existir alguna guardería en su centro de trabajo, las madres tengan la facilidad de alimentar al infante.

Se propuso realizar una campaña nacional mediante cursos, seminarios u otros medios, para difundir la reglamentación entre sus integrantes.

Se espera que con el cumplimiento de este instrumento se beneficien 462 mil 526 mujeres y sus familias.

Las instancias o programas de la mujer de nueve de las 32 entidades de la república: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala, reportaron que de 2001 hasta mayo de 2002, se realizaron acciones a favor de las mujeres que trabajan en la maquila, entre las cuales destacan: encuestas, cursos, talleres, conferencias, asesorías y campañas de difusión sobre derechos laborales de las mujeres, violencia y hostigamiento sexual.

Se formaron comisiones, redes y programas de inspección y vigilancia con la participación de distintas dependencias federales entre las que destacan la





Secretaría del Trabajo, la Procuraduría Federal del Trabajo, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública y algunos sindicatos.

En abril de 2002, el INMUJERES atendió la convocatoria para modernizar la Ley Laboral emitida por la STPS. El proyecto se sustentó a partir de las proposiciones surgidas en Foros de Consulta para la elaboración de Proequidad y la experiencia recopilada previamente. Contiene los siguientes lineamientos:

- a) Definir y sancionar el hostigamiento sexual en el ámbito laboral y obligar a las empresas a establecer un código de ética para fomentar un cambio cultural en este sentido.
- b) Legislar derechos de paternidad para que los hombres cumplan con sus responsabilidades familiares.
- c) Ampliar el derecho al servicio de las estancias infantiles a padres trabajadores.
- d) Permitir a las mujeres embarazadas en buenas condiciones de salud que decidan libremente sobre la transferencia del período de preparto para disfrutar de un descanso mayor después del alumbramiento.
- e) Otorgar el derecho a las madres adoptivas a brindar cuidados maternos a los hijos.
- f) Incorporar en los principios generales de la legislación laboral la no distinción entre los trabajadores por motivos de raza, etnia, discapacidad, sexo, edad, credo religioso, doctrina política, condición social o estado de gestación en la mujer.
- g) Contemplar en la legislación laboral un esquema de beneficios correctivos de la discriminación, que incluya, entre otras cosas, un sistema de cuota con estímulos fiscales para las empresas que contraten mujeres jefas de familia con algún tipo de discapacidad y mujeres indígenas. En particular, se sugiere destinar el cinco por ciento de las plazas a personas con discapacidad.
- h) No otorgar estímulos fiscales a empresas que tengan demandas laborales por despidos injustificados de mujeres y sancionar la discriminación laboral contra las mujeres, particularmente en caso de solicitud del certificado de ingravidez por parte de los patrones.
- i) Establecer condiciones mínimas de seguridad e higiene para trabajadoras, de manera particular en la industria maquiladora.
- j) Sancionar a los patrones que violen las normas que rigen el trabajo de las mujeres en estado de gestación y en período de lactancia; de las y los menores trabajadores y de las y los trabajadores con discapacidad; que *incurran en violencia de género en el ámbito laboral*.
- k) Reglamentar el trabajo a domicilio en horarios, remuneraciones, seguro social, seguro médico y aguinaldo.
- l) *Crear una ley del servicio civil de carrera, con enfoque de género.*
- m) Que en la constitución de sindicatos participe un porcentaje proporcio-



nal de hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, en los puestos de dirección.

- n) Dar capacitación continua con perspectiva de género en las instancias de procuración e impartición de justicia laboral.
- o) Incorporar la perspectiva de género en la tabla de enfermedades de trabajo.

Para ganar consenso en los criterios propuestos a la revisión a la ley del trabajo, en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres de INMUJERES se impulsó un proceso de consulta en las instancias o programas estatales de la mujer. El objetivo fue detectar y condensar las modificaciones o sugerencias para que la propuesta de modernización de la Ley Federal del Trabajo tenga perspectiva de género y se oriente a dar respuesta a las necesidades de las mujeres.

Respecto al trabajo doméstico, se destaca la iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social en esa materia, presentada en el Congreso por un grupo de parlamentarias en abril de 2002, y turnada a las comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social.

Acciones para mejorar la salud de la mujer

En este ámbito se creó el Programa Mujer y Salud (PROMSA) de la Secretaría de Salud (SSA), cuyo objetivo es incorporar la perspectiva de género en los programas de acción, los presupuestos, los sistemas de información, las líneas de investigación y los servicios de salud, con la finalidad de contribuir a mejorar la salud de mujeres y hombres, tomando en cuenta las diferencias que les imprime su condición de género.

PROMSA reconoce la imperiosa necesidad de ajustar los servicios de atención médica a los requerimientos particulares de atención, los riesgos específicos asociados a actividades o actitudes consideradas femeninas o masculinas, la distinta percepción de necesidades de salud en hombres y mujeres, así como el diferente grado de acceso y control sobre los recursos para proteger y preservar la salud y las distintas prioridades en la asignación de recursos públicos para la atención a la salud y la investigación.

Se propone contribuir al desarrollo de información e investigación, y el desarrollo de servicios de salud integral para las mujeres, así como la creación de las condiciones para incorporar el género en la política nacional de salud.

Salud sexual y reproductiva

En el mes de octubre de 2001, la Secretaría de Salud presentó a la comunidad médica y a la sociedad civil mexicana el Programa de Acción Salud Reproductiva, elaborado con la participación de todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud. El programa tiene como objetivo que las mexicanas y los mexicanos disfruten de una vida sexual, reproductiva y postreproductiva satis-





factoria, saludable y sin riesgos, con absoluto respeto a sus derechos y a su libre decisión, especialmente en las áreas rurales, las comunidades urbano marginales, las comunidades indígenas y la población adolescente.

En 2000 se lanzó una campaña para difundir entre la población y los prestadores de servicios el derecho de las personas a la libre decisión en cuanto a su comportamiento sexual y reproductivo. Se distribuyeron casi 20 millones de ejemplares de la Cartilla Nacional de Salud de la Mujer, cuyo contenido fortalece la promoción y el autocuidado de su salud, e incluye aspectos de planificación familiar.

En el año 2002 se inició un proyecto de colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) orientado a abastecer de métodos anti-conceptivos a bajo costo a los estados de la Federación.

El Programa IMSS-Solidaridad

Este programa distribuyó un millón de trípticos para fortalecer la educación sexual entre la población adolescente. Para fomentar la mayor participación de los hombres en las decisiones de la planificación familiar, consolidó la estrategia de acercamiento de servicios a los adolescentes mediante los Centros de Atención Rural al Adolescente, equipos juveniles, encuentros juveniles, módulos ambulantes, grupos de apoyo, y grupos educativos. Reporta la realización de vasectomías.

Para la atención en salud reproductiva a la población indígena, en 2001 se impulsó, por ejemplo, el proyecto Estrategias para el Mejoramiento de la Salud Reproductiva en Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

Atención al VIH/Sida

El Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA (CENSIDA), hasta el año 2000 conocido como Consejo Nacional de Control y Prevención del SIDA CONASIDA, preparó, con la Secretaría de Salud el Programa de Acción para la Prevención y control del VIH/SIDA.

La misión del Programa es definir, planear y coordinar las acciones necesarias, en un marco de consenso y descentralización, para que los sectores público, privado y las organizaciones sociales de todo el país, se comprometan en la lucha contra el VIH/SIDA y las infecciones de transmisión sexual ITS, para disminuir el riesgo, la vulnerabilidad y su impacto en las personas y comunidades. Dentro de las estrategias generales del Programa se destaca la número seis, en la cual se menciona expresamente la necesidad de promover la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones de prevención, atención integral y mitigación del impacto de esta enfermedad.

En materia de prevención, el CENSIDA elaboró materiales informativos, entre los que destacan: “El condón, una buena opción”; “Información básica sobre Sida”; “La prueba del Sida”. Entre sus publicaciones destaca la “Guía para el Manejo de la Mujer Embarazada con Infección por VIH”. Cuenta con



una publicación trimestral, Revista SIDA/ETS, dirigida al personal médico y paramédico de las diferentes instituciones y al público interesado.

2.3.2 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD)

Para hacer realidad los objetivos nacionales en materia de equidad de género, la ley dispone que deben elaborarse programas específicos que recojan el conjunto de acciones que serán impulsadas en este campo. De 1995 a 2000, se elaboró el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) y durante el actual gobierno se ha elaborado el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD).

Del PRONAM al PROEQUIDAD hay una continuidad en los objetivos y estrategias propuestas. El único cambio observado es la institucionalización de la perspectiva de género como un objetivo de la política claramente delimitado, lo que indica la centralidad y legitimidad que ha alcanzado la idea de tranversalizar la perspectiva de género como una estrategia de impacto global en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Los objetivos establecidos como prioritarios son los siguientes:

1. Incorporación de la perspectiva de género como un eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública federal y estatal.
2. Mejorar la calidad y las oportunidades educativas de las niñas y las mujeres.
3. Garantizar el acceso a la salud integral.
4. Mejorar las oportunidades y las condiciones de integración de las mujeres al mercado laboral.
5. Promover el combate a la pobreza de las mujeres.
6. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
7. Propiciar la participación política de las mujeres en las estructuras de poder
8. Defender y proteger los derechos humanos de las mujeres.
9. Propiciar una imagen de las mujeres sin estereotipos.

Los objetivos establecidos reconocen la persistencia de una serie de desafíos en materia de equidad de género que deberían ser superados mediante la ejecución de políticas de género. Se reconoce la necesidad de contar con un programa de institucionalización de la perspectiva de género que permita incrementar la capacidad del aparato público para incorporar este nuevo paradigma en el proceso de planeación. Se definen como estratégicas seis acciones, a saber:

- a) Generar estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de proceso, de resultado y de impacto con perspectiva de género.
- b) Etiquetar presupuestos públicos.





- c) Establecer programas en contra de todas las formas de discriminación contra las mujeres.
- d) Crear capacidades técnicas en los tres órdenes de gobierno, y
- e) Fortalecer espacios que permitan la construcción de consensos básicos en materia de equidad.

La estrategia general que subyace a estos objetivos y prioridades de acción, es el establecimiento de medios adecuados para que las mujeres se integren a la vida pública en igualdad de condiciones que los hombres. Se incorporan estrategias de acción positiva para equilibrar los puntos de partida desiguales en el acceso a los servicios públicos o las oportunidades del mercado laboral y se considera impostergable contrarrestar las desventajas sociales que se asocian con la diferencia sexual.

Las políticas de equidad de género incluyen la protección de derechos, el fortalecimiento de la ciudadanía femenina y la generación de servicios que empoderen a las mujeres eliminando las restricciones y los costos que significan las tareas domésticas asignadas a éstas, así como el establecimiento de cuotas de participación electiva en organizaciones laborales, en partidos políticos, en espacios parlamentarios y en gobiernos, que fortalezcan las posiciones y la participación de las mujeres en la toma de decisiones en sus familias, sus comunidades y el Estado.¹⁴⁰

Las políticas de equidad derivadas de estos nuevos mandatos éticos y políticos proponen identificar las diferencias entre hombres y mujeres en materia de oportunidades como en resultados, para buscar formas, mecanismos y pautas institucionalizadas que favorezcan un equilibrio equitativo y armonioso de distribución de beneficios y responsabilidades.

Se ha definido la transversalización de la perspectiva de género como una estrategia de modificación de los métodos de interpretación y análisis de los problemas sociales, así como los procedimientos operativos y la cultura organizacional con que las dependencias estatales atienden los problemas públicos propios de su ámbito de intervención.

Las acciones inscritas en esta estrategia se orientan a modificar las agendas sectoriales, las normas y las prácticas institucionales de asignación de recursos, las visiones y percepciones sobre el papel de las mujeres en la sociedad y los resultados esperados de la intervención pública. Cuatro son las actividades específicas que INMUJERES se propuso para cumplir este objetivo:

- a) Generación de información estadística e indicadores de género.
- b) Colaboración y coordinación institucional.
- c) Capacitación y formación en aspectos relativos a género y a políticas públicas.
- d) Incidencia en las políticas sectoriales para transformar sus objetivos y ampliar sus servicios.

¹⁴⁰ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006, Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 32.



Las acciones están orientadas a modificar las reglas de operación de los programas y proyectos sectoriales, con el objetivo de introducir criterios de equidad de género en los procedimientos y mecanismos para distribuir los recursos financieros y los servicios estatales a grupos focalizados.

Según el reporte del INMUJERES¹⁴¹ se revisaron nueve programas sectoriales: Programa Nacional de Salud, Programa Nacional de Desarrollo Social, Programa Nacional de Educación, Programa Nacional de Política Laboral, Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Programa Nacional de Cultura, Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión, Programa de Mejora Regulatoria y Programa Sectorial de la Vivienda.

Resultado de este trabajo se indican las acciones intersectoriales programadas para mejorar la equidad entre los géneros y en particular, aquellas encaminadas a enfrentar la violencia contra las mujeres:

Secretaría de Educación Pública (SEP)

- ▷ Programa Piloto “Eduquemos para la Paz” en las primarias del DF y en cuatro entidades federativas. Busca aportar elementos que fomenten la resolución pacífica de conflictos e incorporarlos en contenidos a mediano plazo. Contempla la capacitación a promotores, padres, madres, directivos y autoridades de la SEP.
- ▷ Programa “Estoy Contigo” para atender denuncias por abuso sexual, acoso sexual y maltrato dentro de las escuelas.
- ▷ Programa de Formación Cívica y Ética en secundaria que integra componentes como: resolución de conflictos y desarrollo del diálogo familiar.
- ▷ Programa Sexualidad, Género y Adicciones en bachillerato.

Secretaría de Salud (SSA)

- ▷ Participación en proyectos de investigación sobre magnitud, distribución, impacto de la violencia, utilización, accesibilidad y calidad de servicios de salud integral.
- ▷ Sensibilizar/asesorar a responsables de sistemas estatales/locales, gerentes y directivos de salud para el cumplimiento de la NOM-190-SSA1-1999.
- ▷ Participar en asesorías a capacitadores y personal de salud en el manejo de prevención, detección y atención de la violencia familiar y sexual.
- ▷ Promover la incorporación de intervenciones para la prevención de la violencia familiar y sexual en los programas de salud comunitarios.
- ▷ Asesorar a los responsables de programas de salud comunitarios en el diseño de estrategias preventivas de la violencia intrafamiliar y sexual.
- ▷ Manual para la formación de capacitadores sobre la Norma NOM-190-SSA1-1999.





- ▷ Programa de Prevención y Atención a la violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres.
- ▷ Coordinación entre refugios con miras a formar la Red Nacional de Refugios para Mujeres Maltratadas.
- ▷ Desarrollo de campañas de difusión sobre prevención de la violencia.
- ▷ Campañas para difundir en centros de trabajo la ilegalidad del acoso sexual y la violencia laboral.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

- ▷ Crear bases de datos de estudios en el tema.
- ▷ Campañas permanentes para concientización a través de material informativo y educativo.
- ▷ Difundir el conocimiento de la NOM-190-SSA1-1999.
- ▷ Impulsar programas de apoyo legal y terapéutico y de orientación a víctimas.
- ▷ Difundir la existencia de albergues para víctimas, así como impulsar la creación de nuevos.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- ▷ Campañas para prevenir y sancionar la violencia laboral y el hostigamiento sexual.
- ▷ Campañas para difundir en centros de trabajo la ilegalidad del acoso sexual y la violencia laboral.

Procuraduría General de la República (PGR)

- ▷ Convenio para hacer investigaciones en temas poco estudiados de violencia a través del Instituto de Ciencias Penales.
- ▷ Campañas informativas en la *web* a través de *spots* informativos para la prevención y para dar a conocer los derechos de las víctimas.
- ▷ Capacitación del personal que atiende a víctimas y victimarios a través de “Talleres de sensibilización con dinámicas vivenciales en género, violencia sexual, violencia familiar y masculinidad”.
- ▷ Difundir el conocimiento de la NOM-190-SSA1-1999.
- ▷ Fiscalía Especial para Atender los Homicidios, Ciudad Juárez, Chihuahua.
- ▷ Base de datos sobre presupuestos.
- ▷ Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Violentos contra las Mujeres.

Consejo Nacional de Población (CONAPO)

- ▷ Encuesta Nacional de Violencia intrafamiliar



2.3.3 Programas relacionados con las políticas de atención a la violencia de género contra las mujeres

Para precisar las acciones reportadas específicamente para la atención de la violencia familiar, y que serán objeto de revisión en el apartado siguiente, se han incluido en este punto aquellas acciones y programas que buscan atender la violencia contra las mujeres, concebida como el resultado de la desigualdad, desventaja y exclusión de las mujeres por su condición de género.

Pocas son las políticas a nivel federal para la atención de la violencia de género, la mayor parte de las acciones programadas por el Estado atienden principalmente la violencia intrafamiliar. De la sistematización realizada, se han incluido aquí dos tipos. Las que se ubican en el Programa Hábitat, de la Secretaría de Desarrollo Social por la relación que se establece entre la seguridad urbana y la violencia de género; y las relacionadas con la violencia feminicida, que se define como un tipo específico de violencia de género.

Con base en ello, se incluyen:

- a) El Programa Hábitat que tiene una modalidad de acción denominada “Seguridad para las mujeres” .
- b) Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.
- c) Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Violentos Contra las Mujeres.
- d) Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- e) Creación de la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Violentos Contra las Mujeres, a escala nacional.

El Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social

Este programa vincula la política de equipamiento urbano y el desarrollo de servicios comunitarios con el tema de la seguridad, e indirectamente con la atención de la violencia de género. Los objetivos del programa se enmarcan dentro de los desafíos del gobierno por superar los niveles de pobreza y promover el desarrollo urbano mediante el mejoramiento de la infraestructura y el equipo de las zonas urbano–marginadas, con la entrega de servicios sociales y acciones para el desarrollo comunitario. También da atención especial a mujeres, personas con capacidades diferentes, niñas y niños, adolescentes y jóvenes mayores.

El programa subordinado: “Seguridad para las mujeres y sus comunidades”, busca fortalecer los esfuerzos de prevención y atención de la violencia en todas sus formas, con énfasis en la violencia contra las mujeres y en el establecimiento de comunidades seguras.





La orientación de política aquí propuesta supone que la atención a la violencia contra las mujeres debe ir más allá del espacio doméstico, porque el problema se define de manera integral vinculado a la seguridad ciudadana. Se hace visible la presencia de las mujeres en el espacio urbano y se contabilizan sus necesidades en materia de infraestructura y seguridad en la calle y las comunidades.

Para ponerlo en práctica se llevan a cabo¹⁴² talleres, cursos preventivos de violencia intrafamiliar, proyectos sobre transformación de actitudes en mujeres indígenas, desarrollo de infraestructura, un espacio de monitoreo y análisis sobre violencia intrafamiliar en la ciudad de México, atención a mujeres víctimas de violencia, atención a reclusas, reforzamiento de atención en los albergues, asesoría y orientación psicológica, línea telefónica, medidas de seguridad, Senderos Seguros, apoyo a prestadores de servicio social, medidas de seguridad pública, manuales de prevención, proyectos de atención, asesoría y defensoría de los derechos de las mujeres, cursos de karate, programa radiofónico, un centro de atención a mujeres víctimas de violencia familiar, formación de las mujeres para que neutralicen las inseguridades para ellas y sus comunidades, campañas de armonía fortalecimiento familiar, conocimiento de derechos de las mujeres, talleres de autoestima, cursos de integración padres-hijos, orientación psicológica y legal, cursos de autoestima y comunicación asertiva, programas de difusión para orientar e informar al sector femenino de los municipios, cursos de seguridad pública y prevención del delito, un centro de atención a víctimas de violencia, línea telefónica de consejería sobre la violencia contra las mujeres, modelo para operar una red de acción ciudadana de vigilancia vecinal.

2.3.3.1 La atención institucional a la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua

El segundo lineamiento de acción relacionado con la atención a la violencia de género, es la respuesta institucional a la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, considerando el repudio público de los feminicidios en esa localidad.

El reconocimiento de la violencia feminicida en Ciudad Juárez generó en la sociedad y las autoridades de gobierno y legislativas, el compromiso de promover acciones para atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia feminicida. También para resolver los asesinatos de mujeres denunciados por las organizaciones de mujeres, feministas, madres y familiares de las víctimas, de la comunidad y en respuesta a la presión internacional.

En noviembre de 2003 el presidente Vicente Fox Quesada hizo pública la preocupación del gobierno frente a los hechos de violencia en Ciudad Juárez

¹⁴² Información extraída de www.habitat.gob.mx/http://cartografia.sedesol.gob.mx



Chihuahua y anunció la creación de la Comisión Especial para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Comisión para Juárez o CPEVMCJ,¹⁴³ a cargo de la licenciada Guadalupe Morfín Otero, y presentó el Programa de los Cuarenta Puntos. (ver disco compacto).

El 30 de enero de 2004 la Procuraduría General de la República creó la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, cuya primera responsable fue la licenciada María López Urbina.

En marzo de 2005, las comisiones especiales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores propusieron la creación de una instancia federal especializada capaz de atender la violencia feminicida en todo el país. En abril de 2005 la Comisiones Especial del Femicidio, la Comisión de Equidad y Género y la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, presentaron un punto de acuerdo para exhortar al procurador general de la República a crear la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Violentos Contra las Mujeres. El titular, Daniel Cabeza de Vaca creó la Fiscalía Especializada en diciembre del mismo año y nombró a la doctora Alicia Elena Pérez Duarte como la responsable. La Cámara de Diputados aprobó un presupuesto de 150 millones de pesos para su operación en 2006.

Comisión Especial para Juárez

El 6 de junio del 2003 se estableció la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez (Comisión para Juárez o CPEVMCJ), como resultado de la presión nacional e internacional que reclamaba una respuesta urgente del Estado Mexicano a la falta de transparencia y eficiencia de los procesos judiciales, a la incompetencia y corrupción de las autoridades encargadas del caso.

Esta comisión surgió con el objetivo de coordinar y generar acciones que comprendan la prevención, el apoyo y la dignificación de las víctimas del delito y otros agraviados en términos de reparación del daño, procurando la reconciliación social en Ciudad Juárez. En cumplimiento con este mandato, dicha instancia se propone promover el acceso de las víctimas a una justicia integral y a analizar las condiciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales que han dado lugar a la violencia contra las mujeres; coadyuvar en la promoción de la defensa de los derechos humanos en Ciudad Juárez, Chihua-

¹⁴³ A escala internacional un antecedente importante para la creación de la Comisión para Juárez fue la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante su relatora especial María Altoaguirre, quien promovió una recomendación al gobierno mexicano para investigar los crímenes en esa zona del país (ver <http://jornada.unam.mx> “La PGR debiera atraer los casos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, dice Altoaguirre”). En este mismo sentido, en el ámbito nacional, la Junta de Gobierno del INMUJERES creó el 22 de noviembre de 2001 una Comisión Especial para Dar Seguimiento a los Asesinatos de Mujeres que estableció algunos de los lineamientos que dieron cuerpo al programa de acción adoptado por la Comisión para Juárez.





huan, y velar por la observancia de los principios del derecho internacional de los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano derivadas de los convenios, acuerdos y tratados internacionales de los que forma parte.

Cuando la Comisión para Juárez fue aprobada, se definieron 40 acciones que constituirían sus prioridades de atención. Sin embargo, fueron replanteadas en un ejercicio de diálogo amplio para analizar y recoger las observaciones propuestas por los principales actores y autoridades del estado de Chihuahua con el objetivo de construir diversos caminos de solución y esclarecimiento de la situación actual en Ciudad Juárez. Adicionalmente a este programa de acción, se realizan actividades coordinadas con otras dependencias públicas.

Para ello se fijaron tres líneas de operación que son:

- a) Procuración e impartición de justicia y promoción del respeto a los derechos humanos de las mujeres.
- b) Atención a víctimas.
- c) Fortalecimiento del tejido social.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua

El 30 de enero de 2004 el gobierno federal, a instancias de la H. Cámara de Diputados, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creó esta Fiscalía Especial con el objeto de hacer justicia y el debido proceso, a la brevedad posible, a los delitos y desapariciones de mujeres.

Según el reporte ofrecido por su titular, María López Urbina en el Seminario Internacional "Feminicidio, Justicia y Derecho" organizado por la Comisión Especial del Feminicidio de la Cámara de Diputados, informó que para atender este compromiso del gobierno Federal, el Programa de Acción de la Fiscalía se concentró en cuatro lineamientos de trabajo, que se traducen en el desarrollo de Programas de acción.

Programa de Atención a Víctimas

La primera tarea dentro de este lineamiento fue la creación del Registro Nacional de Víctimas del Delito para conocer y contabilizar a las víctimas a partir de un perfil sociodemográfico. Este registro incluye archivos que datan de 1993 a 2005.

Se creó el Banco de Datos en Genética Forense para contar con los perfiles genéticos de las víctimas.

Vinculado con la reparación del daño, la Fiscalía denunció a 81 funcionarios públicos como presuntos responsables de omisión e impunidad, cuya acción penal está pendiente.

La indemnización de las víctimas y sus familiares cuenta con un fondo de 25 millones de pesos del presupuesto federal y del gobierno de Chihuahua, además de 31 millones de pesos de la Cámara de Diputados.



Es necesario señalar que estas acciones se han realizado en coordinación con las autoridades de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Comisión para Juárez o CPEVMCJ.

Programa de Atención de Mujeres Desaparecidas

Formulado para dar respuesta a las demandas de esclarecer los casos y ampliar las estrategias de búsqueda y localización de mujeres que permanecen desaparecidas. En atención a ello, la Fiscalía Especial se dividió en cuatro brigadas de búsqueda y localización que incluyen acciones en el municipio de Juárez, así como en las 32 entidades federativas de la república, e incluso en algunas ciudades de Estados Unidos y en menor proporción en ciudades de Europa.

Como parte de estas estrategias de búsqueda los empresarios locales han apoyado mandando a hacer pancartas con fotografías de mujeres desaparecidas.

Programa de Atención a Delitos Relacionados con Homicidios

Consiste en la revisión total de los expedientes, tanto de averiguaciones previas como de procesos en curso para alimentar el Registro Nacional de Víctimas del Delito. A la fecha se han iniciado los trámites de 60 por ciento de los homicidios ocurridos de 1993 a 2005, quedando pendiente 40 por ciento de los casos trasladados a la Fiscalía.

Aunado a ello, se han establecido responsabilidades a los funcionarios, peritos, al Ministerio Público, la Policía Judicial, y jefaturas fiscales, vinculadas con las investigaciones y manejo de los expedientes.

Programa de Sistematización de Información sobre Homicidio de Mujeres y Delitos Relacionados

Establecido para organizar la información proveniente de las averiguaciones previas y de todos los procesos en curso que lleva a cabo la Fiscalía Especial, es una actividad que se realiza como parte de las tareas del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia (CENAPI) de la Procuraduría General de la República. Según los datos proporcionados por María López Urbina¹⁴⁴ se sistematizaron 155 expedientes, lo que equivale al 50 por ciento de la totalidad de los casos incluyendo procesos y averiguaciones previas. Con ello, se buscó determinar el número de presuntos responsables, sus características, datos sociodemográficos de las víctimas y, de ser posible, identificar si existe algún *modus operandi* que los relacione.

Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada

¹⁴⁴ María López Urbina, "Avances en la Fiscalía Especial sobre Ciudad Juárez", en *Femicidio, Justicia, Derecho*, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.





Durante LVIII Legislatura, en 2001, se aprobó la constitución de la Comisión Especial Para que Conozca y Dé Seguimiento a la Investigaciones Relacionadas con los Homicidios de Mujeres Perpetrados en Ciudad Juárez, Chihuahua, ocurridos desde 1993 al 8 de noviembre de 2001.

Por la persistencia de los asesinatos de mujeres, en abril de 2004 se constituyó en la LIX Legislatura la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada. Se amplió su mandato para dar seguimiento a las investigaciones en la República Mexicana y se incluyó el feminicidio.

Cuadro 2-GG. Ejes de Acción de la Comisión Especial

<p>1. Comparecencia funcionarios públicos Con el objetivo de dar seguimiento al trabajo y a los compromisos institucionales se ha recibido la comparecencia de representantes de las dependencias vinculadas con la problemática. De esta manera, se han recibido los informes del Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión para Juárez, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fiscalía Especial, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud y Procuraduría General de la República.</p>
<p>2. Visitas de relatores y representantes internacionales Compartir experiencias en el marco de la aplicación de justicia.</p>
<p>3. Capacitación Seminarios, mesas y foros de discusión, reuniones de trabajo de la que se destaca el Seminario "Feminicidio, Justicia y Derecho".</p>
<p>4. Giras de trabajo Realizadas a distintas dependencias en las entidades federativas, especialmente el estado de Chihuahua, en las cuales se establecieron reuniones con autoridades del poder ejecutivo local, diputados y representantes de las comisiones de derechos humanos a nivel estatal.</p>
<p>5. Presupuesto etiquetado En el presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 se lograron etiquetar (en pesos): 62.5 millones para la Fiscalía Especial, 31 millones para la creación de un Fideicomiso para la Reparación del Daño de Mujeres Asesinadas en Ciudad Juárez, 35 millones para la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez, 10 millones para la Segunda Visitaduría General para Atender Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, seis millones para la Subsecretaría de Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores y 10 millones para la Investigación Diagnóstica sobre el Feminicidio en México, de la que forma parte este documento. En el presupuesto de egresos para 2006 se lograron etiquetar los siguientes recursos (en pesos): 150 millones para la nueva Fiscalía Especializada para toda la República; 26.8 millones para la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez, 2.3 millones para la Segunda Visitaduría General para Atender Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, 4.9 millones para la Subsecretaría de Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores y cinco millones para atender las demandas de las diversas entidades de la República Mexicana sobre el Feminicidio, 80 millones para que el INEGI haga un diagnóstico nacional sobre todas las formas de violencia contra las niñas y las mujeres.</p>
<p>6. Reformas legislativas Con el objetivo de proponer un marco jurídico para prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio en colaboración con otras comisiones de la H. Cámara de Diputados, la Comisión Especial presentó un conjunto de iniciativas entre las que destacan: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. ⊗ Iniciativa para Tipificar el Feminicidio. ⊗ Iniciativa de Ley para Crear una Fiscalía Especializada en Delitos Violentos Contra Mujeres; la propuesta señala que la Fiscalía deberá contar con las atribuciones necesarias para ejercer la facultad de atracción en la investigación y en el ejercicio de la acción penal correspondiente, en aquellos casos que se observe la persistencia de violaciones graves y sistemáticas al derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia. La PGR acordó la creación de la Fiscalía en diciembre de 2005. </p>



- Puntos de acuerdo. Se han realizado cuatro puntos para exhortar a las distintas autoridades a realizar acciones para el combate de la violencia feminicida y el cumplimiento del compromiso de las instituciones que representan:
- Con el gobernador y el procurador de Chihuahua para que otorguen el apoyo requerido a la Comisión Especial de Juárez.
 - Para Dirigir un Extrañamiento al Ejecutivo Federal por la designación de Arturo Chávez Chávez como subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.
 - Para exhortar al Presidente de la República a que disponga una nueva adscripción de la comisionada especial de Juárez directamente bajo la responsabilidad del secretario de Gobernación.
 - Para Exhortar al Procurador General de la República para que la Fiscalía Especial tenga el mismo rango que las demás fiscalías especiales.

7. Archivo del feminicidio

Contiene documentos libros, tesis, selección de notas periodísticas, audios, discos compactos, videos y otros materiales nacionales e internacionales concernientes al feminicidio. Formará parte del acervo de la Cámara de Diputados para consulta de especialistas, académicas y académicos, grupos feministas y de mujeres y para el público en general.

8. Publicaciones

- *** "Feminicidio, justicia y derecho" Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. México, 2005.
- *** Fin al feminicidio. Por la vida y la libertad de las mujeres" Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. México, 2005. (español e inglés).
- *** "Feminicidio: una perspectiva global", Diana E. Rusell y Roberta A. Harmes (Ed.) editado por la Comisión Especial en colaboración con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. México 2006.
- * Desapariciones y Homicidios de un Gran Número de Mujeres y Niñas en México. Ruth Gaby Vermet-Mangold. Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. México, 2005.
- * Relatoría del Diálogo Internacional Interparlamentario en la Ciudad de Guatemala. Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, agosto de 2005.

9. Investigación sobre violencia feminicida en diez entidades de la República

De la cual forma parte el presente informe: 10 documentos y uno general.

10. Diálogo internacional interparlamentario

La Comisión Especial promovió un diálogo con las parlamentarias de México, Guatemala y España para motivar el intercambio de información sobre la violencia feminicida en los tres países. Se realizaron tres sesiones del diálogo en mayo de 2005 en la Ciudad de México; en junio de 2005 en Antigua, Guatemala y en septiembre de 2005 en Madrid, España.

- * Se creó una Red Internacional Interparlamentaria para que las legisladoras promocionen y discutan la inclusión en la legislación internacional de la tipificación del feminicidio como un delito y la formulación de políticas de Estado para enfrentar la violencia contra las mujeres.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

El 14 de diciembre de 2005 la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, la Comisión Especial de Niñez, Adolescencia y Familias y la Comisión de Equidad y Género elaboraron la iniciativa de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con la convicción de que la violencia contra las mujeres impide la construcción de una sociedad democrática.

El cuerpo normativo de la ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados al elaborar y ejecutar las políticas públicas federales y locales son:



- I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre.
- II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres.
- III. La no discriminación.
- IV. La libertad de las mujeres.

Se clasifican todos los tipos de violencia de género contra las mujeres: violencia psicológica, patrimonial, económica, física y sexual; y se clasifica la violencia en las siguientes modalidades: familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional y feminicida, síntesis y extremo de todas las formas de violencia.¹⁴⁵

La Ley establece la obligación del Estado de proporcionar los medios necesarios para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad, en los ámbitos público y privado.

Objetivo que se cumplirá mediante la creación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de su programa, con el cual se coordinará el trabajo de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la materia.

El Sistema Nacional Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, se conformará por las Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de las Mujeres, quien ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y los Mecanismos para el adelanto de las mujeres de las Entidades Federativas.

El Programa Integral Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, como acciones a realizar se encuentran: impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto de los derechos humanos de las mujeres; transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres; educar y capacitar en derechos humanos desde la perspectiva de género; diseñar programas con perspectiva de género de atención y prevención dirigidas a víctimas; vigilar y monitorear que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres; garantizar la investigación con perspectiva de género y la elaboración de diagnósticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres.

Propone incluir en el Plan Nacional de Desarrollo como prioridades las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres; promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el

¹⁴⁵ El feminicidio es una categoría científica que se traslada a la normatividad jurídica para reconocer esta “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 culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.”



marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su vida; y diseñar un Modelo Integral de Atención con perspectiva de género, derechos humanos y ciudadanía de las mujeres, que instrumentarán las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan víctimas de violencia.

El 26 de abril del 2006 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 314 votos a favor el Proyecto de Decreto de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; se turnó al Senado de la República para su discusión y, en su caso, aprobación.

2.3.4 La atención del Estado a la violencia intrafamiliar

La concientización al interior del Estado de la importancia de atender el fenómeno de la violencia contra las mujeres se nutre, en esta primera iniciativa federal, de las demandas y el trabajo desarrollado por organizaciones feministas y de mujeres, así como del impacto producido por la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer y su Plataforma de Acción. En este ámbito de la política se define a la violencia intrafamiliar como una forma específica de violencia de género que requiere de atención particular por ser un problema de salud pública. Aquí las medidas son definidas con base en la integralidad intersectorial, principalmente en el ámbito de la justicia y la salud.

Las políticas reportadas por el Gobierno Federal en materia de atención específica a la violencia intrafamiliar son las siguientes: Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI), Norma Oficial Mexicana sobre Violencia Intrafamiliar (NOM-190-SSA1-1999), Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres y el Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006 del Instituto Nacional de las Mujeres.

En este ámbito se produjo un despliegue institucional en que todas las participantes se coordinaron para la formulación de acciones para atender la violencia intrafamiliar, todas ellas surgidas por iniciativa del ejecutivo federal desde la administración del presidente Ernesto Zedillo, hasta el actual gobierno del presidente Vicente Fox. Como se describe a continuación, existe continuidad y complementariedad entre las distintas dependencias que trabajan el problema de la violencia intrafamiliar, así como de los contenidos que definen las opciones de política para su combate.

Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar (PRONAVI)

El Programa Nacional Contra la Violencia intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI),¹⁴⁶ nació en el marco de la Comisión Nacional de la Mujer (CON-

¹⁴⁶ Informe Final de avances en el cumplimiento del Programa Nacional contra la Violencia intrafamiliar 1999-2000. Conmujer Secretaria de Gobernación.





MUJER), con el apoyo de organismos no gubernamentales e instancias internacionales.

Con un enfoque centrado en el espacio doméstico, diseñó un sistema integral que coordinara acciones de las distintas dependencias gubernamentales.

Su ejecución dio a la Comisión (CONMUJER) el Secretariado Técnico, responsable del cumplimiento de sus objetivos. Participaron la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional de la Senectud y el Instituto Nacional Indigenista.

Se trató de un primer mecanismo federal, armonizado con la agenda internacional y buscó el desarrollo de mesas de trabajo y la ejecución de acciones conjuntas. Ello le dio carácter distintivo dentro de las acciones públicas desarrolladas hasta entonces. El PRONAVI planteó objetivos y lineamientos para la atención de la violencia intrafamiliar:

1. Conocer cuantitativa y cualitativamente la magnitud y características de la violencia.
2. Construir un Sistema Nacional de Información sobre Violencia intrafamiliar.
3. Establecer un sistema de atención a las víctimas que incluya su protección y rehabilitación, así como la sanción y rehabilitación de los agresores.
4. Establecer un sistema de prevención de la violencia intrafamiliar que incluya el fortalecimiento, a nivel institucional, de la convicción de que éste es un problema de interés público que debe combatirse.
5. Establecer un marco jurídico que proteja el cumplimiento de estos objetivos.
6. Establecer un sistema de comunicación y enlace interinstitucional entre servidores públicos.
7. Establecer un sistema de coordinación en la aplicación de las medidas, enfatizando el federalismo y las características de cada estado.

Logró el compromiso interinstitucional para desarrollar acciones dirigidas a detectar, prevenir y coordinar medidas para erradicar la violencia intrafamiliar.

Fue, en el papel, un giro en la orientación de la política hacia la violencia contra las mujeres, calificado de salto cualitativo, hacia un cambio en la concepción que el Estado asume para enfrentar este flagelo.

Se propuso modificar códigos penales y civiles, normas procedimentales e integrar a una política activa de intervención con perspectiva de género. En el programa todavía hay una perspectiva asistencial.

Las acciones desarrolladas por las distintas dependencias participantes en la ejecución del PRONAVI, fueron limitadas. Sólo duró un año.



Cuadro 2-HH. Principales acciones reportadas por el PRONAVI

Talleres: Sensibilización a funcionarios públicos y población en general en el tema de la violencia intrafamiliar y los derechos humanos de las mujeres.
 Programas de Capacitación y Sensibilización. Funcionarios públicos, personal policiaco y de impartición de justicia.
 Líneas de atención telefónica.
 Campañas de Difusión en los medios de comunicación.
 Material impreso sobre el tema de la violencia.
 Publicaciones en conjunto entre dependencias gubernamentales y con organismos internacionales como UNIFEM.
 Campañas nacionales contra la violencia intrafamiliar.
 Reuniones de trabajo interinstitucional.
 Modelo de captación de información y formación de RED por vía electrónica.
 Estímulo para crear Programas de Violencia intrafamiliar a escala estatal.
 Creación del Modelo para la Detección de violencia intrafamiliar en menores infractores.
 Difusión de los Tratados Internacionales aprobados por el Estado Mexicano.
 Creación del Departamento de Estudios sobre Violencia intrafamiliar, (INEGI).
 Creación de Agencias Especializadas para atender casos de violencia hacia las mujeres y menores.

Norma Oficial Mexicana sobre Violencia intrafamiliar

En el contexto de implementación del PRONAVI, y como parte de las políticas que se han desarrollado para atender la violencia intrafamiliar, se cuenta con la aprobación en 1999 de la Norma Oficial Mexicana sobre Violencia intrafamiliar (NOM-190-SSA1-1999), a cargo de la Secretaría de Salud. Esta norma define criterios para otorgar servicios de atención médica, incluida la rehabilitación y el registro de los casos.

La Norma se define como un instrumento que busca establecer los criterios a seguir por los médicos y el personal de salud en la atención a la violencia intrafamiliar. Es de observancia obligatoria para todos los prestadores de servicios de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud.

La importancia de esta norma reside en que especifica los términos del registro de información sobre las víctimas en el sistema de salud, de tal suerte que las personas afectadas tengan la posibilidad de contar con antecedentes legales para ingresar al Sistema Judicial en busca de una sanción para el agresor. Esta Norma por lo tanto se convierte en el puente que liga el sistema que detecta y atiende a las víctimas con el sistema que procura y administra la justicia.

Con ello se llenó un vacío en materia de normatividad y se amplió el marco jurídico sobre el tema. Interesante resulta la confluencia interdisciplinaria en su elaboración, donde participaron agentes del ámbito de la salud, legislativo, procuración de justicia, derechos humanos, académicas y organismos internacionales y no gubernamentales.

Los programas de atención a la salud suelen no identificar a las mujeres que viven violencia o no pueden responder adecuadamente debido a que no están diseñados para tratar el problema y los encargados de atender a las mujeres no saben qué lugares son los convenientes para dar respuesta a su demanda de ayuda. Los servidores de salud suelen intimidarse al afrontar el problema o





no sentirse preparados para tratar la compleja situación que rodea a la mujer que ha sido objeto de violencia.

La Norma, es un dispositivo de detección, prevención y atención de la violencia en el campo de la salud, eficiente entre la prevención-detección, para la rehabilitación, sanción y erradicación de la violencia. Su propósito es establecer los criterios para la prestación de servicios de salud, el registro adecuado de los hechos de violencia, el diagnóstico del riesgo en que se encuentran las víctimas de violencia y la valoración de daños morales, psicológicos y físicos del maltrato.

Tanto el PRONAVI como la NOM fueron los primeros acercamientos institucionales que refuerzan la necesidad de construir una visión compartida tendiente a generar políticas de atención y de fomento a la denuncia, así como de rechazo a la impunidad. Ambas acciones fueron posteriormente retomadas en la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en 2001, a partir del establecimiento de la Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres, en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD) y en el Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006.

Mesa Institucional para Coordinar Acciones de Prevención y Atención a la Violencia Familiar y Hacia las Mujeres y Sistema Nacional de Prevención y Atención a la Violencia

El marco del cumplimiento del artículo 6° de la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres, se estableció la Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Contra las Mujeres, unificar criterios, estrategias y acciones del Gobierno Federal, con la participación de la sociedad civil.

La Mesa Institucional, junto con la experiencia del PRONAVI, fueron los insumos para el establecimiento del Sistema Nacional de Prevención y Atención a la Violencia.

Junto con la creación de este Sistema, se da seguimiento al Programa Nacional por una Vida sin Violencia y al Programa Nacional Contra la Violencia Hacia las Mujeres. Se propone el desarrollo de campañas de difusión, la investigación sobre la violencia contra las mujeres, la aplicación de la perspectiva de género en la atención de la violencia; capacitación a funcionarios, desarrollo de procesos y estructura física para la atención de las víctimas, reformas jurídicas, procuración e impartición de justicia, y mecanismos de participación y cooperación con instituciones nacionales e internacionales.

Cada uno de estos objetivos se organizan en siete componentes definidos como subsistemas del sistema general de las políticas de prevención y combate a la violencia intrafamiliar y de género. Aquí podemos visualizar una concepción más amplia del problema atendiendo a las diversas dimensiones que lo componen y con ello las posibles delimitaciones en la definición de estrategias de intervención que competen a las distintas áreas del sector público.



Cuadro 2-II. Sistema Nacional de Prevención y Atención a la Violencia

Subsistema de Prevención: Acciones tendientes a romper el círculo que perpetúan los actos violentos y garantizar en las familias el derecho a vivir una vida sin violencia.

Subsistema de Atención: Acciones que involucran la presencia de las autoridades públicas cada vez que una víctima lo requiera, desde los casos de urgencia hasta la rehabilitación.

Subsistema de Detección: Acciones concertadas en la detección y diagnóstico a partir de la aplicación de la NOM-190-SSA1-1999 mediante los servicios de salud.

Subsistema de Comunicación y Enlace Institucional: Acciones de coordinación interinstitucional que integran a los tres niveles de gobierno y a todos los agentes del Estado.

Subsistema Normativo: Acciones tendientes a dar cumplimiento de los compromisos sustraídos por México en función de la revisión del marco jurídico nacional a fin de establecer todas las medidas normativas pertinentes.

Subsistema de Coordinación y Enlace con la Sociedad Civil: Con este subsistema se pretende institucionalizar la acción coordinada entre la sociedad civil y la administración pública federal.

Subsistema de Información y Evaluación: Acciones tendientes a formar un acervo informativo sobre algunos fenómenos de la violencia intrafamiliar, de manera de homogeneizar la recolección de los datos y generar cifras comparativas.

Se integra la coordinación y enlace con la sociedad civil como reconocimiento a la atención que habían prestado al problema de la violencia contra las mujeres en México la sociedad civil, grupos de mujeres y organizaciones no gubernamentales.

En la misma línea del PRONAVI, se reconoce que el problema de la violencia contra las mujeres está arraigado en prácticas culturales, en concepciones desiguales de género y su impacto negativo se deja sentir en lo personal, familiar y social: Se requiere de la acción concertada y coordinada de todos los agentes del Estado, en los tres niveles de gobierno.

2.3.5 Programa Nacional por una Vida Sin Violencia

El Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006, forma parte del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD), desarrollado por el Instituto Nacional de las Mujeres, en lo que refiere a la línea estratégica de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el gobierno mexicano en esta materia.

En este contexto, el gobierno mexicano reconoce que la violencia familiar es un problema de Estado porque pone en peligro la integridad física y mental de las víctimas, su salud y su vida; y que los actos de violencia, aun aquellos que se dan en el núcleo familiar, inhiben —destruyendo las posibilidades de desarrollo de niños y niñas—, y afectan la capacidad productiva de las mujeres.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006, Instituto Nacional de las Mujeres, p. 25.





Siguiendo la línea de trabajo interinstitucional definido en PRONAVI, el Programa Nacional por una Vida Sin Violencia incluye el trabajo coordinado con la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Consejo Nacional de Población, y se agregan la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Corporación Nacional de Fomento a la Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto de Desarrollo Social y la Red Nacional de Refugios.

Este programa recoge y amplía las líneas estratégicas de combate y atención a la violencia de género propuestas en el PRONAVI y en la Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres. En el siguiente cuadro se definen las ocho líneas prioritarias de atención al problema, en donde se agrega el cumplimiento de la *Convención Belém Do Pará*, así como el enlace con la sociedad civil.

Cuadro 2-JJ. Lineamientos de Intervención del Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006

<p>1. Prevención: "Fortalecer la naciente cultura de la democratización y la no violencia en la familia, así como la cultura de la resolución de conflictos por la vía pacífica". Las líneas de acción se inscriben en su mayoría en campañas de conciencia y/o sensibilización sobre la violencia en la familia, los derechos humanos, efectos de la violencia, cultura de denuncia, masculinidades e integración al hogar y resolución de conflictos. La orientación está puesta en el fomento del respeto a la diferencia y en la resolución pacífica de los conflictos. También se propone la difusión de información de instrumentos y servicios de creación de programas preventivos en gobierno y sociedad civil.</p>
<p>2. Atención: "Promover el establecimiento de una red de apoyos a las víctimas mediante el conocimiento de los recursos sociales con que cuenta la Federación y la creación de nuevos albergues, a fin de que todas las víctimas de violencia familiar, independientemente de su lugar de residencia, dispongan de servicios de atención. "Impulsar la creación de un modelo interdisciplinario de atención a víctimas de violencia familiar y otros delitos aplicable en todo el país, tanto en los Servicios de Salud y Asistencia Social como en la Procuraduría Federal y Estatales de Justicia, y los Tribunales Superiores de Justicia". Entre las líneas de acción se propone fomentar el intercambio de información sobre violencia familiar entre las procuradurías generales de justicia y los tribunales superiores de justicia. Asimismo, propiciar la atención legal con perspectiva de género a mujeres de grupos especialmente vulnerables víctimas de violencia familiar, como mujeres indígenas. En el ámbito de los recursos, se propone impulsar programas de capacitación presupuestal con perspectiva de género para que los municipios aprovechen los recursos del ramo 033 del presupuesto de la federación y gestionar con los gobiernos las asignaciones financieras suficientes. Finalmente, se proponen campañas de sensibilización a los funcionarios de los gobiernos de los estados para la atención integral, creación de albergues y centros especializados, así como el desarrollo de programas de rehabilitación con personas acusadas de violencia.</p>
<p>3. Detección: "Impulsar la creación de un Sistema Nacional de Detección de la violencia en la familia y la promoción de la aplicación de la Norma Oficial NOM 190-SSA1-1999". Dentro de las líneas de acción se cuenta con el desarrollo de criterios para detección en centros de trabajo y centros de salud, la difusión de la NOM relativa a los criterios para la atención médica de la violencia familiar, capacitación y sensibilización de directivos de las instituciones de salud para el cumplimiento de la NOM.</p>
<p>4. Normativa: "Elaborar una propuesta de legislación tipo para el tratamiento de la violencia familiar en los ámbitos del derecho civil, penal y administrativo y promover su promulgación en todos los estados". Dentro de las líneas de acción se tiene el diseño de medidas cautelares para casos de violencia familiar y contra las mujeres, tanto en el ámbito civil como penal y la difusión de la legislación tipo en todo el país, así como crear, promover y difundir el diseño de mecanismos y criterios de evaluación legislativa.</p>



5. Comunicación y enlace institucional: *"Promover la creación de una red de servicios públicos coordinados para la prevención, atención y erradicación de la violencia familiar".*

Ello implica la realización de reuniones periódicas entre los diferentes organismos públicos que trabajan en el tema, así como dotarlas de servicios de informática.

6. Coordinación y enlace con la sociedad civil: *"Impulsar la creación de una red nacional de expertos y expertas en la prevención y atención a la violencia familiar y contra las mujeres que coordine y difunda el trabajo realizado por las organizaciones no gubernamentales".*

Asumiendo la importancia que tiene el trabajo y conocimiento aportado por organizaciones de la sociedad civil, se insta a propiciar un diálogo con estas instancias, crear un directorio para la coordinación de acciones, impulsar reuniones entre organismos públicos que trabajan el tema.

7. Información y evaluación: *"Impulsar la creación de un sistema nacional de indicadores con enfoque de género sobre la violencia familiar y contra las mujeres que dé cuenta de las dimensiones del problema y que proporcione información cuantitativa para el diseño de políticas públicas de prevención, atención y erradicación de este tipo de violencia"*

Para ello se propone el acercamiento a centros de investigación y privilegiar temas poco desarrollados como: perfil del agresor, patrones culturales que promueven la violencia en el núcleo familiar, la desigualdad y su influencia en el reparto de tareas, consulta a organizaciones de mujeres sobre el papel del gobierno, modelos de recolección, diseño de programa informático con una base de datos nacional, tipos de violencia familiar existentes y elaboración de subsistemas estadísticos, programas continuos de capacitación.

8. Seguimiento al cumplimiento de la Convención de Belém do Pará: *"En la XII reunión de la Mesa institucional para coordinar las acciones de prevención y atención a la violencia familiar y hacia las mujeres, celebrada en marzo de 2005, se dio a conocer el mecanismo para el seguimiento de la Convención de Belém do Pará".*

Acorde con el cumplimiento de los compromisos suscritos por México en materia de combate a la violencia contra las mujeres, se propone impulsar medidas inscritas en esta Convención, como son dar cuenta de las acciones que realizan los tres poderes de la Unión, la promoción de la cooperación internacional para el intercambio de buenas prácticas en el tema y difusión del contenido de la Convención.

Dentro de las acciones que contempla esta línea estratégica se cuenta con rendir el Informe Nacional sobre cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención y contar con un sistema permanente de seguimiento entre instituciones, órganos y funcionarios públicos encargados de atención de los problemas derivados de la violencia hacia las mujeres.

Para cada una de estas líneas estratégicas, el INMUJERES insta a las secretarías y dependencias de la administración pública federal a participar de su ejecución y dar cumplimiento al compromiso de institucionalizar las acciones para la erradicación de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos del Estado, así como fortalecer la creación del Sistema Nacional de Atención a la Violencia.

En el Anexo 2 en el CD se describen los compromisos contraídos por las secretarías y dependencias participantes del Programa Nacional por una Vida Sin Violencia en cada una de sus líneas estratégicas¹⁴⁸ y en el Anexo 3 se entrega una síntesis de las líneas estratégicas impulsadas por las dependencias.

Como se observa en los anexos 2 y 3, la mayoría de las acciones que las instituciones y dependencias estatales participantes han desarrollado, se ubican primero en la línea estratégica de Prevención y Atención y, en segundo lugar, en la Normativa y de Información y Evaluación. En una fase inicial de dar cuenta del problema, podemos ver cómo se ha desarrollado un engranaje dentro del aparato público que da como resultado la institucionalización de la problemática en el Estado. Por ello, básicamente se encuentra en la etapa de capacitar y formar a funcionarios sobre el tema y sensibilizar a la sociedad.

¹⁴⁸ Dicha información se encuentra en las acciones reportadas en el *Tercer Informe del Programa Nacional por una Vida Sin Violencia* publicado en noviembre de 2005 por el INMUJERES. Cubre el período de octubre 2003 a septiembre 2005.



2.3.6. Políticas Públicas para el combate de la violencia de género en diez entidades de la República Mexicana

Este apartado tiene por objetivo sistematizar las acciones de políticas públicas para la atención, prevención y erradicación de la violencia de género en las diez entidades seleccionadas.

Si bien todos los informes estatales contienen un capítulo específico sobre las políticas públicas hacia las mujeres, la información proporcionada ha sido analizada con distintos niveles de aproximación y profundidad. Por lo anterior, el nivel de comparación resulta complejo para llegar a un diagnóstico general acerca del grado de avance en esta materia en cada entidad federativa.

No obstante, fue posible verificar ciertos aspectos comunes en la información proporcionada, lo que permitió configurar un modelo descriptivo en el que se incluyeron principalmente a las dependencias estatales que han desarrollado acciones para enfrentar la violencia familiar y contra las mujeres.

Para octubre de 2005,¹⁴⁹ 28 entidades federativas contaban con una ley para prevenir y sancionar la violencia familiar: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas. Aunque no se incluye en el listado proporcionado por el Instituto Nacional de la Mujer, el estado de Chihuahua desde 2004 cuenta con su Ley de Prevención y Atención a la Violencia Familiar.

A continuación se presenta la información de las entidades investigadas. Lo datos se ordenaron en función de la dependencia u organismo que registró acciones para el combate a la violencia de género y las acciones desarrolladas.

El grado de heterogeneidad en los resultados se explica en algunos casos por la falta de tiempo y, en ocasiones, de apoyo a las investigadoras por los funcionarios públicos o representantes de las dependencias.

También se observa la falta de institucionalización de políticas gubernamentales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

a) Baja California

Para estructurar el informe de este estado se revisaron las principales acciones de las dependencias vinculadas con la atención y prevención de la violencia contra las mujeres; de él se desprende que le asignó un escaso presupuesto a la atención del problema por falta de voluntad política.

¹⁴⁹ Información proporcionada en el Programa Nacional por una Vida Sin Violencia, Instituto Nacional de las Mujeres, noviembre de 2005.



Esto se constató en la relación detallada de los casos atendidos por las instancias estatales creadas para erradicar la violencia, así como en el registro de los juicios de la Procuraduría de Justicia.

Dependencia	Acciones
ISESALUD	Cursos de capacitación en la NOM, talleres de concientización para prevenir, aplicación de herramientas de detección de violencia.
Procuraduría del Estado	Servicios de asesoría legal y psicológica.
Secretaría de Seguridad Pública	Talleres de prevención.
Centros de control comando, comunicación y telecomunicaciones de la Secretaría de Seguridad Pública	Atención telefónica de emergencia.
Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia en el estado de Baja California	Asesorías psicológicas, jurídicas, cursos, pláticas, elaboración de estadísticas de casos de violencia familiar atendidos, seguimiento, y registros de los procedimientos conciliatorios.
Instituto de la Juventud	Establecimiento de la línea para promover mayor conocimiento sobre la cultura democrática y equidad de género.
Unidad de Violencia Doméstica de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana de Baja California	Ofrece programa de seguridad ciudadana y fomento a la cultura de la prevención, atención a las peticiones de auxilio o denuncias de la ciudadanía. Actividades para mejorar y ampliar la coordinación con organizaciones civiles y dependencias públicas que atienden casos de violencia doméstica.
Instituto Municipal de la Mujer de Tijuana	Pláticas sobre violencia en el noviazgo, detección, orientación y canalización de casos de violencia familiar.
Centro de Protección Social de la Mujer, Tijuana	Albergue temporal, línea telefónica, consulta externa de trabajo social, psicológica, jurídica, prevención y sensibilización dirigido a la comunidad, alternativas ocupacionales.
Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar, Mexicali	Albergue, línea telefónica psicológica, jurídica, alternativas ocupacionales, prevención y sensibilización dirigida a la comunidad.
Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar del DIF, Playas de Rosarito.	Asesoría psicológica y legal.
Sector cultural	Sin programas sobre la violencia contra las mujeres.

b) Chiapas

En su informe sistematizaron los compromisos del gobierno en torno a la transversalización de la perspectiva de género con el objetivo de analizar si las acciones realizadas han incidido en la disminución de la violencia, particularmente en los homicidios de mujeres. La presión de organizaciones feministas para que esta problemática fuera objeto de atención pública dio resultados al incorporarse en el Plan de Desarrollo la equidad de género y el aumento de participación de organizaciones de mujeres.

Presentaron información sobre las denuncias, las estadísticas de violencia sexual y el presupuesto contemplado para las mujeres. Se observó que faltan recursos destinados a las mujeres, una coordinación eficiente de acciones y la prevalencia de actividades de capacitación, desarrollo de materiales y difusión de avances.



Dependencia	Acciones
Procuraduría del Estado	Actividades de capacitación y materiales de difusión.
Instituto de la Mujer	No reportó.
Secretaría de Seguridad Pública	Acciones de prevención: Programa "Escuela segura", "Cómo ser mejores padres" "Vecino alerta". Vinculación educativa. Enlaces con asociaciones civiles. Cursos al personal.

c) Chihuahua

En la experiencia de Chihuahua se encontró un desarrollo progresivo de acciones de atención y prevención de la violencia de género desde finales de la década de los noventa. La presión de organizaciones sociales y de organizaciones internacionales condenando los casos de feminicidio registrados hasta la fecha y el grado de impunidad e ineficacia de la acción pública al respecto, propició la creación de instancias coordinadas con las existentes a nivel federal.

La información presentada en el análisis de procuración y administración de justicia en los últimos 10 años, principalmente en torno a las reformas vinculadas con delitos contra las mujeres y de la evaluación crítica sobre el desempeño institucional de las instancias de creación reciente, mostró que hay una falta de compromiso y voluntad política para atender el problema.

Asimismo, se hizo un análisis crítico de las acciones y del enfoque de la legislación que han hecho la Unidad de Delitos Sexuales y Contra la Familia, la Fiscalía Especial para la Investigación sobre Homicidios de Mujeres Desaparecidas y Atención a Víctimas y las Mesas Técnico-Jurídicas.

Dependencia	Principales acciones reportadas
1996 Unidad de delitos sexuales y contra la familia. 1998 Fiscalía Especial para la Investigación sobre Homicidios de Mujeres Desaparecidas y Atención a Víctimas.	Investigación de casos.
Comisión legislativa para dar seguimiento al avance de las investigaciones.	Acopio de cifras y seguimiento a las investigaciones.
Mesa técnico-jurídicas.	Acopio de cifras y seguimiento a las investigaciones.
Instituto Chihuahuense de la Mujer.	Apoyo a cursos, terapias y talleres a familiares. Programa específico contra la violencia: acciones para prevenirla y erradicarla y programas de salud, educación, jurídicos, fomento productivo, gestión local y medio ambiente.
Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres.	Investigación de los casos de homicidios de mujeres.
Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.	Acopio de cifras, tipificación de los casos, seguimiento. Coordina el "Plan de las 40 acciones de gobierno" (descripción). Campañas de difusión, talleres, mesas redondas. Atención a familiares de las víctimas. Acceso a la justicia. Intermediación con las organizaciones locales.
Secretaría de Fomento Social Programa de desarrollo integral de la mujer.	Atendieron problemas de salud, discriminación y protección legal a mujeres embarazadas.



Servicios de Salud.	Atención a la mujer por violencia, cáncer, planificación familiar y materno infantil. Cuenta con un programa de violencia pero con poco presupuesto.
Subprocuraduría de Justicia del Estado y Dirección General de Seguridad Pública	Unidad especializada de delitos sexuales y contra la familia, y Centro de prevención y Atención a Mujeres y Familias en situación de violencia. Servicios jurídicos, psicológicos y médicos.
PGR Y PGJECH Casa de atención a víctimas.	Atención jurídica, psicológica, médica y de trabajo social.
Inmujeres federal INEGI	Información estadística y de diagnóstico de la situación en Ciudad Juárez.

d) Distrito Federal

El Distrito Federal ha sido pionero en la conformación de programas con responsabilidad política frente al tema. Aquí surgen las primeras iniciativas de atención e implementación de acciones a nivel de política pública. En el último tiempo se han gestado importantes cambios en el marco legal (Código Penal, Código Civil).

El análisis de los programas de gobierno en los últimos tres periodos se basa en la descripción y desarrollo de la violencia feminicida hasta la presentación de las principales acciones.

Dependencia	Acciones
Fiscalía Central de investigación para homicidios	Prevención y atención.
Dirección General de Participación Social	Atención e información de los servicios. Atención a detenidos. Subcomité de seguridad escolar. Prevención del delito y seguridad vecinal.
Dirección General de Atención a Víctimas del Delito	Creación del Centro de apoyo socio-jurídico a víctimas.
Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales	Atención especializada a víctimas. Programa "Violada y embarazada, la ley te ayuda".
Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales	Terapias, atención clínica, jurídica, etc.
Inmujeres DF	Campañas permanentes de difusión de los derechos de las mujeres. Talleres, capacitación a funcionarios públicos. Impulso para la modificación normativa. Creación de albergues. Instauración del Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Unidades delegacionales. Difusión en medios de comunicación, trabajo interinstitucional. Creación de Unidades de Atención a la Violencia intrafamiliar. Impulso a campañas y proyectos de sensibilización.
Secretaría de Salud	Programa de Atención y Prevención de la violencia de género. Campañas de difusión, elaboración de manuales de procedimientos y guías de atención.
Secretaría de Seguridad Pública	Programa de Promoción de la Cultura de la Prevención.



Consejo de Prevención y Atención a la Violencia intrafamiliar	Coordinación interinstitucional para aplicar políticas integrales contra la violencia.
Procuraduría General de Justicia del DF	Creación del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar CAVI I
CDHDF	Programa de equidad de género. Presentación de datos de denuncias y de quienes acudieron a la comisión. Acciones: incorporar los derechos humanos de las mujeres
Centros de Reclusión	Información sobre las condiciones de las mujeres en estos centros.

e) Estado de México

Se revisó la labor del Instituto Mexiquense de la Mujer en torno a la violencia sexual contra las mujeres y el problema para demostrar que son víctimas, junto con las deficiencias en materia legislativa. Se hizo un análisis crítico al Plan de Desarrollo del Estado de México. La información proveniente de los informes de gobierno relacionada con género es en la mayoría de los casos relativa a la salud de las mujeres.

Al igual que en otras entidades de la investigación, hay un cuestionamiento al déficit de presupuesto, lo que denota que la violencia contra las mujeres no es una prioridad en materia de política pública.

Dependencia	Acciones
Instituto Mexiquense de la Mujer	Capacitación a ministerios públicos para atender denuncias. Acciones para realizar un Modelo Único de Atención a la Violencia de Género. Foros, becas, pláticas, cursos, talleres de autoestima.
DIF Estado de México	Asesorías jurídicas en materia civil familiar, servicios educativos, creación de estancias infantiles, jardines, atención de menores y a madres, cursos de desarrollo personal, talleres, apoyo integral a víctimas, campaña "Atención a víctimas por maltrato y abuso", creación de centros de atención.
Programa de Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social, del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006	Proyectos: atención a víctimas de violencia y abuso, servicios jurídicos asistenciales. Empleo para las mujeres.
Instituto Municipal de la Mujer Toluca 2004	Asesorías jurídicas, orientación en derechos humanos, sensibilización a la comunidad sobre la violencia contra la mujer y asesorías sobre delitos sexuales.
Procuraduría General de Justicia	Asesorías, consultorías y respuesta a personas en las unidades de atención a víctimas y agencias del Ministerio Público. Ejecución del Programa ODISEA para localizar personas extraviadas.
Comisión de Derechos Humanos del Estado	Creación de la Unidad de atención a la familia, la mujer y la infancia.

f) Guerrero

Presentó un análisis detallado de la conformación y las acciones impulsadas por la Secretaria de la Mujer. Hay una sistematización de las acciones desarrolladas desde 1987 a la fecha, principalmente en materia legal. El análisis



crítico de la Secretaría muestra que se presenta a las mujeres como sujetos vulnerables y que no se han dado las condiciones para atender y prevenir la violencia de género.

Dependencia	Acciones
Secretaría de la Mujer	1999 Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia intrafamiliar.
Procuraduría de la Defensa de los Derechos de la Mujer (Sec. de la Mujer)	Atención psicológica. Asesoría legal. Procedimiento conciliatorio.
Comisión Equidad y Género del Congreso	Iniciativas de reforma de ley para la equidad. Aumento al presupuesto en salud.
Comisión Estatal de Derechos Humanos Programa de atención la mujer, niñez y adolescencia. Sector afectado por la violencia familiar	Atención de quejas, asesoría legal, y atención psicológica.
Consejo Municipal para la Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar de Acapulco. (Su creación se deriva de la "Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia intrafamiliar")	Instalación de áreas especializadas de atención de la violencia intrafamiliar. Pláticas informativas, talleres.

g) Morelos

El cuadro detalla la información recopilada, y se incluyen textos de entrevistas difundidas en los medios de comunicación.

Dependencia	Acciones
Instituto de Mujer	- Capacitación. - Asesoría legal, psicológica. - Difusión. - Apoyo Albergue.
DIF	No hay acciones específicas para prevención.
Secretaría de Seguridad Pública	Actividades de prevención del delito: cursos y conferencias sobre violencia intrafamiliar. Acciones en las escuelas vinculadas con el delito y drogas.
Procuraduría General de Justicia del Estado	Creación de dos agencias Especializadas en delitos sexuales. Una agencia especializada en delitos sexuales y violencia intrafamiliar. Una fiscalía Especializada en delitos de género. Una unidad especial de atención de delitos contra la Mujer. Capacitación en temas de violencia contra las mujeres a servidores públicos.
Comisión Equidad y Género Congreso del Estado	Información sobre presupuesto.
CEDH	No hay acciones específicas para el tema de la violencia.

h) Oaxaca

En el análisis de los objetivos contenidos en el Plan de Desarrollo del Estado se cuestionan las políticas hacia las mujeres, ya que sólo en el área de Combate Frontal a la Marginación y a la Pobreza en los ejes de Grupos Vulnerables y



Equidad de Género aparecen programas destinados a erradicar todas las formas de violencia, pero en el conjunto de programas y proyectos prioritarios no hay un enfoque de género, sólo en el presupuesto del estado.

Resaltan la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Mujer y el reporte de las acciones desarrolladas durante los últimos años por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña. Se presentan datos acerca del presupuesto estatal en la atención y prevención de la violencia de género, así como las acciones reportadas por otras dependencias del estado.

Dependencia	Acciones
<p>Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010</p> <p>Objetivos:</p> <p>I Desarrollo regional sustentable, sobre la base de proyectos regionales detonadores;</p> <p>II Combate frontal a la marginación y la pobreza, partiendo de intensos esfuerzos para el mejoramiento de las condiciones de vida;</p> <p>III Participación ciudadana, sustentada en un acuerdo social, económico y político;</p> <p>IV Gobierno transparente y de calidad, bajo una nueva cultura del servicio público y combatiendo la corrupción; y</p> <p>V Justicia y seguridad, sobre la base de una relación armónica y de respeto hacia los poderes Judicial y Legislativo y la revisión del marco jurídico.</p> <p>Apartado Especial sobre Equidad de Género: "Impulsar el desarrollo humano sustentable desde la perspectiva de género, que permita básicamente el reconocimiento práctico de la diversidad social, marcada no sólo por diferencias económicas sino por las de género, generación y cultura".</p>	<p>Programa Estatal Contra la Violencia Intrafamiliar y la Violencia de Género. Revisión del marco jurídico.</p> <p>Fortalecer las funciones de la Procuraduría del Menor, la Mujer y la Familia.</p> <p>Tipificar como delito la violación conyugal y hacer valer la paternidad responsable.</p> <p>Promover el respeto a los derechos de las mujeres, mediante la difusión de campañas de equidad de género, prevención de la violencia contra las mujeres, difusión de las instituciones a las que se puede acudir en busca de auxilio.</p> <p>En coordinación con la Secretaría de Salud y las organizaciones no gubernamentales, se fortalecerán los programas contra el cáncer cérvico uterino ampliando su cobertura a las comunidades rurales.</p> <p>Acciones propuestas en el Objetivo de Equidad de Género:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de programas para garantizar la autonomía de las mujeres en cuatro áreas fundamentales: control sobre su propia sexualidad y fertilidad, acceso y control a los medios de producción, autodeterminación y participación en el poder público y derecho a la identidad propia. - Cursos de especialización sobre la teoría de género en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, incluido el municipio. - Programas de empleo para mujeres e impulsar su promoción a cargos de dirección en el Gobierno del estado y en las empresas de la iniciativa privada. - Programas orientado a que los hombres compartan las responsabilidades familiares. - Campañas de difusión orientadas a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres en el ámbito público y privado. - Promover investigaciones relacionadas con la posición y la condición de las mujeres en la sociedad.
<p>Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Mujer.</p> <p>Creada en mayo de 2005.</p>	<p>No contempla criterios institucionales claramente definidos, por lo que su operación está sujeta al criterio propio de la fiscal. Para su correcto funcionamiento tendría que incluir reformas al Código de Procedimientos Penales del Estado en donde se especifique bajo qué circunstancias y bajo qué tipos penales se recurrirá a sus servicios. Así mismo no se cuenta con los recursos técnicos, económicos y humanos para instrumentar estos adelantos para el uso exclusivo de esta fiscalía.</p>



Instituto de la Mujer Oaxaqueña	<ul style="list-style-type: none">- Investigación: Generación de índices, información diagnóstica, entre otros.- Cursos de Especialización a funcionarios públicos en perspectiva de género, específicamente en Presupuestos sensibles al género- Realización de talleres, cursos, seminarios en colaboración con la sociedad civil.- Programas de difusión de la perspectiva de género.- Elaboración y distribución de documentos.- Promoción de Reformas a las leyes del estado y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
Servicio de Salud	<ul style="list-style-type: none">- Capacitación en temas de violencia familiar y sexual. NOM-190.- Incorporación en el sistema de información sobre violencia hacia las mujeres.- Elaboración de folletos.- Módulos de atención.
Subsecretaría de Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none">- Profesionalización en materia de DDHH.- Capacitación, foros, talleres.
Secretaría de Protección Ciudadana. Coordinación de Prevención del Delito y Participación de la Comunidad	<ul style="list-style-type: none">- Programa Estatal de Prevención del Delito: Pláticas informativas sobre la prevención de conductas de riesgo antisociales, infractoras y delictivas. Familia, Cultura cívica-jurídica-preventiva, Ser y quehacer de las instituciones de justicia, Detección, manejo y prevención de la violencia intrafamiliar y del abuso sexual infantil.- Diseño y realización de métodos, instrumentos y materiales didácticos, así como el diseño y desarrollo de un proyecto de trabajo.- Conferencias.
Secretaría de Desarrollo Social Programa Hábitat Programa de Coinversión Social Programa de atención a Jornaleros	<p>Programa Hábitat:</p> <ul style="list-style-type: none">- Construcción del Centro de Atención a la Mujer Víctima de la violencia intrafamiliar.- Atención, cuidado y prevención de la violencia intrafamiliar.- Asesoría y capacitación en el DIF municipal para la prevención de la violencia intrafamiliar.- Orientación psicológica y legal para prevenir y combatir la violencia intrafamiliar contra las mujeres.- Atención a mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar. Asesoría legal para las mujeres maltratadas.- Equipamiento del Centro de Desarrollo Comunitario para madres solteras y víctimas de la violencia familiar.- Construcción del Centro especializado de atención contra la violencia.- Taller para prevenir el delito en mujeres.- Campaña contra la violencia intrafamiliar y promoción sobre los derechos de la mujer. <p>Programa Coinversión social:</p> <p>Apoyo a proyectos relacionados a la Prevención de la violencia contra las mujeres.</p>



Comisión de Equidad y Género	<ul style="list-style-type: none"> - Campaña permanente de divulgación sobre los programas de Equidad de Género y el CAVVI. - Diagnóstico en materia de equidad de género en el municipio. - Crear las Comisiones de Equidad y Género en las colonias del municipio. - Capacitar a funcionarios y funcionarias municipales, a las Comisiones de Equidad y Género del municipio de Oaxaca, al personal sindicalizado y de confianza y al personal de la Policía Municipal en materia de equidad de género y violencia intrafamiliar.- - Concertación y coordinación con dependencias municipales, estatales, federales y ONGs afines para la implementación de programas y capacitación. - Elaboración de iniciativa legislativa de reforma del presupuesto municipal con enfoque de género.
------------------------------	---

i) Sonora

Se hace referencia al Plan Estatal de Desarrollo y a la forma en que aborda el problema de la violencia contra las mujeres, así como el Marco Normativo de las convenciones internacionales y los procedimientos de denuncia, las sentencias y derivaciones que han desarrollado las dependencias involucradas con esta problemática.

Las leyes y reglamentos en materia de violencia contra las mujeres implican la participación del conjunto de dependencias estatales, asimismo el desarrollo de programas para la comunidad

Dependencia	Acciones
Procuraduría PGJE	Protección, prevención y atención, mediante las agencias especializadas y los CAVID.
Agencias especializadas en delitos sexuales y violencia intrafamiliar de la Procuraduría General de Justicia del Estado	Atención en las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar y los Centros de Atención a Víctimas de Delitos (CAVID).
Centro de Atención a Víctimas CAVID. Son nueve centros distribuidos en los municipios con más altos índices de delincuencia, según las estadísticas de la Procuraduría: Hermosillo, Ciudad Obregón, Navojoa, Huatabampo, Nogales, Caborca, San Luis Río Colorado, Agua Prieta y Guaymas	Servicios de Psicología, Trabajo Social y Asesoría Legal, de manera gratuita, confidencial y voluntaria. Cursos de capacitación. Programa radial.
Consejo Estatal para la Atención de la violencia intrafamiliar (CEPAVI)	Dictaminación de políticas públicas en materias de su competencia. Capacitación, talleres, investigación, registro de casos atendidos.
Instituto Sonorense de la Mujer	Distribución de material informativo, asesoría jurídica, atención, seguimiento, canalización, asesoría psicológica, en proyectos productivos, radio, catálogo de centros relacionados con violencia. Creación de redes comunitarias para la prevención de la violencia.
DIF	No tiene programas específicos en violencia intrafamiliar pero incorpora en sus manuales el lenguaje de género.



Comisión Estatal de Derechos humanos	Terapias, asesoría legal, talleres , capacitaciones derechos humanos.
--------------------------------------	---

j) Veracruz

Presentó los avances realizados a partir de la creación de nuevos instrumentos en la lucha contra la violencia de género contra las mujeres. Las reformas legales en equidad de género y violencia contemplan la definición de violencia familiar y sexual.

Al igual que lo reportado en otros estados, se encontraron dificultades para obtener la información requerida; la falta de registros fue una constante; algunas dependencias no contemplan políticas en violencia de género, y en general el diagnóstico refiere la inexistencia de acciones y políticas públicas sólidas en la materia. Las últimas reformas legislativas llevadas a cabo han estado más bien orientadas a la aplicación de penas más severas.

Dependencia	Acciones
Procuraduría del Estado Centro de atención a víctimas del delito	Programas preventivos de información, coordinación con distintos sectores para la prevención.
Tribunal Superior de Justicia	No se contemplan políticas en violencia de género.
Comisión Equidad, Género y Familia	Dos programas de prevención de la violencia intrafamiliar. Se señalan leyes, e iniciativas para perseguir el delito de violencia intrafamiliar aprobada recientemente y de protección jurídica
Comisión de Seguridad Pública y Procuración de Justicia	Talleres de violencia a género referida a violencia familiar y sexual.
Comisión Estatal de los Derechos Humanos Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas	Talleres preventivos, información difusión. Programas específicos de atención y prevención de la violencia intrafamiliar, sexual contra las mujeres, programas educativos, promoción. Publicaciones.

2.3.7 Consideraciones Finales

De la revisión de las políticas de gobierno de las diez entidades seleccionadas en la investigación, se infiere que existen elementos comunes para explicar cómo se perfila actualmente el problema de la violencia de género contra las mujeres más allá de las acciones que realiza el gobierno federal para su atención.

Las acciones más comunes que reportan las entidades son: la atención a víctimas, la sensibilización y la capacitación de los servidores público, especialmente los de la Procuraduría del Estado, Secretaría de Seguridad Pública e Institutos de la Mujer. La orientación se centra casi de manera exclusiva en el tema de la violencia intrafamiliar, observándose muy pocas acciones en relación a la violencia de género.

El Distrito Federal y los estados de Oaxaca y Chihuahua son los que reportan una mayor institucionalización de las políticas de prevención, atención de



la violencia contra las mujeres. En esta última entidad, detrás de la voluntad y conciencia política, se encuentra el esfuerzo de organizaciones de mujeres y la presión internacional en torno al feminicidio.

Se analizaron las políticas públicas dirigidas a la equidad de género, y la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Se revisaron documentos y programas del gobierno de Vicente Fox (2001-2006); la información fue proporcionada por las dependencias federales, de lo que se observó que las políticas del Gobierno Federal dirigidas a las mujeres responden a algunas demandas de género, especialmente las relativas a la violencia contra las mujeres.

El Estado mexicano ha signado diversos instrumentos internacionales que pugnan por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos de las mujeres. Ha implementado un conjunto de medidas y políticas destinadas a promover la equidad entre hombres y mujeres, desde la transformación del marco jurídico nacional hasta la creación de instancias gubernamentales destinadas a impulsar acciones específicas para ellas; junto con el desarrollo de programas de educación, salud, economía y desarrollo social, dirigidos a las mujeres

La construcción y legitimación de la agenda de género en el Estado, así como el desarrollo de la institucionalidad de la igualdad de oportunidades y la equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo, ha sido un proceso lento, accidentado y en algunos casos carente de una directriz.

Uno de los objetivos rectores de la política de desarrollo inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 incluye la equidad de género, pero no se propone transformar los desequilibrios de poder entre los géneros, sino potenciar los resultados de los programas y políticas de atención a la pobreza.

Un indicador es la inclusión de las mujeres entre las minorías vulnerables y el tratamiento de la lucha en contra de la violencia y la discriminación de las mujeres como un tema de atención obligado por razones éticas, más que como un asunto de derechos y garantías ciudadanas.

Al revisar las políticas desarrolladas a nivel sectorial, se aprecia la asimilación de ciertas demandas de género, como por ejemplo, la promoción de los derechos reproductivos, el derecho al trabajo, la educación, entre otras. Las acciones que se reportan para llevar a la práctica dichas demandas se concentran en la sensibilización y la formación de capacidades de los funcionarios públicos.

Hasta ahora el principal esfuerzo de las políticas públicas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, se refiere al tema de la violencia intrafamiliar; no se reconoce la violencia de género que se ejerce sobre las mujeres por el sólo hecho de serlo, más allá de las manifestaciones domésticas en el continuo de la violencia feminicida. Esto explica la dificultad de los organismos del gobierno federal para integrar en el marco conceptual de la política contra la violencia, la expresión más descarnada de dicha violencia como es el caso del feminicidio.



Las acciones que se han realizado para la atención de la violencia feminicida en Ciudad Juárez, desde los poderes ejecutivo y legislativo federales, abren la perspectiva para atender la violencia de género como un problema que se manifiesta más allá del contexto doméstico y de la pareja y se reproduce gracias a la impunidad de estos delitos, solapada por el Estado tanto en términos de procuración y administración de justicia como en lo que hace a las políticas de prevención y atención de la violencia.

El Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006, se basa en un modelo de coordinación multisectorial en el que confluyen las secretarías y dependencias públicas que, de acuerdo con la naturaleza de su función, pueden contribuir a desarrollar las acciones de prevención, detección, atención, comunicación y seguimiento y evaluación. Este modelo carece de un agente ejecutivo con capacidad política y normativa que centralice la coordinación y evaluación del Programa.

El Instituto Nacional de las Mujeres es la dependencia encargada de vigilar la aplicación del Programa, pero su normatividad no le brinda atribuciones vinculantes con el resto de las instituciones involucradas en la ejecución y alcance de los objetivos del Programa; lo que resta eficacia a la coordinación interinstitucional y la transparencia y control presupuestario que las instituciones dedican a las acciones programadas para atender la violencia contra las mujeres.

Faltan mecanismos, procedimientos e indicadores para el seguimiento y la evaluación de los resultados y el impacto de las acciones y actividades implementadas. Para erradicar la violencia de género es necesario el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas y la revisión de la asignación de los presupuestos que se destinan a las políticas de género analizadas en el siguiente capítulo.

2.4 Recursos para atender la violencia contra las mujeres

En este capítulo se analizan los recursos presupuestales destinados a la atención de la violencia contra las mujeres, a partir de la información presentada por las investigaciones sobre la violencia feminicida en las diez entidades investigadas.

Los esfuerzos contra la discriminación y la desigualdad de género adquieren importancia de política pública cuando se les asignan recursos financieros del erario público y dentro del presupuesto gubernamental. Determina hacia dónde se orientan los esfuerzos de cada agencia o institución.

Los presupuestos públicos con perspectiva de género abaten condiciones de desigualdad, exclusión y discriminación hacia las mujeres. Las leyes, las instituciones, las políticas públicas y los programas de gobierno deben estar





dotados con recursos financieros suficientes para asegurar acciones oportunas, efectivas y eficientes para la detección, prevención, atención y erradicación de la violencia feminicida en el país.

El análisis de los presupuestos públicos con enfoque de género es una herramienta aplicada en el ámbito internacional, impulsada por la sociedad civil para identificar y monitorear la forma en la que los gobiernos asignan los recursos públicos. Desde este punto de vista, es un instrumento de evaluación del desempeño, no sólo de las políticas públicas sino de toda la gestión de un gobierno.

Noeleen Heyzer, directora del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), ha expresado que “los presupuestos importan porque determinan la forma en que los gobiernos movilizan y asignan los recursos públicos. Los presupuestos se utilizan para concretar políticas, establecer prioridades y proveer los medios para satisfacer las necesidades sociales y económicas de los ciudadanos. En ese sentido, son un indicador del compromiso de un gobierno con los objetivos de empoderamiento de la mujer y la equidad de género.”

*Una iniciativa de presupuesto sensible al género no pretende producir un presupuesto separado para las mujeres o aumentar la cantidad de dinero público que se gasta en programas específicos para ellas. Pretende desglosar o desagregar el gasto público o el ingreso público, desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias y el impacto que tiene sobre mujeres y niñas y comparándolo con el que tiene sobre hombres y niños. El punto de partida está en que las consecuencias y el impacto es probable que difieran debido a la distinta posición social y económica de ambos sexos.*¹⁵⁰

En México se realizan ejercicios de este tipo y se identificó el monto de los recursos que se asignan para atender la pobreza de las mujeres, la salud y los destinados a los mecanismos o programas para mujeres.

Hay grandes desequilibrios en la asignación de los recursos. También es necesario contar con información desagregada por sexo y por edad de los y las beneficiarias, para observar con mayor facilidad el porcentaje de recursos usados por cada sector de la población.

A los modelos de las finanzas públicas no se han integrado como categoría de gasto la asignación de recursos para enfrentar la violencia contra las mujeres.

La mayoría de los programas relacionados a la procuración de justicia y la seguridad pública, por ejemplo, se conciben como neutrales, y hace la diferenciación de los impactos de género.

Este análisis es un acercamiento para identificar y determinar los recursos destinados a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y el

¹⁵⁰ Elson, Diane. *Gender Budget Initiatives as an aid to Gender Mainstreaming*, paper delivered to the Ministerial Conference on Gender Mainstreaming, Competitiveness and Growth, OECD, París, pp. 23-24, november 2000.



femicidio en el presupuesto federal y en los presupuestos de diez estados de la República Mexicana.

Se trata de una aproximación para determinar cuánto gastan los gobiernos de las entidades seleccionados para esta investigación en temas como: seguridad pública, procuración de justicia, y la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Se desarrollaron algunos criterios metodológicos para permitir el acceso a la información presupuestal y los indicadores para el análisis, lo que se detalla en el apartado de metodología; el primer paso fue seleccionar aquellas instituciones a nivel estatal que tienen como responsabilidad llevar a cabo acciones y programas para la Procuración de Justicia y la promoción y defensa de los Derechos de las Mujeres.

Instancias seleccionadas:

- El Poder Judicial
- La Procuraduría General de Justicia
- La Secretaría de Seguridad Pública
- El Instituto Estatal de las Mujeres
- La Comisión Estatal de Derechos Humanos
- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Estas instituciones son parte del aparato de gobierno de los estados seleccionados, por lo que se identificaron sus respectivas partidas a través de sus presupuestos.

La clasificación presupuestal en los diferentes estados analizados es diversa, unos toman una clasificación económica, otros administrativa, otros funcional, o la combinación de éstas. Algunos estados incluyen en sus decretos explicaciones extensas en los que se basaron las discusiones del ejecutivo y el legislativo para decidir tales o cuáles gastos, como Sonora.

El apartado además muestra que los montos destinados para seguridad pública y procuración de justicia, según los diagnósticos estatales, no corresponden con los niveles de inseguridad por la presencia de delincuencia organizada, casos de femicidio y porcentajes de violencia que viven las niñas y las mujeres en las entidades seleccionadas.

2.4.1 Los presupuestos con enfoque de género en la Cámara de Diputados

Presupuesto con enfoque de género

A principios del presente siglo, y siguiendo con la tendencia internacional, iniciada en Australia en 1984, sobre la incorporación de presupuestos públicos con enfoque de género en la gestión de las instituciones públicas y un indicador de cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales para propiciar la equidad entre mujeres y hombres, México comenzó a incorporar esta herra-





mienta a través de algunos ejercicios en presupuestos de instituciones públicas y algunos rubros del presupuesto federal.

Según UNIFEM, una de las organizaciones impulsoras de este tema, “un presupuesto con enfoque de género plantea una pregunta simple: ¿están incluidas las necesidades e intereses de las mujeres? Un presupuesto con enfoque de género demuestra el reconocimiento de las necesidades, privilegios, derechos y obligaciones diferenciadas de hombres y mujeres en la producción de bienes, servicios, así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos. Es una herramienta de análisis en la cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos y rentas, especialmente en las mujeres pobres”.¹⁵¹

En términos conceptuales, un presupuesto público con enfoque de género cuestiona la neutralidad aparente de las políticas públicas, permite garantizar que los recursos públicos atiendan las demandas y necesidades de mujeres y hombres de grupos y edades diversos, reconociendo sus diferencias.

Los trabajos internacionales de este enfoque llegaron a varias conclusiones:

- ▷ Las finanzas públicas, y particularmente los presupuestos, carecen de una visión integral que responda a los intereses y necesidades de todas y todos los integrantes de una sociedad.
- ▷ Las políticas públicas no consideran los distintos papeles, capacidades y responsabilidades que tienen mujeres y hombres en una sociedad determinada y que marcan las profundas desigualdades entre los géneros.
- ▷ Al no tomar en cuenta las desigualdades entre los géneros, las políticas públicas y sus respectivos presupuestos mantienen las desigualdades existentes y muchas veces —aún sin quererlo— las profundizan.

Los análisis del presupuesto desde este enfoque, iniciaron con el gasto etiquetado para mujeres y en todos los casos se demostró el bajo porcentaje de recursos públicos que se destinan, especialmente a atender las necesidades prioritarias de las mujeres como la atención de su salud sexual y reproductiva, su participación laboral y en la economía, la promoción de la equidad de género y la atención de la violencia contra las mujeres, entre otras. Éste ha sido un paso importante para sensibilizar y lograr algunos compromisos con el Poder Legislativo y con algunos gobiernos estatales que han decidido cambiar la forma tradicional de planear sus finanzas públicas.

Un gobierno comprometido con la sociedad, deberá expresar abiertamente su compromiso con la equidad entre mujeres y hombres, lo que en muchos casos implica transversalizar el enfoque de género en todos los espacios de la gestión

¹⁵¹ Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Iniciativas Presupuestarias Sensibles al Género en América Latina y el Caribe. www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/unifem2.doc.



gubernamental y en todos los niveles de gobierno. Llevar a cabo un proceso de planeación, presupuestal y programación desde la perspectiva de género, posibilitaría la reorganización de prioridades y ejercicio de recursos con el objetivo de cerrar brechas de inequidad entre mujeres y hombres. Un presupuesto más equitativo implicará un cambio en la administración pública, ya que lo que se propone es una visión de inclusión y no de calificación de las diferencias.

2.4.2 La incidencia de organizaciones no gubernamentales en el tema del presupuesto

En México, fueron algunas académicas y organizaciones no gubernamentales quienes introdujeron en el país los estudios y análisis de los presupuestos con enfoque de género.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A. C. y el Consorcio Para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C., iniciaron un acercamiento con diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LVII Legislatura (año 2000), a fin de que en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, se incorporara la perspectiva de género.

La sensibilidad mostrada por la Comisión de Equidad y Género ante propuestas de integrantes de la sociedad civil posibilitó la elaboración de una agenda común que impulsara el tema en México. Entre estos acuerdos, se encontró que:

- La sociedad civil impulsaría una propuesta para ser incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo a fin de que los presupuestos públicos fueran elaborados desde el enfoque de género; mientras que las diputadas brindarían el respaldo ante las secretarías de estado responsables de la política de desarrollo económico y social para acceder oportunamente a la información necesaria para el análisis de presupuestos públicos. Conjuntamente, impulsarían el aumento del gasto etiquetado para las mujeres mexicanas y para que se incorporara la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

Además del trabajo conjunto con la Cámara de Diputados, la sociedad civil siguió profundizando en diversos temas que le permitieran evaluar el cumplimiento de los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos de las mujeres y equidad de género, mediante la política pública y el presupuesto federal. Destacan las investigaciones que se han hecho al analizar los programas de combate a la pobreza, la salud y el monitoreo de los mismos mediante el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

El tema en diversos estados del país mediante talleres de sensibilización y capacitación a otras organizaciones civiles y sociales; en los congresos locales





y con diversos gobiernos estatales como Chiapas, Oaxaca, Morelos, Zacatecas, Sinaloa, Sonora, entre otros.

Como ejemplo de la alianza estratégica establecida entre la Comisión de Equidad y Género y las organizaciones de la sociedad civil, está la denuncia pública que se presentó conjuntamente sobre el desvío de recursos federales destinados a la atención del VIH-sida utilizados para otros fines por una organización de Provida, A.C.¹⁵²

2.4.3 Las acciones en la Cámara de Diputados

Luego de reuniones entre las ONGs y las diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura, se realizó en forma conjunta el foro “Por La Equidad y Transparencia en los Presupuestos Públicos” el 14 de noviembre de 2001, que se llevó a cabo en instalaciones de la Cámara de Diputados, al cual asistieron integrantes de organizaciones no gubernamentales y de instituciones públicas que contaban con programas dirigidos a mujeres, además del subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diputados y diputadas de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Equidad y Género.

Esto creó el marco para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de los años 2002 y 2003 la Comisión de Equidad y Género, pudiera etiquetar mayores recursos a programas como: Mujer y Salud y Arranque parejo en la Vida, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra las Mujeres, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, Impulsar Mejores Condiciones para la Inserción y Permanencia de la Mujer en el Ámbito Laboral, Proyectos de Desarrollo Sustentable con Equidad de Género, Programa de Atención a Mujeres Indígenas, Programa de la Mujer de la Secretaría de la Reforma Agraria, Promover actividades productivas y de capacitación para la superación de mujeres jefas de familia, principalmente.

Según la identificación del gasto etiquetado para mujeres realizada por Equidad de Género Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., en 2002, el Congreso Mexicano aprobó 984,970,702 para dichos programas, lo cual representó 0.34 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado. Según la misma fuente, en 2003, el gasto etiquetado para mujeres fue de 13,013,379,845, recursos que representaron 0.85 por ciento del PEF.

¹⁵² Para mayor información del caso, consultar: Martínez Medina, María Concepción y María Vallarta Vázquez. 2ª ed. “Demanda Ciudadana: la transparencia y la rendición de cuentas. Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI/ Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., noviembre de 2004.



A partir de estos trabajos algunas diputadas introdujeron restricciones en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que el Ejecutivo no pudiera disminuir los recursos destinados a programas para mujeres cuando hiciera los ajustes presupuestales.

Se dieron los primeros pasos en la Cámara de Diputados para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto, usando el gasto etiquetado para mujeres como una herramienta de evaluación y seguimiento de los recursos destinados específicamente para niñas y mujeres.

Avances en la LIX Legislatura en la consolidación de recursos para las mujeres y la equidad de género

La presencia de diputadas feministas comprometidas con las causas de las mujeres en la LIX Legislatura, permitió que desde octubre de 2003, las diputadas integrantes de la Comisión de Equidad y Género y la Comisión Especial para Dar Seguimiento a los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, logaran la aprobación de mayores montos de recursos para niñas y mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, algunas modificaciones en el Decreto de Presupuestos que indicaban la desagregación de beneficiarias y beneficiarios y prohibían la reducción de los recursos destinados a los programas dirigidos a mujeres.

El Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación de 2004 enviado por el Ejecutivo, incluyó programas nuevos para mujeres y algunos cambiaron de nombre, por lo que la identificación y comparación con lo aprobado en años anteriores resultó difícil.¹⁵³

Como resultado de la demanda de las organizaciones de familiares de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y Chihuahua, así como de ONGs y sociedad en general, para atender y solucionar el femicidio, se crearon varias instancias a nivel federal: La Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y en la Cámara de Diputados, la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.

Las diputadas de la Comisión de Equidad y Género asignaron también recursos para estas instancias en el PEF 2004, aunque cabe mencionar que sólo quedaron etiquetados los recursos destinados a la Fiscalía Especial, con 72 millones de pesos.

En los otros dos casos, los recursos para su instrumentación estaban integrados al presupuesto de las instituciones de adscripción, lo cual representó

¹⁵³ Es necesario aclarar que existen diferentes metodologías y criterios para identificar el gasto etiquetado para mujeres, por lo cual se manejan cifras diversas por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Cámara de Diputados.





un grave problema para la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez, Chih., toda vez que contó con apenas 16 millones de pesos, ofrecidos por el Presidente de la República como una concesión y no como una obligación del gobierno federal para detener y erradicar el feminicidio y la violencia contra las mujeres.

Otros programas a los que se les incrementó considerablemente el presupuesto fueron los dirigidos a mujeres rurales: el Programa para Mujeres del Sector Agrario (PROMUSAG), al cual se le asignaron 400 millones de pesos; el Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales (FOMMUR), con 100 millones de pesos y el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos de Mujeres con una asignación de 50 millones de pesos para 2004. De tal forma que tres programas de las secretarías de la Reforma Agraria y Economía sumaron 550 millones de pesos.

Así, el total de recursos etiquetados para mujeres en el PEF 2004 fue de: mil 543.4 millones de pesos, el cual representó 0.09 por ciento del total aprobado para ese año.

No existe una reducción respecto a los años anteriores, sino que se detectó que en la suma de gasto etiquetado para mujeres no se incluyeron los recursos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del Consejo Nacional de Fomento Educativo que sí fueron contemplados en el análisis de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. en las cifras ya señaladas para 2002 y 2003, toda vez que en términos estrictos no pueden ser considerados como gasto etiquetado para mujeres, ya que se destinan a otorgar becas para jóvenes mujeres y hombres que desempeñan el papel de instructores comunitarios en comunidades rurales e indígenas alejadas, a las que no llegan los servicios de la Secretaría de Educación Pública.

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2005 se dio una ampliación de recursos para programas de Salud de las Mujeres, Mujeres Indígenas, Combate y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y Atención al Feminicidio que ocurre en Ciudad Juárez y otros estados de la República Mexicana, como puede observarse en el Cuadro 2-KK.

En el trabajo de análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2005 enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, realizados por sus distintas comisiones y en donde se buscó lograr acuerdos políticos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) decidieron hacer una serie de reasignaciones a los programas para el campo, el desarrollo social, la construcción de hospitales y carreteras y a los programas que buscan la equidad de género y los específicos para el feminicidio y las mujeres.

Por primera vez, en ese trabajo de análisis y reasignación, el grupo negociador asignó la cantidad de 1,000 millones de pesos para que fueran distribuidos y etiquetados por la Comisión de Equidad y Género a los programas de interés, así como 140 millones de pesos para que fueran etiquetados a programas prio-



ritarios de la Comisión Especial; situación inédita que mostró la incidencia del trabajo de las diputadas de estas Comisiones.

El gasto etiquetado para mujeres en el PEF 2005, se identificó en 15 secretarías o entidades. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contemplaba mil 266.8 millones de pesos, cantidad que se consideró insuficiente por lo que las diputadas y los diputados hicieron una ampliación de dos mil 142.8 millones, tanto a programas incluidos en el PEF, como a programas no contemplados por el Ejecutivo, pero que se consideró importante tuvieran recursos etiquetados. De tal forma que el total del gasto aprobado para mujeres fue tres mil 409.6 millones de pesos, es decir 120.9 por ciento más que en 2004, cuyo monto fue mil 543.4 millones de pesos.

2.4.4 Los recursos destinados a atender la violencia contra las mujeres y el feminicidio

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2005 se aprobaron por primera vez 357,8 millones de pesos, para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, y dar seguimiento al feminicidio, distribuidos en 11 programas de siete instancias federales, entre las que se encuentran: la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, Gobernación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como se puede ver en la siguiente tabla. La asignación de este presupuesto constituyó un logro importante, no obstante, este gasto representa apenas 0.01 por ciento del gasto etiquetado para mujeres en ese año.





Cuadro 2-KK. Recursos aprobados en el PEF 2005 para la violencia contra las mujeres y dar seguimiento al feminicidio (millones de pesos)

Ramo Dependencia	Unidad Responsable y Programa	PPEF 2005	Aprobado	PEF 2005
01 PODER LEGISLATIVO CÁMARA DE DIPUTADOS	Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana. Diagnóstico sobre los feminicidios en México	No Aparece	10	10
04 GOBERNACIÓN	Comisión para prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez	16,1	35	32,5
11 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la Violencia Contra las Mujeres	No Aparece	18,5	18,5
12 SECRETARÍA DE SALUD	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud reproductiva – violencia Sexual y Contra las mujeres	42,3**	40	40
12 SECRETARÍA DE SALUD	Programa de Apoyo a Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia	No Aparece	35	35
12 SECRETARÍA DE SALUD	Proyecto Piloto Salud reproductiva y Violencia contra las mujeres en zonas indígenas	No Aparece	20,8	NO APARECE
17 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Dirección de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. Campaña Nacional de Equidad y Género integral para las mujeres	No Aparece	25	25
17 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres	17,9	62,5	62,7
17 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres. Fideicomiso para la Reparación del Daño de Familiares de Mujeres Asesinadas en Ciudad Juárez	No Aparece	31	26,7
20 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	Hábitat – Ciudades Seguras para las Mujeres	No Aparece	70	34.4
35 COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	Segunda visitaduría general -Atender asuntos de la mujer, la niñez y la familia	5,3	10	10
Total		81,6	357.8	294.8

* Elaboración a partir de datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado 2005 y el publicado por la SHCP en 1 de enero de 2005. **No aparece desglosado el presupuesto del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud reproductiva al cual en el Proyecto de Presupuesto, el Ejecutivo le asigna 231,007,161 millones de pesos. La información que aquí se anota para violencia, se tomó de un documento de la propia institución.

Como se observa, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 (PEF) el Ejecutivo sólo había asignado 81,6 millones de pesos para atender el tema de la violencia y las diputadas de la Comisión de Equidad y Género y de la Comisión Especial cuadruplicaron el presupuesto, distribuyéndolo en distintas secretarías.



La única institución que ha venido asignando recursos para la atención de la violencia contra las mujeres es la Secretaría de Salud. Según sus propios informes, en 2003 asignaron 61,145,401.84, recursos que disminuyeron casi a la mitad para 2004, cuando se etiquetaron 39,181,496.

Los recursos aprobados en 2005 constituyen un esfuerzo importante para atender un problema que crece y que no encuentra correspondencia con la ausencia de políticas públicas federales, estatales y municipales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que los costos de la violencia contra las mujeres oscilan entre el 1.6 y el 2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la región latinoamericana.

Si como afirma el BID, México gastará 1.6 por ciento del PIB en 2005 (113 mil millones de pesos) en la violencia, ello significaría que los 357,8 millones de pesos aprobados en el presupuesto de 2005, apenas representan 0.31 por ciento de dicha cantidad, es decir el país estaría gastando más en atender las consecuencias de la violencia que en su prevención y la atención de las personas afectadas.

Las reducciones realizadas por el Ejecutivo

El incremento de los recursos para programas dirigidos a mujeres por parte de la Cámara de Diputados tuvo cambios, ya que el 1 de enero de 2005, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer los ajustes al presupuesto aprobado disminuyendo mil 155.8 millones de pesos al gasto etiquetado para mujeres, con lo que éste quedó en dos mil 243.8 millones de pesos en lugar de los tres mil 409.6 millones que la Cámara había aprobado.

Estos ajustes, eliminaron los recursos que se aprobaron para hospitales del niño y la mujer en varios estados de la República, así como: el Programa de Apoyo a Mujeres e Hijos de Migrantes en Territorio Nacional, el Programa Mujeres Campesinas de la Secretaría de Economía, Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y tres programas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), a los cuales se le había etiquetado 118.5 millones adicionales, así como reducciones al Instituto Nacional de las Mujeres por 21.9 millones de pesos, entre otros.

El recorte de los recursos destinados a atender la violencia contra las mujeres y el femicidio fue de 63.8 millones de pesos, quedando por último el presupuesto para violencia en 294.8 millones de pesos.

Finalmente, el gasto etiquetado para mujeres en 2005 representó 0.18 por ciento del PEF total, el doble del monto aprobado en 2004 (0.09%). Con las reducciones que hizo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gasto etiquetado para mujeres representa apenas 0.12 por ciento del PEF total para 2005.

Por lo tanto, el gasto etiquetado para mujeres entre 2002 y 2005 ha tenido importantes variables de acuerdo con los ajustes que han sido hechos por la





Cámara de Diputados. A continuación se sintetizan los porcentajes que representan el total del PEF para cada año.

Evolución del Gasto Etiquetado para Mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002-2005 (pesos y porcentajes)

Año	Total PEF	por ciento del Gasto Etiquetado para Mujeres
2002	1,463,334,300,000.00	0.34
2003	1,524,845,700,000.00	0.85
2004	1,650,505,100,000.00	0.09
2005	1,487,947,416,581.00	0.12

Fuente: Para 2002 y 2003 Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. y Elaboración a partir de datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los años 2004 y 2005.

Lograr que los presupuestos federal, estatales y municipales se elaboren con perspectiva de género, requiere además del conocimiento de las herramientas para elaborarlo, de voluntad política para cumplir con los compromisos establecidos por el gobierno mexicano cuando firmó la Plataforma de Beijing (IV Conferencia Internacional de la Mujer 1995), la Convención de Belém Do Pará, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y otros instrumentos internacionales sobre los derechos de las niñas y mujeres.

2.4.5 Resultados del análisis presupuestal por entidad federativa

Metodología

Para el análisis de los presupuestos públicos con enfoque de género se desarrollaron diversas herramientas¹⁵⁴ y metodologías que a continuación se describen.

La metodología fue aplicada a los resultados ofrecidos por los diagnósticos de las diez entidades federales que componen la investigación.

¹⁵⁴ Las herramientas para el análisis presupuestal desarrolladas por las diversas experiencias a nivel internacional son las siguientes:

Herramienta 1. Evaluación de políticas con perspectiva de género.

Herramienta 2. Evaluaciones de las y los beneficiarios.

Herramienta 3. Análisis desagregado por sexo del gasto público.

Herramienta 4. Análisis desagregado por sexo de la incidencia de los impuestos.

Herramienta 5. Análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto público en el uso del tiempo.

Herramienta 6. Marco de Política Económica con perspectiva de género a mediano plazo.

Herramienta 7. Informes de presupuesto con perspectiva de género.



Se utilizó la Metodología de las tres categorías para el análisis del gasto.¹⁵⁵ Esta metodología propone acercarse al presupuesto público a partir de tres categorías de análisis:

- ▷ Gasto dirigido hacia mujeres o hacia asuntos de género (programas de salud para mujeres, asesoría en violencia doméstica para hombres y programas especiales de empleo para mujeres desempleadas con niños pequeños, etc.).
- ▷ Gasto dedicado a igualdad de oportunidades en la administración pública, facilidades de sala de cuna y permisos parentales pagados.
- ▷ Gastos generales disponibles tanto para mujeres como para hombres, pero analizados en su impacto diferencial sobre el género.

En México se utilizó la primera categoría, la cual permite tener una visión general del gasto etiquetado para mujeres. La herramienta consiste en determinar cuántos recursos son asignados para mujeres y/o programas de mujeres o para cerrar las brechas de inequidad entre los géneros. A nivel federal fue posible utilizar esta herramienta metodológica, toda vez que su presentación y desagregación permitió aplicarla.

Para el caso de este estudio, no fue posible utilizar esta herramienta debido al tipo de presentación de los presupuestos estatales y a la insuficiente desagregación de los datos.

Se definió como necesario conocer:

1. El presupuesto total de cada una de las entidades y el porcentaje con respecto al total del presupuesto del estado.
2. El monto de recursos con los que cuenta cada una de las instancias estatales:
 - ▷ El Poder Judicial
 - ▷ La Procuraduría General de Justicia
 - ▷ La Secretaría de Seguridad Pública
 - ▷ El Instituto Estatal de las Mujeres o los mecanismos institucionales de género correspondientes
 - ▷ La Comisión Estatal de Derechos Humanos
 - ▷ El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
3. Los programas y acciones específicas instrumentados por cada una de ellas, para atender la violencia contra las mujeres y el feminicidio, así como los recursos con los que cuenta.

El criterio para seleccionar las instituciones fue que, debido a sus funciones y atribuciones, son instancias que tendrían que atender y prevenir la violencia contra las mujeres y el feminicidio.

¹⁵⁵ Budlender, Debbie, “La economía política de los presupuestos de las mujeres en el sur”, en Todaro, Rosalba y Regina Rodríguez, (ed.), *El Género en la Economía*, Chile, Centro de Estudios de la Mujer/ISIS Internacional, 2001, pp. 39-60.





De esta forma, en una primera etapa se recopilaron los presupuestos de cada uno de los estados participantes en la investigación para el ejercicio fiscal 2004 y 2005.

Se obtuvieron todos los presupuestos a excepción del Presupuesto de Egresos 2004 para el estado de Chihuahua y los Presupuestos de Egresos de 2004 y 2005 del estado de Guerrero.

La primera revisión que se llevó a cabo presentó un obstáculo metodológico para la sistematización de los datos, ya que no tenía un esquema como el del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya presentación presupuestal tiene un alto grado de desagregación, está presentada en varias formas (clasificaciones), mediante las cuales se puede conocer de una manera precisa quién gasta (unidad responsable de ejecutar el gasto: dependencias y entidades de la administración pública), en qué se gasta (gasto corriente y/o gasto de capital) y para qué se gastan los recursos públicos (programa, actividades, metas específicas).

La República Mexicana es una federación, con estados libres y soberanos, cuyos gobiernos presentan su presupuesto bajo su propia normatividad, de tal manera que únicamente se puede determinar uno u otro tipo de clasificación; (presupuesto federal o estatal): Por lo tanto las denominaciones de los presupuestos no son equivalentes y el lenguaje técnico impide que la información sea homogénea.

El estado de Sonora presenta un documento muy completo en donde se pueden determinar claramente los ejes rectores de la política estatal, las unidades responsables de los programas y acciones a desarrollar con sus montos respectivos desglosados por gasto corriente y gasto de capital. Sin embargo, no aparece cuánto dinero se asigna específicamente al Instituto de la Mujer.

Lo mismo sucede con el presupuesto del estado de Baja California en el cual se puede observar el Ramo presupuestal, los programas, la partida presupuestal por capítulos del gasto y la descripción de cada uno de ellos, por lo que cuenta con un alto grado de desagregación de los datos donde es posible identificar la información buscada.

En otro extremo, presupuestos como el de Veracruz, que tiene una presentación muy general y divide únicamente sus partidas de manera administrativa (por tipo de poderes e instituciones de la Administración Central y autónomas) pero que permite identificar claramente los montos asignados a las instituciones.

La información presupuestal sobre los recursos designados por cada estado para las instituciones señaladas se relaciona con datos de población de los estados para determinar cuánto se invierte en los aspectos que interesa especificar, qué porcentaje representan del presupuesto total y cuál es el monto per cápita para las mujeres y hombres que habitan en los estados seleccionados.

Se cruzaron el número de mujeres asesinadas en algunos de los estados de la investigación con los gastos que se destinan para atender a toda la población, para tener una idea de la suficiencia o no de los recursos para atender la violencia en general, y específicamente la que se ejerce en contra de las mujeres.



Los resultados obtenidos en la primera etapa son muy generales. La falta de desagregación de los datos en la presentación de los presupuestos no permitió ver si estas instituciones destinan recursos para las mujeres o para atender la violencia y el feminicidio, por lo que se procedió a la búsqueda de información más específica en cada uno de los estados.

Ruta crítica para obtener la información:

- a) Se visitó la Secretaría de Planeación de la entidad federativa (o su equivalente) para investigar:
 - ▷ Los programas que desarrolla el estado para prevenir, combatir y atender la violencia contra las mujeres.
 - ▷ Las acciones concretas que tienen recursos destinados para ese fin.
 - ▷ Las instituciones que operan los programas o ejecutan las acciones.
- b) Se acudió a la Comisión de Presupuestos, de Hacienda, o su equivalente, en los congresos locales para solicitar la misma información que a la Secretaría de Planeación, o su equivalente, a fin de corroborar la información que pudiera dar dicha Secretaría.

Además, este ejercicio permitiría saber cómo se analiza el presupuesto que manda el ejecutivo y en qué términos se aprueba.

- c) A partir de los datos obtenidos, se asistió a las instituciones para:
 - ▷ Preguntar por programas y acciones específicas
 - ▷ Con cuántos recursos cuentan
 - ▷ El desglose por gasto corriente y gasto de capital
 - ▷ Las metas que tienen que cubrir para 2005
 - ▷ El número de beneficiarias y beneficiarios y sus edades
 - ▷ Solicitar los datos administrativos del número de personas que atienden por sexo y edad, por mes, trimestral o según sea el caso
- d) Se solicitó información a través de los mecanismos de acceso a la información de las entidades federativas.

Sólo fue posible tener acercamientos a los presupuestos para seguridad pública, procuración de justicia y los destinados a mujeres, que se muestra en el siguiente apartado.

2.4.6 Los presupuestos estatales: una visión general

Los datos presupuestales ofrecen una visión general de la estrategia de desarrollo del gobierno, sus prioridades y la orientación de su política económica y social; sin embargo, esta visión puede ser parcial si no se cruza con datos sociodemográficos desagregados por sexo y edad.

Así, con un diagnóstico de la problemática económica, política, social y cultural con enfoque de género y el presupuesto se tiene una visión mucho más completa.





A continuación se presenta el número de población que habita en cada una de las entidades federativas objeto de la investigación, desagregada por sexo. Como puede observarse, las entidades que cuentan con una mayor población femenina que la masculina son: Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca y Veracruz.

Cuadri 2-LL. Población por sexo de las entidades seleccionadas

Estado	Total	Mujeres	Hombres
Baja California	2,487,367	1,234,786	1,252,581
Chiapas	3,920,892	1,979,012	1,941,880
Chihuahua	3,052,907	1,532,935	1,519,972
Distrito Federal	8,605,239	4,494,754	4,110,485
Guerrero	3,079,649	1,588,362	1,491,287
México	13,096,686	6,689,473	6,407,213
Morelos	1,555,296	804,497	750,799
Oaxaca	3,438,765	1,781,359	1,657,406
Sonora	2,216,969	1,106,379	1,110,590
Veracruz	6,908,975	3,553,811	3,355,164

Fuente: INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Cuadro 2-MM. Gasto per cápita para 2004 y 2005 en las entidades seleccionadas (pesos corrientes)

Estado	Población Total	Presupuesto 2004	Presupuesto 2005	Gasto per cápita	
				2004	2005
Baja California	2,487,367	17,904,774,622	19,146,443,962	7,198	7,697
Chiapas	3,920,892	25,956,483,783	28,037,226,445	6,620	7,151
Chihuahua	3,052,907	s/d	22,463,000,000	s/d	7,358
Distrito Federal	8,605,239	77,572,215,386	82,244,710,277	9,015	9,558
Guerrero	3,079,649	19,464,600,000	21,622,100,000	6,320	7,020
Estado de México	13,096,686	71,453,348,906	83,717,824,050	5,456	6,392
Morelos	1,555,296	9,214,576,000	10,227,879,000	5,925	6,576
Oaxaca	3,438,765	19,234,659,916	21,906,771,973	5,593	6,371
Sonora	2,216,969	17,618,689,000	19,838,691,000	7,947	8,949
Veracruz	6,908,975	39,390,725,044	42,645,182,674	5,701	6,172

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Presupuestos de Egresos de los estados para 2004 y 2005.



El cuadro anterior muestra el Presupuesto de Egresos para 2004 y 2005, en el que se puede observar que la diferencia en el monto de los presupuestos estatales es muy marcada; por ejemplo, el Distrito Federal¹⁵⁶ tiene para el ejercicio presupuestal de 2005, 82,244,710,277.00 con el mayor gasto de los estados investigados, mientras que en el extremo contrario Morelos tiene solamente 9,214,576,000 es decir, poco más de 10 por ciento del Distrito Federal.

Al analizar el gasto per cápita por estado, la situación cambia sustancialmente ya que un estado con un mayor presupuesto no garantiza que invierta más en sus habitantes.

Destaca el caso del Estado de México, que en 2004 contó con uno de los presupuestos más altos de los estados seleccionados; el gasto per cápita fue cinco mil 456.00 de pesos al año, mientras que el estado de Chiapas con un tercio del presupuesto del Estado de México, destinó a cada uno de sus habitantes una cantidad mayor, correspondiente a seis mil 620.00 de pesos.

Los gobiernos que más invirtieron en su población en el 2005 son el Distrito Federal, Sonora, Baja California, Chihuahua, Chiapas y Guerrero; los que menos invirtieron en el mismo año, fueron Morelos, Estado de México, Oaxaca y Veracruz. Un presupuesto estatal que no está correlacionado con su población, no brinda una visión correcta de lo que el gobierno está invirtiendo en sus habitantes.

Este ejercicio de identificar el gasto per cápita no quiere decir que dichos recursos lleguen de manera directa a las mujeres y hombres, y tampoco habla de la calidad de los servicios que reciben, porque sabemos que la distribución del presupuesto no es equitativa para toda la población y para comprobarlo se podrían hacer comparaciones según el destino del gasto por sector, hombres y mujeres indígenas, rurales, urbanos, trabajadores y trabajadoras, educación urbana y rural, etcétera, pero no es el objetivo del presente estudio.

Para ello, se requieren estudios y análisis más profundos que vinculen los datos presupuestales con el análisis de las políticas públicas dirigidas a cada sector de la población.

2.4.7 El gasto asignado para Seguridad Pública, Poder Judicial y Procuración de Justicia de las entidades estudiadas, 2004 y 2005

Un segundo nivel del análisis, es la identificación de los recursos que cada una de las entidades gasta en seguridad pública e impartición de justicia, ámbitos que tendrían que tener políticas de prevención y atención de los casos de violencia contra las mujeres y el feminicidio.

Debido a la falta de información desagregada en el presupuesto y en las acciones específicas que comprenden estos rubros para la atención y prevención

¹⁵⁶ El Distrito Federal no es propiamente un estado federado, dado que es el lugar en el cual se asientan los poderes del Estado Mexicano.





de la violencia contra las mujeres, el grado que se puede alcanzar es un análisis del gasto per cápita que cada uno de los estados hace en estos rubros. Si cruzamos la información con el número de mujeres asesinadas en algunos de ellos y los gastos que se destinan para atender a toda la población, podemos tener una idea de la insuficiencia de los recursos para atender la violencia en general, y específicamente la que se ejerce en contra de las mujeres.

En los siguientes cuadros se presentan los datos del presupuesto asignado para el Poder Judicial, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría de Justicia de cada uno de los estados de la investigación para 2004 y 2005.

Cuadro 2-NN. Asignación presupuestal para Poder Judicial, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia, 2004 (pesos corrientes)

Estado	Poder Judicial	Secretaría de Seguridad Pública	Procuraduría General de Justicia	Total	Presupuesto Total del Estado	Por ciento con respecto al Gasto Total
Baja California	348,622,632	678,008,022	614,714,645	1,641,345,299	17,904,774,622	9.167%
Chiapas	243,069,000	665,866,400	277,192,752	1,186,128,152	25,956,483,783	4.570%
Chihuahua	sin dato	sin dato	sin dato	sin dato	sin dato	sin dato
Distrito Federal	2,424,302,535	5,280,876,623	2,955,094,359	10,660,273,517	77,572,215,386	13.742%
Estado de México	876,140,200	8,926,071,880	*	9,802,212,080	71,453,348,906	13.718%
Guerrero	sin dato	sin dato	175,900,000	175,900,000	sin dato	sin dato
Morelos	163,500,000	168,289,000	133,591,000	465,380,000	9,214,576,000	5.050%
Oaxaca	172,581,261	965,495,613	186,605,400	1,324,682,274	19,234,659,916	6.887%
Sonora	210,773,482	sin dato	396,628,149	607,401,631	17,618,689,000	3.447%
Veracruz	342,469,300	1,162,758,811	448,727,235	1,953,955,346	39,390,725,044	4.960%

Fuente: Elaboración a partir de datos de los Presupuestos de Egresos de los estados para el año 2004.

* Su asignación presupuestal se incluye en el monto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública.



Cuadro 2-00. Asignación presupuestal para Poder Judicial, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia, 2005 (pesos corrientes)

Estado	Poder Judicial	Secretaría de Seguridad Pública	Procuraduría General de Justicia	Total	Presupuesto Total del Estado	por ciento con respecto al Gasto Total
Baja California	371,822,393	804,370,574	727,233,959	1,903,426,926	19,146,443,962	9.941%
Chiapas	265,892,105	659,882,221	322,682,000	1,248,456,326	28,037,226,445	4.453%
Chihuahua	511,172,000	*	1,315,236,000	1,826,408,000	22,463,000,000	8.131%
Distrito Federal	sin dato	6,237,209,760	3,024,582,059	9,261,791,819	82,244,710,277	11.261%
Estado de México	1,053,000,000	2,242,629,008	877,214,857	4,172,843,865	83,717,824,050	4.984%
Guerrero	sin dato	sin dato	222,100,000	222,100,000	sin dato	sin dato
Morelos	213,593,000	138,000,000	169,894,000	521,487,000	10,227,879,000	5.099%
Oaxaca	194,354,985	994,271,404	191,921,634	1,380,548,023	21,906,771,973	6.302%
Sonora	235,745,039	700,370,011	414,609,737	1,350,724,787	19,838,691,000	6.809%
Veracruz	364,637,110	1,140,355,816	454,374,527	1,959,367,453	42,645,182,674	4.595%

Fuente: Elaboración a partir de datos de los Presupuestos de Egresos de los estados para el año 2005.

* La asignación presupuestal de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Procuraduría General de Justicia y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se incluyen en el Programa Sectorial "Seguridad Pública y Procuración de Justicia". Los recursos asignados para el Poder Judicial se encuentran dentro del Programa Sectorial "Impartición de Justicia".

Los estados que más gastaron en procuración de justicia y seguridad pública en 2004 fueron: Distrito Federal, seguido por el Estado de México, Baja California, Oaxaca y Morelos. En el 2005 se mantiene la tendencia en el Distrito Federal, seguido de Chihuahua y Baja California, como los estados con mayores recursos para seguridad pública y procuración de justicia.

Si obtenemos el gasto per cápita de Baja California para 2005 en seguridad pública, vemos que es de 323.00 de pesos al año, es decir el estado gasta 88 centavos diarios en la seguridad pública de cada persona.

Mientras que en Chihuahua el gasto per cápita para ese mismo año es de 430.00 de pesos, es decir, el estado gasta 1.17 al día para cada habitante en el Programa Sectorial Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Los estados que menos gastan en ello son: Veracruz, Chiapas, Morelos y Oaxaca. Veracruz por ejemplo, gasta únicamente 165.00 de pesos al año en la seguridad pública de cada persona, es decir 45 centavos diarios.

Si se cruza esta información con los datos con los que cuenta la Comisión Especial,¹⁵⁷ encontramos que los estados con mayor número de homicidios de mujeres son:

¹⁵⁷ Informe de Actividades de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, 2004, página 142 y 143, Cámara de Diputados LIX Legislatura.



- ▷ Chiapas, con 203 mujeres asesinadas en 2004; Veracruz con más de 900 de mujeres asesinadas de 2000 a 2004; Baja California con 112 mujeres asesinadas de 2002 a 2004; Distrito Federal 106 en 2004.

Los datos señalados anteriormente muestran la importancia de que las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia destinen recursos suficientes para atender estos delitos. La información presupuestal permite tener un indicador cuantitativo del grado de compromiso asumido por las instancias públicas.

De esta manera, para el 2005 Baja California asignó 2.00 diarios por persona para el Poder Judicial, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia. Para esos mismos rubros Chiapas destinó 87 centavos; Chihuahua 1.63; Distrito Federal 2.94; Estado de México 87 centavos y Veracruz 77 centavos diarios para la seguridad y la procuración de justicia de cada uno de sus habitantes.

Estos datos evidencian la necesidad de contar con mayores recursos, si se parte del supuesto de que las acciones de estas instancias y los presupuestos no están orientados a atender los delitos violentos contra las mujeres.

2.4.8 Gasto asignado por los estados para los institutos de las mujeres, comisiones de derechos humanos y DIF, 2004 y 2005

El segundo grupo de instituciones que se consideraron para el análisis son los institutos estatales de las mujeres, las comisiones de derechos humanos y los DIFs estatales. Este grupo aglutina a aquellas instancias que dan atención directa a las niñas y mujeres y que deberían instrumentar acciones encaminadas a prevenir y erradicar la violencia, tales como la difusión de los derechos de las niñas y mujeres; campañas de sensibilización, prevención y denuncia, programas de atención jurídica, psicológica y de salud, capacitación a funcionarias y funcionarios públicos, entre otras.

Si se observa que el gasto per cápita y por día utilizado para seguridad pública y procuración de justicia era limitado, los presupuestos de las instituciones que por sus tareas están más vinculadas a atender problemas y necesidades específicos de las mujeres, son aún menores, como se registra en los siguientes cuadros.



Cuadro 2-PP. Asignación presupuestal para el Instituto de las Mujeres, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y DIF (2004) (pesos corrientes)

Estado	Instituto de las Mujeres	Comisión Estatal de Derechos Humanos	DIF	Total	Presupuesto Total del Estado	por ciento con respecto al Gasto Total
Baja California	4,500,000	12,400,250	sin dato	16,900,250	17,904,774,622	0.09%
Chiapas	13,384,094	14,770,000	sin dato	28,154,094	25,956,483,783	0.11%
Chihuahua	sin dato	sin dato	sin dato	sin dato	sin dato	sin dato
Distrito Federal	52,350,912	187,589,912	1,611,975,657	1,851,916,481	77,572,215,386	2.39%
Estado de México	25,104,965	53,962,518	492,580,506	571,647,989	71,453,348,906	0.80%
Guerrero	15,400,000	sin dato	227,600,000	243,000,000	sin dato	sin dato
Morelos	3,000,000	6,000,000	102,000,000	111,000,000	9,214,576,000	1.20%
Oaxaca	12,515,599	23,573,119	256,714,586	292,803,304	19,234,659,916	1.52%
Sonora	sin dato	11,300,000	sin dato	11,300,000	17,618,689,000	0.06%
Veracruz	sin dato	34,004,688	115,861,368	149,866,056	39,390,725,044	0.38%

Fuente: Elaboración a partir de datos de los Presupuestos de Egresos de los estados para el año 2004.

Cuadro 2-QQ. Asignación presupuestal para el Instituto de las Mujeres, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y DIF (2005) (pesos corrientes)

Estado	Instituto de las Mujeres	Comisión Estatal de Derechos Humanos	DIF	Total	Presupuesto Total del Estado	Por ciento con respecto al Gasto Total
Baja California	4,725,000	13,020,263	sin dato	17,745,263	19,146,443,962	0.09%
Chiapas	14,163,694	19,282,000	sin dato	33,445,694	28,037,226,445	0.12%
Chihuahua ^{a/}	6,303,000	**	*	*	22,463,000,000	*
Distrito Federal	57,828,179	195,093,508	1,552,505,810	1,805,427,497	82,244,710,277	2.20%
Estado de México	21,625,000	54,432,306	56,473,700	132,531,006	83,717,824,050	0.16%
Guerrero ^{a/}	20,800,000	sin dato	249,700,000	270,500,000	sin dato	sin dato
Morelos	3,300,000	8,890,000	108,931,000	121,121,000	10,227,879,000	1.18%
Oaxaca	10,337,896	25,092,077	254,556,834	289,986,807	21,906,771,973	1.32%
Sonora ^{a/}	11,531,652	15,000,000	232,198,937	258,730,589	19,838,691,000	1.30%
Veracruz	sin dato	20,318,597	116,781,289	137,099,886	42,645,182,674	0.32%

Fuente: Elaboración a partir de datos de los Presupuestos de Egresos de los estados para el año 2005.

a/ El Decreto de Presupuesto para el estado de Chihuahua, Guerrero y Sonora no refleja el monto asignado a su respectivo Instituto de la Mujer, este dato tuvo que investigarse en otras fuentes, lo mismo ocurre en el caso del estado de Sonora al identificar el recurso asignado al DIF estatal.

* El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se encuentra en el Programa Sectorial "Desarrollo Social y Salud" junto con cinco instituciones más, el recurso asignado para este programa es de 1,808,666,000.

** Ver cuadro 3b. Asignación presupuestal para Poder Judicial, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia, 2005.



El Distrito Federal, que etiquetó en 2005 11.26 por ciento de su presupuesto a seguridad pública y procuración de justicia, sólo asignó 2.20 por ciento para las instancias que se analizan en este apartado. El Distrito Federal asignó cinco veces más recursos a seguridad pública y procuración de justicia que a las instituciones que realizan acciones a favor de las mujeres.

En el caso de las instancias estatales de las mujeres, se observa que los presupuestos que los gobiernos emplearon en 2004 y 2005, son los que tuvieron menos recursos.

El presupuesto del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal representa 0.07 por ciento de su presupuesto total en 2005, mientras que en el caso de Morelos, representa 0.003 por ciento.

Estas cifras hacen evidente que las políticas públicas para las mujeres no están dentro de las prioridades presupuestales de los gobiernos. Si se dividen los recursos destinados para las instancias de las mujeres entre la población femenina que habita en cada uno de los estados de la investigación, se muestra que:

Baja California ocupó 3.8 para cada mujer durante el 2005; Chiapas 7.1; Chihuahua 4.1; Distrito Federal 12.8; Estado de México 3.2; Guerrero 6.7; Morelos 4.1; Oaxaca 5.8 y Sonora 10.4.

El Distrito Federal es la entidad que más recursos dedica para las mujeres que habitan en ella, mientras que el Estado de México muestra la tendencia contraria.

Es todavía necesario, revisar los porcentajes de niñas y mujeres que viven algún tipo de violencia en estas entidades, a fin de propiciar la reflexión acerca de las necesidades que hay de destinar mayores recursos para las instituciones que atienden esta problemática.

Cuadro 2-RR. Comparativo de recursos destinados para las mujeres y los porcentajes de violencia que viven las mujeres en cada entidad en 2005

Estado	por ciento de mujeres que viven violencia	Lugar que ocupa a nivel nacional	Recursos anuales que destinan a la Instancia de la Mujer
Oaxaca	27.5	5	*5.8
Distrito Federal	26.6	8	12.8
Baja California	25.5	11	3.82
Sonora	21.5	16	10.4
Chiapas	20.5	18	7.1
Estado de México	20.5	19	3.2
Chihuahua	20.1	20	4.1
Guerrero	15.6	25	13.0
Veracruz	15.2	28	sin dato
Morelos	12.4	31	4.1

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003, Instituto de Salud Pública y S.S.A. y de los Presupuestos de Egresos de los estados para el año 2005

*Millones de pesos.



Ante los altos porcentajes de violencia contra las mujeres en las entidades estudiadas, los recursos de las instancias de las mujeres que deberían estar orientando las políticas estatales para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, resultan totalmente insuficientes.

El estado de Oaxaca, que presenta elevados porcentajes de violencia contra las mujeres, cuenta con apenas 5.80 al año para cada mujer, aunque no se tiene la certeza de que se utilicen para cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres.

Aún más, sumando todos los presupuestos de las instituciones que consideramos deberían instrumentar políticas de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres de cada una de las entidades federativas, los recursos son muy bajos, aun en el supuesto de que se destinan la totalidad de ellos.

Cuadro 2-SS. Recursos destinados a cada mujer por las instituciones seleccionadas
(millones de pesos en gastos corrientes)

Estado	Total de Instituciones seleccionadas	Población Femenina	Recursos anuales que le tocan a cada mujer	Recursos diarios que le tocan a cada mujer	por ciento de Violencia
Baja California	1,921,172,189	1,234,786	1,555.87	4.26	25.5
Chiapas	1,281,902,020	1,979,012	647.75	1.77	20.5
Chihuahua	1,826,408,000	1,532,935	1,191.45	3.26	20.1
Distrito Federal	11,067,219,316	4,494,754	2,462.25	6.75	26.6
Estado de México	4,305,374,871	1,588,362	2,710.58	7.43	15.6
Guerrero	sin dato	6,689,473	sin dato	sin dato	20.5
Morelos	642,608,000	804,497	798.77	2.19	12.4
Oaxaca	1,670,534,830	1,781,359	937.79	2.57	27.5
Sonora	1,365,724,787	1,106,379	1,234.41	3.38	21.5
Veracruz	2,096,467,339	3,553,811	589.92	1.62	15.2

Fuente: Elaboración a partir de los datos de los Presupuestos de Egresos de los estados para el Ejercicio Fiscal 2005, INEGI, *XII Censo General de Población, 2002* e Instituto de Salud Pública y S.S.A.

En el supuesto de que existiera la voluntad política de aplicar todos estos recursos para atender a la población femenina que vive algún tipo de violencia, estados como Oaxaca y el Distrito Federal, con aproximadamente la tercera parte de las mujeres en esta situación, sólo contarían con 2.57 y 6.75 diarios respectivamente.

Bajo el mismo supuesto, Veracruz y Chiapas son los que menos recursos manejarían para ese propósito con 1.62 y 1.77 pesos diarios respectivamente.

Los únicos recursos etiquetados para combatir la violencia contra las mujeres, son los federales; en el caso de los presupuestos estatales, se ha tenido que elaborar un aproximado, pues como se mencionó, no existe desagregación de cifras ni claridad en el destino del gasto de las instancias analizadas.



Información recopilada en los estados

La información recopilada directamente en los estados es muy heterogénea y varía sustancialmente en cada uno de ellos. Sin embargo, permitieron corroborar algunas de las cifras encontradas en los Decretos de Presupuestos de algunos estados; en otros casos se logró un mayor grado de precisión y en muy pocos se pudieron detectar programas específicos que se desarrollaran en el ámbito estatal como acciones de atención a la violencia contra las mujeres.

Las fuentes de información también variaron: entrevistas a funcionarias y funcionarios públicos e informantes clave de los congresos estatales. Solamente el Estado de México cuenta con un Módulo de Acceso a la Información Pública creado por la Ley de Transparencia del estado.

Como se señaló en el apartado 2.1 se desarrollaron indicadores para que se buscara información presupuestal complementaria en las instituciones y en los congresos de los estados. Los que pudieron obtenerla fueron: Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Sonora, los demás no obtuvieron mayor información a la presentada en los decretos de presupuestos.

Los hallazgos de cada uno de los cinco estados son diferentes; por lo tanto, no presentan un formato homogéneo y se describen en orden alfabético.

Chihuahua

La información obtenida en el estado de Chihuahua fue más desglosada. En el Presupuesto de Egresos de 2005 sólo se señalan programas sectoriales agrupados y por medio de la investigación que se hizo localmente se obtuvieron los recursos específicos destinados a la Procuraduría General de Justicia, a seguridad pública y procuración e impartición de justicia.

También se logró especificar el monto asignado al Instituto Chihuahuense de la Mujer, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Se logró especificar los programas que existen en la Procuraduría General de Justicia y en la Secretaría de Fomento Social, como se muestra a continuación. El cuadro detalla cómo estos recursos sólo representan 0.24 por ciento del gasto total del estado en 2005.



Cuadro 2-TT. Recursos asignados a programas relacionados con apoyos a las mujeres para el estado de Chihuahua (2005) (pesos corrientes)

Dependencia	Programa	Monto asignado
Procuraduría General de Justicia	Indemnización a familiares de las víctimas de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez	30,000,000.00
	Fiscalía Mixta para atender los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez	2,594,000.00
	Sub-Procuraduría de Derechos Humanos	4,745,000.00
Secretaría de Fomento Social	Desarrollo integral de la Mujer	7,790,000.00
	Instituto Chihuahuense de la Mujer	6,000,000.00
	Consejo Estatal de Población (COESPO)	3,900,000.00
Total de instituciones seleccionadas	55,029,000.00	
Presupuesto Total del Estado	22,463,000,000.00	
Por ciento con respecto al Gasto Total	0.24%	

Fuente: Elaboración a partir de los datos proporcionados por el Departamento de Presupuesto y por el Área Administrativa de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua para el año 2005.

Estado de México

En el Estado de México, mediante la Ley de Acceso a la información Pública, el Módulo de Acceso a la Información del estado proporcionó lo siguiente:

- 1 La Procuraduría General de Justicia del Estado de México, no cuenta con un presupuesto específico para cada tipo de delito, menos por sexo; hay una unidad en la estructura orgánica dedicada a la atención a víctimas del delito, para la cual, en 2004, la Legislatura autorizó un presupuesto de egresos de 2,661.337.00.
- 2 El presupuesto asignado por la legislatura para 2005 a la Unidad de Atención a las Víctimas del Delito fue de 2,915.684.00.

Los recursos utilizados para atender a las víctimas del delito son determinados por la Legislatura del estado a través del presupuesto de egresos. En los programas que desarrolla esta unidad administrativa, participa personal comisionado por distintos sistemas para el desarrollo integral de la familia del estado, municipales y/o H. ayuntamientos.

El grado de participación de las instancias descritas es diverso y abarca desde el préstamo de oficinas para que funcionen las unidades de atención a víctimas del delito, hasta la comisión de servidores públicos a estas tareas.

La Unidad de Atención a Víctimas del Delito desarrolla programas de carácter preventivo y de atención en materia de violencia familiar y sexual, según el cuadro siguiente:



Cuadro 2-UU. Programas de carácter preventivo y de atención en materia de violencia intrafamiliar y sexual a cargo de la Unidad de Atención a Víctimas del Delito del Estado de México (2004 y 2005)

Actividad	2004		Enero-Julio 2005	
	Núm.	Beneficiados	Núm.	Beneficiados
Cursos impartidos	18	404	11	270
Talleres impartidos	109	2,344	32	907
Conferencias impartidas	454	26,231	265	14,141
Total	581	28,979	308	15,318
Elaboración de periódicos murales	97		88	

Fuente: Elaboración a partir de datos proporcionados por el Módulo de Acceso a la Información del Estado de México.

Morelos

En el estado de Morelos se encontraron datos sobre recursos asignados a dos agencias especializadas para delitos sexuales (una en Cuautla y otra en Cuernavaca); una Agencia Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar (en Cuernavaca) y una Fiscalía Especializada en Homicidios de Mujeres en Cuernavaca.

Los recursos con los que contaron ascienden a 1,063,725.00 para el Ejercicio Fiscal 2005, que según la presidenta de la Comisión de Equidad de Género del Congreso del Estado, la diputada Bertha Rodríguez, fueron etiquetados por la Cámara de Diputados locales.

Cuadro 2-VV. Recursos destinados a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos para la combatir la violencia contra las mujeres en el 2005 (Pesos corrientes)

Ramo	Monto	Objetivo
Procuraduría General de Justicia	234,681.30	Fortalecer a las Agencias Especializadas para Delitos Sexuales y la creación de una Agencia Especializada en Homicidios de Mujeres en Cuernavaca.
Procuraduría General de Justicia	125,000.00	Capacitación de la Unidad Especializada en Atención de Delitos contra la Mujer.

Fuente: Elaboración a partir de datos proporcionados por la Dip. Bertha Rodríguez, Presidenta de la Comisión de Equidad de Género del Congreso de Morelos.

Oaxaca

La Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social sobre los proyectos relacionados con la prevención de la violencia contra las mujeres en la entidad a través del programa de Coinversión Social, brindó datos desde 1999; pero, para efectos de la investigación, sólo se consideraron los montos asignados a los Ejercicios Fiscales de 2004 y 2005.



Los siguientes cuadros muestran cómo se financiaron dos proyectos relacionados con los derechos de las mujeres en 2004 y uno en 2005. En el primer año significó 0.003 con respecto al presupuesto del estado y en 2005, 0.001.

El aporte de este ejercicio es que proporcionó otra vía por la cual pueden ser detectados recursos contra la violencia, aún cuando provengan de la federación y estén dirigidos a los diversos estados de la República.

Cuadro 2-XX. Recursos asignados a proyectos relacionados con la prevención de la violencia contra las mujeres para el estado de Oaxaca (2005) (pesos corrientes)

Organización	Proyecto	Monto asignado
Centro de Estudios de la Mujer y la Familia, A.C.	El derecho a una vida sin violencia para las mujeres indígenas de la Sierra Norte de Oaxaca.	269,143.00
Total de proyectos	269,143.00	
Presupuesto Total del Estado	21,906,771,973.00	
Por ciento con respecto al Gasto Total	0.001%	

Fuente: Elaboración a partir de datos proporcionados por el Programa de Coinversión Social, Subdelegación de Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Estatal Oaxaca de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Oaxaca para el año 2005.

Cuadro 2-YY. Recursos asignados a proyectos relacionados con la prevención de la violencia contra las mujeres para el estado de Oaxaca (2004) (pesos corrientes)

Organización	Proyecto	Monto asignado
Unión de Organizaciones de la sierra Juárez Oaxaca, S.C.	Formación de Promotoras y Promotores Comunitarios de la Microregión del Rincón de la Sierra de Juárez.	292,000.00
Centro de Estudios de la Mujer y la Familia, A.C.	Estrategias comunitarias para difundir los derechos sexuales y reproductivos.	285,700.00
Total de proyectos	577,700.00	
Presupuesto Total del Estado	19,234,659,916	
por ciento con respecto al Gasto Total	0.003%	

Fuente: Elaboración a partir de datos proporcionados por el Programa de Coinversión Social, Subdelegación de Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Estatal Oaxaca de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Oaxaca para el año 2004.



Sonora

En el estado de Sonora se identificó el monto asignado al Instituto Sonorense de la Mujer, que es de 11,531,652.00, el cual no se encontró en el Decreto de Presupuesto del Gobierno del estado para 2005.

También se determinaron los recursos asignados a las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar y los Centros Integrales de Atención a Víctimas del Delito desglosados por capítulos del gasto, como puede verse a continuación.

Cuadro 2-ZZ. Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora Presupuesto a ejercer destinado a la atención a mujeres (2005) (pesos corrientes)

Asignación por Capítulo de Gasto	Entidad		
	Agencias especializadas en delitos sexuales y violencia intrafamiliar	Centros Integrales de Atención a Víctimas del Delito	Total destinado a las entidades (PGJ)
Servicios Personales	3,470,604.00	30,270,082.00	33,740,686.00
Materiales y Suministros	439,007.00	319,576.00	758,583.00
Servicios Generales	368,560.00	726,843.00	1,095,403.00
Transferencias	0.00	0.00	0.00
Bienes Muebles e inmuebles	0.00	150,000.00	150,000.00
Inversiones en infraestructura	453,640.00	0.00	453,640.00
Total de entidades PGJ	4,731,811.00	31,466,501.00	36,198,312.00
Presupuesto Total del Estado	19,838,691,000.00		
Por ciento respecto al Gasto Total	0.182%		

Fuente: Elaboración a partir de datos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del estado de Sonora para el año 2005, proporcionado por el Subsecretario de Egresos: Ing. Francisco Díaz Brown Olea.

Como se observa, ambas instancias cuentan con un poco más de 36,000,000.00 y tanto en las Agencias como en los Centros Integrales, destinan la mayor parte de esos recursos a Servicios Personales.

2.4.9 Conclusiones

El análisis de los presupuestos públicos tanto federales como de las diez entidades investigadas, permitió tener un acercamiento desde el punto de vista económico sobre el presupuesto que destina el gobierno federal y los gobiernos estatales para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres. Esta herramienta nos permitió evaluar si el discurso político se convierte en un compromiso económico expresado en los presupuestos públicos para transformar la realidad social.



En los estados se pudo acceder a la información presupuestal pero a un nivel muy básico. La diferencia entre la forma de presentación de cada uno de los estados y el nivel de desagregación de los mismos no permitió llegar a conclusiones y datos contundentes. Es necesario que los estados tengan una mayor cantidad y calidad de la información presupuestal como: la desagregación por sexo y edad, el uso del gasto para mujeres y hombres de distintas edades y los programas y tipo de acciones que llevan a cabo los gobiernos. Todo esto es imprescindible para llevar a cabo investigaciones diversas, por ello se evidenció el problema metodológico que se presentó al tratar de hacer comparaciones entre los estados que no cuentan con la misma información desglosada y los que sí la tienen.

Los montos destinados a combatir la violencia en todos los estados a través de un acercamiento de los recursos destinados a la procuración de justicia, no ascienden en todos los casos a más del 12 por ciento de sus presupuestos totales e incluso no rebasa cuatro por ciento para algunos estados.

Cuantificar los recursos destinados a la violencia feminicida en el país, en un primer momento requiere de elementos técnicos presupuestales, pero igualmente requiere de procesos de transparencia que no todos los estados manejan. La heterogeneidad de la información, es una realidad compleja con la que hay que tratar; sólo en la medida en la que se elabore un análisis completo del feminicidio y de la violencia feminicida se podrán cuantificar estas políticas.

Es evidente la necesidad de destinar recursos etiquetados para atender la violencia contra las mujeres y el feminicidio, así como llevar a cabo el monitoreo de los mismos, a fin de determinar la forma en que se ejercen.

La etiquetación tiene que llevarse a cabo en programas federales y estatales para la prevención y atención, reparación y erradicación de la violencia contra las mujeres, el feminicidio y para la procuración de justicia en estos casos. Para ello, es necesario que tanto las políticas públicas como la asignación de los presupuestos se hagan de manera transversal en el sector salud, educación, instituciones de desarrollo social y cultural, en las que orientan sus políticas a las mujeres y la equidad de género y en las encargadas de la seguridad pública, de la prevención de los delitos y la procuración de justicia.

Con los datos presentados, se observa como una constante que la atención de la violencia contra las mujeres, no es prioridad para ninguna de las entidades investigadas. Los recursos federales para violencia en 2005 ascendieron a 294.8 millones pero ante los índices de mujeres que sufren violencia, no son socialmente justos; sin embargo, ante los índices de mujeres víctimas de violencia, no son socialmente justos.

Podemos concluir que es necesario el diseño de nuevos marcos institucionales y normativos que integren el enfoque de género y que desde ahí se elaboren e implementen políticas públicas, acompañadas de cambios legislativos junto con la asignación de más recursos para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres y el feminicidio.





A lo largo de esta segunda parte se ha evidenciado que la atención estatal a las mujeres está marcada por el déficit, mismo que agudiza las brechas en la situación de mujeres y hombres, profundiza la desigualdad y la exclusión de las primeras y con ello contribuye a prácticas de violencia institucional que se manifiestan en el ámbito legislativo, en la necesidad de políticas públicas específicas para atender la violencia de género y la violencia feminicida, así como en el carácter apremiante que reviste la elaboración de presupuestos federales y estatales con perspectiva de género.

La condición de las mujeres en México es el resultado de procesos históricos y sociales y de una cultura patriarcal. Por ello son indispensables las acciones estatales para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, lo que deberá comprender una atención específica a la violencia de género contra las mujeres.



3. Geografía de la violencia feminicida

La Geografía de la violencia feminicida surgió como una línea particular de las investigaciones realizadas por la Comisión Especial sobre los homicidios cometidos contra las mujeres. En este diagnóstico ha tenido como objetivo mostrar un panorama amplio de las formas en que se manifiesta la violencia de género contra las mujeres y principalmente la violencia feminicida, en cada una de las 10 entidades de estudio. A través de los mapas se presenta de manera visual el comportamiento que la violencia contra las mujeres ha tenido en el tiempo y en el espacio, así como las diferencias existentes entre cada una de las entidades federativas; se comparan las variables que fueron mostradas en mapas y se identifican las cifras más altas en cada uno de los temas, mostrando así cuáles son las entidades donde las mujeres se encuentran en mayor riesgo.

Como primer punto, y con base en el interés principal de esta investigación —la vida de las mujeres—, se realizaron mapas con las cifras sobre homicidios dolosos de mujeres ocurridos en el 2004 con base en la información de las Procuradurías Generales de Justicia estatales. Como ya se mencionó en el capítulo uno, se destacó el número reportado para el 2004, ya que el 2005 no se registró completo en todos los estados.

Asimismo, para dar cuenta de la violencia que viven las mujeres, se elaboraron mapas con base en la ENVIM 2003, mostrando los porcentajes de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia en general, de la pareja y con la pareja actual, destacando las entidades investigadas para este diagnóstico.

Para situar la violencia feminicida contra las mujeres en el tiempo, se elaboraron mapas con las tasas de homicidios para los años 1980, 1990, 2000, 2002 y 2004 con el fin de tener un recuento histórico que nos mostrara los estados con la tasa más alta de homicidios; con estos mapas pudo apreciarse en qué estados la violencia continúa, y en cuáles ha disminuido, o aumentado.

Para el año 2004 se contó con cifras por grupos de edad, lo que permitió ver cambios en las posiciones de los estados, mostrando que la edad es una



condición que debe ser considerada al estudiar la incidencia en los homicidios de las mujeres.

En el recuento histórico de la violencia se consideraron los suicidios de mujeres en los años 1980, 1990, 2000 y 2004. Desde la categoría de la violencia feminicida, los suicidios de mujeres son parte de ésta pues numerosas mujeres son orilladas al suicidio cuando ya no tienen opciones de vida.

Otras formas de violencia que llegan a ocasionar la muerte de las mujeres se derivan de la falta de atención oportuna para las mujeres. Muertes evitables son las relacionadas con la mortalidad materna, el cáncer cérvico-uterino y el cáncer de mama, debidas a la confluencia de factores socioculturales con carencia e insuficiencia de cobertura médica institucional. Para conocer el comportamiento de la incidencia de las muertes maternas en las entidades de estudio —paradójicas, debido a la contradicción entre ponderar la condición reproductiva de las mujeres y no brindarles la protección y atención indispensables durante el embarazo, el parto y el puerperio—, se presentan mapas alusivos a los años 1990, 2000 y 2004.

Con base en la información presentada en capítulos anteriores, se incluyeron mapas sobre las condiciones económico-sociales en que viven las mujeres, en los cuales se observan las diferencias por sexo y el estado de desigualdad para las mujeres. Se realizaron mapas con los índices de desarrollo humano; desarrollo relativo al género y desarrollo de potenciación de género, todos ellos correspondientes al año 2002, así como el grado de desarrollo social de las mujeres y los hombres en el año 2000.

Finalmente, se incluyeron mapas sobre algunos de los delitos relacionados con la violencia en contra de las mujeres. Estos mapas muestran las leyes que respaldan o contravienen los derechos humanos de las mujeres contenidos en los tratados internacionales en la materia.

3.1 Homicidios dolosos de mujeres en las 10 entidades federativas de estudio

La dificultad que se tuvo para obtener información sobre los homicidios dolosos de mujeres en el periodo 1999-2005, así como la falta de sistematización de la información por las Procuradurías Generales de Justicia estatales, planteó la necesidad de reducir el periodo de análisis a los años 1999-2005.

La información recibida no fue homogénea, en algunos estados la misma fuente proporcionó los datos requeridos en diferentes momentos, y en cada entrega estos fueron distintos. En otros, como Oaxaca, la respuesta de las procuradurías no especificó si los homicidios eran dolosos o culposos, o la suma de ambos; no se incluyó necesariamente la información solicitada o esta fue parcial; sólo se informó de uno o dos años, y no de todo el periodo solicitado; en el caso de Chihuahua se tuvo información desde 1993, pero sólo para Ciudad Juárez; para





Chiapas se obtuvo información desde 1994; en la mayoría de los estados se obtuvo información a partir del 2000 y hasta el primer semestre de 2005.

La obtención del dato específico de homicidios dolosos de mujeres requirió que las propias dependencias llevaran a cabo la clasificación que permitiría arribar a los resultados solicitados.

Por lo anterior se destacó el año 2004, ya que 2005 estuvo incompleto (véase mapa 1).

3.2 La violencia de género contra las mujeres

Como ya se ha visto a lo largo de este diagnóstico, la violencia de género contra las mujeres se expresa de diversas formas dependiendo de las condiciones sociales de vida de las mujeres; es una violación a sus derechos como humanas, que muchas veces se encubre como una práctica aceptada por la sociedad en su conjunto.

Una de las situaciones más cotidianas en que las mujeres son objeto de violencia es en sus relaciones de pareja.

De acuerdo con la ENVIM, en el 2002, de las 10 entidades de esta investigación, Oaxaca, Distrito Federal y Guerrero estuvieron entre los 10 primeros lugares con los porcentajes más altos de mujeres que mencionaron haber sufrido algún tipo de violencia alguna vez en la vida; Oaxaca, Distrito Federal y el Estado de México, entre los 10 primeros lugares con los porcentajes más altos de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia de pareja; Oaxaca y Distrito Federal entre los 10 primeros lugares en que las mujeres mencionaron haber sufrido algún tipo de violencia con la pareja actual (véanse mapas 2, 3 y 4).

Como se ha mencionado en el capítulo cinco, la violencia contra las mujeres viola no sólo sus derechos sino que merma el ejercicio de sus capacidades.

La falta de garantías por parte del Estado para la vida de las mujeres en el espacio privado, las coloca en situaciones de vulnerabilidad. Al considerar las relaciones de pareja como un tema ajeno a su competencia, solapa el ejercicio del poder que los hombres ejercen sobre las mujeres como objetos.

3.3 Recuento histórico de la violencia feminicida

El recuento de la violencia feminicida durante los años 1980, 1990, 2000, 2002 y 2004 nos permitió ver el comportamiento de los homicidios al interior del país:

Se observó que en 1980 las tasas más altas de homicidios predominaron en el Centro y Sur de la República Mexicana. Diez años después, se concentraron nuevamente en el Centro y el Sur; la tasa de algunos estados del Norte, como Chihuahua, fue en aumento. Para el 2000 los estados que tuvieron alta tasa



de homicidios se ubicaron en el Centro, Sur y Norte del país. En el 2002, se ubicaron en el Sur, así como en el Norte, con Chihuahua que ocupó el segundo lugar. Para el 2004, ya resultaba incuestionable el aumento de homicidios en los estados del Norte (véanse mapas 5 a 9).¹

Para el 2004, se contó con la información desagregada por grupo de edad, de la cual se observó que mientras para el grupo de mujeres de 0 a 14 años la tasa más alta fue mayor a 1.5, para el grupo de 15 a 59 años fue mayor a 3.5. La tasa de homicidios aumentó considerablemente para el caso de las mujeres de 60 años y más, la cual fue mayor a 6.6.

Entre los estados con las tasas más elevadas de homicidios de mujeres por grupos de edad, de las entidades de estudio, estuvieron el Estado de México, Oaxaca, Baja California, Sonora y Guerrero en el grupo de 0 a 14 años; Oaxaca, el Estado de México, Guerrero, Baja California, Chihuahua y Distrito Federal en el grupo de 15 a 59 años; y Oaxaca, Morelos, el Estado de México, Distrito Federal y Guerrero en el grupo de más de 60 años (véase mapas 10 a 12).

3.3.1 Suicidios

El recuento histórico de la forma en que se presentaron los suicidios de mujeres durante los años 1980, 1990, 2000 y 2004 mostró cambios constantes en las posiciones y presencias de los estados con las tasas más altas. De las 10 entidades de estudio, los estados que aparecieron con las tasas más altas en por lo menos uno de los años fueron Morelos, Chihuahua, Veracruz, Distrito Federal y Guerrero.

Llaman la atención los estados que tuvieron altas tasas de homicidios como de suicidios, por ejemplo en 1980 los estados de la investigación que estuvieron en esta situación fueron Morelos y Veracruz, en 1990 fueron Morelos, Distrito Federal y Chihuahua, en el 2000, Chihuahua y en el 2004, Guerrero (véanse mapas 13 a 16).

Ante la falta de información cualitativa sobre las causas por las cuales las mujeres se suicidan, son necesarios estudios al respecto que aclaren si el suicidio fue el resultado de una decisión en libertad o en opresión.

3.3.2 Mortalidad materna

La mortalidad materna se refiere a las defunciones de mujeres, mientras estén embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo,

¹ La posición de los estados que tuvieron las tasas más altas de homicidios o suicidios fue tomada con base en su tasa, por lo anterior hay estados que ocupan el mismo lugar ya que tienen tasas similares.





debida a cualquier causa relacionada con, o agravada por, el embarazo mismo o su atención.²

Con base en el comportamiento de las tasas de muertes maternas durante los años 1990, 2000 y 2004, se observó que los estados investigados que tuvieron las tasas más altas en 1990 fueron: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, el Estado de México, Distrito Federal y Morelos. En el 2000, Guerrero, Oaxaca, el Estado de México, Veracruz, Chiapas y Distrito Federal, y en el 2004, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y el Estado de México.

Durante los tres años aparecieron Oaxaca, Chiapas, Veracruz, el Estado de México y Guerrero (véase mapas 17, 18 y 19)

En el caso de Baja California aunque no se encuentra entre los estados con alta tasa de mortalidad por esta causa, se registró que su tasa ha ido en aumento, mientras en el 2000 era de 48.4, en el 2004 fue de 61.0.

Las muertes por problemas relacionados con el embarazo, parto o puerperio, reflejan la falta de atención oportuna a las mujeres, lo que implica una falla en el sistema de salud. No se cuenta con centros de salud suficientes para atender la demanda y en algunas zonas rurales la escasez de servicios médicos se suma a las condiciones geográficas, que en muchos casos implica horas de camino para que las mujeres puedan acceder a éstos. De acuerdo con lo anterior, y debido a su alta incidencia, las muertes maternas deben considerarse un problema de salud pública.

3.3.3 Muertes por cáncer cérvico-uterino y mamario

En el 2004, las entidades de estudio que tuvieron las tasas más altas en muertes por cáncer cérvico-uterino fueron: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Morelos. En el caso de las muertes por cáncer de mama fueron: Distrito Federal, Sonora, Chihuahua y Baja California (véanse mapas 20 y 21).

Las muertes por cáncer cérvico-uterino y mamario son prueba de que las mujeres están siendo violentadas al no haber una política de prevención y cuidado efectivo de su vida. El Estado incumple su papel como garante del derecho de las mujeres a una vida saludable.

Cabe decir que los estados con una tasa alta de muertes maternas son estados con los índices de desarrollo más bajos, donde los centros de atención de la salud están por debajo de la demanda, como ya se ha señalado en el capítulo cinco.

² La tasa de mortalidad materna se obtiene al dividir el número de defunciones de mujeres entre el número de nacimientos multiplicado por 100 mil.





3.4 Índices y grado de desarrollo

Como ya se mencionó en el capítulo 5, los índices de desarrollo miden las condiciones de acceso a la salud, educación e ingreso de las mujeres y los hombres así como las diferencias por género.

Al comparar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) de cada entidad federativa entre las entidades de estudio, Chiapas, además de tener el último lugar nacional en el IDH presentó una disminución en su IDG (véanse mapas 22 y 23). Cabe decir que Chiapas tiene un Índice de Desarrollo Humano cercano a los de países como Uzbekistán o Argelia, los cuales se ubican en los lugares 107 y 108 respectivamente, en el mundo.

Por otra parte, si bien no se pueden comparar los índices de desarrollo con el de Potenciación de Género (IPG), sí es posible destacar movimientos en las posiciones que ocupan los estados. Por ejemplo, a nivel nacional, Guerrero se ubica entre las últimas posiciones por su IDH e IDG; no obstante, ocupa el lugar 12 en el IPG; Veracruz pasa del lugar 28 en el IDH e IDG al noveno en el IPG; en el caso de Chihuahua el fenómeno es inverso, pues pasa de los lugares 8 y 7 en su IDH e IDG respectivamente a la posición 23 en el IPG (véase mapa 24).

De acuerdo con el índice de desarrollo social calculado con base en el logro de las capacidades de: 1) gozar de una vida sana y saludable; 2) adquirir conocimientos e información; 3) disfrutar de condiciones adecuadas para estudiar y formarse; 4) gozar de condiciones adecuadas de inserción laboral; 5) contar con redes de protección social; 6) gozar de un nivel de vida digno, y 7) gozar de una vivienda digna, se obtuvo el grado de desarrollo, el cual se refiere a la categorización que permite ubicar a los municipios o entidades federativas dentro del conjunto nacional (véanse mapas 25 y 26).³

Con base en el grado de desarrollo social de mujeres y de hombres en cada una de las entidades nacionales, destaca que al comparar el grado de desarrollo por sexo el estado de Chihuahua bajó una posición.

3.5 Delitos relacionados con la violencia contra las mujeres

La violencia feminicida contra las mujeres tiene que ver también con la no inclusión de todos los derechos humanos de las mujeres en las leyes y códigos nacionales, así como con las sanciones mínimas o no sanciones que se aplican a los delitos que vulneran los derechos de las mujeres.

Este capítulo recoge algunos de los delitos mencionados en el capítulo sexto: el delito de homicidio, violación, violación en relación de parentesco o conyugalidad, incesto, estupro, violencia intrafamiliar, lesiones y discriminación.

³ Conapo. Estimaciones con base en el XII Censo General de Población y Vivienda. 2000.





En algunos de los casos se destaca si el delito está tipificado o no en los Códigos Penales estatales, en otros se pone énfasis en sus elementos, en aquellos que atentan contra la integridad y la vida de las mujeres.⁴ Por ejemplo, en el caso del delito de estupro, se destacó el que se contemple el matrimonio como cese de toda acción penal, así como las edades de las víctimas; la relación entre estos dos elementos señala que el Estado, en los casos de Chiapas y Guerrero permite el matrimonio entre niñas de 12 años (véanse mapas 27 a 35).

3.6 Conclusiones

La violencia de género contra las mujeres y la violencia feminicida se presentan con especificidades, tanto en la escala nacional y estatal como municipal, por lo que deben ser abordadas desde cada uno de los poderes y a los tres niveles de gobierno, desde la perspectiva de género.

Al interior de cada una de las entidades federativas de este estudio hay aspectos que requieren ser analizados a profundidad; por ejemplo, es importante conocer a qué responde el hecho de que una entidad tenga altas tasas de homicidios de mujeres y altas tasas de suicidios de hombres.

Hacen falta estudios que nos muestren las dimensiones de la violencia en el país, estudios geográficos realizados desde una perspectiva feminista, desde los cuales pueda explotarse el tema. Para ello es necesario contar con información detallada, por años, desagregada por sexo y por grupos de edad, sobre todas las formas de violencia de que son objeto las mujeres.

Del cruce de la información contenida en cada uno de los mapas expuestos, se encontraron coincidencias entre aquellos estados que tienen altos niveles de violencia, tanto feminicida como contra la salud y la vida de las mujeres, y aquellos que tienen los más bajos índices de desarrollo o cuyas leyes no son las más favorables para las mujeres. Pero también encontramos que el desarrollo no es el único factor determinante de si hay o no violencia, pues estados con altos índices de desarrollo también tienen altos niveles de violencia, así como leyes que atentan contra los derechos humanos de las mujeres.

La violencia contra las mujeres trasciende todos los niveles, todos los ámbitos sociales y todos los espacios urbanos y rurales; la violencia tiene que ver con el patriarcado, con el hecho de que las mujeres no son dueñas de sí mismas ni de sus cuerpos, con la subordinación y la exclusión de las mujeres que se ve reflejada sólo de manera parcial en los índices de desarrollo. Tiene que ver con la falta de garantías a los derechos de las mujeres, así como con el hecho de que se antepongan otros derechos por encima de los de las mujeres.

⁴ Los colores utilizados en este mapa tienen la finalidad de distinguir los hechos positivos (color verde) de los considerados negativos (color rojo) para la garantía del ejercicio de los derechos de las mujeres.



La violencia feminicida tiene que ver con factores socioculturales, económicos, políticos y jurídicos: para poder erradicarla tiene que abordarse integralmente, desde todas las instancias.



4. Vías para la contribución a la vigencia de los derechos humanos de las mujeres

4.1 Conclusiones

La Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, considera que la violencia contra las mujeres es el resultado de una situación estructural de desigualdad entre las mujeres y los hombres y de una condición política de falta de derechos humanos de las mujeres.

Al mismo tiempo, la violencia contra las mujeres se constituye en un mecanismo de dominio, control y opresión de género de las mujeres.

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

La Comisión Especial considera que es necesario un enfoque integral para entender a fondo que la violencia feminicida se caracteriza y distingue porque es ejercida contra las niñas y las mujeres en razón de su género: las matan por el sólo hecho de ser mujeres y los hechos de violencia se manifiestan en formas específicas como son la denigración del cuerpo de la víctima, la agresión sexual o la mutilación genital.

El feminicidio, las desapariciones y los asesinatos de niñas y mujeres, son el resultado de un clima generalizado de violencia y discriminación contra las mujeres. La violencia feminicida es la culminación de diversas formas de violencia contra las mujeres: de género, de edad, de clase, étnica, ideológica y política que se concatenan y potencian en un tiempo y territorio determinado y culminan con muertes violentas, homicidios, accidentes mortales e incluso suicidios que no son ni prevenidos ni detenidos por el Estado.

Los elementos sociales y políticos que explican el feminicidio son, por un lado, el dominio de género, caracterizado por la supremacía masculina, por la



opresión, la discriminación, la explotación y, sobre todo, la exclusión social de las niñas y las mujeres; por el otro, la impunidad social y judicial en relación con los delitos contra las mujeres. Las niñas y las mujeres víctimas de violencia de género no gozan de una debida protección en las leyes ni tienen acceso a recursos judiciales eficaces. Por ello, se deben adoptar políticas de gobierno que abarquen las reformas legislativas necesarias y, en particular, las reformas del sistema de justicia penal. Es necesario articular acciones y elaborar políticas de gobierno y acciones institucionales con perspectiva de género, tanto para prevenir la violencia contra las mujeres como para eliminar la impunidad y establecer medidas de reparación del daño a las mujeres.

El Comité de la CEDAW, alarmado por el hecho de que los homicidios de mujeres se presentan en diferentes entidades federativas del país, realizó en enero de 2005 una recomendación a México en el sentido de sensibilizar a todas las autoridades estatales y municipales para que la violencia de género sea encarada como violación de derechos fundamentales.¹ Para ello, considera necesaria una revisión sustantiva de la legislación en esta perspectiva, así como investigar estos casos con diligencia y eficacia para investigar y combatir las causas estructurales de dicha violencia.

La datos aportados por las investigaciones estatales permiten saber que algunos de los casos de violencia contra las mujeres están relacionados de manera estrecha con el crimen organizado: narcotráfico, trata de personas, lavado de dinero, redes de pornografía, proxenetismo y explotación de la prostitución y pornografía infantil; la mayoría están vinculados a causas culturales y estructurales: violencia familiar, en el trabajo, en las escuelas. A estos delitos se le puede atribuir una gran variedad de motivos y de perpetradores, algunos casos demuestran características comunes que indican que el sexo de la víctima parece haber sido el factor determinante del crimen, influyendo tanto en el motivo y el contexto, como en la forma de la violencia a la que fueron sometidas las víctimas.

Los datos de las investigaciones dejan claro que la violencia feminicida es perpetrada en entidades federativas con distintos grados y tipos de desarrollo, así como con diferente encuadre social y cultural; en municipios urbanos y rurales, en zonas metropolitanas y suburbanas, regiones fronterizas del sur y del norte, y también en zonas del centro del país. Algunos hechos de violencia feminicida obedecen a motivaciones políticas, otros tienen que ver con la delincuencia común, otros con la delincuencia organizada y unos más se dan en la vida doméstica y cotidiana de las mujeres.

En esta diversidad, son asesinadas mayoritariamente niñas y mujeres que viven en condiciones de gran inseguridad, vulnerabilidad vital y nula protección

¹ Informe de México Producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y Respuesta del Gobierno de México. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 32° período de sesiones, 10-28 de enero de 2005.





social e institucional, en zonas de devastación social donde predominan la inseguridad, el delito, una convivencia marcada por la ilegalidad, los poderes fácticos, el desbordamiento de las instituciones y la ruptura del Estado de derecho.

En cuanto a las muertes violentas y los homicidios contra mujeres uno de los principales problemas encontrados al realizar las investigaciones se refiere al registro de los datos y las cifras provenientes de las distintas instancias involucradas en estos casos.

En la información proporcionada por las procuradurías generales de justicia estatales es importante señalar que no contaban con los datos desagregados por sexo; así mismo, tampoco contaban con series temporales suficientes para cubrir el periodo propuesto por esta investigación que abarcaba los años 1994-2005. Fue necesario reducir la serie temporal al periodo 1999-2005. Pero, aún así, se encontraron deficiencias informativas en varios informes estatales. Algunas procuradurías no tenían información sistematizada y separada sobre homicidios dolosos y culposos por lo que entregaron información bajo el rubro de “No especificado”, y la especificación sobre los homicidios dolosos implicó que las propias dependencias, a solicitud de la Comisión Especial, realizaran el trabajo de desglosar los homicidios en dolosos y culposos. A petición expresa de la Comisión Especial algunas procuradurías entregaron información en diferentes momentos de la investigación, misma que no coincide entre sí a pesar de provenir de la misma fuente.

Con el propósito de conocer el número de causas penales por homicidios de mujeres, se solicitó información sobre las mismas a los Tribunales de Justicia estatales. De las diez entidades seleccionadas, sólo de cuatro se recibió información oficial. De acuerdo con los reportes de las entidades estudiadas las deficiencias en la información son: la falta de datos desagregados por sexo; la falta de la clasificación de la información; el registro inapropiado de los datos; el desconocimiento acerca de las resoluciones de los casos y la falta de especificación entre homicidios dolosos o culposos.

No se cuenta aún con datos confiables para dar una cifra precisa de los homicidios de mujeres en el país. La Comisión Especial considera que la falta de datos confiables constituye un resultado importante de la presente Investigación en relación a: la poca importancia que las autoridades dan a los casos de homicidios de mujeres, el deficiente manejo de los mismos por parte de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, y la falta de infraestructura material y de personal calificado para sistematizar la información sobre los homicidios de las mujeres.

Se constata que cada entidad federativa tiene su propia forma de manejar la información de que dispone en torno a los homicidios de mujeres. Lo anterior repercute en dos áreas principales: por un lado, al interior de cada entidad federativa existen inconsistencias y contradicciones entre diferentes instancias, muestra de la falta de comunicación y de desorden en el manejo de la información. Por el otro, no existe una relación interinstitucional entre las



entidades federativas que permita abordar una problemática como el homicidio de las mujeres que les es común a todas.

La Comisión Especial considera pertinente que las distintas instancias involucradas en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres unifiquen sus definiciones de los tipos de violencia contra las mujeres, de acuerdo con las establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que distingue entre violencia: patrimonial, económica, psicológica, física y sexual.² Es conveniente distinguir los diferentes ámbitos en que las mujeres viven hechos de violencia: familia, laboral, docente, comunidad e instituciones del Estado.

En relación con la recolección y clasificación de datos, debe realizarse con un enfoque de género que permita conocer cuáles son las características de la violencia contra las mujeres, sus causas, los perfiles de las mujeres víctimas, y de sus agresores. Desde esta perspectiva, la información desglosada por municipios o delegaciones es una herramienta fundamental que permite realizar diagnósticos que sirvan de base para la elaboración de políticas de gobierno locales que atiendan las necesidades concretas de las mujeres en cada región. Es imprescindible que las cifras y los datos estén desglosados por etnia en todos los estados pero, especialmente, en aquellos que cuentan con un gran porcentaje de mujeres indígenas; con ello se podrán realizar mejores diagnósticos y análisis sobre los hechos de violencia de género vividos por las mujeres indígenas, tanto en sus comunidades como fuera de ellas.

Debido a la falta de coordinación de las distintas instancias que cuentan con cifras y datos sobre la violencia contra las mujeres, es necesario desarrollar técnicas científicas de control de manejo de casos unificando, en primer lugar, las definiciones de violencia contra las mujeres; y desarrollar protocolos para cada investigación que permitan unificar criterios y reunir los datos necesarios para establecer políticas de gobierno.

La Comisión Especial considera que en México no se garantizan plenamente los derechos humanos de las mujeres y esto, aunado a las condiciones de desigualdad, discriminación y exclusión constituyen el entramado que sustenta la violencia de género contra las mujeres existente en el país. Lo anterior se plasma en las patentes desigualdades entre mujeres y hombres en aspectos tan fundamentales como la educación, la salud y el trabajo. Es necesario entender que las inequidades en cada una de estas áreas se potencian mutuamente dando como resultado condiciones de vida, desiguales y precarias para las mujeres.

En todas las investigaciones estatales realizadas se detectan dos problemas relacionados con la educación de las niñas y las adolescentes: la inequidad genérica en el acceso a la educación y su falta de permanencia en el sistema

² Dictamen con Proyecto de Decreto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 26 de abril de 2006.





escolar. Problemas que se agudizan en las niñas y las adolescentes habitantes de zonas rurales o indígenas en las que confluyen condiciones de discriminación de género, de edad, de clase y de etnia.

Aumentar los niveles educativos de las mujeres es prioritario por la importancia que tiene en otras áreas de la vida: así, se observa que las mujeres con menores niveles educativos son también las más desinformadas en relación con sus derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, sexuales y reproductivos; así mismo, se encuentran en mayor desventaja y mayor riesgo de vivir hechos de violencia.

La Comisión Especial considera necesario analizar las causas del abandono del sistema escolar desde la perspectiva de género para entender que el mismo hecho tiene causas y consecuencias diferentes para ambos géneros: mientras el abandono escolar de los adolescentes y los jóvenes está asociado a causas económicas diversas, el de las adolescentes y las mujeres jóvenes lo está al cumplimiento de las obligaciones que les son adscritas por género. Las adolescentes y las jóvenes abandonan el sistema escolar para hacerse cargo de las tareas domésticas; para cuidar a sus hermanas y hermanos; porque contraen matrimonio o se unen en pareja, y por embarazos.

Varios indicadores de salud dan cuenta de las condiciones de discriminación y exclusión de género de las niñas y las mujeres predominantes en la mayoría de las entidades federativas investigadas. Entre ellos destacan las muertes evitables, esto es, muertes por enfermedades que con un diagnóstico temprano y con el tratamiento adecuado son curables; para el caso de las mujeres, se observan causas de defunción que claramente son resultado de la discriminación de género, tanto en el ámbito de las relaciones de pareja como en el nivel de las instituciones; la mayoría de las veces esta discriminación redundante en la exclusión de los servicios de salud o en que, cuando se accede a ellos, las mujeres reciban servicios deficientes, de mala calidad e inoportunos, como ocurre en una gran proporción de las muertes maternas. En este sentido, cuando ocurren muertes de esta naturaleza, cuyas causas inmediatas son la negligencia, la indolencia y la discriminación nos encontramos frente a la violencia institucional y con la tolerancia de la sociedad. Otro de los factores que repercute directamente en la salud de las mujeres y que violenta sus derechos reproductivos es la falta de acceso a los servicios de salud reproductiva, específicamente el acceso y el uso de los métodos anticonceptivos.

Entre las muertes evitables se encuentran aquellas por causas asociadas a la maternidad, el parto, el aborto y el puerperio, así como las muertes por cáncer de mama y cáncer cérvico-uterino. En varias de las entidades investigadas, a lo anterior se suman graves problemas de salud asociados a condiciones de pobreza, discriminación, marginación y exclusión, además de las dificultades provocadas por las deficiencias en el abasto de medicamentos, la pobre cobertura de los servicios médicos, la insuficiente infraestructura hospitalaria y médica y la baja calidad de la atención.



Las posibilidades de acceso de las jóvenes y las mujeres al mercado laboral están estrechamente relacionadas con su estado de salud y con la falta de formación y calificación profesional. En las últimas décadas la tasa de participación económica de las mujeres ha aumentado prácticamente en todas las entidades federativas, aunque no en la misma proporción. Sin embargo, las mujeres se han incorporado al mercado laboral en condiciones de profunda inequidad de género, las cuales conforman un cuadro específico de explotación laboral, caracterizado por la discriminación laboral de las mujeres y por las desigualdades entre mujeres y hombres para acceder y permanecer en el ámbito laboral. Algunos indicadores de estas condiciones desiguales son: la inserción mayoritaria de las mujeres en el mercado informal o su contratación en condiciones laborales desfavorables; la desigualdad en los salarios entre mujeres y hombres; y la mayor inversión de tiempo de las mujeres en el trabajo doméstico y el cuidado de las hijas, los hijos y otras personas dependientes. Un diferencial de horas de trabajo que se explica por la asignación genérica del trabajo doméstico a niñas, adolescentes y mujeres que repercute directamente tanto en su educación como en su salud. A todo lo anterior se une la falta o insuficiencia de servicios como guarderías, que restringe el acceso de las mujeres a los empleos así como sus oportunidades económicas y profesionales, sobre todo en los casos de las mujeres jefas de hogar.

Las condiciones expuestas de desigualdad y exclusión de las niñas y las mujeres interactúan y dan como resultado una situación generalizada de violencia la cual, a su vez, reproduce los mecanismos de exclusión y discriminación.

La *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*³ muestra que el 47% de las mujeres mexicanas que viven con su pareja en la misma casa (constituido por 9 millones de ellas), reportó algún incidente de violencia en los 12 meses anteriores a la aplicación; el 38.4% vivió al menos una experiencia de violencia emocional, el 29.3% de violencia económica, el 9.3% de violencia física y el 7.8% de violencia sexual.

Los datos aportados por la *Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres*⁴ revelan que los hechos de violencia afectan a mujeres de todas las edades, aunque disminuyen conforme las mujeres avanzan en edad. La mayor proporción de mujeres que sufre violencia por parte de su pareja se localiza en el grupo de 15 a 19 años (55.8%), en contraste con las de 55 años y más (32.2%). Este hecho se explica por las condiciones en que suelen empezar las mujeres sus uniones precoces, muchas veces obligadas a casarse o a unirse por estar embarazadas.

Los datos de la encuesta revelan también que la violencia afecta a las mujeres sin importar su nivel de escolaridad, aunque prevalece más entre las

³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, Endireh, México, 2003.

⁴ Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*, ENVIM, México, 2003.





mujeres que terminaron la secundaria. Un hecho que llama la atención es que esta prevalencia es menor entre mujeres sin instrucción; y es posible que este hecho se asocie con la *naturalización* que muchas veces hacen de la violencia las mujeres que desconocen su derecho a vivir sin ella, lo cual fue señalado más arriba al establecer la relación entre lo bajos niveles educativos de las mujeres y el desconocimiento de sus derechos humanos.

Un dato que destaca en prácticamente todas las leyes estatales sobre asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar es la existencia de figuras tales como la conciliación y la mediación; La Comisión Especial considera necesario eliminarlas ya que las mismas sólo son viables entre persona que ostentan poder y capacidad de decisión iguales. Dichos procedimientos ponen en grave peligro a un gran número de mujeres al privilegiar la unión familiar sobre su protección y salvaguarda.

El análisis de las políticas gubernamentales federales, muestra que han sido insuficientes las políticas directas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Destacan como esfuerzos por actuar directamente sobre la violencia contra las mujeres:

- a) Las acciones incluidas en el Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social por la relación que se establece entre la seguridad urbana y la violencia de género; la orientación política propuesta supone que la atención a la violencia contra las mujeres debe ir más allá del espacio doméstico, ya que el problema es definido de manera integral y vinculado a la seguridad ciudadana. Se visibiliza la presencia de las mujeres en el espacio urbano y se contabilizan sus necesidades en materia de infraestructura y seguridad en la calle y las comunidades.
- b) Las políticas de atención y prevención de la violencia intrafamiliar: la Campaña Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, las Niñas y los Niños en México 1998, el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI), la Norma Oficial Mexicana sobre Violencia Intrafamiliar (NOM-190-SSA1-1999), la Mesa Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres (2002) y el Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006 del Instituto Nacional de las Mujeres.
- c) Las acciones relacionadas con la violencia feminicida: la creación de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Violentos contra las Mujeres.

El Poder Legislativo, por su parte, se ha mostrado preocupado por atender los compromisos internacionales suscritos por México en relación al logro de la igualdad entre mujeres y hombres y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Para ello se han creado, en las Cámaras de Diputados y Senadores,



las Comisiones de Equidad y Género, así como la Comisión Especial del Senado para dar Seguimiento al Avance de las Investigaciones en Torno al caso de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, y la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.

El concepto gubernamental de la violencia contra las mujeres es acotado, por ello no existe un reconocimiento de que esta forma de violencia es ejercida contra las mujeres por el sólo hecho de ser mujeres. A partir de esto se explica también la dificultad de los organismos del gobierno federal para integrar en el marco conceptual de la política contra la violencia la categoría de femicidio.

Las acciones que se han realizado para la atención de las desapariciones y asesinatos de niñas y mujeres en Ciudad Juárez, tanto a nivel del ejecutivo federal como en el ámbito legislativo, marcan un punto de quiebre en esta conceptualización y abren la perspectiva para concebir la violencia de género como un problema que se manifiesta más allá del contexto doméstico y de la pareja; y que se reproduce por la impunidad de estos delitos, solapada por la débil respuesta del Estado tanto en términos de procuración y administración de justicia como en lo que hace a las políticas de prevención y atención.

Al revisar las acciones gubernamentales, sobre todo las realizadas en el nivel estatal, resalta que la mayoría se enfoca en dos aspectos importantes: la atención a las víctimas, la sensibilización y la capacitación del personal del aparato público estatal, especialmente el de las Procuradurías estatales, las Secretarías de Seguridad Pública y los Institutos de la Mujer.

En los datos contenidos en la Investigación no se encuentran evidencias del desarrollo de mecanismos, de procedimientos e indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados, del impacto de las acciones y de las actividades ejecutadas; fundamentales para la consolidación de medidas formales con el fin de erradicar las desigualdades entre mujeres y hombres y la violencia de género.

La ausencia de una política integral de Estado para erradicar la violencia de género contra las mujeres en el país implica una falta de coordinación entre las autoridades de las distintas instancias gubernamentales; así, no existe en el país coordinación entre las autoridades de salud y las de procuración de justicia respecto de las medidas a tomar en cumplimiento de la Norma Oficial 190.⁵ En los ámbitos estatales y municipales hay una ausencia de relaciones de cooperación y coordinación entre las instancias encargadas de atender a las víctimas de violencia de género, lo que lleva a que éstas se vean obligadas a recorrer un laberinto institucional que termina en un callejón sin salida y, por tanto, se desaliente la búsqueda de apoyo institucional; tampoco existe coordi-

⁵ NOM 190-SSA1-1999, *Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar*, www.salud.gob.mx, consultada el 15 de marzo de 2006.





nación para detectar cuándo existe violencia y apoyar a las víctimas, lo cual es indispensable en el caso de las niñas.

Como se recoge en este Informe General y en las investigaciones estatales, los congresos legislativos, estatales y federal, a partir de la constatación de que el marco jurídico protector es un factor indispensable para que las políticas públicas tengan resultados, han realizado diversas reformas jurídicas tendientes a enfrentar la violencia de género. Sin embargo, tampoco han logrado sus objetivos cabalmente: las normas han tenido una aplicación deficiente y pocos efectos, tanto en términos de prevención, la atención a víctimas, la investigación, la sanción y la reparación del daño.

La Comisión Especial reconoce los esfuerzos gubernamentales realizados en todos los niveles dirigidos a erradicar la violencia de género contra las mujeres. Pero, plantea que dichos esfuerzos no han logrado su fin último porque la violencia contra las mujeres necesita ser abordada con un enfoque integral diseñado a partir de una política nacional en la que participen todos los poderes y los tres órdenes de gobierno.

La Comisión Especial plantea que, para arribar a la gobernabilidad democrática, es preciso desarrollar una política con transversalidad de género, que articule acciones con el objetivo de erradicar las desigualdades entre mujeres y hombres a través del impulso de la igualdad de oportunidades. Para su elaboración es básico tomar en cuenta las características específicas de las mujeres a las cuales van dirigidas; así, en entidades federativas con altos porcentajes de mujeres indígenas, el diseño y la ejecución de las políticas gubernamentales debe considerar que las condiciones de discriminación por género de las mujeres se añan con condiciones específicas de desigualdad y exclusión por su condición de indígenas y por sus condiciones de educación y de salud entre otras.

La Comisión Especial plantea que para erradicar la violencia contra las mujeres en el país, son condiciones necesarias la plena vigencia del Estado de derecho, la democracia, la igualdad entre mujeres y hombres y la total realización de los derechos humanos de las mujeres.

Las condiciones de vida de las mujeres en la República Mexicana presentadas en este Informe confirman que en el país existe feminicidio porque persisten condiciones particulares de exclusión social, injusticia y violación de los derechos humanos de las niñas y las mujeres, imbricadas en acciones estatales que sustentan la impunidad de quienes agraden a niñas y mujeres, las dañan en su dignidad, integridad y libertad, de quienes las violentan y las matan.





4.2 Recomendaciones

Las siguientes Recomendaciones surgen a partir del Informe General que precede realizado por la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, que recogen y analizan las recomendaciones en diez entidades federativas del país sobre violencia feminicida.

La Comisión Especial presenta las siguientes Recomendaciones con el ánimo de contribuir a que los distintos poderes de la Unión, las autoridades estatales y del Distrito Federal y la sociedad en su conjunto, identifiquen prioridades de acción y se promuevan y desarrollen las leyes, las instituciones, las políticas de gobierno, los programas y las acciones basados en el respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres; tendientes a lograr la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos, así como la igualdad entre las mujeres y los hombres. Lo anterior tiene como finalidad lograr el empoderamiento⁶ de las mujeres a través de su desarrollo e inserción democrática; eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y de la supremacía de género masculina tiene como sentido, fin y propósito lograr la plena ciudadanía de las mujeres.

La Comisión Especial, junto con la Comisión de Equidad y Género y la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias de la Cámara de Diputados, ha llevado al ámbito jurídico estas recomendaciones al plasmarlas en la Iniciativa de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, misma que fue aprobada por la H. Cámara de Diputados el 26 de abril de 2006. Al momento de concluir esta investigación se encuentra en discusión en la Cámara de Senadores.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es una propuesta política integral de Estado para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Es un instrumento jurídico que desde la perspectiva de género, establece las condiciones jurídicas para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres en el país al ser aplicable en todo el territorio nacional y obligatoria para los tres órdenes de gobierno.

⁶ Empoderamiento: proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estado 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.





Al Gobierno Federal

1. Poder Ejecutivo

- ▷ Garantizar el ejercicio pleno del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
- ▷ El gobierno federal debe formular y conducir una política nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Los principios que deben regir política nacional integral son:
 1. La igualdad entre las mujeres y los hombres.
 2. El respeto a la dignidad humana de las mujeres.
 3. La no discriminación.
 4. La libertad de las mujeres.
- ▷ Es imperativo que todas las políticas gubernamentales estén dirigidas a eliminar la desigualdad y la inequidad de género entre mujeres y hombres creando las condiciones necesarias para una convivencia igualitaria y equitativa. Todas las políticas públicas deben basarse en la construcción de la ciudadanía plena de las niñas y las mujeres, lo cual significa garantizar los derechos humanos de las mujeres desde todas las instituciones del Estado.
- ▷ Diseñar y ejecutar políticas directas para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Para ello es necesario que se revisen los contenidos, los alcances y la orientación de los programas de prevención y atención de la violencia actualmente existentes. Se deberán revisar y unificar criterios conceptuales sobre la violencia de género contra las mujeres a la luz de los resultados de la presente Investigación y considerar los existentes en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- ▷ Coordinar e integrar junto con las entidades federativas un Sistema Nacional, cuyo objeto sea la coordinación de los esfuerzos, los instrumentos, las políticas, los servicios y las acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Diseñar y ejecutar un Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres que tenga como uno de sus objetivos prioritarios, la transformación de los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formal, informal y no formal, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres.
- ▷ Crear la Secretaría para el Desarrollo de las Mujeres con atribuciones claramente definidas, con disponibilidad de recursos suficientes y con la



capacidad y competencia para incorporar la transversalidad de género en el diseño y ejecución de las políticas gubernamentales.

- ▷ Elaborar cada año el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con perspectiva de género.
- ▷ Asegurar la difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación.
- ▷ Vigilar que los usos y costumbres de toda la sociedad no atenten contra los derechos humanos de las mujeres.
- ▷ Realizar un Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Vigilar que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad de las mujeres.
- ▷ Realizar a través del Instituto Nacional de las Mujeres y con el apoyo de las instancias locales, campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las mujeres, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten.

Desarrollo social

- ▷ Realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza.
- ▷ Promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género.
- ▷ Promover la creación de refugios para las mujeres, sus hijas e hijos en todas las entidades federativas; la información sobre su ubicación será secreta y contarán con apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos.

Seguridad pública

- ▷ Capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres.
- ▷ Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
- ▷ Mejorar el contenido de la información del Banco Nacional de Datos de Mujeres Desaparecidas y establecer en toda la República un sistema articulado de respuesta rápida para la búsqueda de mujeres reportadas que abarque los tres órdenes de gobierno.
- ▷ Diseñar la política integral para la prevención de delitos violentos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado.





- ▷ Coordinar la creación de Programas de reeducación y reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres.

Educación

- ▷ Definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos.
- ▷ Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres, así como el respeto a su dignidad.
- ▷ Establecer una política educativa con recursos presupuestarios suficientes para asegurar la permanencia de las niñas y adolescentes en el sistema educativo. Dicha política puede establecer horarios escolares flexibles, otorgar incentivos y becas y adoptar otras medidas dirigidas a reducir los costos que implica para las familias la educación de las niñas, pudiendo así contar con el apoyo de las madres, los padres y la comunidad para estos fines.
- ▷ En entidades con un alto porcentaje de población indígena y altos niveles de monolingüismo —como es el caso de Chiapas—, es imprescindible establecer programas educativos con personal bilingüe que pueda impartir educación en las comunidades indígenas; ello con la finalidad de respetar las lenguas maternas de las comunidades y, al mismo tiempo, integrar a las niñas y niños y a las y los adolescentes al sistema educativo nacional.
- ▷ Crear un ambiente docente en el que no existan barreras que impidan la asistencia a la escuela de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes; y que incluya servicios accesibles y asequibles de guardería, de tal manera que las niñas y adolescentes que deben ocuparse del cuidado de sus hijas o hijos, hermanas o hermanos puedan reanudar sus estudios o llevarlos a término.
- ▷ Incluir en la formación académica y profesional de las maestras y los maestros de todos los niveles del sistema escolar, la perspectiva de género de tal manera que tengan en cuenta las desigualdades basadas en el género y alienten a las niñas y adolescentes a continuar con sus estudios académicos y técnicos y a ampliar sus futuras oportunidades de carrera
- ▷ Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos.
- ▷ Incorporar en los programas educativos, en todos los niveles de la instrucción, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios y que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres.



- ▷ Formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las alumnas que sufren algún tipo de violencia.
- ▷ Establecer como un requisito de contratación a todo el personal el no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres.
- ▷ Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos de las niñas y las mujeres y políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia contra las mujeres o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad entre mujeres y hombres.

Salud

- ▷ Diseñar y ejecutar las políticas, los programas y las acciones gubernamentales de salud con perspectiva de género, la cual permite entender que las mismas enfermedades afectan de manera diferencial a mujeres y hombres, dadas las condiciones de desigualdad, de dependencia económica de las mujeres y por la violencia de género. Es necesario considerar que existen necesidades de salud específicas de las mujeres a lo largo de su ciclo vital; por ello las niñas, las adolescentes y las mujeres deben tener acceso a servicios de salud profesionales en todas las etapas de dicho ciclo. Contar con los servicios de salud suficientes y con la atención profesional adecuada debe ser una prioridad, tanto a nivel del gobierno federal como de cada entidad federativa y del Distrito Federal. Ello con la finalidad de evitar que las mujeres en edad fértil mueran por causas relacionadas con complicaciones durante el embarazo, parto, aborto o puerperio así como abatir la prevalencia de la desnutrición de las mujeres.
- ▷ Brindar por medio de las instituciones del sector salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas.
- ▷ Crear programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999: Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar.
- ▷ Establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres.





- ▷ Brindar servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada.
- ▷ Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres.
- ▷ Mejorar la calidad de la atención que se presta a las mujeres víctimas.
- ▷ Asegurar que en la prestación de los servicios del sector salud sean respetados los derechos humanos de las mujeres.
- ▷ Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten la violencia contra las mujeres.
- ▷ Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando la siguiente información:
 - La relativa al número de víctimas que se atiendan en los centros y servicios hospitalarios;
 - La referente a las situaciones de violencia que sufren las mujeres;
 - El tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima;
 - Los efectos causados por la violencia en las mujeres, y
 - Los recursos erogados en la atención de las víctimas.

Procuración de justicia

- ▷ Fortalecer la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País, transformándola en una Fiscalía Especializada, con labores de investigación y consignación, que participe como una instancia de coordinación nacional, en la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra de las mujeres que tengan connotación delictiva, para lo cual conjugará esfuerzos ministeriales, periciales, policiales y de política criminal, entre la Federación y las entidades federativas.
- ▷ Son aspectos positivos los cursos, talleres, conferencias y otros eventos formativos que se ofrecen a los policías y al personal encargado de la procuración de justicia. La Comisión Especial plantea que se debe incorporar en todos los procesos formativos del personal mencionado la perspectiva de género, la formación sobre las leyes locales y nacionales existentes sobre la violencia contra las mujeres y de los tratados y mecanismos internacionales en la materia que México ha suscrito. Se recomienda la actualización constante de los contenidos formativos y la supervisión profesional del personal en relación con dichos conocimientos.
- ▷ Proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables.



- ▷ Dictar las medidas necesarias para que la víctima reciba atención médica de emergencia.
- ▷ Brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención.
- ▷ Proporcionar a las víctimas información objetiva que les permita reconocer su situación.
- ▷ Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian.
- ▷ Integrar las investigaciones promovidas por las dependencias de la Administración Pública Federal sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas o municipios. Los resultados de dichas investigaciones serán dados a conocer públicamente para tomar las medidas pertinentes hacia la erradicación de la violencia.
- ▷ Impulsar la creación de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia.
- ▷ Sistematizar la información sobre los delitos violentos contra mujeres en una base única.

Instituto Nacional de las Mujeres

- ▷ Cumplir con su encomienda de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de: transversalidad, federalismo y fortalecimiento de los vínculos entre los tres poderes. Las políticas y campañas del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) deben orientarse a la consecución de cambios sociales y culturales, legislativos, económicos, políticos y de convivencia social privada y pública.
- ▷ Asumir la problemática del femicidio como propia y posicionarla como uno de los puntos centrales de sus programas y acciones. Consecuente con ello, debe emprender una campaña nacional de difusión y sensibilización social sobre la violencia feminicida con perspectiva de género, tendiente a la comprensión global del problema y al desmontaje de los estereotipos de las mujeres víctimas de la violencia de género y de femicidio.
- ▷ Todas las campañas y acciones que el INMUJERES realiza deben orientarse por los principios de igualdad, equivalencia e isonomía entre mujeres y hombres. Así mismo, deben guiarse por el principio ético y político de respeto a la condición humana de las mujeres y la inalienabilidad de sus derechos humanos, teniendo como finalidad la erradicación del machismo y la misoginia.





- ▷ El INMUJERES debe contar con los recursos humanos y económicos suficientes y necesarios para:
 - Realizar el trabajo de diseño, planeación y coordinación de la política federal para el adelanto de las mujeres y la equidad entre mujeres y hombres.
 - Mantener y/o crear programas y campañas estatales permanentes sobre los derechos humanos de las mujeres y sobre la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.
 - Mantener y/o crear los programas adecuados para la prevención de la violencia contra las mujeres.
 - Ejecutar los programas y acciones necesarias para la ayuda de todo tipo a las víctimas de la violencia sin establecer distinciones entre ellas.
 - Promover y vigilar que la atención ofrecida en las diversas instituciones públicas o privadas, sea proporcionada por especialistas en la materia, sin prejuicios ni discriminación alguna.
 - Promover la cultura de denuncia de violencia contra las mujeres y el derecho a tener una vida libre de violencia.

2. Poder Legislativo

- ▷ El Senado de la República deberá aprobar el Dictamen con Proyecto de Decreto de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el Dictamen con Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal en el que se tipifica el delito de feminicidio.
- ▷ El Congreso de la Unión deberá aprobar la Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por la que se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Violentos contra Mujeres; y la Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de crear la Secretaría para el Desarrollo de las Mujeres.
- ▷ Aprobar cada año el presupuesto necesario para los proyectos, las acciones y los programas gubernamentales dirigidos al adelanto de las mujeres.
- ▷ Vigilar el cumplimiento de la asignación presupuestal a los proyectos, las acciones y los programas gubernamentales dirigidos al adelanto de las mujeres.

3. Poder Judicial

- ▷ Incorporar en todos los procesos de capacitación y actualización del personal encargado de la impartición de justicia, la perspectiva de género y la formación en instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de dotarles de instrumentos que les permitan juzgar con base en dichos conocimientos.



4. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

- La Comisión Especial recomienda al INEGI que elimine el Índice de Accidentes con Intencionalidad No Determinada con la finalidad de que la Procuraduría General y las Procuradurías estatales cumplan con su obligación de investigar en todos los casos de accidentes de niñas y mujeres la o las causas de muerte.

A los gobiernos de las entidades federativas

1. Poder Ejecutivo

- Instrumentar y articular sus políticas públicas desde la perspectiva de género, en coordinación con el gobierno federal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- A partir de los datos obtenidos en varios de los Estados incluidos en la presente Investigación, la Comisión Especial considera necesario investigar y atender de manera especial los fallecimientos de las mujeres por accidentes y los suicidios. Con relación a los accidentes, es conveniente analizar los ocurridos en el espacio laboral y en las áreas escolares, así como las muertes ocurridas en el hogar. Ello por dos razones: porque acorde con los datos con los que contamos, son una de las principales causas de fallecimiento de las mujeres. En segundo lugar porque, ante la descalificación social o institucional muchas de las niñas y mujeres que ingresan a los servicios médicos víctimas de violencia reportan los daños físicos observables como caídas o accidentes en la casa, ya sea por miedo o por vergüenza. En este sentido, es necesario que el personal médico que atiende a mujeres con lesiones lleve un registro de los lugares donde las mujeres reportan que ocurren los accidentes.
- La creación de una Secretaría para el Desarrollo de las Mujeres, una de cuyas tareas sea revisar, analizar y evaluar los programas y las acciones del gobierno estatal, para armonizarlas y construir una verdadera política de gobierno que garantice el adelanto de las mujeres.
Esta Secretaría debe ser el organismo que desde la administración pública establezca una política transversal de derechos humanos de las mujeres, de igualdad entre mujeres y hombres y de todas aquellas que concurran en el empoderamiento y la ciudadanía de las mujeres; de tal manera que los tres ejes estén contemplados en todas las leyes, programas y acciones del gobierno estatal.
- Fortalecer a los Institutos estatales de las mujeres o proceder a su inmediata fundación en los casos en que aún no existan. Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las mujeres y de la no violencia.





- ▷ Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres y mejorar su la calidad de vida.
- ▷ Crear Refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y en ellos contarán con apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos.

Al respecto es necesario que se especifique que los mismos son espacios destinados a las mujeres que viven hechos de violencia, sus hijas y sus hijos. Están regidos por el principio de secrecía que, precisamente, salvaguarda la vida de quienes están en peligro vital debido a la violencia. Por ello, es inconcebible y contraviene tanto la lógica como los principios que rigen su creación, que en los refugios se brinde atención y terapia a los agresores con la finalidad de no romper la unidad familiar.

- ▷ Promover programas de información a la población en la materia;
- ▷ Impulsar programas reeducativos integrales de los agresores;
- ▷ Revisar y evaluar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales, con base en los resultados de las investigaciones previstas en la fracción anterior;
- ▷ Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, en la ejecución de los programas estatales;
- ▷ Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre la prevención, atención y sanción de la violencia contra mujeres, a fin de mejorar los mecanismos para su erradicación.
- ▷ Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas.
- ▷ Diseñar y ejecutar políticas directas para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Para ello es necesario que se revisen los contenidos, los alcances y las orientaciones de los programas de atención y prevención de la violencia actualmente existentes. Se deberán revisar y unificar criterios conceptuales sobre la violencia de género contra las mujeres a la luz de los resultados de la presente Investigación y tomando en cuenta los expuestos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- ▷ Elaborar anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos con perspectiva de género.

Desarrollo social

- ▷ Realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza.
- ▷ Promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género.



Seguridad pública

- ▷ Capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres.
- ▷ Proporcionar la información para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
- ▷ Mejorar el contenido de la información del Banco Nacional de Datos de Mujeres Desaparecidas y establecer en toda la República un sistema articulado de respuesta rápida para la búsqueda de mujeres reportadas que abarque los tres órdenes de gobierno.
- ▷ Diseñar la política integral, en coordinación con la política federal, para la prevención de delitos violentos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado.
- ▷ Coordinar la creación de Programas de reeducación y reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres.
- ▷ Diseñar la política integral, en coordinación con la política federal, para la prevención de delitos violentos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado.

Educación

- ▷ Definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos.
- ▷ Desarrollar programas educativos, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad.
- ▷ Establecer una política con los recursos presupuestarios suficientes para asegurar la permanencia de las niñas y adolescentes en el sistema educativo. Dicha política puede establecer horarios escolares flexibles, otorgar incentivos y becas y adoptar otras medidas dirigidas a reducir los costos que implica para las familias la educación de las niñas, pudiendo así contar con el apoyo de las madres, los padres y la comunidad para estos fines.
- ▷ En entidades con un alto porcentaje de población indígena y altos niveles de monolingüismo, es imprescindible establecer programas educativos con personal bilingüe que pueda impartir educación en las comunidades indígenas; ello con la finalidad de respetar las lenguas maternas de las comunidades y, al mismo tiempo, integrar a las niñas y niños y a las y los adolescentes al sistema educativo nacional.
- ▷ Crear un ambiente docente en el que no existan barreras que impidan la asistencia a la escuela de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes; y que incluya servicios accesibles y asequibles de guardería, de tal manera que las niñas y adolescentes que deben ocuparse del cuidado de sus hijas o hijos, hermanas o hermanos puedan reanudar sus estudios o llevarlos a término.





- ▷ Incluir en la formación académica y profesional de las maestras y los maestros de todos los niveles del sistema escolar, la perspectiva de género de tal manera que tengan en cuenta las desigualdades basadas en el género y alienten a las niñas y adolescentes a continuar con sus estudios académicos y técnicos y a ampliar sus futuras oportunidades de carrera
- ▷ Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos.
- ▷ Incorporar en los programas educativos, en todos los niveles de la instrucción, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios y que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres.
- ▷ Formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las alumnas que sufren algún tipo de violencia.
- ▷ Establecer como un requisito de contratación a todo el personal el no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres.
- ▷ Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos de las niñas y las mujeres y políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia contra las mujeres o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad entre mujeres y hombres.

Salud

- ▷ Diseñar y ejecutar las políticas, los programas y las acciones gubernamentales de salud con perspectiva de género, la cual permite entender que las mismas enfermedades afectan de manera diferencial a mujeres y hombres, dadas las condiciones de desigualdad, de dependencia económica de las mujeres y por la violencia de género. Es necesario considerar que existen necesidades de salud específicas de las mujeres a lo largo de su ciclo vital; por ello las niñas, las adolescentes y las mujeres deben tener acceso a servicios de salud profesionales en todas las etapas de dicho ciclo. Contar con los servicios de salud suficientes y con la atención profesional adecuada debe ser una prioridad, tanto a nivel del gobierno federal como de cada entidad federativa y del Distrito Federal. Ello con la finalidad de evitar que las mujeres en edad fértil mueran por causas



relacionadas con complicaciones durante el embarazo, parto, aborto o puerperio y abatir la prevalencia de la desnutrición de las mujeres.

- ▷ Brindar por medio de las instituciones del sector salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas.
- ▷ Crear programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999: Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar.
- ▷ Establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Brindar servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada.
- ▷ Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres.
- ▷ Mejorar la calidad de la atención que se presta a las mujeres víctimas.
- ▷ Asegurar que en la prestación de los servicios del sector salud sean respetados los derechos humanos de las mujeres.
- ▷ Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten la violencia contra las mujeres.
- ▷ Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando la siguiente información:
 - La relativa al número de víctimas que se atiendan en los centros y servicios hospitalarios;
 - La referente a las situaciones de violencia que sufren las mujeres;
 - El tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima;
 - Los efectos causados por la violencia en las mujeres, y
 - Los recursos erogados en la atención de las víctimas.

Procuración de justicia

- ▷ La Comisión Especial constata que, en prácticamente todas las entidades federativas, encontramos sistemas de procuración de justicia lentos e ineficaces. Esta incapacidad relativa del Estado para resolver los casos de violencia contra las mujeres y la omisión al investigar a los responsables constituyen uno de los elementos fundamentales del femicidio. Ante ello es necesario un sistema de procuración de justicia que pueda hacerse cargo de dichas denuncias, de su investigación certera y de su resolución.





Para realizar todo lo anterior la Comisión Especial considera necesaria la formación profesional integral del personal de los cuerpos policíacos y agentes del Ministerio Público en relación con el trato a las víctimas de violencia. Se debe incorporar en todos los procesos formativos del personal mencionado la perspectiva de género, la formación sobre las leyes locales y nacionales existentes sobre la violencia contra las mujeres y los tratados y mecanismos internacionales en la materia que México ha suscrito.

Se recomienda la actualización constante de los contenidos formativos y la supervisión profesional del personal en relación con dichos conocimientos.

- ▷ Investigar de manera inmediata y diligente todas las denuncias de desaparición o ausencia de niñas, adolescentes y mujeres; una investigación científica, rápida y eficaz puede evitar que dichas desapariciones o ausencias terminen en casos de asesinato. Para ello es necesario contar con un sistema de búsqueda de inmediata que actúe con prontitud en cada caso de denuncia de desaparición o ausencia.
- ▷ Investigar a fondo y sancionar la negligencia e interferencias de las y los servidores públicos encargados de las investigaciones de los homicidios de mujeres.
- ▷ Evitar la utilización de la mediación o la conciliación en los casos de violencia contra las mujeres.
- ▷ Proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección.
- ▷ Dictar las medidas necesarias para que la víctima reciba atención médica de emergencia.
- ▷ Brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención.
- ▷ Proporcionar a las víctimas información objetiva que les permita reconocer su situación.
- ▷ Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian.
- ▷ Impulsar la creación de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia.
- ▷ Fortalecer las Fiscalías encargadas de la investigación de los delitos violentos contra mujeres o proceder a su inmediata fundación en los casos en que aún no existan, con la finalidad de concentrar en una sola área de la Procuraduría todos los delitos de género.
- ▷ Sistematizar la información sobre los delitos violentos contra mujeres en una base única estatal.

A los Institutos Estatales de las Mujeres y al del Distrito Federal

- ▷ Asumir plenamente su encomienda de ser los encargados de incorporar la perspectiva de género en todos los programas y acciones de los gobiernos estatales impulsado las políticas públicas con transversalidad de género acordes con ello.



- ▷ Las políticas y campañas de los Institutos estatales deben orientarse a la consecución de cambios sociales y culturales, legislativos, económicos, políticos y de convivencia social privada y pública. Para ello, la Comisión Especial recomienda:
 - Que cada Instituto estatal de las Mujeres asuma la problemática del femicidio como propia y la posicione como uno de los puntos centrales de sus programas y acciones. Consecuente con ello, deben emprender una campaña estatal de difusión y concientización social sobre la violencia feminicida con perspectiva de género, tendiente a la comprensión global del problema y al desmontaje de los estereotipos de las mujeres víctimas de la violencia de género y de femicidio.
 - Las campañas y acciones de cada Instituto realiza deben orientarse por los principios de igualdad, equivalencia e isonomía entre mujeres y hombres. Así mismo, deben guiarse por el principio ético y político de respeto a la condición humana de las mujeres y la inalienabilidad de sus derechos humanos, teniendo como finalidad la erradicación del machismo y la misoginia.
- ▷ Los Institutos estatales de las mujeres deben contar con los recursos humanos y económicos suficientes y necesarios para:
 - Realizar el trabajo de diseño, planeación y coordinación de la política estatal para el adelanto de las mujeres y la equidad entre mujeres y hombres.
 - Realizar un diagnóstico sobre el alcance, las repercusiones y las consecuencias de la violencia contra las mujeres en su entidad federativa.
 - Mantener y/o crear programas y campañas estatales permanentes sobre los derechos humanos de las mujeres y sobre la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.
 - Mantener y/o crear los programas adecuados para la prevención de la violencia contra las mujeres.
 - Ejecutar los programas y acciones necesarias para la ayuda de todo tipo a las víctimas de la violencia sin establecer distinciones entre ellas.
 - Promover la creación de refugios para las mujeres, sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y contarán con apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos.
 - Promover y vigilar que la atención ofrecida en las diversas instituciones públicas o privadas, sea proporcionada por especialistas en la materia, sin prejuicios ni discriminación alguna.
 - Promover la cultura de denuncia de violencia contra las mujeres y el derecho a tener una vida libre de violencia.
 - Crear un Observatorio Mediático con el objetivo de denunciar la publicidad y los contenidos de los programas que utilizan lenguajes, imágenes, contenidos verbales y no-verbales que atentan contra la dignidad y los derechos humanos de las mujeres, y fomentan los estereotipos





sexistas y misóginos. Debe estar integrado por autoridades, organizaciones de mujeres, organizaciones feministas y de derechos humanos y asociaciones de periodistas, comunicadoras y comunicadores.

2. A los Congresos estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

- ▷ A partir de los datos contenidos en las investigaciones estatales, la Comisión Especial considera que en la legislación no se garantiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Por ello, y con vistas a la armonización de las legislaciones estatales con los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, la Comisión Especial plantea a las autoridades estatales la necesidad de revisar y modificar su legislación, para garantizar efectivamente a las mujeres una vida libre de violencia.
- ▷ Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán retomar lo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia al legislar en materia de violencia contra las mujeres.
- ▷ La Comisión Especial considera que es fundamental elaborar las reformas legislativas necesarias para dar el sustento jurídico que permita sancionar todos los tipos de violencia, sin importar los ámbitos de ocurrencia de los mismos.

Con el objeto de contribuir a la erradicación de la violencia contra las niñas y las mujeres dentro de la familia, la Comisión Especial recomienda que los Congresos estatales revisen las legislaciones vigentes y en caso de que aún no se contemple, modificar o incluir lo siguiente:

- Tipificar el delito de violencia familiar, dentro o fuera del domicilio; incluyendo las diversas formas posibles de relación de parentesco entre el agresor y la víctima, que puede ser por consanguinidad o afinidad, matrimonio, concubinato o que mantengan una relación de hecho.
- Establecer la violencia familiar como causal de divorcio, de pérdida de la patria potestad y de restricción para el régimen de visitas, así como impedimento para la guarda y custodia de una persona menor de edad.
- Disponer que cuando la pérdida de la patria potestad sea por causa de violencia familiar y/o incumplimiento de obligaciones alimentarias o de crianza, no podrá recuperarse la misma.
- Incluir como parte de la sentencia, la condena al agresor a participar en procesos reeducativos integrales, especializados y gratuitos.
- Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando estos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género.

Para la erradicación de la violencia contra las mujeres que se ejerce en



la comunidad, consistente en actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y que propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público, la Comisión Especial recomienda:

- La reeducación libre de estereotipos y alertar sobre el estado de riesgo que enfrentan las mujeres en una sociedad desigual y discriminatoria.
- El diseño de un sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres.
- El establecimiento de un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y facilitar el intercambio de información entre distintas instancias.

Para la erradicación de la violencia Institucional, que consiste en 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 a las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia, la Comisión Especial recomienda:

- Modificar la legislación penal y administrativa para que se garanticen penas proporcionales a las y los servidores públicos que violan los derechos de las mujeres.
- Realizar las modificaciones legislativas necesarias que permitan procedimientos administrativos y judiciales que den las bases para establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las mujeres víctimas de violencia tengan acceso efectivo a la justicia y se les repare el daño adecuadamente.
- Realizar las modificaciones legislativas necesarias que permitan crear mecanismos para transparentar y democratizar el acceso a la información pública.
- ▷ Las legislaciones estatales que contienen la figura de los refugios, deben especificar que los mismos son espacios destinados a las mujeres que viven hechos de violencia, sus hijas y sus hijos. Están regidos por el principio de secrecía que, precisamente, salvaguarda la vida de quienes están en peligro vital debido a la violencia. Por ello, es inconcebible y contraviene tanto la lógica como los principios que rigen su creación, que en los refugios se brinde atención y terapia a los agresores con la finalidad de no romper la unidad familiar.
- ▷ Aprobar cada año el presupuesto necesario para los proyectos, las acciones y los programas gubernamentales dirigidos al adelanto de las mujeres.

3. Poder Judicial

- ▷ Incorporar en todos los procesos de capacitación y actualización del personal encargado de la impartición de justicia, la perspectiva de género





- y la formación en instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de dotarles de instrumentos que les permitan juzgar con base en dichos conocimientos.
- ▷ Deberán sistematizar la información sobre los procesos relacionados con delitos violentos cometidos contra mujeres y, en particular, contra la vida de las mujeres.
 - ▷ Resolver los procesos que tienen bajo su conocimiento.

A los Municipios

- ▷ Participar y coadyuvar con la Federación y las Entidades Federativas en las políticas públicas que se lleven a cabo en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- ▷ Promover, en coordinación con los gobiernos estatales, cursos de capacitación para las personas que atienden a las niñas y las mujeres que viven hechos de violencia.
- ▷ Apoyar la creación de centro de reeducación y reinserción social para los agresores.
- ▷ Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres.
- ▷ Apoyar la creación de Refugios seguros para las víctimas.
- ▷ Llevar a cabo programas concientización a la población sobre violencia contra las mujeres.

Al sistema universitario nacional

Los datos de las Investigaciones estatales muestran la necesidad de investigaciones científicas de las causas generadoras de la violencia feminicida que nos permitan realizar diagnósticos certeros para identificar el entramado de impunidad y, al mismo tiempo, proponer adecuadas líneas de políticas públicas. Para ello la Comisión Especial recomienda a las Universidades públicas del país:

- ▷ Revisar los planes de estudios vigentes para incorporar, desde el nivel de licenciatura y en todas las carreras, una materia obligatoria dedicada a estudiar los derechos humanos desde la perspectiva de género.
- ▷ Establecer acuerdos con otras instituciones de educación superior de cada Entidad —universidades públicas, privadas, escuelas profesionales, escuelas normales, entre otras— para que se realicen, en todos los ámbitos, investigaciones con perspectiva de género sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, así como las respuestas gubernamentales y sociales específicas que la misma requiere.
- ▷ Establecer convenios entre el sistema de educación universitaria de las



entidades y las instancias gubernamentales encargadas de la atención a las víctimas de violencia de género para la capacitación del personal que atiende a las niñas y las mujeres que viven hechos de violencia, en las distintas instancias oficiales.

A las organizaciones de la sociedad civil

- En concordancia con el principio democrático de participación ciudadana la Comisión Especial recomienda a las autoridades federales, estatales y municipales, la vinculación permanente con las organizaciones de mujeres, las organizaciones feministas y las de derechos humanos y su inclusión en las instancias de diálogo, de tal manera que se establezca un intercambio de información; que las autoridades establezcan acuerdos de cooperación con las organizaciones de tal manera que sean tomados en cuenta sus trabajos, análisis y recomendaciones. La Comisión Especial considera fundamental que dichas organizaciones participen activamente en la evaluación de los proyectos, programas y políticas gubernamentales y en la elaboración de políticas integrales contra la violencia de género contra las mujeres.
- La Comisión Especial hace un llamado a las organizaciones de mujeres, feministas y de derechos humanos presentes en cada Entidad Federativa para que, con base en la presente Investigación, hagan suya la cuestión de la violencia de género contra las mujeres y la violencia feminicida presente en cada entidad particular y emprendan acciones concretas al respecto.

A los medios de comunicación nacionales, estatales y municipales

La información sobre la violencia contra las niñas y mujeres a través de los distintos medios de comunicación no es suficiente y refleja el desconocimiento sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres. Las autoridades federales y las estatales deben impulsar y promover la concientización y capacitación de comunicadoras y comunicadores en la perspectiva de género y, en particular, en la violencia contra las mujeres.

Dado el importante papel que los medios juegan en nuestra sociedad es necesario que los mismos tomen conciencia de la importancia y amplitud de la violencia feminicida en el país. Por ello, la Comisión Especial recomienda, en atención a los acuerdos adoptados por México en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, capítulo J, lo siguiente:

- Convocar a los medios a crear códigos de ética, en los cuales se elaboren criterios adecuados de difusión que favorezcan la erradicación de estereot-





tipos sexistas que fomentan la violencia y se fortalezca la dignidad de las mujeres.

- ▷ La formación con perspectiva de género de las y los periodistas, las y los editorialistas y articulistas, las y los locutores y las y los dueños de los medios de comunicación.
- ▷ Lograr el compromiso de las y los dueños de los medios de difundir una campaña nacional sobre los derechos de las niñas y las mujeres, tendiente a la comprensión global del problema y al desmontaje de los estereotipos de las mujeres víctimas de violencia.



Bibliografía

- Amnesty International. *Broken Bodies, Shattered Minds: torture and ill treatment of women*, London, Amnesty International Publications. 2001.
- Bhattacharjea, Suman y Pérez Cervera, Julia. *Acceso a la justicia para mujeres que sufren violencia*. Grupo: Educación Popular con Mujeres, A.C. 2003.
- Budlender, Debbie. “La economía política de los presupuestos de las mujeres en el sur”, en: Todaro, Rosalba y Rodríguez, Regina (ed.). (2001). *El Género en la Economía*. Chile, Centro de Estudios de la Mujer/ISIS Internacional.
- Cabal, Luisa, et al. *Cuerpo y Derecho. Legislación y jurisprudencia en América Latina*. Temis. Colombia. 2001
- Castro, Roberto. “Violence Against Women in México: Study of Abuse Before and During Pregnancy”. En *The Journal of the American Medical Association*, Volumen 93, julio del 2003, pp. 1110-1116.
- Cos-Montiel, Francisco. “El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México”, en: *Debate Feminista*, Año 14, Vol.28, Octubre, 2003, México.
- De Barbieri, Teresita. “Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género”, en: Guzmán, Laura y Pacheco, Gilda. *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*. IIDH. Costa Rica. 1996.
- Duarte Sánchez, Patricia. *Estudio Sistémico de la Ruta Crítica de Atención a Mujeres Afectadas por Violencia*. COVAC, Inmujeres y PNUD. México. 2002.
- García Acevedo, María de Lourdes (2004), ¿Cuánto cuesta la violencia contra las mujeres?, Artículo publicado en: *Revista Virtual “Debate Parlamentario”* de la Fracción Parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados LIX Legislatura, Número Uno, Primera Época, <http://prdleg.diputados.gob.mx>. Corregida 9 de Noviembre de 2005.
- (2005). “El gasto etiquetado para mujeres 2005 y la controversia constitucional”, en: *Revista Virtual “Debate Parlamentario”*, Número Cero, Nueva Época, Marzo de 2005. <http://prdleg.diputados.gob.mx>
- Guerrero, Elizabeth. *Informe sobre violencia contra las mujeres en América*



- Latina y el Caribe español. 1990-2000. Balance de una década.* Isis Internacional. UNIFEM LAC. Chile. 2002.
- Incháustegui, Teresa. "Incluir al género. El proceso de institucionalización de políticas públicas con perspectiva de género", en: *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina.* Gutiérrez, G. (coordinadora) PUEG-UNAM, 2003.
- "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones", en: *Revista La Ventana*, Núm. 10, 1999. Centro de Estudios de Género, Universidad de Guadalajara, México.
- Jara Oscar. *Para sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica.* ALFORJA, San José, Costa Rica, 1994.
- López Calva, Luis Felipe, et al. *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2004.* PNUD. Mundi-Prensa México, S.A. de C. V. 2004.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. "Introducción", en: *Por la vida y la libertad de las mujeres. Primer informe sustantivo de Actividades 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005.* Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. LIX Legislatura, Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. México. 2005.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas.* UNAM. México. 1990.
- López, Paz. "La discriminación contra las mujeres: una mirada desde las percepciones", en: *La discriminación en México*, (2005) Szekely, M. ed. (en prensa).
- López Paz, Rico, Blanca, Langer, A., y Espinosa, G. *Género y Política en Salud.* UNIFEM/SSA, México, Fogra, 2003.
- Martínez Medina, María Concepción. *Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género*, México. Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. (2003)
- Martínez Medina, María Concepción y Vázquez María Vallarta. "Demanda Ciudadana: la transparencia y la rendición de cuentas. Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos", en: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, 2ª ed. (2004). IFAI/ Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.
- Medina Rosas, Andrea. "Análisis legislativo de la violencia feminicida en 10 entidades de la República". Documento inédito. 2006.
- Medina Rosas, Andrea. *Las y los jóvenes en Jalisco. Un análisis jurídico de sus derechos sexuales y reproductivos.* En: www.ciam.org.mx México. 2004.
- Nussbaum, Martha. "Women's Bodies: Violence, security, capabilities", en: *Journal of Human Development*, Vol. 6, No. 2 July, 2005.
- Olaiz, Gustavo, Rico Blanca, y Del Río Aurora (coordinadores), *Encuesta Nacional sobre violencia contra las Mujeres 2003.* México. Instituto Nacional de





- Salud Pública/Secretaría de Salud. 2003.
- Oliveira, O., Eternod, M. y López P. “Familia y género en el análisis sociodemográfico”, en: García B., *Mujer, género y Población*, México, El Colegio de México. 1999.
- Pérez Cervera, Julia, *et al. Diagnóstico situacional. Legislación, procuración de justicia y atención en materia de violencia familiar y sexual*. Coordinación Nacional de Mujeres de Organizaciones Civiles por un Milenio Feminista. México. 2003.
- Pérez Duarte, Alicia Elena. *La Violencia contra las mujeres. Normatividad y Análisis*. Comisión Especial para dar seguimiento al avance de las investigaciones en torno al caso de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. LIX legislatura del Senado de la República. México. 2004.
- . *Legislar con perspectiva de género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños*. Instituto Nacional de las Mujeres. México. 2002.
- Pérez Fragoso, Lucía y Rangel Granados, Rosalío L. (2004), *Agenda de Estadísticas Básicas del Presupuesto Federal 2004*, México. Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.
- Ramírez Rodríguez, Juan Carlos. *¿Por qué quieres matarme poco a poco? La violencia contra la mujer*. Funsalud-Smithkline Beecham. México. (2000).
- Riquer, Florinda. “El Estado Mexicano, las feministas y los estudios de la mujer”, en: *La investigación sobre la mujer en América Latina. Estudios de Género y Desafíos de Sociedad*, Claudia Serrano (Coordinadora), CLACSO, Santo Domingo, 1993.
- Rubalcava, Rosa María. “¿Quién gana más?”. *Nexos*, Núm. 299, noviembre 2002, pp. 29-31.
- Rubio Castro, Ana. “Análisis jurídico de la violencia contra las mujeres. Guía de argumentación para operadores jurídicos”, en: *Estudios 18*. Instituto Andaluz de la Mujer. España. 2003.
- Salinas Beristein, Laura y Pérez Duarte. Alicia Elena. *Análisis comparativo de la legislación nacional e internacional relativo a la mujer y la niñez*. (33 tomos). Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1997.
- Tamayo León, Giulia. *Cuestión de Vida. Balance Regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Cladem y Oxfam. Perú. 2000.
- Zepeda Lecuona, Guillermo. 2004. *Crimen sin castigo*. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. Fondo de Cultura Económica.

Documentos generales y fuentes oficiales

Analítico de Claves del PEF 2005, proporcionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Enero 2005).

Cámara de Diputados LIX Legislatura. Informe de Actividades de la Comisión



- Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, 2004.
- Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. 2º. Informe Sustantivo de Actividades 15 de abril al 15 de noviembre 2005.
- Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación 2000*, México.
- Consejo Nacional de Población, *Programa Nacional de Población, 1995-2000*, México.
- Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la población de México, 2000-2030*. México, 2002.
- Controversia Constitucional interpuesta por el Presidente de la República, Vicente Fox, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación al Decreto de Presupuesto 2005, Dic. 2004.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2004. *Gaceta Oficial del D. F.*, 26 de Diciembre del 2003.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2005. *Gaceta Oficial del D. F.*, 27 de Diciembre del 2004.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2004, P. O. No. 209, 17 de Diciembre del 2003.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2005, P. O. No. 267, 5 de Noviembre del 2004.
- Decreto Número 00123. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2004.
- Decreto Número 468. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1º de enero al 31 de Diciembre del año 2005.
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2004. Decreto No. 57; B. O. No. 51 Sección II, 26 de Diciembre del 2003.
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2005. Decreto No. 192; B. O. No. 10 Edición Especial, 31 de Diciembre del 2004.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (Publicado el 20 de Diciembre del 2004).
- Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2004. *Gaceta Legislativa*, 18 de Diciembre del 2003.
- Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2005. *Gaceta Legislativa*, 29 de Diciembre del 2004.
- “Desapariciones y homicidios de un gran número de mujeres y niñas en México”, en: Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Inves-





- estigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, Ruth-Gaby Vermont-Mangold, 2005.
- Feminicidio, Justicia y Derecho*, Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 2005.
- Informe del Gobierno Mexicano, CONAPO, Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, 1999.
- Informe Final de avances en el cumplimiento del Programa Nacional contra la Violencia intrafamiliar 1999-2000. Conmujer, Secretaria de Gobernación.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 2001.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), XII Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000. *Base de Datos de la Muestra Censal*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Conteo de Población y Vivienda 1995, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo, 2001. México, D. F.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Empleo 2004. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2002. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares. (ENDIREH), 2003, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), 2002. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Mujeres y Hombres en México. 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Secretaría de Educación Pública. Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y UNIFEM. *La mujer mexicana: Un balance estadístico al final de siglo XX*. México 1995.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Coordinación Estatal de la Mujer de Nuevo León. Integración de las Mujeres en la Administración Pública de los Estados. México, 2003.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México*, 2005, México.



- Instituto Nacional de las Mujeres. Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres 2001-2006.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Programa Nacional por una Vida sin violencia 2002-2006.
- Instituto Nacional de las Mujeres. Segundo Informe de Ejecución 2002-2003. México, 2003.
- Instituto Nacional de las Mujeres. Segundo Informe de Labores 2002-2003. México, 2003.
- Instituto Nacional de las Mujeres, 2005. Tercer Informe del Programa Nacional por una Vida sin Violencia, 2005.
- Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas*, 2005. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres y Secretaría de Relaciones Exteriores. *Memoria del Coloquio Nacional para el análisis de la aplicación del protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. México, 2002.
- Instituto Nacional de las Mujeres y UNIFEM *El Enfoque de Género en la Producción de Estadísticas sobre familia, hogares y vivienda en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, Talleres Gráficos de México, 1ª. Edición, 2003.
- Instituto Nacional de las Mujeres y UNIFEM, *El Enfoque de Género en la Producción de Estadísticas Educativas en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, Talleres Gráficos de México, 2ª. Edición 2004.
- Instituto Nacional de las Mujeres y UNIFEM, *El Enfoque de género en la producción de Estadísticas sobre Salud en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, México, Editorial Sestante, 2001.
- Instituto Nacional de las Mujeres y UNIFEM, *El Enfoque de género en la producción de Estadísticas sobre Trabajo en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*. México, Editorial Sestante, 2004.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres. ENVIM 2003, Cuernavaca, Morelos, México.
- Memoria del 1er Taller Nacional sobre Violencia Intrafamiliar. Legislación y su aplicación*. Comisión de Equidad y Género de la LVII legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1999.
- Observaciones al Decreto de Presupuesto 2005, Presidencia de la República, Dic. 2004.
- Organización Panamericana de la Salud, Unidad de Género y Salud: *Modelo de Leyes y Políticas sobre Violencia intrafamiliar contra las Mujeres*, Abril 2004.





- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República.
- Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2004.
- Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2005.
- Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2004. Decreto no. 353, P. O. 30 de Diciembre del 2003.
- Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2005. Decreto no. 30, P. O. 30 de Diciembre del 2004.
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del año 2005. Decreto N°. 116/04 I P.O.
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2004. Decreto no. 17, 21 de Noviembre del 2003.
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2005. Decreto no. 114. 20 de Noviembre de 2004.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2004.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2005 publicado el 1 de enero del 2005.
- Primer Informe de Gestión, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Noviembre 2003 – Abril, 2004. Secretaría de Gobernación.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa Educación, Salud y Alimentación. México, 2000.
- Programa de Seguimiento de los Compromisos internacionales de México en materia de Derechos de las Mujeres y Fortalecimiento de Perspectiva de Género. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Los objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005*. México.
- Programa Mujer y Salud, (PROMSA), Secretaría de Salud. 2003.
- Programa Nacional de Educación 2001-2006, Secretaría de Educación Pública, 2001.
- Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad.
- Programa Nacional de Salud 2001-2006. La democratización de la salud en México. “Hacia un sistema universal de salud”. Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicio sociales de los Trabajadores del Estado.
- Programa Nacional de la Mujer (PRONAM). Alianza para la Igualdad. Informe de Avances de ejecución. México, 1998.
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 (PPEF).
- Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. *Indicadores de educación de la Subdirección de Análisis*



- Estadístico y Presupuestal, 2003*, México, DGPPP.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Encuesta Nacional de Discriminación 2005*. Base de datos, México.
- Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud (ENFES) 1987, México.
- Segundo Informe de Gestión, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Mayo 2004 – Abril 2005. Secretaría de Gobernación.
- Situación Actual de la Mujer en México, Diagnóstico sociodemográfico CONAPO, Serie: *Documentos Técnicos*. México, 2000.
- UNIFEM (2000). *Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas*, Lima Perú.
- UNIFEM/CONMUJER, *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México. Una guía para el uso y una referencia para la producción*, México. 2000.

Internet

- Comisión: Equidad de Género Legislación, Senado. Instrumentos Internacionales - Puntos de acuerdo:
www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/equidad.
- Acciones de la Secretaría de educación Pública en materia de derechos humanos. 2004-2005. "Lo que reportan las unidades administrativas de la SEP". www.sep.gob.mx.
- Acciones de la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas (CDI). www.cdi.gob.mx.
- Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez o "Comisión Juárez" (Legislativo). La Gaceta:
www.gaceta.diputados.gob.mx.
- Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Observatorio ciudadano para monitorear la impartición de justicia en casos de femicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua. www.consorcio.org.mx.
- Programa Emergente de acciones para afrontar el fenómeno delictivo.
www.ssp.gob.mx
- Programa Hábitat. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOL) (2003-2006). www.habitat.gob.mx.



Anexo 1: Contenido del Disco Compacto

Violencia Femenicida en 10 entidades de la República Mexicana.

Indicadores sobre la condición social de las mujeres.

Bibliografía General.

Documentos oficiales

Homicidios según las Procuradurías Generales de Justicia 1999-2004.

Homicidios según algunos Tribunales de Justicia 2000-2005.

Análisis de la impunidad en la violencia feminicida: Dra. Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña.

Iniciativas

Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la PGR y a la Ley Orgánica del Poder Judicial federal, en materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, que crea la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Violentos contra las Mujeres

Iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversos artículos a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que crea la Secretaría para el Desarrollo de las Mujeres

Instrumentos Internacionales:

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. "Convención De Belem Do Pará".

Declaración de los Derechos Humanos, Viena 1993.

Empoderamiento de las mujeres: midiendo la brecha de género en el mundo (Davos).



Segundo informe de actividades de la comisión Especial de Femicidios .

Iniciativas aprobadas por la H. Cámara de Diputados: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y tipificación del femicidio como delito de lesa humanidad

Dictamen con Proyecto de Decreto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Dictamen con proyecto de Decreto que Adiciona Diversas Disposiciones al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales.



Índice General

<i>¿Quiénes eran ellas?</i>	33
<i>Presentación</i>	37
<i>Introducción</i>	65
<i>1. Investigación del feminicidio en diez entidades federativas</i>	73
1.1 Evidencias de homicidios de mujeres	73
1.1.1 Información proporcionada por los tribunales de justicia estatales	76
1.1.2 Ausencia de datos confiables para cuantificar los asesinatos de mujeres	78
1.2 Algunos casos de feminicidio	80
1.2.1 Casos	80
1.2.2 Esmeralda Herrera Monreal	81
1.2.3 Libertad Hernández Landa	83
1.2.4 Guadalupe Ávila Salinas	85
1.2.5 Yahaira Cosme López	88
1.2.6 Erika Covarrubias Sánchez	90
1.2.7 María de Jesús Lara Gómez	92
1.2.8 La matanza de 21 mujeres indígenas	93
1.2.9 Homicidios de mujeres por ser mujeres	96
1.3 Feminicidio en la prensa	98
1.3.1 El feminicidio en México: del número total de noticias	99
1.3.2 La forma en que es nombrado el feminicidio	100
1.3.3 Características de las mujeres asesinadas	101



1.3.4	Análisis comparativo y categorías	104
1.3.5	Análisis final	116
1.4	Denuncia de homicidios de mujeres por organizaciones civiles	119
1.4.1	Acciones emprendidas por las organizaciones sociales frente a la violencia contra las mujeres y la violencia feminicida	120
1.4.2	Opiniones de los actores sociales frente a la violencia feminicida	125
1.4.3	Resultados	129
	2. Condiciones del Femicidio	133
2.1	Condición social de las mujeres en el contexto sociodemográfico del país	133
2.1.1	El contexto sociodemográfico	133
2.1.2	Violencia contra las mujeres	138
2.1.3	Los homicidios de mujeres	146
2.1.4	Mortalidad general y por causas	152
2.1.5	Desarrollo humano y género	160
2.1.6	La salud de las mujeres	162
2.1.7	Las brechas de género en la educación	166
2.1.8	Trabajo y participación económica	171
2.1.9	La condición de las mujeres en el contexto hogareño	174
2.1.10	Participación política y toma de decisiones	176
2.2	Análisis legislativo de la violencia feminicida	179
2.2.1	Derechos humanos de las mujeres	182
2.2.2	Metodología	185
2.2.3	Análisis comparativo de la legislación en 10 entidades federativas	190
2.2.3.1.	Violencia Feminicida	190
	– Homicidio	190
	– Infanticidio	195
	– Aborto	196
	– Lesiones	198
2.2.3.2.	Violencia Sexual	202
	– Violación	202
	– Rapto	204
	– Estupro	205
	– Incesto	207





2.2.3.3	Violencia Familiar	208
	– Violencia Intrafamiliar	208
2.2.3.4	Violencia institucional	211
	– Discriminación	211
	– Secuestro	212
2.2.4	Análisis integral	213
2.2.4.1	Homicidio	214
2.2.4.2	Infanticidio	217
2.2.4.3	Lesiones y aborto. Delitos contra la integridad corporal	218
2.2.4.4	Título de delitos que protegen la vida y la integridad corporal	221
2.2.4.5	Violencia Sexual, violencia familiar, violencia institucional	221
2.2.5	Análisis General	230
2.3	Políticas gubernamentales para enfrentar la violencia contra las mujeres	231
2.3.1	Los mecanismos institucionales de género	233
2.3.1.2	La equidad de género en los objetivos rectores del desarrollo nacional	237
2.3.2	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD)	244
2.3.3	Programas relacionados con las políticas de atención a la violencia de género contra las mujeres	248
2.3.3.1	La atención institucional a la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua	249
2.3.4	La atención del Estado a la violencia intrafamiliar	256
2.3.5	Programa Nacional por una Vida Sin Violencia	260
2.3.6	Políticas Públicas para el combate de la violencia de género en diez entidades de la República Mexicana	263
	a) Baja California	263
	b) Chiapas	264
	c) Chihuahua	265
	d) Distrito Federal	266
	e) Estado de México	267
	f) Guerrero	267
	g) Morelos	268
	h) Oaxaca	268
	i) Sonora	271
	j) Veracruz	272
2.3.7	Consideraciones Finales	272
2.4	Recursos para atender la violencia contra las mujeres	274



2.4.1	Los presupuestos con enfoque de género en la Cámara de Diputados	277
2.4.2	La incidencia de organizaciones no gubernamentales en el tema del presupuesto	278
2.4.3	Las acciones en la Cámara de Diputados	279
2.4.4	Los recursos destinados a atender la violencia contra las mujeres y el feminicidio	282
2.4.5	Resultados del análisis presupuestal por entidad	285
2.4.6	Los presupuestos estatales: Una visión general	288
2.4.7	El gasto asignado para Seguridad Pública, Poder Judicial y Procuración de Justicia de las entidades estudiadas, 2004 y 2005	290
2.4.8	Gasto asignado por los estados para los institutos de las mujeres, comisiones de derechos humanos y DIF, 2004 y 2005	293
2.4.9	Conclusiones	301
3.	<i>Geografía de la violencia feminicida</i>	305
3.1	Homicidios dolosos de mujeres en las 10 entidades federativas de estudio	306
3.2	La violencia de género contra las mujeres	307
3.3	Recuento histórico de la violencia feminicida	307
3.3.1	Suicidios	308
3.3.2	Mortalidad materna	308
3.3.3	Muertes por cáncer cérvico-uterino y mamario	309
3.4	Índices y grado de desarrollo	310
3.5	Delitos relacionados con la violencia contra las mujeres	310
3.6	Conclusiones	311
Mapa 1.	Homicidios dolosos de mujeres reportados por las Procuradurías Generales de Justicia Estatales en las 10 entidades federativas de estudio, 2004	313
Mapa 2.	Porcentaje de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia por entidad federativa, 2002	315
Mapa 3.	Porcentaje de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia de pareja por entidad federativa, 2002	317
Mapa 4.	Porcentaje de mujeres que sufrieron algún tipo de violencia de pareja actual por entidad federativa, 2002	319
Mapa 5.	Tasa de homicidios de mujeres por entidad federativa, 1980321	
Mapa 6.	Tasa de homicidios de mujeres por entidad federativa, 1990323	





Mapa 7.	Tasa de homicidios de mujeres por entidad federativa, 2000	325
Mapa 8.	Tasa de homicidios de mujeres por entidad federativa, 2002	327
Mapa 9.	Tasa de homicidios de mujeres por entidad federativa, 2004	329
Mapa 10.	Tasa de homicidios de mujeres de 0 a 14 años por entidad federativa, 2004	331
Mapa 11.	Tasa de homicidios de mujeres de 15 a 59 años por entidad federativa, 2004	333
Mapa 12.	Tasa de homicidios de mujeres de 60 años y más por entidad federativa, 2004	335
Mapa 13.	Tasa de suicidios de mujeres por entidad federativa, 1980	337
Mapa 14.	Tasa de suicidios de mujeres por entidad federativa, 1990	339
Mapa 15.	Tasa de suicidios de mujeres por entidad federativa, 2000	341
Mapa 16.	Tasa de suicidios de mujeres por entidad federativa, 2004	343
Mapa 17.	Tasa de mortalidad materna por entidad federativa, 1990	345
Mapa 18.	Tasa de mortalidad materna por entidad federativa, 2000	347
Mapa 19.	Tasa de mortalidad materna por entidad federativa, 2004	349
Mapa 20.	Tasa de mortalidad de mujeres por cáncer cérvico-uterino por entidad federativa, 2004	351
Mapa 21.	Tasa de mortalidad de mujeres por cáncer de mama por entidad federativa, 2004	353
Mapa 22.	Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa, 2002	355
Mapa 23.	Índice de Desarrollo Relativo al Género por entidad federativa, 2002	357
Mapa 24.	Índice de Potenciación de Género por entidad federativa, 2002	359
Mapa 25.	Grado de desarrollo de las mujeres por entidad federativa, 2000	361
Mapa 26.	Grado de desarrollo de los hombres por entidad federativa, 2000	363
Mapa 27.	Tipificación del delito por relación de parentesco y conyugalidad en las entidades federativas de estudio	365
Mapa 28.	Emoción violenta, atenuante en el delito de homicidio en relación de parentesco y conyugalidad en las entidades federativas de estudio	367
Mapa 29.	Emoción violenta, atenuante en el delito de lesiones en las entidades de estudio	369
Mapa 30.	Tipificación del delito de violación conyugal en las entidades federativas de estudio	371
Mapa 31.	Persecución por querrela de la violación conyugal en las entidades de estudio	373
Mapa 32.	El matrimonio como cese de toda acción penal en el delito de estupro en las entidades federativas de estudio	375



Mapa 33. Clasificación del delito de incesto en las entidades federativas de estudio	377
Mapa 34. Inclusión de la violación sexual en el delito de violencia intrafamiliar en las entidades federativas de estudio	379
Mapa 35. Tipificación del delito de discriminación en las entidades de estudio	381
<i>Vías para la contribución a la vigencia de los derechos humanos de las mujeres</i>	383
4.1 Conclusiones	383
4.2 Recomendaciones	392
<i>Bibliografía</i>	413
<i>Anexo 1. Contenido del disco compacto</i>	421
<i>Índice de cuadros</i>	429
<i>Índice de tablas</i>	433
<i>Iniciativas aprobadas por la H. Cámara de Diputados: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y tipificación del feminicidio como delito de lesa humanidad</i>	I
Dictamen con Proyecto de Decreto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	III
Dictamen con proyecto de Decreto que Adiciona Diversas Disposiciones al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales	XXXIII





Índice Cuadros

Cuadro 1-A.	Homicidios dolosos de mujeres proporcionados por las procuradurías generales de los estados 1999-2005	74
Cuadro 1-B.	Procuradurías estatales. Homicidios dolosos de mujeres	76
Cuadro 1-C.	Tribunales de Justicia Estatales: homicidios de mujeres	77
Cuadro 1-D.	Tribunales de Justicia Estatales. Homicidios de Mujeres	78
Cuadro 2-A.	Población total e índice de feminidad, entidades federativas seleccionadas en la investigación sobre violencia feminicida (2004)	134
Cuadro 2-B.	Tasas brutas de natalidad y mortalidad, esperanza de vida al nacimiento y tasas de crecimiento natural y total, entidades federativas seleccionadas para la investigación sobre violencia feminicida (2004)	135
Cuadro 2-C.	Indicadores de migración, entidades federativas seleccionadas para la investigación sobre violencia feminicida, 2000 y 2004	136
Cuadro 2-D.	Porcentaje de población por grupos de edad, entidades federativas seleccionadas para la investigación sobre violencia feminicida (2000)	137
Cuadro 2-E.	Esperanza de vida al nacimiento, entidades seleccionadas para la investigación sobre violencia feminicida (2004)	138
Cuadro 2-F.	Hay quienes afirman que es justificable que en ocasiones un hombre le pegue a una mujer. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con esa afirmación?	139
Cuadro 2-G.	¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que muchas mujeres son violadas porque provocan a los hombres?	140
Cuadro 2-H.	Distribución porcentual según expresión de violencia en diferentes etapas de la vida	142
Cuadro 2-I.	Porcentaje de mujeres que alguna vez en la vida sufrieron violencia, violencia de pareja, y violencia por parte de la pareja actual, entidades federativas seleccionadas para la investigación sobre violencia feminicida (2002)	144



Cuadro 2-J.	Distribución porcentual según motivos por los cuáles piensan ellas que un hombre tendría razón para pegarle a su esposa	146
Cuadro 2-K.	Homicidios y tasas de homicidios por sexo y grupos de edad, 2004	147
Cuadro 2-L.	Tasas de homicidios femeninos por grupos de edad (2004)	148
Cuadro 2-M.	Homicidios según el lugar de ocurrencia del fallecimiento, en entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Femenicida (2004)	149
Cuadro 2-N.	Homicidios de mujeres según persona que certifica la defunción, entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Femenicida (2003)	150
Cuadro 2-O.	Homicidios de mujeres por entidad federativa de residencia habitual, según coincidencia de residencia y lugar de fallecimiento y porcentaje de defunciones de mujeres residentes en la entidad, entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Femenicida (2004)	151
Cuadro 2-P.	Homicidios de mujeres por entidad federativa de ocurrencia del fallecimiento, según coincidencia de residencia y lugar de fallecimiento y porcentaje de defunciones de mujeres residentes en la entidad, entidades seleccionadas para la Investigación Sobre Violencia Femenicida (2004)	152
Cuadro 2-Q.	Algunas causas de mortalidad, entidades federativas seleccionadas en la Investigación Sobre Violencia Femenicida, 2004	154
Cuadro 2-R.	República Mexicana: principales causas de defunción según sexo (2004)	155
Cuadro 2-S.	República Mexicana: principales causas de defunción de la población de 15 a 29 años según sexo (2004)	158
Cuadro 2-T.	Tasa de suicidios por entidad federativa y sexo (2004)	159
Cuadro 2-U.	Valor y posición relativa de las entidades federativas en relación con el índice de desarrollo humano (IDH), El Índice De Desarrollo Relativo al Género (IDG) E Índice De Potenciación de Género (IPG), 2002	161
Cuadro 2-V.	Indicadores de salud reproductiva, entidades federativas seleccionadas en la Investigación Sobre Violencia Femenicida, 2002, 2004	165





Cuadro 2-W.	Razón entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y media superior y tasa de alfabetización por edad. 1990-2003	167
Cuadro 2-X.	Indicadores de educación, entidades seleccionadas en la investigación sobre violencia feminicida (2000 y 2003)	168
Cuadro 2-Y.	Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por tamaño de localidad y sexo (2000)	169
Cuadro 2-Z.	Indicadores de participación económica femenina e ingresos, entidades federativas seleccionadas en la investigación sobre violencia feminicida, 2003, 2004	173
Cuadro 2-AA.	Distribución porcentual de la población económicamente activa ocupada según ingresos en salarios mínimos, por sexo (2004)	174
Cuadro 2-BB.	Indicadores sobre jefatura femenina, entidades seleccionadas para la investigación sobre violencia feminicida (2000)	175
Cuadro 2-CC.	Proporción de mujeres en el Legislativo en los períodos 1994-2006	177
Cuadro 2-DD.	Participación de las mujeres en escaños parlamentarios, en puestos de altos funcionarios y directivos y en puestos de profesionistas y técnicos, entidades seleccionadas en la investigación sobre violencia feminicida (2002)	179
Cuadro 2-EE.	Documentos revisados según el ámbito de acción de la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres	232
Cuadro 2-FF.	Denominación, fecha de creación y naturaleza jurídica de las dependencias estatales de la mujer en México	235
Cuadro 2-GG.	Ejes de Acción de la Comisión Especial	253
Cuadro 2-HH.	Principales acciones reportadas por el PRONAVI	258
Cuadro 2-II.	Sistema Nacional de Prevención y Atención a la Violencia	260
Cuadro 2-JJ.	Lineamientos de Intervención del Programa Nacional por una Vida Sin Violencia 2002-2006	261
Cuadro 2-KK.	Recursos aprobados en el PEF 2005 para la violencia contra las mujeres y dar seguimiento al feminicidio (millones de pesos)	283
Cuadro 2-LL.	Población por sexo de las entidades seleccionadas	289
Cuadro 2-MM.	Gasto <i>per cápita</i> para 2004 y 2005 en las entidades seleccionadas	289



Cuadro 2-NN.	Asignación presupuestal para Poder Judicial, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia, 2004 (pesos corrientes)	291
Cuadro 2-00.	Asignación presupuestal para Poder Judicial, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia, 2005 (pesos corrientes)	292
Cuadro 2-PP.	Asignación presupuestal para el Instituto de las Mujeres, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y DIF (2004) (pesos corrientes)	294
Cuadro 2-QQ.	Asignación presupuestal para el Instituto de las Mujeres, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y DIF (2005) (pesos corrientes)	294
Cuadro 2-RR.	Comparativo de recursos destinados para las mujeres y los porcentajes de violencia que viven las mujeres en cada entidad en 2005	295
Cuadro 2-SS.	Recursos destinados a cada mujer por las instituciones seleccionadas	296
Cuadro 2-TT.	Recursos asignados a programas relacionados con apoyos a las mujeres para el estado de Chihuahua (2005)	298
Cuadro 2-UU.	Programas de carácter preventivo y de atención en materia de violencia intrafamiliar y sexual a cargo de la Unidad de Atención a Víctimas del Delito del Estado de México (2004 y 2005)	299
Cuadro 2-VV.	Recursos destinados a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos para la combatir la violencia contra las mujeres en el 2005	299
Cuadro 2-XX.	Recursos asignados a proyectos relacionados con la prevención de la violencia contra las mujeres para el estado de Oaxaca (2005)	300
Cuadro 2-YY.	Recursos asignados a proyectos relacionados con la prevención de la violencia contra las mujeres para el estado de Oaxaca (2004)	300
Cuadro 2-ZZ.	Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora	301



Índice Tablas

Tabla 1.	Concentrado de notas periodísticas trabajadas en siete entidades federativas	99
Tabla 2.	Concentrado de las categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, a partir de la información enviada por siete Entidades de la República Mexicana	104
Tabla 3	Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Estado de México	110
Tabla 4	Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Oaxaca	111
Tabla 5	Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Morelos	112
Tabla 6	Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Guerrero	113
Tabla 7	Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Chiapas	114
Tabla 8	Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Chihuahua	115
Tabla 9	Categorías referentes a los móviles, causas o motivos identificados, Distrito Federal	116



*Violencia feminicida en 10 entidades
de la República Mexicana*

fue impreso en mayo del 2006 en
los talleres de Gráfico 21, México, D.F.
El tiraje constó de 2 000 ejemplares.

