



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADEMICA DE MEXICO

¿Dónde inician las leyes?
Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en el proceso de formulación de la Ley
General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Miriam Guadalupe Alejandra Torres Pacheco

Directora de Tesis
Dra. Gisela Zarembeg Lis

México, DF Junio, 2008

Agradezco el apoyo brindado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), ya que gracias a ello se pudieron realizar los estudios de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, así como la elaboración y terminación de la tesis de grado.

Agradecimientos y Dedicatoria:

A mi **mamá Gila** por sus bendiciones y por todo su apoyo incondicional que aunque lejos, siempre estuvieron presentes.

A **Lulu** por creer en mí e impulsarme a estudiar un posgrado, y por brindarme un techo en donde vivir estos dos años de estudio y diversiones.

A mi **papá Francisco** porque me ha permitido conocerlo un poco más y porque siempre estuvo en contacto e interesado en todo lo que hacía.

A **toda mi familia**: tías, tíos, primas, primos, sobrinos, sobrinas, a mi hermano **Urbi** y en especial a **Mamá Mary** y a mi **tía Olvia** que siempre me apoyaron con sus oraciones y bendiciones.

A mis amig@s **Gaby, Yensi, Cinthia, Agni** y **Luis** por su amistad

A **Eduardo Acosta** por su compañerismo y por una convivencia casi familiar

A **Gisela Zarembeg** y **Eduardo Villarreal** por sus consejos, asesoría y paciencia en todo el proceso de creación de la tesis; a mis compañeras de seminario, en especial a Angie por su apoyo y aliento en los momentos más estresantes.

A **Flérida Guzmán** por su confianza

A mis compañer@s y amig@s de maestría por su amistad y confianza, especialmente a **Pris, Margarita, Aleida, Claudia Bautista, Marianela, Héctor, Emery, Paco** y **Daniel**, quiénes siempre estuvieron alentándome a no rendirme y quiénes siempre me apoyaron cuando lo necesité.

A la señora **Beatriz** por acogerme en su familia y tratarme como a una hija más.

Resumen

Esta investigación trata sobre las relaciones e interacciones que se dieron entre los diferentes actores que se vieron involucrados en el proceso de creación e implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, principalmente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por lo tanto se utilizan conceptos como redes de política pública, relaciones intergubernamentales, co-gobierno y gobierno por jerarquías.

Para justificar la formulación de dicha ley, se presentan datos estadísticos del por qué la violencia contra las mujeres es un problema de política pública así como los costos que esto conlleva; se dan antecedentes sobre el trabajo legislativo que se ha hecho al respecto desde la legislatura LVII y que no ha sido suficiente para prevenir el problema de la violencia contra las mujeres, así como programas que el gobierno federal ha llevado a cabo con el mismo propósito.

Se mencionan las razones que llevaron a formular la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia por parte del Poder Legislativo, cómo fue que se dio el proceso legislativo de dicha ley, de igual manera se presentan los puntos que facilitaron u obstaculizaron la creación de esta política pública. En el proceso de implementación se indica la percepción que tienen los implementadores de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, igualmente se señalan los posibles obstáculos y facilidades que se pueden presentar al implementar dicha política pública.

Por último, se alude a las conclusiones generales de la investigación realizada, se presentan algunas recomendaciones de política pública y se sugieren algunas líneas de investigación a seguir a partir de la terminación de esta tesis.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. CONTEXTO GENERAL PARA LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	4
1.1 REFORMA DEL ESTADO	4
1.2 INTERACCIÓN DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE CREACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	8
1.3 RECEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	11
1.4 PODER LEGISLATIVO Y GÉNERO	16
1.4.1 <i>Contexto Internacional</i>	16
1.4.2 <i>Contexto Nacional</i>	17
1.5 PODER EJECUTIVO Y GÉNERO.....	21
1.5.1 <i>Programas ya existentes en materia de atención a violencia contra las mujeres</i>	21
1.6 LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO PROBLEMA PÚBLICO	25
1.6.1 <i>Algunas cifras de violencia en México</i>	26
1.6.2 <i>Caracterización de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>	28
1.7 COMENTARIOS FINALES AL PRIMER CAPÍTULO	29
CAPÍTULO 2. PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	31
2.1 ¿POR QUÉ UNA LEY SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES?.....	32
2.2 CÓMO FUE APROBADA LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	36
2.3 RELACIÓN ENTRE LOS ACTORES QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	39
2.4 PUNTOS QUE FACILITARON EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	45
2.5 PUNTOS QUE OBSTACULIZARON EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	51
2.6 PERCEPCIÓN QUE TIENE EL PODER LEGISLATIVO SOBRE LA RECEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	55
2.7 COMENTARIOS FINALES AL SEGUNDO CAPÍTULO	61
CAPÍTULO 3. IMPLEMENTACIÓN Y VISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO SOBRE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	63
3.1 SECRETARÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ENCARGADAS DE IMPLEMENTAR LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.....	63
3.2 CÓMO ES PERCIBIDA LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, POR PARTE DE LOS IMPLEMENTADORES.....	65
3.2.1 <i>Puntos a favor que tiene la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>	66
3.2.2 <i>Puntos en contra que tiene la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>	68
3.3 CÓMO ES RECIBIDA LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, POR PARTE DE LOS IMPLEMENTADORES.....	72

3.3.1	<i>Facilidades que pueden presentarse para implementar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>	73
3.3.2	<i>Obstáculos que pueden presentarse para implementar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>	76
3.4	INTERRELACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	81
3.5	COMENTARIOS FINALES AL TERCER CAPÍTULO	86
CAPÍTULO 4. A MANERA DE CONCLUSIÓN		88
4.1	CONCLUSIONES GENERALES	88
4.2	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	95
4.3	POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	98
ANEXO METODOLÓGICO.....		100
BIBLIOGRAFÍA.....		115

La violencia contra la mujer causa innumerables sufrimientos, daña a las familias a través de las generaciones y empobrece a las comunidades. Impide que las mujeres realicen sus potencialidades, restringe el crecimiento económico y socava el desarrollo. Cuando se trata de la violencia contra la mujer, no hay sociedades civilizadas.

Kofi Annan

Introducción

A lo largo de la historia de la humanidad, especialmente de la historia de las mujeres, éstas han sufrido entre muchos tipos de vejaciones, humillaciones, opresiones, abusos y discriminaciones, siendo ejercidas principalmente por miembros del sexo masculino. Ante esta situación, las mujeres se han organizado, utilizando diferentes formas de expresión, como movimientos y luchas a través de organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, han logrado tener el reconocimiento de que poseen derechos sociales, civiles y políticos, faltando mucho para ser reconocidas como sujetas de derecho y ser visibilizadas en la legislación, ya que ésta es creada desde el punto de vista androcéntrico.

Los movimientos sociales de mujeres en México, han conseguido hacer visible el problema de la violencia contra las mujeres, logrando que sea reconocido como un problema público que necesita atención y solución inmediata, porque no sólo menoscaba la salud de las mujeres, sino todos aquellos ámbitos en los que se relaciona, como el político, el económico, el social, el laboral, el cultural, entre otros, convirtiéndose en gasto público que el Estado tiene que cubrir.

Las razones anteriores, así como datos estadísticos que comprueban la condición actual de la violencia contra las mujeres, influyeron para trabajar en una política pública que enfrentará dicho problema que en algunos casos se ha vuelto insostenible. Esta política pública es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

En la actualidad para que una política pública resulte exitosa en un periodo de mediano a largo plazo, es necesario que participen en su formulación tanto los actores encargados de decidir que se necesita resolver un problema, como de aquellos actores encargados de llevar a cabo su implementación. El propósito de esta investigación es explicar cómo fue el

proceso de formulación de la LGAMVLV, así como determinar qué tipo de relaciones surgieron entre los diferentes actores que se vieron involucrados en el transcurso de dicho proceso, lo que llevará a determinar si se puede dar una recepción e implementación favorable de dicha ley.

Para tal empresa, se realizaron entrevistas a profundidad con aquellos actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de la LGAMVLV para determinar lo propuesto en esta investigación. Por lo tanto, se ha procedido a dividir el trabajo de investigación en cuatro capítulos. El primero de ellos aborda las condiciones que privilegiaron la formulación de la política pública en cuestión, como los antecedentes que había sobre la violencia contra las mujeres y sobre el trabajo legislativo en esta materia, realizado tanto a nivel internacional, nacional y local. Asimismo se hace referencia teórica sobre las relaciones dadas entre los actores involucrados tanto en el proceso de formulación como en el de implementación de la LGAMVLV.

En el segundo capítulo, se explica el motivo que llevó a lograr una ley en materia de violencia de género, la percepción sobre el posible recibimiento de la ley por parte de la Administración Pública Federal; Así como el establecimiento de diferentes tipos de relación entre los diversos actores que se vieron involucrados en el proceso de formulación de la LGAMVLV encargada de resolver el problema de la violencia contra las mujeres que existe y ha existido en el país.

El proceso de implementación de la LGAMVLV se revela en el tercer capítulo. En éste, se exponen aquellos puntos a favor y en contra que favorecen o impiden el posible éxito de dicho proceso. Entre las facilidades y deficiencias se encuentran los recursos tangibles e intangibles que privilegian u obstaculizan la ejecución de la LGAMVLV. De igual manera, se presentan las interrelaciones que se originaron entre los actores involucrados en la ejecución de dicha política pública.

Por último se presenta el cuarto capítulo, en el cual se exponen las conclusiones generales del análisis llevado a cabo durante la investigación realizada, las posibles propuestas de

política pública surgidas de esta investigación, así como las líneas de investigación que se puedan realizar en un futuro dado.

Capítulo 1. Contexto General para la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

En este capítulo se tratará de explicar por qué en un proceso de creación y elaboración de una Ley, programa o política pública, la relación entre los diferentes actores que participan en el momento del diseño influye en una recepción favorable por parte de los administradores públicos, para que la Ley resulte exitosa en el momento de su implementación.

Por consiguiente, se tratará de explicar cómo han sido las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo respecto a la creación y presentación de iniciativas de ley, con el paso del tiempo. Asimismo, se dará un panorama general sobre las interacciones que existen entre diversos actores, para diseñar, formular e implementar programas de política pública con el fin de resolver problemas considerados como públicos.

Otro punto que se tratará en este capítulo, es el trabajo legislativo relacionado con la equidad de género y con cuestiones relacionadas a las mujeres, tanto a nivel internacional como nacional, lo anterior con el objetivo de tener algunos antecedentes sobre el trabajo legislativo que se ha hecho en materia de género. Asimismo, se abordarán aquellos programas públicos en materia de violencia de género que el Poder Ejecutivo está llevando a cabo en esta cuestión con la finalidad de plasmar referentes históricos sobre el trabajo que ha estado realizando el Gobierno Federal.

Un apartado muy importante en este capítulo, es el planteamiento de la violencia contra las mujeres como un problema público, para lo cual se mencionan algunas cifras de violencia en México. Por último se describe de manera breve, la LGAMVLV.

1.1 Reforma del Estado

En el proceso de creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV, los principales actores que participaron fueron el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. El primero contribuye con el proceso político y el segundo con la visión de administración pública; por lo tanto, antes de explicar cómo se dio esta relación, sería interesante saber cómo ha sido la

relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a través del tiempo y determinar cómo esta interrelación influye en que la implementación de dicha ley sea eficiente o ineficiente al llevar a cabo su aplicación.

En el siguiente apartado, se dará cuenta de la relación que ha existido entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, desde que se promulgara la Carta Magna en 1917, así como algunos resultados que se han generado a partir de esta relación.

Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: Antecedentes

El Congreso de la Unión después de la Revolución Mexicana, demostró ser un poder subordinado a otro poder. El Poder Legislativo estaba bajo las órdenes del Poder Ejecutivo, ya que era éste el que presentaba las iniciativas de ley y el Poder Legislativo sólo ratificaba lo que el ejecutivo proponía. A partir de 1929, se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR), considerado como el partido oficial, convirtiéndose en 1946 en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde su creación hasta el año 2000, el partido en el gobierno fue el PRI, por lo que el presidente de la república, no tuvo ninguna oposición en el Congreso, ya que tanto los diputados como los senadores, pertenecían a este partido. Debido a esto, todas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo eran aprobadas, ya que no existía oposición considerable de otro partido en el Congreso; en 1946 la oposición representaba el 4.1% de las curules y en 1985 la oposición había alcanzado un porcentaje de 27.8%. Para 1988 la situación cambió, alcanzando la oposición en el Congreso un porcentaje de 48% y en 1997 un porcentaje de 52.2% (Casar, 1998).

Aunque para 1997 el partido oficial ya no tiene la mayoría en el Congreso, el total de las iniciativas aprobadas son las presentadas por el Ejecutivo. Según Amparo Casar (1998), las iniciativas del Ejecutivo presentadas al congreso en el periodo de 1988 a 2000 fueron 346, de las cuales se aprobaron 339, es decir, el 98% de las iniciativas. Por parte de la Cámara de Diputados, se presentaron en el mismo periodo, 542 iniciativas y sólo se aprobaron 103 iniciativas, siendo solo el 19% del total de iniciativas presentadas¹.

¹ Para mayor referencia véase a Amparo Casar (1998).

Como podemos ver, el Congreso siempre estuvo subordinado al ejecutivo y sus intereses, ya que aunque existían otros partidos diferentes del PRI, como el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), estos nunca representaron una oposición sustancial para el Ejecutivo y las iniciativas presentadas por él. Al mismo tiempo, el ejecutivo controlaba el proceso político y electoral.

Para el año 2000, se da la transición en el gobierno, ganando las elecciones presidenciales el PAN, con Vicente Fox como candidato y no teniendo la mayoría en el Congreso. De acuerdo con Colomer (2001), hay *gobierno dividido* cuando varios partidos políticos tienen poder en diversas instituciones relevantes. En el caso de México, el partido del Presidente no tiene mayoría en el Congreso, ya que en la Legislatura LIX (2003-2006), el PAN representa el 29.6% del total de diputados, siendo la oposición la que tiene mayoría en el Legislativo con el 70.4%. Lo mismo sucede con la siguiente Legislatura, la LX, en ésta, el PAN tiene el 42% de las curules, representando la oposición el 58% del total de diputados. Así como el Presidente no tiene ni controla a la mayoría en el Congreso, tampoco controla la mayor parte de los gobiernos estatales.

Si se considera que los principales partidos que están alternando en el poder, en los diferentes estados de la República y en el Congreso de la Unión, son el PRI, el PAN y el PRD (Partido de la Revolución Democrática), entonces es muy difícil que alguno de estos partidos logre ser mayoría en el Poder Legislativo y al mismo tiempo ser representantes del Poder Ejecutivo. Lo anterior debido a las diferentes reformas electorales que se han establecido para tener un mejor control de las elecciones, así como a la pluralidad que se presenta en las votaciones por parte de los partidos políticos presentes en cada elección. Otra razón, es que estos tres partidos políticos –PRI, PAN y PRD–, son los que reciben más financiamiento, a diferencia de los partidos políticos que recientemente se han constituido, lo que puede influir en las decisiones tomadas por los electores. Pero también, y quizás la razón más importante, porque estos tres partidos conforman la mayoría de los votos de los electores en una elección, esto se debe a que cada uno de ellos tienen electores que aunque el partido este pasando por alguna crisis en el momento de la elección los elegirán como sus

representantes en los puestos de elección popular. Por lo tanto, para que estos partidos logren sacar adelante sus iniciativas propuestas tienen que formar coaliciones con otros partidos para poder obtener mayoría en el Congreso de la Unión.

Entre los partidos que han formado coaliciones, se encuentran el PRI con el PVEM (Partido Verde Ecologista de México). Otras coaliciones las han formado los partidos: PRD, PT (Partido del Trabajo) y Convergencia para la Democracia; por último, el PAN también ha formado coaliciones con otros partidos, como el PVEM y en algunos estados de la República, como en Nayarit, formó alianza con el PRD, en el año de 1999, para poder quitar al PRI del poder.

De acuerdo con Benito Nacif (1999), la principal fuerza que ha transformado el funcionamiento de las cámaras del Congreso ha sido el desarrollo de los partidos de oposición, ya que además de ser un contrapeso para el Ejecutivo, han hecho que el presidente de la República forme coaliciones con los partidos de oposición, para que estos aprueben las iniciativas del presidente y a su vez sean incluidas en las políticas las propuestas de la oposición.

Siguiendo a Colomer, en la medida en que existen poderes compartidos, es decir, cuando instituciones elegidas por separado con diferentes mayorías políticas tienen que colaborar en decisiones políticas, las negociaciones inter-institucionales pueden conducir a compromisos intermedios moderados capaces de producir alta utilidad social (Colomer, 2001).

Lo que nos lleva a las relaciones que se dan entre los diferentes actores para poder diseñar una ley o programa de política pública, donde todos los actores involucrados sean capaces de participar y contribuir con su diseño; logrando que ésta tenga una buena recepción y por lo tanto una buena aplicación por parte de los implementadores, consiguiendo que la política pública cumpla con los objetivos y metas propuestos para darle solución al problema pública que se intenta resolver.

1.2 Interacción de actores involucrados en el proceso de creación y elaboración de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Dentro del proceso de creación y elaboración de la LGAMVLV, la interacción dada en dicho proceso que se dio o se pudo haber dado entre los diferentes actores involucrados, nos explica qué tipo de relación hubo entre ellos, como por ejemplo, redes de política pública, relaciones intergubernamentales (RIG's) y de qué manera influyen estos tipos de intervenciones en la recepción de la LGAMVLV.

Debido a las diversas y complejas funciones que tiene el gobierno, así como los múltiples problemas de diversa índole que se han o se están presentando actualmente, el gobierno se ha visto en la necesidad de colaborar con otros actores. Esta colaboración se puede realizar a través de redes, que pueden ser de política pública, formal e informal, pero también puede ser a través de las RIG's.

En un primer momento, explicaré las relaciones entre los diferentes actores que se pueden dar a través de redes de políticas públicas. De acuerdo con la definición de Zabaleta, las redes de políticas públicas son un conjunto de relaciones e interacciones que se dan entre actores interdependientes dentro de una estructura definida y que tiene como propósito la formulación e implementación de políticas públicas (Zabaleta, 2006). Siguiendo esta definición, además de la interrelación que existe entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, para la formulación e implementación de políticas públicas, estos también cuentan con el apoyo, asesoría y colaboración de organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, así como de empresas del sector privado para poder solucionar problemas que son considerados como públicos, ya que por su naturaleza son cada vez más complejos y multidimensionales (Zabaleta, 2006).

Esto se da porque en muchos de los casos que se presentan como problemas públicos, son las organizaciones no gubernamentales las que se encuentran más cerca de los hechos y algunas veces son ellas las que demandan ante las autoridades la resolución de dichos problemas. Asimismo, existen diversos actores del ámbito privado, como pueden ser estudiosos y académicas, que también intervienen con la solución del problema que afecta a

gran parte de la población. Lo que demuestra que el gobierno ya no es el único sector que resuelve problemas públicos, sino que también hay otros sectores que pueden contribuir a solventarlos.

En el proceso de formulación y diseño de políticas, los expertos gubernamentales de diferentes ministerios, expertos independientes o adscritos a ONG's especializados en el tema e instituciones académicas, confrontan propuestas o analizan alguna en particular. Es decir, que si bien en esta fase es difícil abrir totalmente el proceso al público en general, al menos entre grupos expertos de diversa adscripción institucional se genera una discusión, la cual se amplía posteriormente a los congresistas, para llegar en la medida de lo posible al público (Cabrero, 1999).

En el caso del proceso de diseño, creación y aprobación de leyes, es importante la interacción que se da entre los diferentes actores de las redes de política pública, ya que estos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, contribuyen con una serie de instrumentos como son datos estadísticos, herramientas metodológicas, recursos materiales y humanos, el apoyo de otras leyes, entre muchos otros, pero más importante aún es que también contribuyen con su experiencia e ideas con el único propósito de elaborar políticas públicas que tengan como fin último solucionar problemas de índole público. Por consiguiente, el proceso de políticas requiere –para la correcta formulación e implementación de los programas públicos- de la interacción y participación de varios actores con intereses diversos y, en algunas ocasiones, divergentes (Zabaleta, 2006).

Dentro de las relaciones entre los diversos actores que se dan a través de redes, también encontramos las de tipo *formal* e *informal*. En este punto nos referiremos a las redes informales, también llamadas redes sociales. De acuerdo con Laumann, Galaskiewicz y Mariden² una red social involucra “un juego de nodos (e. g. personas, organizaciones) unidas por un juego de relaciones sociales (e. g. amigos, transferencia de fondos, cubrir miembros) de un tipo específico” (Agranoff, 2007). Asimismo, las redes involucran la institucionalización de creencias, valores, culturas y formas particulares de

² Citados en Agranoff, 2007

comportamiento. Las redes de política pública resultan de repetidos comportamientos y, consecuentemente relevan a los tomadores de decisión de tomar decisiones difíciles (Marsh, 2000; Smith, 2000). Estas instituciones y prácticas políticas nos ayudan a explicar por qué las reformas son duraderas a lo largo del tiempo, por qué algunas se pueden adaptar mejor o cuáles se pueden cambiar fácilmente porque no dan resultado (BID 2006). Al mismo tiempo, los actores sociales que participan también pueden influir en la creación y elaboración de las políticas y pueden ser determinantes en las decisiones que toman al respecto.

Por lo tanto, el crecimiento, complejidad e independencia de las redes de políticas públicas y redes interorganizacionales, provoca que la habilidad del gobierno para dirigir y controlar la política pública se debilite –aunque sigue teniendo control sobre los recursos y apoyos financieros–, lo que ha ocasionado que el gobierno se vuelva dependiente de las redes en cuanto a conseguir efectos en la implementación de las políticas públicas y la provisión de servicios públicos (Marinetti, 2003).

Hablando un poco sobre relaciones intergubernamentales o RIG's, considero que este tipo de relaciones también se dieron en el diseño y creación de la LGAMVLV, ya que siguiendo a Wright, entre los participantes de las RIG's se incluye a varios funcionarios públicos y a una muestra de ciudadanos de todos los niveles y sectores. La variedad de funcionarios abarca desde presidentes y gobernadores, pasando por legisladores y ciudadanos, hasta alcaldes y administradores de ciudades, todos ellos compartiendo y reaccionando ante un conjunto de actividades (Wright, 1997).

Resumiendo, se dice que el gobierno necesita de la colaboración de otros actores, tanto del sector público como del sector privado y del sector no gubernamental, así como de los recursos e instrumentos que estos puedan aportar para poder llevar a cabo la política pública³ y así poder solucionar los problemas públicos que existen en la población. Esta

³ Un ejemplo serían los refugios de las organizaciones no gubernamentales que existen actualmente, los recursos con los que contribuyen son de organización, infraestructura, conocimiento y experiencia.

colaboración se puede presentar a través de redes de política pública y/o a través de relaciones intergubernamentales.

1.3 Recepción e implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La recepción e implementación de la LGAMVLV por parte de las Secretarías de la Administración Pública Federal (para fines prácticos de aquí en adelante se denominarán SAPF) que la implementarán o que ya la están implementando, así como la participación de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la implementación con algunas de dichas secretarías, depende de muchos elementos tanto operativos como subjetivos, que pueden hacer más fácil o más difícil implementarla. Dentro de las relaciones que se pueden dar entre los diferentes actores que intervienen en la recepción e implementación de la LGAMVLV, se pueden presentar, al igual que en el apartado anterior, las relaciones intergubernamentales, de la misma manera que se pueden presentar relaciones entre los diferentes funcionarios de las Secretarías de Estado a través de estructuras jerárquicas ya establecidas y/o pertenecientes al mismo nivel de jerarquía.

Parte de los elementos operativos y subjetivos mencionados, son los obstáculos y facilidades que se puedan presentar o encontrar en el transcurso de la implementación de la LGAMVLV. Dentro de éstos podemos encontrar, recursos materiales, recursos humanos, infraestructura, conocimientos, ideologías, intereses, información, contexto y apoyo político, tiempo, recurso jurídico, presupuesto etiquetado asignado a cada Secretaría, entre otros.

Antes de poder explicar el proceso de *implementación* de una política pública, en este caso de la LGAMVLV, explicaremos brevemente los pasos de política pública que se realizan antes de llegar a la implementación. El primer paso es la *identificación del problema*, que es la situación que está provocando un desequilibrio en la población afectada y/o que no coincide con la situación deseada o que se considera debería ser.

El siguiente paso es la inclusión en la *agenda gubernamental*, esta se refiere al conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 2007). Una vez que los tomadores de decisiones han decidido hacer algo para resolver el problema en cuestión, el tercer paso se refiere a la formulación *de la política*, esta supone primeramente, una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, definición que los actores sociales influyen en mayor o menor medida al aportar información e ideas sobre el problema público que se intenta solucionar y, posteriormente, una formulación del programa político administrativo, es decir, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos a poner en práctica para resolver el problema en cuestión (Knoepfel, 2003; Larrue, 2003; Varone, 2003).

El proceso legislativo se da dentro de la formulación *de la política* y consiste en varias etapas con el fin último de aprobar y publicar una ley, reforma o decreto. El derecho a presentar iniciativas de ley le pertenece: 1) al Presidente de la República; 2) a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y 3) a las Legislaturas locales. Una vez presentada la iniciativa, es turnada a diferentes Comisiones Legislativas por conducto de la Mesa Directiva para su análisis y posterior dictaminación. Las Comisiones dictaminadoras se encargan de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación en las propias comisiones. El dictamen debe contener una exposición de las razones en que se funde y concluir con propuestas claras y sencillas que pueden sujetarse a votación. Los dictámenes de cada una de las comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los legisladores que las integran⁴.

Una vez elaborado el dictamen, se incluye en el orden del día para su presentación ante el Pleno de la Asamblea. Los dictámenes son sujetos a dos lecturas que se realizan ante el Pleno, durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen. Aprobado un proyecto de iniciativa de ley en la Cámara de origen, pasará su discusión a la otra. Una vez recibida por la Cámara revisora se lleva a

⁴ Proceso Legislativo. Senado de la República LX Legislatura.

cabo el mismo procedimiento realizado por la Cámara de origen de estudio, dictamen, discusión y aprobación. Por último, el Presidente de la República recibe el decreto aprobado por el Poder Legislativo, procediendo a vetarlo o promulgarlo y publicarlo en el DOF⁵.

Una vez perpetrada la *formulación de la política*, se procede a la *implementación*. Primero se va a definir qué es implementación, ya que es en este ciclo de políticas públicas donde encontraremos los posibles obstáculos o facilidades para implementar la LGAMVLV. Muy probablemente estos obstáculos o facilidades, en dado caso de que llegaran a presentarse, tienen que ver con cómo fue que realizada la *formulación de la política pública*. En esta fase, sólo se tomaría en cuenta la posible recepción y posible implementación que tendría y está teniendo la LGAMVLV, por parte de la Administración Pública Federal encargada de implementarla. Finalmente la fase de *evaluación* no se toma en cuenta, ya que la LGAMVLV aunque ya se está implementando, todavía ha transcurrido muy poco tiempo para obtener resultados evaluables.

La implementación es un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlas”. En esencia, se trata de una habilidad para “forjar eslabones” en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica. Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons, 1995).

En este ciclo de políticas puede haber dificultades en el sentido de no tener claras las metas y los objetivos que se quieren lograr, por parte de los diferentes actores encargados de llevar a cabo dicha implementación. Por un lado, los actores suelen no coincidir en sus percepciones sobre una misma situación, y por el otro, porque los actores tampoco suelen coincidir con base a qué valores y según con qué perspectivas se juzgará la situación dada

⁵ Ibidem, pag. 15

(Moro, 2005; Besse, 2005). Esto puede suceder, porque existe una diversidad de agencias, tanto de la esfera gubernamental como de la no gubernamental, cada una con una situación claramente establecida sobre su tarea organizacional e institucional, así como de sus metas y objetivos que tienen que lograr (Cabrero, 1999).

Otras limitaciones que se pueden presentar se refieren al manejo y aportación de recursos tanto materiales como humanos, de organización, de información, monetarios, etc. En este sentido, el modelo de Lipsky⁶ aborda la implementación como una fase que implica el reconocimiento de que las organizaciones tienen límites humanos y organizacionales, y de que éstos deben verse como un recurso (Parsons, 1995).

Dentro de las limitaciones que se pueden encontrar dentro de la implementación está la exclusión de actores que puede haber al asignar a los responsables formales de la ejecución de la política pública, como son: 1) los actores no designados oficialmente y que también son participantes indispensables para la implementación de dicha política, y 2) la cuestión de si las acciones prescritas tienen posibilidades de lograr el efecto deseado (O'Toole, 2003).

Para evitar las situaciones descritas en los párrafos anteriores y siguiendo a Van Meter y Van Horn, se debe insistir en que esta fase de política pública –la implementación-, no comienza hasta que las decisiones previas se hayan establecido e identificado los objetivos y las metas. Esta fase sólo tiene lugar una vez que se ha legislado en la materia y se han asignado los recursos necesarios –etiquetado presupuesto- para llevar a cabo dicha implementación (Van Meter, 2003; Van Horn, 2003).

Dentro de las relaciones entre los diferentes actores que participan en el proceso de implementación de la LGAMVLV, se pueden considerar las RIG's, ya que esta relación

⁶ Lipsky examina qué sucede en el punto donde la política se traduce a la práctica, en varias burocracias de servicios humanos como escuelas, cortes y agencias de bienestar. Él argumenta que la *implementación* de la política finalmente baja a las personas que de hecho la implementan (maestros, abogados, trabajadores sociales). Ellos son los “burócratas a nivel-calle”, y ellos ejercen una gran influencia sobre cómo es llevada la política pública. Lipsky sugiere que ellos también se deberían ver como parte de la comunidad de policy-making (Lipsky, 1980).

existe entre los diferentes niveles de gobierno, tanto el federal, el estatal y el municipal, además de que en este tipo de relaciones, se encuentran características que incluyen a las entidades gubernamentales de todos tamaños tipos y ubicaciones, se encuentran por donde quiera en los sistemas políticos y administrativos, se enfocan en cuestiones críticas de las políticas públicas, también existe un número y variedad de los funcionarios públicos que intervienen, la regularidad de los contactos entre los funcionarios y la importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios (Wright, 1997).

Asimismo, las relaciones también se pueden dar por estructuras jerárquicas ya establecidas. Respecto a este punto tomaré dos definiciones de Kooiman (2000): el co-gobierno y el gobierno jerárquico. El co-gobierno se refiere a que hay un cierto grado de igualdad en la estructura dentro de las cuales las entidades participantes se relacionan con la otra. La autonomía de aquellas entidades sigue siendo una característica importante de interacciones; el abandono de la autonomía es siempre solo parcial y contiene acuerdos, derechos y obligaciones mutuos (Kooiman, 2000). De acuerdo con lo anterior se puede decir que las SAPF, tienen un cierto grado de igualdad y mantienen un cierto grado de autonomía una de la otra. Sin embargo siempre estarán bajo las órdenes del Ejecutivo Federal.

Respecto a la definición de gobierno jerárquico, mencionada anteriormente y siguiendo a Kooiman, éste se refiere a que los derechos y obligaciones son organizados de acuerdo a las tareas y responsabilidades del jefe y del subordinado. En particular, las sanciones positivas y negativas sujetas a intervenciones que tienen un carácter altamente formalizado y son rodeados por garantías jurídicas y políticas. Los instrumentos aquí utilizados son las leyes y las políticas (Kooiman, 2000). Siguiendo esta definición, las Instituciones de la Administración Pública, cuentan con una estructura jerárquica y un marco normativo ya establecidos.

En conclusión, en el proceso de implementación de una política pública, en este caso la LGAMVLV, se pueden presentar diversos obstáculos y facilidades, que pueden ser el resultado de cómo se elaboró la formulación de dicha política pública, así como de las

diferentes restricciones y limitaciones que se puedan presentar en el transcurso de dicha implementación, como costumbres organizacionales, y al mismo tiempo por no tener claros conceptos, procedimientos, metas y objetivos que se pretenden lograr. Así se tiene que la colaboración de dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, además de otros actores sociales involucrados para producir una Ley o una política pública, que tienda a resolver problemas de índole público, resultaría mucho mejor al tratar de solucionarlos y produciría más beneficios que costos a la sociedad. Igualmente en la implementación de la LGAMVLV también pueden influir los tipos de relaciones que se dan entre los diferentes actores que están involucrados en dicha implementación.

1.4 Poder Legislativo y Género

En este apartado se abordará el trabajo legislativo que se ha hecho en materia de género por parte del Poder Legislativo. Se empezará mencionando los convenios y tratados internacionales, para después abordar el contexto nacional.

1.4.1 Contexto Internacional

Existen algunas convenciones en el ámbito internacional, sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres, que México ha firmado y ratificado, comprometiéndose a legislar en esta materia. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención de Belem Do Pará, son algunos de estos tratados internacionales de los cuales México es parte. A continuación se describirán brevemente a que se refieren cada uno.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) hacia el año de 1972, señala que los Estados que la han ratificado promulgarán leyes nacionales para prohibir la discriminación. Al mismo tiempo, hace las recomendaciones para acelerar la igualdad entre hombres y mujeres. Aunque la violencia es una forma de discriminación, en esta convención no se trata específicamente (Guerrero, 2002).

En 1992 el comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer publicó la Recomendación no. 19, donde se especificó que por discriminación debe entenderse lo siguiente: “Se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o porque la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad” (Recomendación General No. 19: la violencia contra la mujer, CEDAW/C/1992/I.1/Add.15 párrafo 6).

Otra Convención de la cual México es parte y además la ha ratificado es la Convención Belem Do Pará. Esta Convención, se creó el 9 de junio de 1994, con el fin de prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, así como proteger los derechos de las mujeres y eliminar toda aquella situación que pueda afectarlas. Esta convención exige a los estados que la han ratificado, políticas públicas que incluyan: acciones para la prevención de la violencia, servicios competentes de atención a las víctimas, servicios y leyes que garanticen la justicia, contar con sistemas de registro de los hechos denunciados y de la victimización, así como de indicadores para evaluar cambios, tendencias e impactos de las acciones públicas, asignar recursos presupuestarios suficientes, formar capacidades y sensibilidad al problema en las y los funcionarios encargados de las acciones de atención en los diversos sectores involucrados (Belem do Pará, 1994).

Las recomendaciones que se hacen a los Estados que han ratificado estas convenciones, son que éstos tendrían que hacer todo lo posible por erradicar la violencia contra las mujeres, así como investigar las causas y efectos de la violencia, se proteja a las víctimas y se permeé todo el ámbito público, para sensibilizar a todo el aparato burocrático, cubriendo también el ámbito privado. En México, tanto el Congreso de la Unión como los Congresos de los estados de la República, han trabajado en el tema de Violencia contra las mujeres, sobre todo en el ámbito familiar o doméstico, aunque todavía existen algunos estados que todavía no tienen ninguna ley en lo referente a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, como veremos en el siguiente apartado.

1.4.2 Contexto Nacional

A nivel nacional se tienen antecedentes en materia de iniciativas con perspectiva de género o que buscan el adelanto de las mujeres en las legislaturas LVII, LVIII y LIX. En la LVII legislatura el número de iniciativas relacionadas con el Derecho a una vida libre de violencia fueron tres, y todas ellas tienen el estatus de pendiente. En la siguiente legislatura, la LVIII, se propusieron dos iniciativas, que al igual que en la legislatura anterior, permanecen como pendientes y en la legislatura LIX sólo se aprobó una iniciativa de las quince que se presentaron. Dicha iniciativa, se encuentra publicada en el Diario Oficial de la Federación como LGAMVLV (García, 2007).

Las iniciativas propuestas en materia de violencia contra la mujer y que no han sido aprobadas son las siguientes⁷:

1. Ampliar el catálogo de supuestos bajo los cuales las mujeres son sujetas a los beneficios de la Ley de Asistencia Social, para incluir los casos en que éstas sean víctimas de violencia intrafamiliar, tengan hijos menores de edad y/o se encuentren de manera temporal o permanente en estado de vulnerabilidad por motivos de incapacidad física, psicológica o emocional.
2. En el caso de la violencia familiar, que el ministerio público solicite la separación del cónyuge demandado del lugar donde habita el grupo familiar, le prohíba asistir al domicilio conyugal o al lugar donde estudien o trabajen los agraviados.
3. Establecer el tipo penal de “feminicidio” así como los agravantes y sus sanciones, además de clasificar el feminicidio como delito grave. Adicionalmente se pretende establecer como delincuencia organizada la participación de tres o más personas que se organicen para realizarlo.
4. Establecer como uno de los objetivos específicos de la LGAMVLV, la promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género, procurando que ésta sea desde los primeros años de la educación básica.
5. Esta iniciativa busca que las legislaciones penales, establezcan el delito de violencia intrafamiliar, determinando como agravantes de dichas conductas la que se cometa

⁷ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007)

en perjuicio de jóvenes embarazadas, niños, niñas y adolescentes con capacidades diferentes.

6. Buscar prevenir, desalentar, prohibir y sancionar el hostigamiento sexual y responsabilizar a las instituciones públicas y privadas, de tomar medidas expresas para mantener el lugar de trabajo o estudio, libre de esta conducta.
7. Buscar que por ningún motivo se de a conocer la identidad de la víctima de delito sexual por algún medio de comunicación.
8. Pretende que la Constitución Mexicana prevenga, atienda, sancione y erradique la violencia física, psicológica, emocional o sexual, así como el abuso, explotación, discriminación, corrupción y prostitución ejercida contra grupos vulnerables, especialmente de menores, discapacitados, ancianos y mujeres.

La mayoría de las iniciativas presentadas en las tres legislaturas abarcan temas de institucionalización y promoción de la perspectiva de género. Una de las iniciativas es la presentada por la diputada María Elena Chapa Hernández del PRI, quién propone la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; la siguiente iniciativa es el Decreto por el que se crea la Comisión de Equidad de Género a fin de organizar el trabajo en la Cámara de Diputados y separar las competencias de algunas de las comisiones creadas por la Ley Orgánica del Congreso, ésta fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios; otra de las iniciativas fue presentada por la diputada Hortensia Aragón Castillo del PRD, quién propuso lo siguiente: modificar el artículo 5° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en conexión con la creación del INMUJERES; por último, la diputada Socorro Díaz Palacios, del PRD, presentó la iniciativa que pretende fortalecer los principios de igualdad de oportunidades entre los sexos para la selección y promoción de servidores públicos de confianza en su ingreso, desarrollo y permanencia de las tareas de gobierno⁸, éstas iniciativas están publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En las Legislaturas LVIII y LIX, tanto diputadas del PRI como el PRD lograron que se aprobaran y publicaran tres y cuatro iniciativas de ley respectivamente, ambos partidos lograron la aprobación de la LGAMVLV. Dentro de estas iniciativas, la diputada Angélica

⁸ Véase a Magdalena García (2007)

de la Peña Gómez presenta la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 30 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el objetivo de la iniciativa que sigue, es la creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, propuesta por la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo del PRI. En la Legislatura LIX se crea la Comisión Especial que dé seguimiento a las investigaciones de los homicidios perpetrados contra mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua⁹.

El total de iniciativas aprobadas durante las Legislaturas LVII, LVIII y LIX fueron nueve, seis de las cuales ya están descritas en los dos párrafos anteriores, las otras tres fueron iniciativas referentes a: delitos contra la salud cometidos por mujeres, derecho de todo ciudadano a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular y la iniciativa que pretende la creación de la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias como una Comisión Ordinaria del Congreso de la Unión.

Existen algunas iniciativas aprobadas pero que no han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los temas a los que se refieren éstas iniciativas son sobre el derecho a la educación, la participación política, la institucionalización y promoción de la perspectiva de género y el derecho a la seguridad social.

Con los párrafos que antecedieron, se da a conocer el panorama que existe a nivel federal en cuánto a iniciativas presentadas y aprobadas por el legislativo con perspectiva de género, siendo sólo una, las relativas a violencia contra las mujeres. A nivel de los Congresos Locales el panorama no cambia mucho, ya que, no en todos los Estados de la República existen leyes administrativas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, y son mucho menos los estados que están en armonización con la LGAMVLV.

En materia de Leyes Administrativas para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia Familiar, los Estados de la República Mexicana, a través de sus congresos locales, se han

⁹ Diario de los Debates, Órgano Oficial de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Año 1. Sesión No. 3. 2 de septiembre de 2003.

preocupado por este aspecto y desde hace más de diez años han realizado adiciones o reformas legislativas encaminadas a la tutela de este derecho particularmente en el ámbito privado (CEAMEG¹⁰, 2007). Los únicos Estados de la República Mexicana que no tienen en su legislación una ley en materia de Violencia contra las mujeres, son Aguascalientes, Chihuahua e Hidalgo. Por el contrario los estados que han presentado reformas legislativas para que sus leyes estén en armonización con la LGAMVLV¹¹, son los Estados de Chihuahua, Campeche, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Chiapas, Nuevo León, Sonora, Aguascalientes, Puebla, Quintan Roo, Morelos, Tlaxcala, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Baja California Sur, convirtiéndose en un reto muy grande, la armonización del resto de las Leyes administrativas con la LGAMVLV.

1.5 Poder Ejecutivo y Género

En este punto se describirán de manera breve aquellos programas públicos que las diferentes SAPF está llevando a cabo, en materia de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

1.5.1 Programas ya existentes en materia de atención a violencia contra las mujeres

Mucho antes de aprobarse la LGAMVLV, ya existían algunos programas que fueron llevados a cabo por diferentes dependencias del gobierno federal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Algunos de estos programas se crearon en el periodo del presidente Zedillo, en el periodo de 1994-2000, y el resto de los programas se crearon e implementaron en el sexenio de Vicente Fox, en el periodo comprendido de 2000 a 2006.

A continuación se hará una breve descripción de los programas dedicados a erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, que han estado o están en operación (CEAMEG, 2007):

- a) El primer programa que se creó en 1995 es el *Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad de 1995*. Entre sus retos prioritarios se encontraba, la educación, oportunidades y acceso de las mujeres a los servicios integrales de

¹⁰ CEAMEG (2007)

¹¹ Instituto Nacional de las Mujeres, 12 de marzo de 2008

atención a la salud, la participación social y política, el combate a la violencia, el trabajo remunerado y doméstico.

- b) Hacia 1999 se crea el *Programa Nacional contra la Violencia Familiar*. Tiene como objetivo sensibilizar a funcionarias y funcionarios públicos y al público en general sobre las dimensiones del problema de violencia, sus consecuencias negativas en las mujeres, en la familia y en el ámbito laboral.
- c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), cuenta con el *Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia*, el cual tiene la función de divulgar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la familia, desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respecto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general, el presupuesto designado a este objetivo es de 8 millones 900 mil pesos en el 2007. Además se tiene contemplado que a partir del conocimiento de los Derechos humanos se pueda prevenir la violencia.
- d) Durante el periodo comprendido de 2001 a 2006, el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD)* pretende entre otros objetivos, impulsar la creación de un sistema nacional de prevención, tratamiento, información y evaluación con enfoque de género sobre la situación de la violencia en México, en coordinación con la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en concertación con las autoridades estatales competentes, con los Poderes Judiciales federal y locales y con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales (PROEQUIDAD 2001).
- e) La SEGOB es la encargada de la *Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez*. Uno de sus principales objetivos es impulsar el cumplimiento de los componentes del derecho de acceso a la justicia: investigación y sanción a los responsables, reparación del daño, adopción de medidas que garanticen la no repetición de los hechos y garantía del derecho a saber la verdad. Las líneas de acción de esta secretaría es la Procuración y administración

de justicia, la atención a las víctimas, el fortalecimiento del tejido social y políticas con perspectiva de género. De acuerdo con el tercer informe de gobierno, se señala que las acciones realizadas se concentraron en la atención a víctimas.

- f) La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tiene como objetivos, a través del *Programa para la Atención a Mujeres y Niños víctimas de violencia doméstica*, realizar acciones y protección consular en Estados Unidos dirigidas a las mujeres y menores de edad mexicanos víctimas de violencia doméstica. El programa se crea en el 2005 y es implementado por la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. Este programa, a diferencia de 2005 que atendió 311 casos en cuatro estados de la Unión Americana, extendió su cobertura en el 2006 a la atención de 800 casos y geográficamente a todo el territorio de Estados Unidos.
- g) El *Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres* llevada a cabo por la Secretaría de Salud (SS), a través del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), tiene como finalidad enfocar los esfuerzos hacia la institucionalización, el fortalecimiento y la profesionalización de la atención a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, en los servicios de salud del país, entendida este en el marco de la NOM-190-SSA1-1999¹². Algunas de las dificultades que presenta este programa, es que a pesar de que ya está presente en todos los estados de la República, no en todos tiene el mismo nivel de desarrollo. También se reconoce que aún no queda clara la perspectiva de género y por lo tanto la violencia de género. En la implementación del programa el punto más elevado siguen siendo la atención a la violencia física y a personas violadas, debido a la necesaria intervención del ministerio público.

El CNEGySR también está a cargo de aplicar otro programa, el *Programa de Apoyo a Refugios para Mujeres, sus hijos e hijas que viven en situación de violencia extrema*. La finalidad de este programa es apoyar la consolidación de una red de refugios para la protección de víctimas de violencia familiar y agresión sexual, implementando en tres estados un programa para atención a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres en población indígena. Este programa al igual que el

¹² “Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar” y “Contribuir, desde el sector salud, a reducir la violencia familiar, sexual y contra las mujeres y su consecuente impacto en la salud especialmente en las mujeres, las niñas y los niños”

anterior, presenta algunas dificultades, como son la rotación de personal producto de los bajos salarios y de la falta de prestaciones sociales, carecen de normatividad que reglamente su funcionamiento y les falta apoyo estatal en lo referente al presupuesto.

- h) La Procuraduría General de la República (PGR), a través de la *Fiscalía especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País*, es la encargada de investigar los casos de feminicidio en el país. La fiscalía tiene, entre otras facultades, las de investigar y perseguir delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país y atraer al ámbito federal los ilícitos del orden común. Este programa se presentó a los Sistemas Automatizados de identificación de Huellas Dactilares (AFIS) como parte del programa de formación de la especialidad de Psicología y Género en la procuración de justicia, así como la elaboración de convenios con distintas instituciones y la atención de casos de alto impacto social.
- i) La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene a su cargo dos programas: 1) *Programa Hábitat, Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades* y 2) *Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres en Entidades Federativas para Implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF)*. El primer programa tiene como objetivo, fortalecer los esfuerzos de prevención y atención de la violencia en todas sus formas, con énfasis en la violencia hacia las mujeres y en el establecimiento de comunidades seguras, De acuerdo con el CEAMEG, no hay un informe que explique las acciones, logros u obstáculos en torno a la seguridad para las mujeres y sus comunidades. Los objetivos del segundo programa son, a) fortalecer la acción del Estado en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres y de su integridad social, b) prevenir, mitigar y atender los daños ocasionados por la violencia que viven las mujeres por su condición de género, a través de la generación de nuevo conocimiento sobre esta problemática y c) apoyar y elaborar propuestas de políticas públicas y/o legislativas que fomenten mejores condiciones de vida y capital social para las mujeres. El PAIMEF es el único programa federal que asigna recursos a las instancias de mujeres en las

entidades federativas para la elaboración de proyectos relacionados con la prevención, detección, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Como se ha observado, los objetivos de la mayoría de estos programas van desde capacitar a funcionarios públicos y al público en general, hasta aquellos programas que se crearon especialmente para obtener justicia y perseguir los delitos que tienen relación con feminicidios y violencia contra las mujeres en el país, pasando por la promoción de los derechos humanos de mujeres, niñas y niños, investigaciones que tienen relación con ellos, dar acceso y brindar servicios integrales de salud y participación social y política.

A pesar de que existen programas a nivel federal para prevenir la violencia contra la mujer, todavía falta mucho por realizar, ya que de acuerdo a estadísticas presentadas en apartados posteriores, la violencia contra las mujeres sigue prevaleciendo y pareciera que no fuera a reducirse o eliminarse.

1.6 La violencia contra las mujeres como problema público

Erradicar la violencia contra las mujeres, así como lograr que se legisle en esta materia, ha sido uno de los principales objetivos del movimiento de mujeres. Estos movimientos han desarrollado una amplia discusión en esta problemática, avanzando en su conceptualización y definición, situando a la violencia contra las mujeres en un contexto más bien estructural de desigualdades sociales y económicas entre mujeres y hombres (Guerrero, 2002).

La Organización de las Naciones Unidas, en su Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres, define la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada” (Naciones Unidas, 1993).

La violencia contra las mujeres se ejerce en éstas por el sólo hecho de ser mujeres, ya que es avalada por una serie de costumbres que se han desarrollado a través del tiempo. La

mayoría de ellas llegando a institucionalizarse, enraizándose y tolerándose en la sociedad en general. Estas costumbres se basan en una jerarquía de poder, donde las mujeres son subordinadas a los hombres, ejerciendo la violencia para seguir perpetuando el poder y control masculino y así someterla, tanto en el ámbito público, como en el privado. Las agresiones verbales y psicológicas, en este fluir de lo público a lo privado y viceversa, que un varón dirige a su pareja afectiva están dirigidas a aspectos relacionados con la identidad femenina y a los papeles asociados a la misma, en un intento de menoscabar sus habilidades de autodeterminación, limitar sus movimientos y controlar sus relaciones (Saucedo, 2002).

La violencia contra las mujeres es un problema que perjudica a toda la sociedad en su conjunto y en diversos ámbitos de la vida, como son el social, el político, el cultural y el económico. La violencia ocurre en los hogares, es decir, se da en las relaciones familiares, pero también se da en el ámbito laboral, en las escuelas, en las áreas de diversión, es decir, en el ámbito público. Esta puede adoptar desde formas simbólicas, actos de denigración, desprecio y agresiones de diverso orden, como el feminicidio.

Finalmente, se ha reconocido que la violencia contra las mujeres es un problema de Estado, porque pone en peligro la integridad física y mental de las víctimas, su salud y su vida. Además se considera que los actos de violencia contra las mujeres traen consigo altos costos sociales y económicos para toda la sociedad. La violencia contra las mujeres también se reconoce como un problema de salud pública (CEAMEG, 2007), por lo que su repercusión va más allá de las mujeres como víctimas directas. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) manifiesta que casi la mitad de las víctimas del sexo femenino mueren a manos de sus parejas o esposos actuales o pasados; en algunos países la proporción alcanza el 70% (OMS, 2004)¹³. Para comprender un poco mejor lo anterior, se mostrarán algunos datos sobre la violencia que prevalece en nuestro país.

1.6.1 Algunas cifras de violencia en México

Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH 2006), llevada a cabo por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES),

¹³ <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr40/es/index.html>

el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), a nivel nacional un 43.2% de las mujeres sufrieron violencia por parte de su pareja a lo largo de la última relación, la violencia familiar a la mujer, sin considerar al esposo o pareja sin incidentes se sitúa en 15.9%, la violencia en la ámbito escolar es de un 15.6% y la violencia en el ámbito laboral es de 29.9%, las mujeres que fueron agredidas en espacios comunitarios fue un 39.7%, así como las que sufrieron violencia patrimonial se sitúa en 5.78%. En general, el 67% de las mujeres de 15 años y más han sufrido violencia en cualquiera de sus formas y manifestaciones: comunitaria, familiar, patrimonial, escolar, laboral y de pareja¹⁴.

Así mismo la Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las mujeres 2003 (ENVIM, 2003) llevada a cabo por la Secretaría de Salud, refiere que 1 de cada 5 mujeres, sufre violencia por su pareja actual, 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia de pareja alguna vez en su vida y 2 de cada 3 mujeres han sufrido violencia a lo largo de su vida.

Siguiendo con la ENVIM, las cinco entidades con mayor índice de violencia de pareja actual, fueron: Quintana Roo, Tlaxcala, Coahuila, Nayarit y Oaxaca. Los Estados federativos con mayor violencia sexual fueron: Quintana Roo, Colima, Sinaloa, Campeche y Baja California, asimismo los estados con mayor porcentaje de violencia psicológica fueron Tlaxcala y Quintana Roo. En el tipo de violencia Física y violencia económica, Quintana Roo y Coahuila, registraron mayor índice. El Estado con menor índice de violencia de pareja, sexual, psicológica y física, fue Aguascalientes, al igual Morelos que reportó las cifras más bajas en cuanto a violencia económica.

De acuerdo con el Banco Mundial, los costos sanitarios de la violencia y de violaciones cometidas en el ambiente doméstico, corresponde a casi un quinto de los años de vida perdidos (ENDIREH, 2006). Al mismo tiempo, el Banco Interamericano de Desarrollo, estima que los costos de la violencia contra las mujeres oscilan entre 1.6% y 2% del Producto Interno Bruto, de los países de la región latinoamericana. Con base en estas estimaciones México estaría pagando un costo equivalente a 143 mil 868.8 millones de

¹⁴ <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/endireh/2006/default.asp?c=8546>

pesos en 2006 por las consecuencias de la violencia como incapacidades laborales por parte de las mujeres violentadas, gastos de hospitalización y atención de las consecuencias físicas (CEAMEG, 2007). Al mismo tiempo, para la Organización de las Naciones Unidas, los costos que implica la violencia, pueden ser muy elevados, ya sea en el tratamiento a las víctimas, así como en la pérdida del empleo y falta de productividad¹⁵.

Como resultado de los datos estadísticos, que nos demuestran que en México se tiene un problema de política pública del que muy probablemente la mitad de la población resulta afectada, de las recomendaciones de la CEDAW y de la Convención de Belem Do Pará, así como de la interrelación de los diferentes actores que participan en la intervención y diseño de las políticas públicas, como son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y algunos miembros de la sociedad civil, se creó la LGAMVLV.

1.6.2 Caracterización de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Después de arduas luchas de diferentes actores sociales (ONG's y feministas) y del reconocimiento de que la violencia contra las mujeres se ejerce en un contexto estructural de desigualdad social y económica, donde existe una jerarquía de poder, donde las mujeres son subordinas a los hombres, en febrero de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LGAMVLV.

La LGAMVLV contempla la participación de las diferentes SAPF, entre las que se encuentran, SEGOB, INMUJERES, SSP, SEDESOL, SEP, SS, PGR; cada una de éstas secretarías tienen atribuciones especiales de acuerdo a lo que cada una está dedicada a hacer, además de que todas éstas secretarías deben de trabajar en conjunto, para no duplicar esfuerzos ni recursos.

Esta Ley define los tipos de violencia que existen, como son la violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual, asimismo describe las modalidades de violencia, entre las que se encuentran, la violencia familiar, la violencia laboral y docente, la violencia en la

¹⁵ <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/launch/spanish/v.a.w-consequenceS-use.pdf>

comunidad, la violencia institucional y la violencia feminicida. También tiene un capítulo que se refiere a las órdenes de protección, la cual le da atribuciones al Poder Judicial para actuar y hacer efectivos dichos ordenamientos.

La principal aportación que se menciona en dicha ley es la creación de un Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que es presidido por la SEGOB, así como un Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que contemplará diferentes acciones con perspectiva de género para lograr el objetivo planteado por la LGAMVLV, que es erradicar la violencia contra las mujeres, una vez que se haya aprobado el presupuesto para su implementación.

1.7 Comentarios finales al primer capítulo

Este primer capítulo se refiere a los antecedentes y condiciones que se presentaron al momento de formular la LGAMVM. Como antecedentes, se da un panorama general sobre cómo eran las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, principalmente cuando el primero presentaba alguna iniciativa y cómo ha ido cambiando esta relación con el transcurso del tiempo. Como condiciones, se aborda el trabajo tanto legislativo como ejecutivo que se ha hecho respecto a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. De igual manera se explica, a través de cifras y estadísticas sobre violencia de género por qué la violencia contra las mujeres se considera un problema de política pública y por consiguiente, la decisión de hacer algo al respecto para solucionar dicho problema.

Uno de los apartados importantes de este capítulo, es la referencia teórica sobre las posibles relaciones que se pudieron dar entre los diferentes actores involucrados en la formulación e implementación de la política pública en cuestión y en cómo estas relaciones pueden influir en el resultado que se obtenga al llevar a cabo la implementación. Las relaciones que se pueden presentar al momento de formular y/o implementar una política pública, pueden ser por relaciones de co-gobierno, por jerarquía y/o por RIG's. Asimismo, se explican algunas fases del ciclo de políticas, entre ellas la definición de problema público, la agenda de

gobierno y la formulación de la política pública que pretende resolver el problema público. Por consiguiente, el siguiente capítulo abordará, desde la perspectiva del Poder Legislativo, como fue el proceso de formulación de la LGAMVLV.

Capítulo 2. Proceso de Formulación y Aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

En el presente capítulo se hará referencia en primer lugar, a la forma como surge la iniciativa de la LGAMVLV al interior de la LIX Legislatura¹⁶; en segundo lugar se pondrá atención a cómo se dio el proceso de formulación de la LGAMVLV tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, así como al consenso que se dio entre los actores que participaron en dicho proceso; en tercer lugar se señalan los puntos a favor y en contra que facilitaron u obstaculizaron la elaboración de dicha ley; y por último, se hará referencia a la percepción que tuvieron las legisladoras sobre la recepción de la LGAMVLV por parte del Ejecutivo Federal, quién es el encargado de llevar a cabo la implementación de dicha ley.

En México se presentaron movimientos de mujeres, siendo las demandas de dichos movimientos diversas y de diferentes ámbitos. Se han abarcado temáticas de la esfera política, la social, la económica y la cultural. Durante las últimas décadas, una de las causas más importantes del movimiento de mujeres fue la erradicación de la violencia contra las mujeres. Dando lugar a la visibilización de un problema hasta entonces velado y a la posibilidad de crear organizaciones desde la sociedad civil para pugnar por la existencia de un marco normativo al respecto. Además el movimiento amplio de mujeres ha crecido, tanto en cantidad como en capacidad, creando redes, alianzas y pactos, donde se reconoce la pluralidad, la tolerancia y el respeto entre ellas (Inmujeres-DF, 2007).

Estos movimientos han desarrollado una amplia discusión del problema de la violencia contra las mujeres, avanzando en su conceptualización y definición, situándola en un contexto más bien estructural de desigualdades sociales y económicas entre mujeres y hombres (Guerrero, 2002). En México esta situación es un poco diferente, ya que esta discusión se ha enfocado principalmente a la violencia familiar e intrafamiliar

Gracias a estos movimientos que se han hecho por diversos grupos, se logró hacer visible la violencia contra las mujeres principalmente en el ámbito privado, consiguiendo que ésta se

¹⁶ En esta legislatura surge la iniciativa de Proyecto de Ley de la LGAMVLV

incluyera en la agenda gubernamental de aquellos actores encargados de tomar las decisiones para resolver dicho problema. Respecto a esta cuestión, se ven involucrados actores del Poder Legislativo, encargados de la legislación de la política pública, en este caso la LGAMVLV, que se presenta como el marco normativo responsable de las directrices que se llevarán a cabo para resolver el problema público en cuestión. El proceso de diseño y aprobación de la LGAMVLV pasó por una serie de acontecimientos tanto positivos como negativos, que influyeron en su aprobación y promulgación.

2.1 ¿Por qué una ley sobre violencia contra las mujeres?

¿Por qué trabajar y legislar en materia de violencia contra las mujeres cuando había iniciativas de ley en otros temas como institucionalización y promoción de la perspectiva de género, en derechos humanos laborales, en derechos sexuales y reproductivos y en derechos en torno a la reproducción asistida?

La Legislatura LIX de la Cámara de Diputados estuvo caracterizada por tener diputadas federales que además de contar con experiencia y conocimientos en relación a estudios de género y de mujeres, también son consideradas feministas que forman parte del movimiento de mujeres. Esta condición influyó para que se presentaran iniciativas de ley con contenidos que hacen alusión a las demandas y necesidades de las mujeres, siendo la solución a la violencia de género una de ellas.

Considero que otra de las principales razones fue la situación de violencia contra las mujeres que ha estado sucediendo en Ciudad Juárez, Chihuahua, durante los últimos diez años, donde ha habido y sigue habiendo un gran número de mujeres asesinadas y desaparecidas. Durante este transcurso de tiempo las autoridades, tanto estatales como federales, no han podido resolver dicho problema por lo que éste sigue creciendo, presentándose casos no sólo en Ciudad Juárez, Chihuahua, sino también en otros Estados de la República Mexicana.

“Había iniciativas en todos esos terrenos que mencionaste, las iniciativas se presentaron y la de violencia, para enfrentar la violencia contra las mujeres, por el gravísimo problema

de la violencia en nuestro país contra las mujeres y de manera particular, en mi caso, porque desde hace años como parte del movimiento feministas yo he estado participando con el movimiento de Ciudad Juárez, por el tema de feminicidio allá y cuando llegué a la cámara, bueno yo tenía noticias de que no sólo había ese tipo de violencia extrema contra mujeres en Ciudad Juárez, sino que me llegaban noticias de otras partes del país” (Lagarde¹⁷, 2008).

Otra de las razones principales para legislar en materia de violencia contra las mujeres, porque de acuerdo con las legisladoras entrevistadas, las leyes sobre violencia contra las mujeres que existen, se enfocan sobre todo a la violencia intrafamiliar o doméstica, y de acuerdo con las legisladoras, la violencia contra las mujeres no sólo se da en el ámbito privado, también acontece en el ámbito público dentro de la comunidad, en el trabajo, en la escuela, en el microbus, entre otros. Igualmente, porque la violencia daña el desarrollo integral de las mujeres en diferentes aspectos de su vida como es en la salud, el trabajo, la escuela y en general en su vida personal.

“Principalmente porque la violencia menoscaba todos los demás derechos humanos, sufriendo de violencia no puede haber un desarrollo en todos los demás aspectos de la vida, como en la educación, salud, cultura, etc.” (De la Peña¹⁸, 2008).

“Precisamente porque no había, porque los derechos humanos y los diferentes ordenamientos que tenemos en materia de promoción, vigencia y ejercicio de derechos humanos, no estaba directamente, cualquier iniciativa no estaba encaminada a proteger, a garantizar y a respetar el acceso a una vida libre de violencia y por eso era muy importante para las legisladoras tener la respuesta de las mujeres víctimas de violencia en

¹⁷ Marcela Lagarde y de los Ríos, fue Diputada Federal por el PRD en la Legislatura LIX de la H. Cámara de Diputados. Actualmente es profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁸ Angélica de la Peña fue Diputada Federal del PRD en la Legislatura LIX de la H. Cámara de Diputados. Actualmente es militante de ese mismo partido.

las legisladoras, precisamente para que hubiera algo, una ley, un ordenamiento que protegiera todo tipo de violencia contra las mujeres” (Micher¹⁹, 2008).

“Las leyes en México sobre violencia, acabaron siendo leyes de violencia intrafamiliar, casi todas las que tenemos en el país son de violencia familiar, doméstica o intrafamiliar y en esas leyes se desdibujó la violencia específica contra las mujeres” (Lagarde, 2008).

El trabajo legislativo que se ha realizado durante las tres últimas legislaturas, ha sido referente a institucionalizar y promocionar la perspectiva de género. Asimismo, se presentaron ocho iniciativas en materia de violencia contra las mujeres que se encuentran en estatus de pendiente, aunque el factor más importante para sacar adelante el proyecto de ley de la LGAMVLV, fueron el amplio conocimiento sobre el tema que poseían algunas de las diputadas, por lo que era de esperarse que se pudiera dar un consenso entre los diferentes actores del legislativo en lo referente a la iniciativa de decreto de ley de la LGAMVLV, a diferencia de otros temas como derechos humanos laborales de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos y derechos sobre reproducción asistida.

“quizás... hicieron un trabajo muy eficiente, las compañeras legisladoras, explicando de qué se trataba la ley, no se tocan temas que podrían haber generado discusión o que no se llegara a acuerdos, tú los mencionaste, reproducción asistida, no se tocan temas que tienen que ver con la decisión de decidir, un aborto o no, sino, se tocan temas específicos que fueron consensuados, es decir, se dejó algún lado lo que no unía, por tratar de avanzar en algo fundamental” (López²⁰, 2008).

“Porque de igualdad ya había una iniciativa, de derechos reproductivos también hubo una iniciativa, claro que sí. O sea, no es que optamos por una o por otra. Había iniciativas en todos esos terrenos que mencionaste” (Lagarde, 2008).

¹⁹ Martha Lucía Micher fue Diputada Federal del PRD en la Legislatura LIX de la Cámara de Diputados. Actualmente es Directora General del Instituto de las Mujeres del DF.

²⁰ Senadora del PRD de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores

De los asuntos que atañen a mujeres y que pueden ser motivo de materia legislativa, la violencia contra las mujeres es de los asuntos que menos controversias pueden ocasionar entre aquellas figuras involucradas en el proceso de política pública. No así, cuestiones como derechos laborales o derechos reproductivos de las mujeres, donde personajes como empresarios y sindicatos o la iglesia, partidos político y sociedad civil de corte conservador, respectivamente, pueden influir en las decisiones que se pudieran tomar en el ámbito legislativo o en la ciudadanía.

Por último, y no sin ser una de las razones más importantes, los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado en materia de violencia contra las mujeres, como la CEDAW y la Convención de Belem Do Pará, también influyeron para legislar en materia de violencia contra las mujeres.

“Porque desde hace muchos años nuestro país suscribió acuerdos internacionales a efectos de adecuar su legislación en materia de violencia de género, entonces, origina precisamente eso... la ley viene presionada por acuerdos suscritos por el país para adecuación de la legislación” (López, 2008).

“finalmente lo logramos y fue fruto de años, de estar, mmmm, trabajando con las mujeres, legislando, haciendo foros, y documentos que incluso México ha ratificado, ha firmado” (Micher, 2008).

El 7 de febrero de 2007 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la LGAMVLV, 27 años después de que México firmó y ratificó el acuerdo de la CEDAW y 10 años después de haber hecho lo propio con la Convención de Belem do Pará²¹. Sí, como ya se ha visto en el capítulo anterior, tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, han estado trabajando para reducir un problema como lo es el de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, la LGAMVLV, cumple con la mayoría de las recomendaciones hechas en ambas convenciones.

²¹ La CEDAW y la Convención de Belem do Pará fueron firmadas por México en 1981 y en 1995, respectivamente. La Convención de Belem do Pará fue ratificada en el año de 1998 (ONU, 2003; CIDH, 2008).

En conclusión, las razones para legislar en materia de violencia contra las mujeres fueron entre otras, la presencia de mujeres feministas realizando trabajo legislativo, la violencia contra las mujeres que ha existido desde al menos diez años en Ciudad Juárez, Chihuahua, resultando en asesinatos y desapariciones de mujeres y de igual manera, la creciente ola de violencia contra las mujeres en otros Estados del país; la existencia de las leyes estatales de violencia contra las mujeres y su acotación a solo enfocarlas al ámbito privado, como el doméstico y el familiar o encausadas a la violencia sexual, dejando de lado la violencia contra las mujeres que ocurre en el ámbito público, como lo es en la comunidad, en el trabajo, en la escuela, entre otros; el tema de violencia contra las mujeres en el Poder Legislativo se prestaba para lograr que se atendiera un problema de subordinación de las mujeres y por su naturaleza, la violencia contra las mujeres posibilitaba el consenso entre todos los actores involucrados a diferencia de otros temas, como por ejemplo los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y por último, los convenios internacionales que México ha suscrito para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, fueron un instrumento muy importante para decidir legislar en esta materia.

2.2 Cómo fue aprobada la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

LGAMVLV vs. Ley General que crea el Sistema Nacional de prevención, protección, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas

La iniciativa de ley, de la LGAMVLV, fue presentada por las diputadas Diva Hadamria Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y de los Ríos y Angélica de la Peña Gómez, Presidentas de las Comisiones de Equidad y Género, Especial de Femicidios en la República Mexicana y Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, respectivamente,²² de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Esta iniciativa de ley, se presentó primero que nada para resolver el problema público (en este caso es la violencia contra las mujeres), así como para darle cumplimiento a los Convenios y Tratados Internacionales, como son la CEDAW y la Convención de Belem do Pará. Una vez recibida el proyecto de decreto de la LGAMVLV, es turnada a las Comisiones Unidas de Equidad

²² http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/gp59_a3segundo.html

de Género, de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, con opinión de la Comisión Especial de Femicidios en la República Mexicana y Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias²³.

El proyecto de decreto de la LGAMVLV presentado originalmente, contemplaba definiciones, modalidades de violencia, órdenes de protección y su observancia policiaca, un capítulo especial para la Alerta de Violencia de Género, un Consejo Nacional Asesor de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, un comité de seguimiento del Consejo y un apartado sobre delitos especiales, dentro de estos estaban los delitos contra la vida por motivos de género y los delitos contra la seguridad de las receptoras y las víctimas.

En un principio, el Senado aprobó, el 28 de abril de 2005, el Proyecto de Decreto de Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas²⁴, remitiéndola el 7 de septiembre de 2005 a la Cámara de Diputados en el expediente de la Minuta del proyecto de decreto, por lo que al igual que el proyecto de decreto de la LGAMVLV, se turnó a las Comisiones Unidas de Equidad y Género; de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos. Dichas comisiones, al dictaminar tanto el proyecto de decreto de la LGAMVLV como el proyecto de decreto de Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, llegan a las siguientes conclusiones²⁵:

1. Ambos proyectos coinciden en garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia
2. Ambos proyectos coinciden en el objetivo principal que es el de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres para asegurar el ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales

²³ Diario de los Debates, año III, no. 3, 2 de febrero de 2006. Cámara de Diputados, LIX Legislatura

²⁴ Iniciativa con proyecto de decreto presentada el 18 de noviembre de 2004 y suscrita por la Senadora Aracely Escalante Jasso y el Senador Enrique Jackson Ramírez, ambos del grupo parlamentario del PRI. En la intervención ante el Pleno de la Asamblea, intervinieron los senadores Blanca Judith Díaz Delgado (PAN), Pablo Gómez Álvarez (PRD), Amira Gricelda Gómez Tueme (PRI) y Ludivina Menchaca Castellanos (PVEM).

²⁵ Diario de los Debates, año III, no. 9, 26 de abril de 2006, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

3. Los ejes y mecanismos sobre los que giran cada uno de los proyectos no se oponen sino que resultan complementarios
4. Dictaminar la Minuta y la Iniciativa de manera conjunta con el propósito de generar un solo proyecto de Ley General, que una las dos propuestas legislativas en un ordenamiento jurídico que propenda a la atención integral del problema que representa la violencia contra las mujeres en México.
5. Así mismo, estimaron necesario eliminar de los dos proyectos de decreto, las disposiciones que por ser reiterativas de otras contenidas en diversos ordenamientos resultan innecesarias en el ordenamiento que se propone.

El proyecto de decreto que se dictaminó y aprobó en la Cámara de Diputados contempla los siguientes puntos: tipos de violencia, modalidades de violencia, órdenes de protección, un Sistema Nacional y un Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la distribución de competencias para cada una de las SAPF en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, un capítulo referente a la atención de las víctimas y otro de refugios para las víctimas, la alerta de violencia de género es parte del capítulo que se refiere a la violencia feminicida.

El proyecto de la LGAMVLV es aceptado y aprobado por la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2006, con trescientos catorce votos a favor, ninguno en contra y sin ninguna abstención, pasando al Senado para su aprobación²⁶.

Por parte de la Cámara de Senadores, una vez recibida la minuta de proyecto de la LGAMVLV, se turnó a las comisiones unidas de Equidad y Género, de Gobernación y de Estudios Legislativos, habiendo hecho el correspondiente dictamen de la minuta, se llegó a las siguientes conclusiones²⁷:

1. Los cambios realizados a la misma por la Cámara de Diputados enriquecen el contenido y el propósito de la ley que se pretende aprobar.

²⁶ Diario de los Debates, año III, no. 30, 27 de abril de 2006, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

²⁷ Gaceta Parlamentaria, no. 42, 19 de diciembre de 2006. Año 1 de ejercicio. Primer Periodo Ordinario, Cámara de Senadores

2. Las comisiones dictaminadoras se manifiestan por la necesidad de aprobar el proyecto de decreto contenido en la minuta.

El proyecto de ley de la LGAMVLV se aprobó por la Cámara de Senadores el 19 de diciembre de 2006, con 106 votos a favor y uno en contra.

2.3 Relación entre los actores que participaron en el proceso de formulación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

En el proceso de diseño, elaboración y aprobación de la LGAMVLV, estuvieron presentes una serie de sucesos que le fueron dando forma y estructura a dicha ley. En esta etapa participaron diferentes actores, tanto del legislativo, como de la sociedad civil. Por parte del legislativo, estuvieron los integrantes de las comisiones²⁸ que dictaminaron el proyecto de decreto de la LGAMVLV, quienes durante todo el proceso de diseño de la ley, negociaron, debatieron, platicaron y discutieron sobre dicho proyecto.

El punto de partida para la creación de la LGAMVLV, consistió en la contratación de dos consultoras especialistas en materia de violencia contra las mujeres, para que diseñaran un proyecto de ley al respecto, pero de acuerdo con algunas de las diputadas que participaron en dicho proyecto, no estuvieron contentas con los proyectos presentados por lo que decidieron diseñarlo ellas mismas. Al tomar esta decisión, las legisladoras realizaron una investigación diagnóstica de la violencia contra las mujeres en México²⁹ en los Estados de la República Mexicana, sirviendo de base, junto con los dos proyectos rechazados, para fundamentar el por qué de dicha ley. Asimismo, contaron con el apoyo de los gobiernos locales, de algunas organizaciones de la sociedad civil y de académicas de la UNAM.

“Nada, nada. Nosotras hicimos la ley solitas en la cámara, con el apoyo de dos equipos, tres equipos técnicos, el primero que contratamos, porque tiene que haber especialistas, no

²⁸ Comisión de Equidad y Género, de Gobernación y de Justicia y de Derechos Humanos

²⁹ Esta investigación diagnóstica de la violencia contra las mujeres en México fue propuesta por la diputada federal Marcela Lagarde, la cual consiste en un estudio para contrastar y comparar datos e información sobre violencia contra las mujeres en la República Mexicana. Al principio se pensó hacerla en todo el país, pero al final, sólo pudo realizarse en 10 Entidades Federativas. Esta investigación tuvo un presupuesto de 10 millones de pesos

nos satisfizo, pero nos dio elementos para fundamentar la necesidad de la ley” [...] “Todo el tiempo. La investigación diagnóstica la hicimos reunidas en foros en cada entidad federativa de las diez primeras, porque no nos daba para todo el país, pero ahí nos reunimos con los gobiernos, con las organizaciones civiles aportaron información, y toda esa información nos permitió fundamentar la ley” (Lagarde, 2008).

“Tuvimos, bueno, también algunas opiniones de algunas compañeras como Julia Pérez de Vereda Themis, en algún momento recibimos una propuesta de la licenciada Bárbara Botello³⁰ pero no fue esa la, dijéramos, la final” (Micher, 2008).

“Yo estuve concretamente trabajando en esta primera parte de ver que ley se podría hacer. Estuve trabajando con la Comisión de Equidad y la Comisión de Feminicidios, planteando un poco que tan viable era hacer una ley general o no, y en ese sentido yo estuve por ejemplo, asesorando si se podía, si no se podía, porque había gente que decía que no se podía” (Pérez, 2008).

En este apartado, incluyo a la Secretaría de Salud como un actor más en el proceso de diseño y elaboración de la LGAMVLV, ya que en un primer momento ésta otorgó su opinión, conocimiento y experiencia a la Cámara de Senadores, cuando dicha Cámara presentó su proyecto de Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas³¹:

“A nosotros nos pidieron opiniones, sobretudo de la primera ley y luego como que la encajonaron, ya no siguió el proceso y nadie la vio y luego salió esta otra ley, y cuando nos había... nos estaban... cuando nos estaban pidiendo las opiniones y ya la aprobaron, porque ya se acababa el periodo” (Del Río³², 2008).

³⁰ Bárbara Botello es diputada priísta de la LX Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

³¹ Aunque éste proyecto de ley no fue el que se promulgó en el Diario Oficial de la Federación, la LGAMVLV, actualmente en vigor, tiene elementos del proyecto de Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.

³² La Dra. Aurora del Río actualmente es Directora General Adjunta de Equidad y Género de la Secretaría de Salud.

Aunque en el proceso de diseño de la LGAMVLV si hubo relación con organizaciones de la sociedad civil, con la academia y en un primer momento con la Secretaría de Salud, en realidad el ejecutivo no intervino en la segunda iniciativa de ley propuesta por la Cámara de Diputados debido a que las legisladoras que presentaron la iniciativa de ley, no lo consideraron necesario y porque no había buena relación con el INMUJERES.

“había mala relación con el Instituto de las Mujeres, ese sería en último caso la instancia con la que debimos verlo, pero había pésima relación, estaban ya..., la presidenta nacional, pues si apoya este tipo de cosas, pero la verdad, no era necesario contar con el apoyo del ejecutivo, porque si el PAN estaba en el gobierno, las propias legisladoras tenían un contacto directo con estas gentes” (Micher, 2008).

“No se trabajó de manera particular con las Secretarías de la Administración Pública Federal, ya que no es una obligación que el legislativo lo haga. Además de que no hay mucho tiempo para estarse sentando con cada una de ellas. Si se hiciera así, no habría tiempo para hacer el trabajo legislativo” (De la Peña, 2008).

El hecho de que las legisladoras no trabajaran o consultaran con el Ejecutivo Federal para formular la LGAMVLV, se debe a varias razones. Una de ellas, son las posturas intereses, opiniones, ventajas o desventajas que cada uno de los actores participantes en dicha formulación, incluso de aquellos que no se ven involucrados directamente, tengan respecto de la política pública en cuestión. De igual forma, al temor de que éstos pudieran influir en la propuesta de iniciativa de ley de la LGAMVLV, obstaculizando la formulación y aprobación de dicha ley o adaptándola a sus intereses. Este temor se ve resaltado por el contexto político³³ que se estaba viviendo en ese momento, ya que la iniciativa fue presentada por legisladoras de un partido político que representa la oposición al partido político en el Gobierno Federal, siendo la oposición el PRD y el partido en el Gobierno Federal el PAN.

³³ El contexto político de ese momento, eran manifestaciones y toma del Zócalo y de la Avenida Reforma por parte de militantes del PRD debido al resultado de las elecciones federales de 2006, donde resulta ganador el PAN.

Una vez presentado el Proyecto de decreto de la LGAMVLV y turnado a las comisiones dictaminadoras, se dio un proceso de debates, negociaciones, acuerdos, pláticas, discusiones entre los diferentes integrantes de dichas comisiones, respecto a la forma y contenido de dicha ley. En esta fase, intervinieron principalmente diputadas feministas exponiendo sus puntos de vista en relación al tema de la violencia de género con fundamentos y argumentos teóricos, sobre todo de género.

“pero sobre todo intervenimos algunas diputadas para afinar aspectos de la ley muy puntuales como los que te he mencionado y que introducimos lo que nos pareció invaluable” (Lagarde, 2008).

“No, no, no lo hicimos. Fue un trabajo que hicimos realmente pocas diputadas y se sumaron, después, todos los partidos, pero lo hicimos en realidad a nivel del legislativo” (Micher, 2008).

La correlación de fuerzas que se dio al interior de la Cámara de diputados para aprobar la LGAMVLV, no sólo se dio entre algunas fracciones parlamentarias de dicha cámara, especialmente se caracterizó por el trabajo legislativo que realizaron las diputadas feministas, principalmente entre legisladoras del PRD y del PRI, entre las que se encontraban Marcela Lagarde y Diva Gastélum Bajo respectivamente.

Como ya se mencionó anteriormente, la LGAMVLV es el resultado de acuerdos políticos, negociaciones, debates y consensos entre los diferentes actores que estuvieron involucrados en el proceso de diseño y elaboración de dicha ley, principalmente entre legisladoras feministas. Estos consensos y negociaciones estuvieron antecedidos por un proceso de creación de argumentos teóricos e investigaciones sobre la violencia contra las mujeres generada en el país. Una de los principales acuerdos producto de estas discusiones fue el Femicidio, ya que en un principio estaba la propuesta de ponerlo como tipo penal, quedando finalmente como una modalidad de violencia.

“Si, se negoció quitar el feminicidio de manera penal, y se puso como una modalidad de la violencia. La negociación fue con los mismos compañeros diputados, cuando se comentaba la ley. [...]Otras cuestiones que se negociaron fueron más en términos jurídicos. Lo más relevante fue el feminicidio” (De la Peña, 2008).

“Lo que está publicado son acuerdos políticos, eso es la ley, en cada artículo, en cada renglón hay discusiones muy importantes, hay muchas cosas que no quedaron y cosas que quedaron que se enriquecieron en la discusión, otras se empobrecieron, pero no había aceptación, así son las leyes” (Lagarde, 2008).

Las relaciones que prevalecieron entre los actores involucrados en el diseño y creación de la LGAMVLV, fueron las RIG's dentro y fuera del legislativo, ya que siguiendo a Wright, entre los participantes de las RIG's se incluye a varios funcionarios públicos, gobernantes, legisladores y ciudadanos, todos ellos compartiendo, colaborando y reaccionando ante diversas actividades (Wright, 1997). La participación que existió por parte de estos actores, fue principalmente en la investigación diagnóstica que se realizó antes de presentar la iniciativa de proyecto de ley de la LGAMVLV, en donde participaron Gobernadores de varias Entidades Federativas, organizaciones de la sociedad civil, incluso hubo una propuesta de la legisladora Bárbara Botello del Estado de Guanajuato.

De acuerdo con lo anterior y con lo dicho por Martha Lucía Micher, el trabajo relativo al diseño de la LGAMVLV estuvo respaldado, por la mesa directiva de la Cámara de Diputados, por las fracciones parlamentarias presentes en la Cámara de diputados, por las comisiones respectivas, por organizaciones civiles, así como por expertas en la materia y por asesoras que las diputadas tenían a su disponibilidad.

“Si, si, tuvimos una gran cercanía con organizaciones no gubernamentales, tuvimos un gran apoyo de asesoras excelentes, Karla Michel Salas, Guadalupe Salas, Sara Lovera, Laura Enriquez, que eran asesoras nuestras, Concepción Rangel” (Micher, 2008).

En este sentido, los recursos, la infraestructura y las instalaciones que se proporcionaron fueron por parte de la mesa directiva y de la comisión de equidad y género. Aunque si hubo respaldo y apoyo por parte de las distintas fracciones parlamentarias, éste estuvo acompañado por los debates y negociaciones que se dieron entre ellos, donde una de las partes tuvo que ceder a la otra. Asimismo, una vez dictaminada y aprobada la LGAMVLV por la Cámara de Diputados, se procedió a turnarla a la Cámara de Senadores, para que estos hicieran lo propio con dicha ley.

Siguiendo a Cabrero y de acuerdo con lo anterior, diversos actores gubernamentales, no gubernamentales³⁴, así como expertos de diferentes organizaciones, estuvieron involucrados desde diferentes perspectivas y opiniones, que en algunos casos resultaron coincidentes y en otros divergentes. Por consiguiente, no se abren los espacios al público en general, pero si se hace a través de expertos y de diferentes organizaciones que emiten sus opiniones y conocimientos, ya que de alguna manera tienen estrecho contacto con la ciudadanía en general, que en la mayoría de los casos no lo tiene el gobierno.

En el proceso de formulación de la LGAMVLV estuvieron involucrados diferentes actores que intervinieron en dicho proceso. Los actores del Poder Legislativo –principalmente diputadas federales feministas-, fueron las figuras que contribuyeron de una manera esencial e importante en la creación de la LGAMVLV, esto se dio a través de la construcción de argumentos teóricos –sobre todo con perspectiva de género- y de estadísticas sobre violencia contra las mujeres obtenidas en una investigación realizada en algunos estados de la República Mexicana. De igual manera se vieron implicados actores de la sociedad civil y de la academia, siendo el Poder Ejecutivo Federal, el actor que no participó en el diseño de la política pública encargada de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, no obstante, es el actor encargado de implementarla.

³⁴ Por un lado, las aportaciones que organizaciones de la sociedad civil realizaron para el diseño y *formulación* de la LGAMVLV solamente se tiene la declarada por Julia Pérez de Vereda Themis, la cuál consistió en asesorar sobre la viabilidad de la LGAMVLV en las Entidades Federativas. En relación a otras organizaciones de la sociedad civil, ninguna de las legisladoras entrevistadas aclara en que consistieron las propuestas de dichas organizaciones, ni los nombres de académicas que participaron en el proceso de creación de la LGAMVLV. Por otro, queda la duda si estas organizaciones recibieron algún pago por el servicio prestado, y si fue así, en qué grado son imparciales respecto al trabajo que están realizando.

El hecho de que el Poder Ejecutivo Federal no haya participado en el proceso de formulación de la LGAMVLV, es un punto muy importante que hay que tomar en cuenta, porque él es el responsable de poner en práctica las políticas diseñadas por los tomadores de decisiones y siendo así, debe tener claras las metas y objetivos a alcanzar, propuestos por los diseñadores de la política pública. En este caso, y como veremos más adelante, en algunos conceptos y objetivos planteados en la LGAMVLV, existe confusión por parte de los implementadores de dicha política pública, lo cual puede ser significativo ya que el impacto que se pueda tener en la aplicación de dicha ley, resulte ser perjudicial o nulo.

Respecto a los párrafos anteriores, se puede decir que las relaciones que prevalecieron al diseñar y crear la LGAMVLV fueron las RIG's, ya que de acuerdo con William Anderson hay un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las diferentes entidades gubernamentales de todo tipo y de diferentes niveles de gobierno (Wright, 1997). Por lo tanto, hubo cierta interacción entre las diputadas feministas de las fracciones parlamentarias de las diferentes comisiones y entre legisladores de ambas Cámaras. La interacción que existió con los senadores, fue sobre todo para que se aprobara la ley en dicha Cámara. Esta interacción también se dio entre diferentes miembros de la ciudadanía, como son miembros de la sociedad civil, de gobiernos locales a través de gobernadores, miembros de la academia, asesoras y expertas en la materia. La participación de este tipo de actores, esencialmente fue en el apoyo técnico de la ley, es decir, contribuyendo con información existente sobre el tema de violencia y datos estadísticos al respecto.

Este tipo de relaciones intergubernamentales, como veremos en el capítulo 3, también se está dando en la implementación de la LGAMVLV, ya que esta ley menciona que la Federación, las Entidades Federativas y los municipios se coordinarán para dar funcionamiento al Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres

2.4 Puntos que facilitaron el proceso de formulación y aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

En el diseño de la LGAMVLV hubo factores que alimentaron las actividades propias de la formulación de dicha política. Ésta tomó la forma de una investigación detallada, tanto externa como interna, así como la de una asesoría cualitativa (Parsons, 2007). Algunos factores que contribuyeron al diseño de la política pública fueron positivos para ésta, pero al mismo tiempo hubo otros factores que resultaron contraproducentes. Dentro de los factores positivos que favorecieron la creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV se encuentran la voluntad política de los actores que participaron, como son diputadas y senadoras, recursos humanos, recursos materiales y principalmente, la experiencia y conocimiento sobre violencia contra las mujeres y sobre perspectiva de género de las diputadas que intervinieron en la hechura de dicha ley. De igual manera, las diputadas que impulsaron la iniciativa de la LGAMVLV contaron, en cierta medida, con el apoyo de los integrantes de sus partidos políticos y de la misma forma, también contaron con el apoyo de los integrantes de las comisiones encargadas de dictaminar el proyecto de decreto de la LGAMVLV, previo a los diferentes consensos y negociaciones que se presentaron en el proceso de creación de la ley.

De acuerdo con las declaraciones hechas por Angélica de la Peña y por Rosalinda López, la LGAMVLV salió adelante por la voluntad y el compromiso político que tuvieron todos los legisladores y legisladoras de la Cámara de Diputados:

“Las principales facilidades fueron la voluntad y el compromiso político de todos los diputados, porque si vas a ser diputado no es para no trabajar, se tiene que trabajar y eso fue lo que hicimos todos los diputados y todas las diputadas” (De la Peña, 2008).

“Yo creo que la facilidad mayor fue la voluntad política de todos los partidos políticos, de lograr una legislación que ponderara la corrección del problema social, en nuestro país de salud muy fuerte, yo creo que esa es la ponderación principal” (López, 2008).

Respecto al punto anterior, la voluntad y el compromiso político que se presentó durante el proceso de formulación de la LGAMVLV, fue principalmente de las diputadas federales que presentaron la iniciativa de ley y que intervinieron en dicho proceso, ya que a algunas

de ellas este problema les interesaba desde antes de ser diputadas federales. De igual manera, les preocupa el problema de violencia contra las mujeres que se está presentando en el país, especialmente en Ciudad Juárez. Parte de este compromiso y voluntad política, fueron la construcción de argumentos e investigaciones sobre el tema, que validaran sus posturas y propuestas ante posibles resistencias u oposiciones que pudieran presentarse durante el proceso de formulación de la ley.

De igual manera, los recursos tanto materiales y humanos fueron de mucho apoyo para llevar a cabo dicho proyecto. Dichos recursos estuvieron siempre disponibles para hacer el trabajo de diseñar y crear la LGAMVLV. En este sentido, tanto Martha Lucía Micher como Angélica de la Peña coinciden en las siguientes declaraciones:

“teníamos el presupuesto, la estructura y las instalaciones que nos proporcionaba el Congreso, recursos de las tres comisiones, así como dos asesoras” (De la Peña, 2008).

“un presupuesto adecuado, asesoras asignadas únicamente a eso, por supuesto, instalaciones, infraestructura, presupuesto para contratar personas” (Micher, 2008).

De acuerdo con las declaraciones anteriores de las diputadas federales Angélica de la Peña y Martha Lucía Micher, todo el proceso de diseño y creación de la LGAMVLV estuvo respaldado por una serie de recursos humanos y materiales, como son el presupuesto, infraestructura, personal asignado específicamente a dicha tarea e instalaciones. Sin embargo Marcela Lagarde no considera este respaldo como facilidades, para ella fueron logros y condiciones que se obtuvieron una vez que llegaron a ser legisladoras.

“no es que tengamos facilidades, es que fuimos construyendo a partir del hecho de ser diputadas de tener un poder real, chiquito, pero bien usado, luego, con mucha imaginación construir un presupuesto para hacer eso, la investigación diagnóstica fue pagada con un presupuesto que logré que se votara en el pleno y lo aprobaron, o sea, esas... bueno, fueron facilidades, pero no estaban, son condiciones creadas para enfrentar este problema” (Lagarde, 2008).

De alguna manera, los espacios políticos de las mujeres ganados en las Cámaras Legislativas, ha ayudado a que las mujeres que ocupan puestos de elección popular, contribuyan a que las mujeres se vuelvan visibles en la legislación mexicana y a que se les reconozca como sujetos de derecho. De esta forma, fue cómo las legisladoras que presentaron la iniciativa de la LGAMVLV, aprovecharon estos espacios creando las condiciones necesarias para sacar adelante dicha propuesta, así como para realizar propuestas legislativas de intereses propios de las feministas que reflejaran las demandas y soluciones a diversos problemas que afectan a las mujeres.

Otra “facilidad” que estuvo a favor de las diputadas, que además ayudó a construir la LGAMVLV e influir en las decisiones tomadas en la Cámara de Diputados, fue la experiencia y conocimiento que tienen dichas diputadas en materia de violencia contra las mujeres y en materia de género, esto de acuerdo con la declaración hecha por Marcela Lagarde:

“Que somos feministas y que pudimos ir con una conciencia clara de lo que queríamos y con un conocimiento de lo que pasa en México de la violencia contra las mujeres y además les demostramos que es posible investigar y saber que pasa, les demostramos datos, cantidades, condiciones, y también estuvimos aquí, a ser demostrativas, convencer, a buscar consenso, [...] si pienso que ser feministas es lo que nos ha permitido conducirnos políticamente así, y entender que teníamos que ir logrando consensos parciales para poder tener una ley aprobada por todo el mundo, pero que fuera una ley que contuviera perspectiva de género y la tiene” (Lagarde, 2008).

El conocimiento y experiencia que tienen diputadas como Marcela Lagarde, sobre las relaciones de género, la violencia de género y en general sobre los estudios de género, fue un pilar muy importante en la formulación de la iniciativa de ley y en la aprobación de la misma. De esta forma se pudieron definir conceptos como los diferentes tipos y

modalidades de violencia, por ejemplo el feminicidio³⁵, además de aclarar que la violencia contra las mujeres no sólo sucede en el ámbito privado. Al mismo tiempo, poseen una perspectiva mucho más amplia y concreta del problema a resolver; asimismo, esta experiencia y conocimiento de las diputadas feministas respaldaba el trabajo legislativo que dichas diputadas estaban realizando al respecto del tema de violencia contra las mujeres.

Las diputadas feministas que presentaron el proyecto de decreto de la LGAMVLV, estuvieron respaldadas por los partidos políticos a los que pertenecen, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados. En el caso de la Cámara de Diputados el partido político que respaldó a las diputadas que presentaron el proyecto de decreto de ley fue el PRD. Por parte de la Cámara de Senadores estuvieron a favor de la iniciativa, el senador Pablo Gómez Álvarez integrante del PRD, la senadora Ludivina Menchaca Castellanos perteneciente al PVEM y por parte del PRI, la senadora Amira Griselda Gómez Tueme.³⁶ En este mismo punto Martha Lucía Micher hace la declaración siguiente:

“Si, si tuvimos apoyo de los partidos por supuesto, como teníamos las asesoras destinadas a esto, si, si lo hicimos y además tuvimos un presupuesto para, por parte de la comisión de equidad de género, tuvimos un presupuesto por parte de la mesa directiva para contratar algunas asesoras, que nos ayudaran a esto. Si, si tuvimos apoyo” (Micher, 2008).

El apoyo de los partidos políticos a aprobar la iniciativa de ley en la segunda lectura, de acuerdo con los Diarios de Debate del Senado³⁷, fue la no devolución del dictamen del proyecto de ley a la Comisión de Equidad y Género del Senado por una petición hecha por la Presidenta de la Comisión de Equidad y Género al Presidente de la Junta de Coordinación Política³⁸ de esta Cámara, objetando el Senador Pablo Gómez Álvarez del

³⁵ 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 contra las mujeres

³⁶ Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el 14 de diciembre de 2006. Versión Estenográfica

³⁷ *Ibidem*

³⁸ En la LX Legislatura del Senado era el Senador Santiago Creel Miranda

PRD. Asimismo, el PRI a través de la Senadora Amira Griselda Gómez Tueme expuso la posición de este partido respecto al proyecto de ley de la LGAMVLV.

“[...] Esta no es una solicitud que se le esté haciendo ni a la Mesa Directiva ni al pleno del Senado, primera cosa. [...] Segundo. A la pregunta de cuál es el trámite reglamentario para devolver un dictamen que está a discusión a una comisión dictaminadora, la única respuesta que nos da el viejo reglamento que en esta parte sigue siendo vigente, es el artículo 117; que expone: Que desaprobado un proyecto se preguntará al pleno si vuelve o no todo el proyecto a la comisión, si la resolución fuera afirmativa volverá, en efecto para que lo reforme, más si fuere negativa se tendrá por desechado” (Gómez A., 2006).

“Por eso es que los legisladores del PRI, todos, hombres y mujeres, nos manifestamos por fortalecer la legislación, que tenga como objeto instrumentar mecanismos que fortalezcan la coordinación de los tres ámbitos de Gobierno para erradicar la violencia en contra de las mujeres. Cabe hacer notar que esos mecanismos que hoy se establecen en el dictamen, que hoy se somete a la consideración del Pleno, como bien lo dijo el senador Pablo Gómez aquí, se encuentran sustentados en la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer” (Gómez T., 2006)

Muy probablemente, en algún momento del proceso de formulación de la LGAMVLV, se habrá dado alguna resistencia por parte de los legisladores hombres –ya que estos representan mayoría en las Cámaras Legislativas-, por tener la tradición y la costumbre de no ver a las mujeres como sujetos de derecho, pero sobre todo, porque la legislación mexicana es y ha sido creada desde un punto de vista androcéntrico. En cuánto al aspecto político de dicho proceso, considero que la intervención de los diputados fue mucho menor que el de las legisladoras, dejándoles la mayor parte del trabajo legislativo a ellas.

Por lo ya descrito en los párrafos que anteceden a éste, si se contó con el apoyo y recursos necesarios para aprobar el proyecto de decreto de la LGAMVLV, sin embargo, como ya se mencionó estos apoyos no existían y se fueron creando y obteniendo por el cabildeo y las negociaciones realizadas por las legisladoras feministas dentro de la LIX Legislatura de la

Cámara de Diputados, quienes han hecho aportaciones teóricas sobre los estudios género y violencia contra las mujeres. Las aportaciones por parte de la sociedad civil y de algunas académicas de la UNAM, también influyó en el diseño y estructura final de la LGAMVLV.

En este proceso de diseño y creación de la LGAMVLV, también hubo compromiso y voluntad política, principalmente por las diputadas federales feministas, una vez que estuvieron convencidos, legisladores y legisladoras de ambas Cámaras, de legislar en materia de derechos humanos de las mujeres. Ambas características se dieron en un ambiente de debates, consensos, negociaciones y acuerdos políticos por parte de los actores involucrados, especialmente de las diputadas feministas que presentaron la iniciativa de ley, y de aquellos legisladores y legisladores encargados de dictaminar dicha iniciativa.

2.5 Puntos que obstaculizaron el proceso de formulación y aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

En el apartado anterior, se mencionó que el diseño de la LGAMVLV se desarrolló por una serie de factores que influyeron en él, dándole forma y estructura. Dentro de esta serie de acontecimientos, hubo elementos que facilitaron la elaboración y aprobación de la LGAMVLV, pero también existieron aspectos que la obstaculizaron. Uno de los principales obstáculos, fue la renuencia de ciertos actores que participaron en el proceso de formulación a aprobar dicha ley, otro es el desconocimiento que existe por parte de algunos legisladores sobre los convenios y tratados que México ha firmado y ratificado, así como de algunas definiciones en materia de género y de violencia:

“Pero si había varias resistencias en el tema de las medidas de protección, había para la tipificación de la violencia, los tipos de violencia, había... “ay para qué tanta”, para qué violencia económica, violencia familiar, violencia..., no es para tanto, y también por supuesto la violencia institucional, hubo resistencias para la violencia institucional y la violencia feminicida. ¡Claro que hubo resistencias!” (Micher, 2008).

“Otro de los aspectos que fueron muy discutidos fueron las órdenes de protección, ya que se supone que violentaba las garantías individuales, pero argumentamos que se trataba de

salvar la vida de las mujeres antes de que fueran asesinadas en su propia casa, por su marido, compañero o por quien fuera (De la Peña, 2008).

Las resistencias que se dieron para aprobar la LGAMVLV partieron principalmente de los senadores y senadoras panistas. Algunos de los argumentos de dichos senadores, eran respecto a que el proyecto de decreto no incluía en sus mecanismos de coordinación a dos niveles de gobierno, a la vez que se les imponían responsabilidades y atribuciones por parte de la federación viéndose afectados en su soberanía:

“Es inconstitucional que los dictaminadores funden su actuación en la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, y no creen, a su vez, un sistema de coordinación; por lo mismo es inconstitucional que las entidades no queda... que no quedan coordinadas bajo el sistema propuesto, vean vulnerada su soberanía al imponérsele responsabilidades y atribuciones por parte de la Federación” (Díaz Delgado, 2006)³⁹.

Siguiendo lo dicho por esta legisladora, al establecer el mecanismo de coordinación del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, las Entidades Federativas que no participan en esta coordinación, quedan subordinadas a las obligaciones que establece la LGAMVLV quebrantando la soberanía que cada una de ellas tiene.

Para la sesión ordinaria del 14 de diciembre de 2006, los senadores panistas manifestaron votar a favor de la LGAMVLV en lo general, pero reservando en lo particular 19 artículos de dicha ley. Los artículos que se reservaron fueron los siguientes: 1, 2, 8, 15, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37 y 42 (Díaz Delgado, 2006).

Finalmente, el 19 de diciembre de 2006, se aprobó la LGAMVLV habiendo retirado, el Partido Acción Nacional, 15 de los 19 artículos que había reservado, quedando como artículos reservados el 1º, el 22, el 26 y el 36 fracción I. Igualmente hace especial

³⁹ Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el 14 de diciembre de 2006. Versión Estenográfica

insistencia en revisar los artículos 1º, 36 fracción I y 22, los dos primeros porque consideran que violentan gravemente el sistema federal y se propician impugnaciones en contra del proyecto. Respecto al artículo 22, porque es un mecanismo que decreta estados de excepción equivalente al estado de suspensión de garantías individuales que le da facultades a la Secretaría de Gobernación para tomar medidas que en opinión del PAN sólo pueden ser decretadas por el Congreso de la Unión de acuerdo al artículo 29 constitucional (Díaz Delgado, 2006).⁴⁰

“La presidenta de la comisión de equidad y género en el senado, el día que se aprobó en el senado el PAN se había opuesto todo el tiempo a la ley, todo el tiempo en el senado, le había puesto setenta objeciones a la ley y la presidenta de la comisión la dejó a 19 aunque cuando votó, votó a favor, es una oposición pública, política hasta el último instante” (Lagarde, 2008).

“Las panistas querían hacer 18 reservas de ley, pero eso no les convenía, ya que si se regresaba a la Cámara de origen se iban a complicar más las cosas, por lo que lograron que sólo le quedaran 4 reservas de ley” (De la Peña, 2008).

Las resistencias y oposiciones que se presentaron para dictaminar y aprobar la LGAMVLV por parte de los senadores y senadoras panistas, pueden tener su origen en diferentes razones. Una de ellas es que el partido político que presenta el proyecto de ley de la LGAMVLV es el PRD, siendo éste el partido político que de alguna manera representa a la Izquierda de México, además de ser el adversario que presenta más obstáculos a las propuestas del PAN, y éste, el partido político que representa a la Derecha. Además el PAN también es conocido por ser un partido político de corte conservador, teniendo la misma postura los integrantes de sus filas. En este sentido, atribuyen que la violencia contra las mujeres sólo ocurre en el ámbito familiar y doméstico, por lo tanto, pueden excluir las otras formas de violencia mencionadas en la LGAMVLV, principalmente las que se refieren a la violencia institucional o a la violencia feminicida.

⁴⁰ Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el 19 de diciembre de 2006. Versión Estenográfica

Dentro de las razones para resistirse a aprobar el proyecto de ley de la LGAMVLV, es la negación a reconocer a las mujeres como sujetos de derecho, haciendo a las mujeres invisibles ante las leyes nuestro país, y a la concepción que tienen las panistas sobre el papel de las mujeres en la sociedad. Otra de las razones, se deben al poco conocimiento que tienen sobre la perspectiva de género y a la poca experiencia que se tiene al respecto. Finalmente, los artículos que quedaron reservados cuando se aprobó la ley en el Senado, se refieren principalmente a la alerta de violencia de género y a que sea la Secretaría de Gobernación quién presida el Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, ya que le otorga la responsabilidad de suspender garantías individuales, siendo el Congreso de la Unión el único facultado para tal fin.

En un primer momento solo se aprobó el proyecto de decreto de la LGAMVLV en una primera lectura por parte de la LIX Legislatura de la Cámara de Senadores, por lo que quedó pendiente la aprobación de la LGAMVLV para la Legislatura LX de la misma Cámara. Asimismo, las legisladoras feministas de la Cámara de Diputados que habían impulsado la iniciativa de dicha ley ya no lo eran más, ahora sólo son feministas, por lo que acudieron como integrantes de la sociedad civil a cabildear y convencer a los integrantes de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores para que aprobaran la LGAMVLV.

“Si hubo oposición por parte de las senadoras panistas, por lo que sólo se logró que se aprobara una primera lectura. Eso preocupaba en especial manera, ya que la legislatura en el senado estaba por terminar, aunque no fue problema por que decidimos trabajar con la siguiente legislatura, consiguiendo que se aprobara en una segunda lectura y aprobándola en el senado, solo con un voto en contra. Este voto en contra, de un senador panista, fue porque según eso se violentaba el art. 29 de la Constitución.” (De la Peña, 2008).

Dentro de los obstáculos existentes en el proceso de diseño, elaboración y aprobación de dicha ley, se presentaron desacuerdos e inconformidades sobre si se violentaban las garantías individuales de los ciudadanos en general, al declarar la Alerta de Violencia de

Género, en este mismo sentido, si se facultaba a una secretaría sobre atribuciones que solo tiene el Congreso de la Unión, y los obstáculos ya mencionados en un principio, desconocimiento sobre el tema en cuestión, sobre la perspectiva de género y sobre tratados y convenios que México ha ratificado y firmado.

Una vez llevado a cabo el proceso de diseño y creación de la política pública, con todo lo que conllevó, se promulga la LGAMVLV en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

2.6 Percepción que tiene el Poder Legislativo sobre la recepción e implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La percepción que tienen los legisladores sobre lo que tiene que hacer el Poder Ejecutivo Federal cuando se aprueba una ley, por un lado es aceptarla, publicarla en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y hacer el respectivo reglamento en el plazo establecido, para después proceder a su implementación; por otro lado, puede proceder al veto presidencial⁴¹, lo que implicaría el rechazo hacia la ley aprobada por la asamblea legislativa y volver a empezar de nuevo.

“Finalmente el ejecutivo, pues tenía una ley súper apoyada, era... bueno tenía dos opciones como siempre le pasa al ejecutivo con las leyes, o no aprobarla y no publicarla y que volviéramos a empezar, o publicarla y asumir las responsabilidades que le tocan” (Lagarde, 2008).

Una de las condiciones que favoreció para que se promulgara la LGAMVLV, fue el apoyo que tuvo ésta por parte del PRD, así como de varias legisladoras feministas. Al mismo tiempo, el contexto político por el que atravesó el PAN después de las elecciones federales de 2006, ayudó a la aprobación de dicha ley, ya que al PAN no le convenía rechazar una ley

⁴¹ El veto presidencial es un instrumento de “defensa” y moderación de los poderes ejecutivos frente a las decisiones de las asambleas legislativas. Cuando una democracia es plural, el veto juega un papel central para que opere el sistema de equilibrios entre poderes, porque otorga al presidente un arma de contrapeso frente al Congreso (Ugalde, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/35.pdf> (27 de mayo de 2008).

con un amplio trabajo legislativo detrás de ella. Además de que no podía negar que existen casos de violencia contra las mujeres graves en el país.

“que Felipe Calderón venía con una gran carga de, de duda en cuánto a su dichoso triunfo que nunca fue, era muy rudo para Acción Nacional, además de toda la falta de confiabilidad en las elecciones, a tres meses de haber tenido el zafarrancho que tuvimos en la cámara de diputados, donde no entra y si entra y no toma protesta y si toma protesta, pues a escasos dos meses era muy riesgoso para Acción Nacional salir en el Senado a decir “no, pero la ley esto no, las mujeres víctimas tampoco, feminicidios no existe”, era, era demasiado” (Micher, 2008).

“ y me parece que no fue ninguna concesión de Calderón, estaba obligado por el enorme respaldo que tuvo la ley y por la urgencia grave de entrarle a las cifras que empezamos a conocer ahora de violencia y los casos de violencia permanentes en México que ya no pueden ser ocultados [...] afortunadamente hay movimiento civil organizado, que en todas partes emerge planteando alternativas y soluciones, ese es el cuadro político, me parece, que urgió a Calderón más que la exigencia hasta el final del grupo parlamentario del PRD en la negociación directa en los Pinos para que el presidente de la república publicara la ley” (Lagarde, 2008).

La decisión del Presidente de la República de publicar o no la LGAMVMV en el Diario Oficial de la Federación, por un lado, se vio influida por la duda que persistió sobre si las elecciones federales llevadas a cabo en 2006 fueron o no legítimas; por otro lado, debido a la correlación de fuerzas políticas que se presentaron en ese momento, es decir, al movimiento organizado por Andrés Manuel López Obrador, que estuvo integrado por partidos políticos e integrantes de la sociedad civil, representados por la Convención Nacional Democrática. Desde esta perspectiva, la racionalidad política del Ejecutivo Federal se ve rodeada de aquellas decisiones que sirvan a sus intereses en el transcurso de su gobierno y de aquellas otras decisiones que se ven afectadas por el proceder de otros actores. En este sentido, el Ejecutivo Federal al promulgar la LGAMVLV, está queriendo

obtener el reconocimiento de su legitimidad, por aquellos actores que lo desconocen como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al punto anterior, dentro de los actores que afectaron la decisión del Ejecutivo Federal a publicar la LGAMVLV, se encuentran principalmente partidos políticos, demostrando la importancia que tienen las interacciones y relaciones entre diferentes sectores y actores de la sociedad para influir en una determinada política pública, ya sea a través de redes de política pública o a través de relaciones intergubernamentales.

Por último, otro factor que pudo influir en la decisión del Presidente de la República, es el problema de feminicidios que ha persistido en Ciudad Juárez durante mucho tiempo, estando este suceso en la mira de organismos no gubernamentales, de los medios masivos de comunicación, de movimiento de mujeres y feministas, todos éstos, tanto nacionales como internacionales, así como de estudiosos académicos.

El Ejecutivo Federal decide aceptar y promulgar la LGAMVLV, aún cuando el Poder Ejecutivo Federal, no participó en el proceso de formulación de dicha ley, por lo que de acuerdo con algunas legisladoras, una vez aceptada y publicada en el DOF al Presidente de la República no le queda otra cosa que proceder y trabajar en su implementación, ya que así lo establece el marco normativo que rige actualmente al país.

“El ejecutivo tiene que implementarla porque así lo dice la ley” (De la Peña, 2008).

“Bueno, ya está publicada yo creo que quizá en donde habrá cualquier cuestionamiento de cualquier ejecutivo tanto federal o estatal, cuando se de en todos los estados, es el aspecto presupuestal, entonces, siempre es un tire y afloja, cualquier ley, el impacto presupuestario es casi prioridad del ejecutivo, de los ejecutivos, entonces, ahí es donde se nota un poco de tirantez” (López, 2008).

De acuerdo con las legisladoras, una vez aprobada una ley y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal no tiene otra opción, más que empezar a implementar

este tipo de política pública. Sin embargo, tiene que haber ciertas condiciones para llevar a cabo dicha implementación. Una de esas condiciones, es el presupuesto destinado para ese propósito. Otra, es el estado o condición de la infraestructura y de aquellos recursos, entre otros personal capacitado, necesarios para la ejecución de la LGAMVLV. El apoyo político con el que cuente el ejecutivo federal para llevar a cabo la política, puede ser otro factor importante. Por último y relacionado con el punto anterior, la relación que se haya dado entre los diseñadores e implementadores de la política pública también es uno de los factores importantes para llevar a cabo la implementación, resultando, en este caso nula porque no hubo ninguna participación por parte del Ejecutivo Federal en ninguna de las etapas del proceso de formulación de la LGAMVLV. La armonización entre los tres niveles de gobierno, es otro factor esencial para llevar a cabo dicha implementación.

Otra percepción que se tiene sobre la implementación de la LGAMVLV que está realizando el Poder Ejecutivo para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, por un lado, es que sólo está haciendo lo mínimo necesario, con poco compromiso, ya que dejaron toda la responsabilidad al INMUJERES, siendo esta institución poco favorecedora para llevar a cabo el compromiso que adquirió el gobierno federal.

“Ahora, ¿cómo la han asumido? Con tibieza, con poco compromiso, más bien con un bajo perfil, [...] han dejado al Instituto Nacional que es de bajo perfil, de muy bajo, no es un, no es una instancia empoderada, le han dejado la responsabilidad de impulsar, bueno la instalación del sistema, la aprobación del programa nacional y otras urgencias, la elaboración de un diagnóstico, la elaboración de un banco nacional de datos sobre delitos violentos contra mujeres, todo eso quedó en los transitorios, y pues le han dejado al instituto que promueva como pueda eso” (Lagarde, 2008).

Como ya se comentó en párrafos anteriores, la decisión del Ejecutivo Federal de publicar la LGAMVLV tuvo su origen en varias razones, por lo tanto, ahora tiene la obligación de llevar a cabo la implementación de dicha ley. Ésta, sin embargo, está cayendo totalmente bajo la responsabilidad del INMUJERES, quién está realizando las coordinaciones del

Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, esto a pesar de que la Secretaría encargada de presidir el Sistema Nacional es la SEGOB.

El hecho de que sea el INMUJERES el instituto que se está haciendo cargo de dar funcionamiento y establecer las directrices que plantea la LGAMVLV, se debe principalmente a dos razones: 1) Las SAPF no están totalmente capacitadas, preparadas o convencidas para llevar a cabo dichas directrices; 2) no existe un proceso sólido de transversalización de la perspectiva de género que permeé toda la estructura del Gobierno Federal y 3) el motivo de que esto suceda, puede tener su origen en cómo fue formulada y diseñada la ley, y como se ha venido señalando a lo largo de este capítulo, de igual manera se advertirá en el capítulo 3, las diferentes Secretarías que son parte del Ejecutivo Federal, no participaron en el proceso de formulación de la LGAMVLV. Y considerando que para que una política pública tenga éxito en su implementación, es necesario que, aquellos que son los responsables del proceso de implementación de la política pública, participen también en el proceso de formulación de la misma.

Por otro lado, con un doble discurso al respecto, ya que por una parte, Felipe Calderón⁴² dice que va a ir con todo contra la violencia contra las mujeres y por otra, no acepta la responsabilidad que tuvo El Ejército Mexicano tras la muerte de Ernestina Ascencio Rosario⁴³, argumentando que murió de anemia y de males gastrointestinales.

“ pero al mismo tiempo sucedió el caso de Ernestina Ascencio, el presidente intervino de una manera nefasta, como si fuera un ministerio público, él no tiene funciones para eso y decretó desde la presidencia de qué había muerto esta mujer, [...] bueno, es muy contradictorio que por una lado aprueba la ley, por eso decía yo, no le quedó de otra

⁴² Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el periodo comprendido del año 2006 al 2011.

⁴³ Indígena náhuatl de 73 años de edad, que murió después de haber sido abusada sexualmente por varios elementos del 63 Batallón de Infantería de la 27 zona militar de Lencero, Veracruz, el 25 de febrero de 2008. Los pinos logró que no se realizara la investigación correspondiente al suceso, argumentando que la víctima había muerto por “anemia” y males “gastrointestinales”, lo que confirmaron la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Secretaría de la Defensa Nacional lo tomó como si fuera una ofensa institucional, por último Felipe Calderón, dictó la “línea” que debían seguir sus voceros, entre ellos el INMUJERES (Proceso, 2008)

porque venía con mucho apoyo la ley, pero al mismo tiempo, muestra su particular enfoque sobre estos temas tan terribles, pero me parece que intervino precisamente para defender a los soldados y...[...] el presidente intervino defendiendo al ejército y no haciendo que corra un proceso de investigación que es el objetivo científico puntual como dice la ley, para saber que pasó, y ahí hubo cambios de dictámenes, hubo cambios de peritaje, hubo un dictamen [...] en fin, esos casos emblemáticos⁴⁴ han pasado después de que se aprobó la ley, lo digo para contrastar, el mismo presidente, el mismo gobierno, en unos casos actúa así, al mismo tiempo que aprobó la ley, al mismo tiempo que tiene que impulsar que esta ley funcione, es su obligación, entonces lo hace lo más bajito que se pueda, lo más suave para no chocar demasiadas cosas” (Lagarde, 2008).

Lo que sucedió alrededor del caso de la indígena Ernestina Ascensio Rosario, deja claro cuál es la prioridad del Gobierno Federal hasta este momento, combatir al crimen organizado. Por consiguiente, está dando todo su apoyo tanto a las fuerzas policiales como a las fuerzas armadas para lograr este objetivo. De igual manera, se confirma lo que ya se mencionaba en apartados anteriores, las mujeres siguen sin ser sujetos de derecho y siguen siendo invisibles para las leyes mexicanas, especialmente para aquel grupo de mujeres más vulnerable que hay entre las mujeres, las mujeres indígenas.

Hubo muchos factores que influyeron para que se promulgara la LGAMVLV, entre ellos está, el contexto político que existió después de las elecciones federales de 2006, que como ya se mencionaba, había mucha duda respecto a quién fue el ganador de dicha elección. La presión por parte de organismos y movimientos civiles organizados, el trabajo realizado por las legisladoras, que a su vez tuvieron el apoyo de sus compañeros de partidos, no sin antes haber realizado una gran labor de convencimiento de por qué era importante legislar sobre este tema.

Una vez promulgada la ley, el ejecutivo procede a publicar el reglamento para empezar a implementarla y a trabajar al respecto, aun con condiciones que no son las más adecuadas para realizar dicho trabajo y más aún, cuando gran parte de esta situación se debe al diseño

⁴⁴ Periodistas triquis asesinadas en Oaxaca y el caso Ernestina Ascensio en Veracruz

mismo de la ley, dejando esta responsabilidad al INMUJERES y asumiéndola con un doble discurso, ya que por un lado, dice que va a dar todo el apoyo posible para eliminar la violencia contra las mujeres y por otro, muestra cuál es su prioridad ante hechos que innegablemente son casos de violencia contra las mujeres, que han acontecido en varios Estados de la República Mexicana.

2.7 Comentarios finales al segundo capítulo

La violencia contra las mujeres ocurrida en Ciudad Juárez, Chihuahua y en otros Estados del país; la influencia de mujeres feministas dentro de la Cámara de Diputados; la prevalencia de leyes administrativas en materia violencia contra las mujeres, la exclusividad de estas leyes a enfocar la violencia de género sólo al ámbito privado, así como la negativa a reconocer a las mujeres como sujetos de derecho, y la posible negociación, concertación y aprobación por parte de actores del Poder Legislativo en este tipo de temas, fueron las razones principales para legislar en materia de violencia contra las mujeres.

Los actores involucrados en el proceso de formulación y diseño de la LGAMVLV fueron principalmente legisladoras de la Cámara de Diputados; participando solamente en la aprobación de dicha ley los legisladores y legisladoras de la Cámara de Senadores. Otros actores que se vieron involucrados fueron algunos integrantes de organizaciones de la sociedad civil, como Julia Pérez de Vereda Themis y algunas académicas. El Ejecutivo Federal, actor que tiene la responsabilidad de implementar la LGAMVLV, fue el único que no participó en dicha formulación, debido a razones, entre las que se encuentra, el ambiente político que había en ese momento y el temor por parte de las legisladoras a que se presentaran resistencias que evitaran sacar adelante la ley, entre otras razones, porque ellas pertenecen a un partido político que es parte importante de la oposición al partido político en el Gobierno Federal

Respecto a la percepción que se tiene por parte del legislativo de la recepción e implementación de la LGAMVLV, se refiere a la obligación que tiene el Ejecutivo para ejecutar dicha política pública, ya que al publicarla se comprometió a hacerlo, además de

que así lo establece la ley. Pero en este sentido, las legisladoras no reconocen las condiciones existentes en las SAPF, que pueden o no favorecer la implementación de dicha ley, además de que ellas no previnieron desde el diseño de la ley, esas condiciones que en este momento, están dificultando la consecución de metas y objetivos que la misma LGAMVLV establece. En cuanto al trabajo que ya está realizando el Ejecutivo, se tiene la percepción de que es muy insignificante y que éste, está ejecutándola utilizando un doble discurso respecto a la violencia contra las mujeres. En consecuencia, en el siguiente capítulo se analizará el punto de vista que tiene el Ejecutivo respecto de la ley.

Capítulo 3. Implementación y visión de Administración Pública del Poder Ejecutivo sobre la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Una vez identificado el problema público que se ha pretendido resolver, que en este caso es la violencia contra las mujeres; así como de tomar la decisión de incluirla en la agenda gubernamental, es decir, tener en cuenta todos los elementos que son necesarios para actuar e intervenir en la solución de la violencia contra las mujeres, se procede a la formulación de la política pública, que en este caso se refiere a la LGAMVLV, explicado en el capítulo anterior.

En este capítulo se hablará en un primero momento de las SAPF encargadas de implementar la LGAMVLV, después se abordará cómo se percibe la ley y el posible recibimiento por parte de los funcionarios de las diferentes Secretarías del Gobierno Federal encargadas de implementar la LGAMVLV. En este punto se tomarán en cuenta aquellos obstáculos y facilidades considerados por los implementadores que se pueden presentar para poder alcanzar las metas y objetivos que establece la LGAMVLV.

También se abordarán aquellos tipos de relación que se están presentando entre los diferentes implementadores de la LGAMVLV. Igualmente se tomará en cuenta la relación que existió entre los diferentes actores que participaron en la creación y elaboración de la LGAMVLV, para determinar si esta interacción influyó de alguna manera en la recepción e implementación de la LGAMVLV.

3.1 Secretarías de la Administración Pública Federal encargadas de implementar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Las SAPF facultadas para implementar la LGAMVLV, son las siguientes:

- ❖ Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- ❖ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- ❖ Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
- ❖ Secretaría de Educación Pública (SEP)
- ❖ Secretaría de Salud (SS)
- ❖ Procuraduría General de la República (PGR)

❖ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

Cada una de ellas tiene diferentes funciones, obligaciones y atribuciones para poder llevar a cabo la ejecución de la LGAMVLV y así poder alcanzar las metas y los objetivos señalados en dicha ley. Asimismo, también tienen atribuciones de forma coordinada, como es el caso del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y el programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

El Sistema Nacional, tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Dentro de las funciones de la Secretaría de Gobernación, está presidir el Sistema y declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres es la encargada de fungir como Secretaría Ejecutiva del Sistema, lo anterior de acuerdo con los artículos 42, fracción I y 48, fracción I de la LGAMVLV, respectivamente. Dentro de las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública, está integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. Al mismo tiempo, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva establecerán y operarán el sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres. La Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación Pública, tienen como funciones promover los derechos humanos de las mujeres, así como el adelanto de las mujeres, tanto en todo el proceso educativo y en todos los ámbitos de la vida. A la Secretaría de Salud le corresponde, entre otras funciones, brindar atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, así como apoyar a aquellas instituciones encargadas de efectuar investigaciones en la materia de la información pertinente que requieran; es atribución también la tiene la Procuraduría General de la República, al tener que proporcionar datos sobre el número de víctimas atendidas, otra de sus atribuciones es proporcionar a la víctima de violencia, orientación y asesoría para su atención y protección.

Como se puede notar cada una de las SAPF tiene las atribuciones que son propias de dichas instancias públicas de acuerdo a las funciones y objetivos que tienen planteados de antemano. Todas ellas, además de los Institutos Estatales de las Mujeres forman parte del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, siendo las encargadas de llevar a cabo la implementación de la LGAMVLV.

En el proceso de implementación de una política pública, los implementadores deben seguir una serie de pasos, para poder alcanzar las metas y objetivos definidos en la política pública en cuestión para poder resolver el problema o en el mejor de los casos disminuirlo. De acuerdo con Parsons, las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons, 2007).

En la ejecución de la política pública, las diferentes Secretarías Federales, se rigen por una serie de regulaciones y normas, dentro de un marco jurídico ya establecido, ya que requieren de ciertas órdenes y de la capacidad de coordinar y de controlar con base en esas normas, en una estructura jerárquica ya establecida previamente. Estas Secretarías, si cuentan con un presupuesto etiquetado para tal función, sin embargo, el control y responsabilidad está bajo la responsabilidad de una institución, el INMUJERES, ante la negativa de algunas de las Secretarías de llevar a cabo en su totalidad lo propuesto por la LGAMVLV.

3.2 Cómo es percibida la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por parte de los implementadores

A pesar de que las SAPF no participaron en el proceso de formulación de la LGAMVLV, están trabajando en ello, por lo que en los siguientes apartados se abordarán tanto los puntos positivos y negativos que se perciben de la LGAMVLV por parte de las Secretarías encargadas de la implementación de esta política pública.

3.2.1 Puntos a favor que tiene la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

En general, la LGAMVLV se percibe como un logro y un gran avance en esta materia, dentro de la legislación mexicana, donde se logran aterrizar Convenios Internacionales que México había firmado y ratificado, como son la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y la Convención de Belem Do Pará. Ya que al firmar dichos convenios México se comprometía a tomar medidas necesarias para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Así lo anuncian tanto la SSP como la PGR:

“Dio cumplimiento a instrumentos internacionales como: La CEDAW Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres” (Marínez⁴⁵, 2008).

“Es un avance efectivamente sustancial en virtud de que el poder legislativo busca aterrizar la convención interamericana para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra las mujeres, conocida mejor como la convención de Belem Do Pará a un instrumento... a un instrumento legislativo creado con el proceso legislativo clásico aquí en México” (García⁴⁶, 2008).

De acuerdo con lo anterior, se crea la LGAMVLV con el fin de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Uno de los puntos importantes que tiene la LGAMVLV y que son apreciados por los implementadores de dicha ley, entre ellos, la PGR, SEGOB, INMUJERES y SS, es la definición de los tipos y modalidades de violencia, porque se toma como un punto de acuerdo sobre la definición de violencia contra las mujeres y los ámbitos en que ésta se pueda dar, ya que hasta el momento no existía una definición clara y/o había muchas definiciones de violencia contra las mujeres, lo que

⁴⁵ La Lic. Lourdes Martínez Medellín es Directora General de Vinculación y Participación Ciudadana de la SSP.

⁴⁶ La Mtra. Dilcy García Espinoza actualmente es Directora General de Interlocución Política de la PGR, FEVIM.

ocasionaba confusión entre aquellos preocupados por el tema, como lo podemos ver en las siguientes declaraciones:

“...aquí la ley si tiene una... una virtud desde el punto de vista jurídico, y es que hoy por hoy existen definiciones claras nacionales respecto de lo que es la violencia contra las mujeres y los distintos tipos de violencia, para que ya no nos estemos peleando entre lo que es y lo que no es, si, que tiene mucho errores, si, si, pero también hay que ver que es un paso hacia delante”. (García, 2008)

“Tiene ámbitos mínimos de definiciones, hay un avance para discutir” (Ruelas⁴⁷, 2008).

“estoy segura que es un gran paso en la agenda de las mujeres, porque logra visibilizar los diferentes tipos de violencia que hay” (Salas⁴⁸, 2008)

De acuerdo con las SAPF otro de los puntos sustanciales que ostenta la LGAMVLV, es que reconoce la problemática de violencia contra las mujeres que existe en el país y la necesidad de actuar para resolver este problema, ya que los datos estadísticos muestran que era y es preciso actuar para solucionarlo, además de que por mucho tiempo los legisladores habían dejado de lado y olvidado este tipo de temas y problemas.

“Que es una normatividad cuestionada sin embargo es un gran logro y avance donde México reconoce esta problemática de violencia de género hacia las mujeres y la necesidad de actuar” (Martínez, 2008).

“Tal vez una de las cosas más importante que nos da esta ley es que logra poner dentro de la discusión política un tema que por desgracia, por décadas, ha estado olvidado, ha estado relegado, no solamente de forma secundaria, sino hasta terciaria dentro de la discusión política, dentro de las tomas de decisión de quienes dirigen el Estado Mexicano” (García, 2008).

⁴⁷ Funcionario de la SEGOB

⁴⁸ La Lic. Claudia Salas es Directora General de Planeación del INMUJERES.

La LGAMVLV además de que tutela el derecho de las mujeres a vivir libre de violencia, en todos los ámbitos y aspectos de su vida, también es un parte aguas para que los Estados que integran la Federación, puedan legislar en materia de violencia contra las mujeres y así lograr armonizar su legislación con la LGAMVLV. Al mismo tiempo, permite que las instituciones encargadas de llevar a cabo las funciones que la misma ley les atribuye, las puedan ejecutar y aterrizar en el ámbito que les corresponde.

“Es un avance porque es una ley paraguas, es una ley que por si sola, no va a hacer demasiado y es una ley que como la mayoría de los cuerpos legales es el principio de un... de un camino, o sea primero se dio el camino para poder firmar un tratado internacional y después se está dando el camino para que este tratado internacional pueda ser armonizado dentro de la legislación mexicana” (García, 2008).

“Yo creo que tiene que ver con la coordinación que tiene que haber con los estados y el gobierno federal, eso es un punto muy, muy bueno”, (Salas, 2008).

Para muchos de los implementadores de la LGAMVLV, ésta es muy importante, ya que logra poner sobre la mesa, el tema de la violencia contra las mujeres, logrando definir qué es la violencia contra las mujeres, cuántos tipos de violencia contra las mujeres existen, así como cuáles son las modalidades de violencia que se pueden encontrar hoy en día, además de que cumple con la mayor parte de las recomendaciones que hacen la CEDAW y la Convención de Belem Do Pará. Por otra parte, también mencionan que es muy bueno el hecho de que la ley mencione a los Estados y municipios, existiendo una coordinación entre éstos y la Federación. Por lo tanto, la LGAMVLV, se considera como un gran avance dentro de la legislación mexicana. A pesar de que se perciben puntos que favorecen a la LGAMVLV, los implementadores también perciben puntos que la perjudican, planteándose en el siguiente apartado.

3.2.2 Puntos en contra que tiene la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Aunque los implementadores de la LGAMVLV la perciben en general como un gran avance de la legislación de México, también consideran que dicha ley, como otras muchas leyes, tiene errores y omisiones. Algunos de las definiciones, referidas a la violencia psicológica, que menciona la LGAMVLV, son consideradas como errores. Entre éstas se puede mencionar la infidelidad y la celotipia, como se menciona en la siguiente entrevista referida a este aspecto:

“Entendamos que es celotipia, los celos que yo siento, son míos, es lo que hago a partir de los celos que siento lo que produce violencia, igual que el desamor, los celos no son... no pueden ser violencia, porque lo que yo siento no es violencia, es lo que hago a partir de lo que siento, que le hago al otro y lo hago para que el otro o la otra, eso es violencia, insultos, la negación, he... la demostración que hago a partir de que siento celos... “que eres una tal por cual, por que ya te vi.”, eso es violencia” (Del Río, 2008).

Aunque en la declaración anterior, no consideran a la celotipia como parte de la violencia psicológica, si ésta es la causante de hacer cualquier tipo de daño, entonces si se considera como un factor que forma parte de la violencia psicológica. Además, existen diferentes puntos de vista respecto a la celotipia, ya que en las áreas donde predomina la pobreza, las mujeres presentan mayor vulnerabilidad que los hombres dentro de la población, ante este tipo de violencia psicológica, al cual se presenta con mucha frecuencia⁴⁹, por lo tanto sí se considera relevante la introducción de este tipo de violencia en la LGAMVLV.

Por otra parte y más significativo, es la duplicidad de funciones que se presenta para dos de las secretarías mencionadas en la LGAMVLV. También es otro punto que se puede considerar como un error, porque no sólo se duplican funciones, sino también, se duplican recursos monetarios, humanos y materiales. En este caso las secretarías que tienen la misma función son la SS, a quién se le atribuye de acuerdo con el artículo 46, fracción V, lo siguiente: *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*

⁴⁹ Un ejemplo de esto, se da con aquellas mujeres que tienen parejas migrantes, que al regresar a sus lugares de origen con sus respectivas parejas, empiezan a ejercer este tipo de violencia, misma que a su vez es ejercida por la familia del migrante, una vez que éste se vuelve a ausentar.

privada, y la SSP, ya que según el artículo 44, fracción V, le establece lo siguiente: Establecer las acciones y medidas que se deberán tomar para la reeducación y reinserción social del agresor.

Respecto al punto anterior, cuando se trata de resolver un problema público, que en este caso es la violencia contra las mujeres, las medidas tomadas por parte de los tomadores de decisiones en el proceso de formulación de dicha política, deberían presentar una relación o coherencia entre sí. En este caso, se presenta una falta de coherencia entre las medidas tomadas, ya que se muestra una duplicidad de funciones en dos de las SAPF que fueron facultadas para solucionar el problema público en cuestión, que como vimos en el párrafo anterior, están destinadas a realizar la misma función. Por consiguiente, se duplican los recursos humanos, al contratar y capacitar más personal del que se requiere, de igual manera se gasta el doble en recursos financieros así como en infraestructura para llevar a cabo dicha función. Probablemente, esta duplicidad de funciones se pudo haber prevenido si en el proceso de formulación de la LGAMVLV, hubieran intervenido estas dos secretarías, las cuáles tendrían un mejor punto de vista, respecto a cuál de las dos les corresponde realizar dicha atribución.

Por parte de las omisiones, se encuentra el hecho de que no hay un artículo o apartado especial que mencione explícitamente a las mujeres indígenas, así como a aquellos grupos minoritarios que no se mencionan en la ley, como pueden ser los homosexuales y los adultos mayores. La exclusión en esta ley de hombres violentados, también es considerada como una omisión, ya que para tener una sociedad más equitativa no es necesario hacer señalizaciones a los hombres como agentes violentos, sino aplicarles talleres de masculinidad, para que entiendan por qué son violentos. A este respecto la PGR menciona algunos hechos al respecto:

“También me gustaría mucho... en esta ley hacer una referencia más directa a lo que es la atención a los hombres, ¿sí?, la atención a los hombres que pueden llegar a violentar, definir con toda claridad que también hay mujeres que violentan ¿sí?, aunque las estadísticas abrumadoramente nos definen que ciertas formas de violencia, ciertas formas

de violencia atacan más a las mujeres, a mí me parece que es importante definir dentro de la ley, que no nada más los hombres son violentos y que si nosotros solamente buscamos empoderar a la víctima de violencia ya sea hombre o mujer. [...] también tenemos que trabajar en talleres de masculinidad, también tenemos que explicarles a los hombres, culturalmente de dónde les salió ser violentos. [...] Entonces, no solamente buscar una justicia retribucionista, sino buscar la construcción de una sociedad mucho más equitativa que no necesariamente tiene que ser la destrucción de los hombres, ni tiene que ser la señalización de los hombres como agentes violentos,” (García, 2008).

Por su parte la SEDESOL, declara que han atendido a hombres que por alguna u otra razón creen que se les está violentando: *“Mira aquí no solamente atendemos a mujeres, también hemos recibido hombres, o sea, estamos abiertos, atendemos a hombres y mujeres, evidentemente la mujer es más vulnerable y son la que acuden más, pero también tenemos expedientes de hombres que de alguna u otra manera, sienten que se les está violentando, o su pareja, o alguna situación de que no les permiten ver a sus hijos, cuestiones así que ellos también necesitan ayuda” (López⁵⁰, 2008).*

De acuerdo con Marcela Lagarde, la opresión de las mujeres se manifiesta y se realiza en la discriminación de que son objeto. Consiste en formas de repudio social y cultural, de desprecio y maltratos a los cuales están sometidas las mujeres por estar subordinadas, por ser dependientes, por ser consideradas inferiores y por encarnar simbólicamente la inferioridad y lo proscrito (Lagarde, 1997). Aunque para estas dos Secretarías, la exclusión de hombres violentados en la LGAMVLV la consideran como una omisión que fue dejada de lado por las tomadoras de decisión, no existe punto de comparación entre las mujeres violentadas y los hombres violentados. La mujer es violentada por el sólo hecho de ser mujer, además de que la violencia que se ejerce sobre ella, se relaciona con la opresión y subordinación de las mujeres.

⁵⁰ La Lic. Carmen López Carrión pertenece al Área Jurídica de la Oficina de Orientación en Materia de Violencia Familiar de SEDESOL.

Siguiendo con el punto anterior, los desprecios y maltratos, así como la devaluación e inferioridad de las mujeres ha estado presente a lo largo de la historia, desde tiempos inmemoriales, plasmándose a través de diferentes pensadores de gran envergadura, entre otros, se encuentra Confucio manifestándose así: *“Tal es la estupidez del carácter de la mujer que en todas las cuestiones le incumbe desconfiar de sí misma y obedecer al marido”* (Confucio, 500 a. de C)⁵¹. Por consiguiente, el problema de la violencia contra las mujeres, es y ha sido mucho más predominante y permanente a través de la historia, que el de hombres violentados.

Se puede decir que en la LGAMVLV existe una gran diversidad de errores y omisiones, así considerados por los funcionarios a cargo de llevar a cabo la implementación de dicha ley. Algunos puntos que tienen la percepción de ser errores y omisiones, son ciertos tipos de violencia, especialmente de la violencia psicológica, que no quedan claros para los funcionarios, también la falta de coherencia en las medidas tomadas por parte de los diseñadores de la política pública, ya que se duplican funciones y por otra parte, un apartado exclusivo para mujeres indígenas, ya que éstas son consideradas uno de los grupos más vulnerables dentro del ser mujer.

Gran parte de estos errores y omisiones, si no es que todos, se pudieron haber evitado si se hubiera contado con la participación, en el proceso de formulación de la LGAMVLV, del actor o actores encargados de aplicar la política pública para tener todas las perspectivas posibles de los diferentes interesados en resolver un problema como lo es la violencia contra las mujeres. Por lo tanto, es muy importante que exista interacción entre los encargados de diseñar una política y aquellos que la implementarán, para que esta política pública pueda tener el efecto deseado, es decir, prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

3.3 Cómo es recibida la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por parte de los implementadores

⁵¹ García, 2007

En los apartados anteriores, se mencionó la percepción que tienen las Secretarías del Gobierno Federal sobre la LGAMVLV. Ellos dieron tanto los puntos positivos como negativos que perciben de dicha ley. En los siguientes apartados se dará cuenta de aquellos puntos que harán más fácil la implementación de la ley, así como de aquellos que la podrían obstaculizar.

3.3.1 Facilidades que pueden presentarse para implementar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La LGAMVLV tiene aspectos y precisiones sobre lo que se tiene que lograr, que facilita las funciones que tienen que hacer las SAPF para alcanzar las metas y objetivos propuestos, además de que hacen viable la implementación de la ley. Estas facilidades se pueden presentar en diferentes formas. Dentro de éstas, encontramos las facilidades de tipo jurídico y el presupuesto asignado para realizar lo propuesto en la LGAMVLV.

Las facilidades de tipo jurídico, se refieren a aquellas leyes, normas y reglamentos, tanto internacionales como nacionales, que de alguna u otra manera refuerzan lo establecido en la LGAMVLV o que tratan de subsanar aquellos errores que representan un obstáculo para llevar a cabo la implementación de dicha ley. Dentro de este tipo de facilidades, están los reglamentos internos que ya tienen las propias secretarías, así como las que ellas crean para poder sacar adelante las funciones y atribuciones que señala la LGAMVLV.

La propia LGAMVLV, así como los Convenios Internacionales que México ha firmado y ratificado son uno de los instrumentos que facilitan la implementación de dicha ley. Otro punto importante en este aspecto, es que la LGAMVLV menciona explícitamente los términos y facultades que cada una de las SAPF tiene atribuidas para poder darle cumplimiento a lo establecido en la ley. Además la ley también establece la creación de un Sistema Nacional y un programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, siendo éstos una de las herramientas más importantes para llevar a cabo la aplicación de la LGAMVLV.

La creación del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, obliga a que las diferentes instituciones señaladas en la LGAMVLV, se coordinen, por lo que éstas añaden en sus propias normas y reglamentos, ordenamientos para poder trabajar conjuntamente y de manera interinstitucional entre las diferentes secretarías, así como con diferentes instituciones gubernamentales de diferentes niveles, como lo son los Institutos Estatales de las Mujeres.

“La Administración Pública Federal tiene que estar coordinada debidamente a efecto de darle cumplimiento cabal a cada una de las obligaciones que establece la ley para cada una de las instituciones de la Administración Pública” (García, 2008).

“todas las presidentas de los institutos estatales son parte del sistema, han estado viniendo a sesionar aquí, eso es muy importante porque no es un sistema compuesto solo por el poder ejecutivo, como si lo es el sistema de igualdad, este sistema de violencia, además de las nueve instituciones que prevé la ley y que le da atribuciones muy específicas a educación, muy específicas a procuraduría, a seguridad pública, sobre sus competencias, en esas nueve, también incluye a los estados, entonces, ha sido un ejercicio de tal suerte, que ha habido gobernadores con los que se ha hablado, justamente, de esta motivación de crear sus temas estatales de violencia” (Salas, 2008).

En este mismo sentido, existen políticas públicas que incluyen la equidad de género, la igualdad entre hombres y mujeres, la eliminación de todas las formas de discriminación e incluso la creación de departamentos referidos a la perspectiva de género en las diferentes instituciones de la Administración Pública General, que pueden hacer más fácil la implementación de la LGAMVLV.

“Las propias políticas públicas con todos estos temas de equidad de género, igualdad entre hombres y mujeres, todas las secretarías, organizaciones, institutos, pues todas ya están enfocando su atención en estos temas, entonces hay mucha apertura para la aplicación de esta nueva ley” (López, 2008).

Por último, el presupuesto asignado o etiquetado a cada una de las Secretarías es una de las ventajas que se tiene para poder implementar la ley, así como para lograr las metas y objetivos establecidos en la LGAMVLV. Ya que el hecho de asignarles recursos crea responsabilidades administrativas en cada una de ellas, además de que tienen que rendir cuentas sobre lo ejercido.

“Hay un presupuesto etiquetado que es amplio, además de que el ejercicio del recurso implica responsabilidad administrativa” (Ruelas, 2008).

Se puede concluir que una de las principales facilidades que tiene la Administración Pública Federal para llevar a cabo la implementación de la LGAMVLV, es el recurso jurídico que existe en la legislación y en las propias normas y reglamentos que cada una de las secretarías tiene, para llevar a cabo sus funciones y facultades. Esto se debe a que se considera a la ley, a pesar de que contiene muchos errores, como un respaldo ante quienes se puedan oponer a su implementación o cómo una herramienta para obligarse a realizar las atribuciones ya establecidas.

Otro punto positivo para implementar la LGAMVLV, es el presupuesto etiquetado que se ha asignado a cada una de ellas, ya que el ejercicio de éste –aunque se puede considerar poco o insuficiente-, les atribuye responsabilidades administrativas; aunque se cuenta con presupuesto para llevar a cabo el ejercicio de la LGAMVLV, algunas de las Secretarías prefieren otorgar este presupuesto al INMUJERES para que este instituto ejecute las funciones que dichas Secretarías tienen que realizar.

Así mismo, otra de las facilidades que presenta la LGAMVLV, es la coordinación de los niveles federal y estatal que se da a través del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Sin embargo y como veremos más adelante, INMUJERES está realizando la labor de coordinar a todas las dependencias de los tres niveles que pertenecen al Sistema Nacional, aún cuando INMUJERES, no es el responsable de realizar dicha coordinación.

3.3.2 Obstáculos que pueden presentarse para implementar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Al implementar la LGAMVLV pueden presentarse obstáculos que pueden entorpecer el logro de metas y objetivos planteados en dicha ley. Estas dificultades pueden ser de muchas formas y pueden tener orígenes diferentes. Los diferentes barreras que podemos encontrar son los siguientes: jurídicos, recursos -monetarios, materiales y humanos-, de información y culturales.

Los obstáculos jurídicos se refieren a todas aquellas leyes y normas que se contraponen a lo establecido en la LGAMVLV. En este aspecto se puede mencionar todas aquellas cuestiones que no son aclaradas en la propia LGAMVLV, como por ejemplo, quién establece cuándo es el momento justo para declarar la alerta de género, cuándo se perturba la paz social, quién es la secretaría a cargo de los refugios, así como confusiones de algunos términos mencionados en la LGAMVLV, como lo es el del Sector Salud, como podemos ver en las siguientes declaraciones:

“El sistema de Alerta es para solucionar no para prevenir. ONG’s nacionales e internacionales quién detona el sistema de alerta” (Ruelas, 2008).

“Es un instrumento que contribuirá a la atención coordinada y subsecuentemente llevar a cabo acciones de prevención. El sistema de alerta es para prevenir” (Martínez, 2008).

Las declaraciones anteriores ejemplifican de manera muy clara, las confusiones que se pueden dar respecto a un mismo punto u objetivo, entre dos ejecutores de políticas que tienen que lograr una misma meta. Refiriéndonos a este punto, se comprueba lo que declararon Moro y Besse, en el sentido de que los actores no tienen la misma apreciación de una misma situación o tienen diferente base de valores (Moro, 2005; Besse, 2005), ya que para la SEGOB, el mecanismo conocido como *Alerta de Violencia de Género* tiene la función de solucionar un problema considerado grave, mientras que para la SSP es para prevenir que un problema se vuelva grave. Por lo consiguiente, esto es un obstáculo que se puede presentar cuando se trate de aplicar este mecanismo mencionado en la ley.

Otro obstáculo para tomar en cuenta, además que puede ser de los más importantes, son los recursos o la falta de recursos. Estos se pueden dividir en recursos monetarios, recursos jurídicos, recursos materiales y recursos humanos, ya que todos ellos son necesarios en la implementación y aplicación de la LGAMVLV. La mayoría de las SAPF entre ellas SEP, SS y PGR, encargadas de llevar a cabo lo planteado en la LGAMVLV, están de acuerdo en que necesitan principalmente recursos monetarios –presupuesto- para poder realizar las funciones y atribuciones que la LGAMVLV señala, entre las que se encuentran, capacitar al personal, aplicar los programas, así como hacer que funcione el Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

“las necesidades son infinitas y los recursos son escasos”, (García, 2008).

“Se requiere presupuesto, no tanto como se puede pensar, si lo pensamos en términos de lo que podría ser, realmente los programas no son tan fáciles, no es mucho dinero, si, pero si se requiere de recursos” (Del Río, 2008).

Otro punto en este sentido, es que lo Estados no cooperan con recursos financieros, se espera que todo lo otorgue la Federación, en este sentido la Secretaría de Salud menciona algo al respecto: *“Los estados no le ponen recursos propios, todo viene de la federación y si no llega de la federación, pues dame, todavía no hay esta cuestión de apropiarse del asunto” (Del Río, 2008).*

Siguiendo con los recursos materiales, en las secretarías que la LGAMVLV menciona, no existe la estructura, ni los servicios adecuados para llevar a cabo las funciones que dicha ley establece, por lo que es necesario crearlas. Asimismo, la ley tampoco faculta para crear estructuras que sirvan de apoyo al personal encargado de aplicar la LGAMVLV.

“esa infraestructura, ese tipo de servicio no existe en las instituciones prácticamente, está muy subdesarrollado en las instituciones” (Del Río, 2008).

“No hay estructuras y la propia ley no faculta para crearlas” (Ruelas, 2008).

Tomando en cuenta que el recurso jurídico es una herramienta para los servidores públicos como guías o pautas a seguir en la ejecución de una política pública, sino está bien preciso lo que se está requiriendo, entonces también puede ser una limitante, ya que en determinados casos obstaculiza los objetivos a seguir, como es el caso de la Alerta de Violencia de Género, u obstaculiza la creación o combinación de otros recursos, como es el caso de no poder crear infraestructura aunque ésta se esté demandando. Otro punto en este aspecto, puede ser que las propias normas de organización y administración que tienen las diferentes secretarías, limitan las funciones y actividades de los funcionarios, como es el caso de los términos Sector Salud y Sistema Nacional de Salud, ocasionando que éstos no pueden cumplir con las funciones que menciona la LGAMVLV.

Al respecto se puede mencionar el desconocimiento de las legisladoras sobre lo qué es el Sistema Nacional de Salud y lo qué es el Sector Salud. Ya que en la LGAMVLV se hace mención al Sector Salud, que de acuerdo a la Secretaría de Salud, las instituciones como el IMSS y el ISSSTE forman parte de este sector, pero la normativa referida a este sector se encuentra en el Sistema Nacional de Salud, que dicha ley no menciona, por lo que este error puede representar un obstáculo para la aplicación de la ley.

Finalmente, menciono los recursos humanos, estos se refieren al personal encargado de llevar a cabo los programas y funciones señaladas en la LGAMVLV, así como las características y capacidades que estos deben tener. En este punto, se puede mencionar la escasez de especialistas, médicos y psicólogos en materia de violencia contra las mujeres, así como del personal encargado de llevar a cabo las funciones de supervisión, vigilancia y seguridad que así se requieran, además de que todas las personas involucradas en lograr que se cumplan los objetivos de la ley deben tener perspectiva de género.

“Le pusieron atención médica y psicológica con perspectiva de género, tantito peor, no hay, de eso no hay, los profesionales de la salud no están formados con perspectiva de género” (Del Río, 2008).

“La mayoría de las personas cree que género es hablar de mujeres, cuando en realidad hablar de género es de mujeres y hombres [...] reconocer que tenemos igual derecho a ser diferentes y dentro de estas diferencias ser debidamente respetados. Esto desgraciadamente por una cuestión de formación, e incluso por una cuestión de generación, todavía muchas personas la gran mayoría de las personas dentro de los... dentro de los grandes puestos, no lo entienden todavía y es importante que lo vayan comprendiendo, en principio para que no le metan corriente forzante al tema y en seguida para que se den cuenta de que no solamente, no solamente es necesario a efecto de que no se puede hablar de un estado democrático sino se da esta equidad” (García, 2008).

“otro es el poco conocimiento que hay también sobre el tema, muchas veces ponemos el tema de la violencia con el moretón, únicamente asociamos eso y dejamos fuera todos los demás tipos, la psicológica, la de abandono, la económica, la sexual, entonces, creo que un gran problema es esta visibilización, en que de repente creemos que la violencia es solamente esto y para eso” (Salas, 2008).

La información que se tiene, es otro de los obstáculos que pueden dificultar la implementación de la LGAMVLV. En este sentido, puede ser desconocimiento del propio personal que tiene la facultad de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, de la propia población que no se ha apropiado del problema y no demanda los servicios, así como de la recopilación de datos que se pueden transformar en indicadores de violencia contra las mujeres.

”Se está avanzando en la ley pero no hay indicadores. Dar operación al diagnóstico de indicadores. Traducción de indicadores con la violencia. ¿Qué indicadores va a dar cada cuestión?” (Ruelas, 2008).

Los recursos son necesarios para poder realizar y alcanzar los objetivos planteados en la LGAMVMV. Sin embargo y como se ha podido señalar, no se tiene el personal necesario y a la vez que el personal que se tiene, no tiene ni perspectiva de género, ni mucho menos

conocen todo lo que implica la violencia contra las mujeres. En este sentido, las legisladoras no tomaron en cuenta los recursos con los que ya disponían las Secretarías del Gobierno Federal, si estos iban a ser suficientes para alcanzar las metas propuestas y si el presupuesto etiquetado para este fin, sería suficiente para cubrir las necesidades requeridas.

Respecto a los datos e información que pueda servir para crear indicadores, percibo cierta resistencia por parte del funcionario a obtenerlos, ya que existen muchas organizaciones tanto nacionales como internacionales, principalmente no gubernamentales, que trabajan sobre ello, así como en la recopilación de datos estadísticos y en el análisis e investigación sobre el tema de violencia contra las mujeres y como incide ésta en la población.

Y el último de los obstáculos, también considerado como uno de los más importantes, es el aspecto cultural. Estos se pueden dar tanto en el ámbito de la burocracia, como en el de la sociedad, ya que tanto mujeres como hombres traen consigo ciertos valores que influyen en las actividades y en la toma de decisiones de cada uno de ellos. Este tipo de obstáculos permea tanto en la legislación como en el ámbito laboral, específicamente en la burocracia.

“Hay veces que el dato cultural está tan arraigado que penetra dentro de la propia legislación, entonces tú puedes ver todavía por ejemplo, dentro de ciertos códigos penales que... bueno robarte una vaca es más penado que violar a una mujer, todavía puedes ver que la violación, que el rapto pueden ser excluidos de responsabilidad si el responsable se casa con la víctima, todavía puedes ver ese tipo de cosas que por este arraigado dato cultural que tenemos no solamente lo vemos en las prácticas institucionales, sino lo vemos ya metido dentro de la ley, esto desde luego que también representa un obstáculo, Elementos culturales, dentro de la burocracia y dentro de la sociedad” (García, 2008).

“todos traemos una carga social de valores, bueno, desde antaño, entonces si te topas con un MP que tiene su formación muy de macho, igual y es buen funcionario, “para que hace problemas, es su marido”, entonces por querer ayudar a veces realmente no lo hacen” (López, 2008).

“Elementos culturales, dentro de la burocracia y dentro de la sociedad” (Ruelas, 2008).

La costumbre y la tradición cultural que existe en nuestro país respecto al lugar que deben ocupar las mujeres, puede ser el obstáculo más importante a erradicar. Esto, debido a que las creencias que se tienen pueden estar muy arraigadas y esto puede dificultar que se logren cambios realmente sustantivos, tanto en los funcionarios, en el personal responsable de llevar a cabo las acciones mencionadas en la LGAMVLV, así como en la misma población. Si, en la ley se menciona capacitar a todo el personal de las diferentes Secretarías del Gobierno Federal, sobre el tema de violencia contra las mujeres y sobre la perspectiva de género. Pero, ¿cuánto tiempo será necesario llevar a cabo estas acciones, para lograr los resultados esperados en esta materia?

Como podemos ver, existen muchos obstáculos y de diferentes formas que pueden dificultar la aplicación e implementación de la LGAMVLV. Considero que algunos de estos se pudieran haber prevenido, si se hubiera tomado en cuenta la opinión y conocimiento de los actores encargados de llevar a cabo dicha implementación, por aquellos actores encargados de diseñar y elaborar la LGAMVLV, porque las acciones requeridas en ésta ley, sugieren personal con ciertas características con las que las diferentes Secretarías no tienen o son muy escasos. También se puede considerar que para que la implementación de dicha ley tenga éxito, las metas y objetivos deben estar claramente definidos, para que no haya ninguna duda al respecto de lo que se tiene que hacer o cómo se tiene que lograr, ya que cómo se mencionó en los párrafos que antecedieron a éste, algunos puntos no quedan del todo claros.

3.4 Interrelación de los diferentes actores en el proceso de formulación e implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

De acuerdo con la mayoría de los funcionarios que son los encargados de implementar la LGAMVLV, no hubo colaboración con ellos en el proceso de creación y elaboración de la LGAMVLV, Entre ellas la SS: *“Ya no nos dieron chance de opinar, cuando nos pidieron otra vez las opiniones, las opiniones que dimos, querían quedar claras al veto o no veto*

presidencial, realmente no pudimos participar, ojala y hubiéramos podido participar, porque hay varias cosas de la ley, que no parecen funcionar” (Del Río, 2008). Algunos de ellos, han declarado que la LGAMVLV la diseñaron principalmente las diputadas federales, por ejemplo, tanto SEDESOL como la SSP declararon un rotundo no: *“No. Fueron las diputadas las que redactaron todo. Las Diputadas de la Comisión de Equidad de Género”*⁵² (Martínez, 2008).

Respecto al punto anterior, la SS comentó que en un primer momento, si les habían pedido opinión, ya que hubo una primera iniciativa que salió por parte del Senado, pero por algún motivo no siguió el proceso, por lo que dicha iniciativa fue olvidada. Cuando salió la iniciativa de la Cámara de Diputados ya no hubo tiempo para opinar.

Otras de las Secretarías, como son PGR e INMUJERES, colaboraron principalmente para que se promulgara y se aprobara la LGAMVLV, *“Más que nosotros participar en la elaboración de la ley, nosotros participamos en el impulso para que la ley fuera aprobada”* (PGR 2008) y *“yo podría decirlo y quisiera si dejarlo muy plasmado aquí, la presidenta del Instituto, aún sin ser presidenta todavía, Rocío García Gaytán estuvo gestionando con la presidencia de la república el que esta ley se promulgara”* (Salas, 2008), respectivamente.

Por lo que se pudo ver, hubo muy poca o casi nula relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para diseñar y elaborar la LGAMVLV, lo que podría significar los puntos negativos y los posibles obstáculos que se pudieran presentar al momento de la implementación. Esto se pudo haber evitado, si las dos partes hubieran colaborado en dicho proceso, ya que como se ha venido mencionando a lo largo de los capítulos, es mucho mejor para los actores encargados de realizar la implementación de la LGAMVLV, participar en el diseño y formulación de esta política pública.

Sin embargo, en donde si hay colaboración e interacción entre los diferentes tipos de actores que participan en la implementación de la ley, es en el mecanismo que la

⁵² Diana Tello García, Subdirectora de Programas para Adultos y Género

LGAMVLV le atribuye a las diferentes instituciones tanto de la Administración Pública Federal, como a las instancias estatales y municipales, este mecanismo es el Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, esto de acuerdo con el artículo 35 de la LGAMVLV que dice lo siguiente: *“La Federación, las entidades federativas y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”*.

Por parte de la Administración Pública Federal, las secretarías que son parte integrante de este sistema son la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, así como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas⁵³. Los Institutos Estatales de las Mujeres, también participan en este Sistema Nacional, siendo esta participación por parte de los Estados.

Aunque la ley menciona que todas las instituciones de los tres niveles de gobierno, se coordinarán para sacar adelante el Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, el peso de coordinar a todas las instituciones, mencionadas en el párrafo anterior, lo tiene el INMUJERES. Aún cuando este instituto, no tiene facultades para coordinar, ya que es un órgano desconcentrado que depende de la SEGOB (Ruelas, 2008).

“... es el INMUJERES el que preside, ella es la que convoca a reuniones, ella es la que de alguna manera, sí con la participación de las dependencias, ahí no tanto de la sociedad civil, es como empieza a generar las propuestas las envía a las dependencias, las

⁵³ Art. 36 de la LGAMVLV. Los mecanismos para el adelanto de las mujeres son las instancias de los gobiernos estatales, es decir, los Institutos Estatales de las Mujeres.

dependencias a su vez le corresponden diciendo pues si, si estamos de acuerdo, no estamos de acuerdo” (Antonio⁵⁴, 2008).

“INMUJERES hace todo el trabajo” (Ruelas, 2008).

El trabajo realizado por el INMUJERES es otorgar apoyo conceptual y técnico a las SAPF que debido a la falta de conocimiento y experiencia sobre la perspectiva de género y la violencia de género, se resisten y temen tomar las riendas de las facultades que les han sido otorgadas para poder lograr los objetivos planteados en la LGAMVLV, aun cuando estas Secretarías tienen presupuesto etiquetado para ello. De igual manera, este instituto es el encargado de bajar el dinero a las Entidades Federativas, a través de los Institutos Estatales de las Mujeres, una vez que éstos han decidido comprometerse a sacar una ley estatal que esté armonizada con la LGAMVLV y a implementar dos modelos planteados en el reglamento de dicha ley, uno es el modelo de prevención y el otro, es el modelo de atención (Salas, 2008).

Si se toma en cuenta lo definido por Kooiman, cada una de las instituciones de los tres niveles de gobierno mencionadas anteriormente, mantiene su autonomía y un cierto grado de igualdad en el Sistema Nacional, en cuanto a decidir si lo propuesto por el INMUJERES concuerda con sus planes y propuestas de trabajo, además de que entre ellos existen acuerdos, derechos y obligaciones.

Así mismo se puede decir que existe un cierto grado de relaciones intergubernamentales, entre los diferentes niveles federal, estatal y municipal, así como entre las diferentes instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal, porque la coordinación del Sistema Nacional, cuenta con algunas de las características de las relaciones intergubernamentales. Éstas incluyen a la vez, a entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones, se encuentran por donde quiera en los sistemas políticos y administrativos, se enfocan a cuestiones críticas de las políticas públicas, también existen un número y variedad de los funcionarios públicos⁵⁵ que intervienen, la

⁵⁴ La Mtra Rocío Antonio Ríos es asesora del titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Públicas Educativas de la SEP

⁵⁵ Gobernadores, Secretarios, subsecretarios, directores generales, grupos técnicos, entre otros

regularidad de los contactos entre los funcionarios y la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios (Wright, 1997).

De acuerdo con estas características, el Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, encaja muy bien en ellas, ya que el reglamento del Sistema Nacional, menciona que éste sesionará por lo menos tres veces al año y que el quórum para la celebración de las sesiones ordinarias, se formará con al menos 5 de los integrantes de la Administración Pública Federal y 10 de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas⁵⁶.

Considero que la implementación de la LGAMVLV tiene varias de las características que menciona Kooiman en su definición de gobierno jerárquico, ya que para empezar, todas las SAPF mencionadas en dicha ley, responden a un jefe superior, que en este caso viene siendo el Presidente de la República y a las políticas y tareas que éste determina. Por ejemplo, la SSP y la SEP contemplan la implementación de la LGAMVLV como un compromiso plasmado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el Programa Sectorial de dichas Secretarías⁵⁷. Al mismo tiempo, dichas secretarías tienen como instrumentos tanto la LGAMVLV, el reglamento de ésta, así como el reglamento del Sistema Nacional. Por lo tanto, los funcionarios de las SAPF obedecen a una estructura jerárquica ya establecida previamente en diversas leyes y políticas.

En el momento de la implementación se pueden presentar diversas interrelaciones entre los actores participantes. Una de ellas es el co-gobierno, ya que se mantiene un cierto grado de igualdad, acuerdos, derechos y obligaciones entre las instituciones participantes, principalmente, las SAPF que menciona la LGAMVLV, ya que pertenecen a un mismo nivel de gobierno, mantienen autonomía una de la otra y todas tienen derechos y obligaciones que atender.

⁵⁶ Artículos 6 y 8 del reglamento del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

⁵⁷ Entrevista realizada a funcionarias de la SSP y de la SEP

Otra interrelación son las relaciones intergubernamentales, ya que hay relaciones entre diferentes funcionarios de y entre diferentes niveles de gobierno. En este sentido hay interacción entre funcionarios de las Secretarías del Gobierno Federal y de Dependencias de los Gobiernos Estatales. Lo que no queda claro en este punto, es si en la implementación de la LGAMVLV, están participando integrantes de la sociedad. Ya que por un lado, algunas Secretarías mencionan que no lo están haciendo, y por el otro, se afirma que si.

Por último, también existe el gobierno por jerarquía, ya que están presentes relaciones jerárquicas del Ejecutivo Federal a los Secretarios de Estado y de éstos a los funcionarios de las Secretarías de las que son responsables, utilizando instrumentos como leyes y normas que se rigen dentro de estructuras previamente establecidas, a la vez que siguen órdenes puntuales y precisas de lo que se tiene que hacer y cómo se tiene que hacer.

Sí existe cierto grado de interacción y relación entre los diferentes actores facultados para llevar a cabo la implementación de la LGAMVLV, pero falta que éstos se responsabilicen totalmente de ello, ya que es INMUJERES el instituto que se está haciendo responsable de que dicha implementación se cumpla y de que las diferentes instituciones de los tres niveles de gobierno, desempeñen los compromisos y obligaciones que fueron acordados. Sin embargo, esto se pudo haber prevenido en el diseño de la ley, si se hubiera contado, al menos, con la participación del INMUJERES.

3.5 Comentarios finales al tercer capítulo

Las SAPF que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las directrices señaladas en la LGAMVLV son las siguientes: SEGOB, SS, SSP, SEP, SEDESOL, PGR e INMUJERES. El tipo de implementación que están realizando, es de acuerdo a una estructura jerárquica, ya que éstas se basan en un marco normativo previamente establecido, al igual que están bajo la responsabilidad de un jefe superior jerárquico que les da órdenes y al que tienen que rendir informes de lo que se está realizando.

En este tipo de procesos, se dan diferentes formas de interrelación entre los actores, una de ellas es el co-gobierno, porque se dan relaciones entre diferentes dependencias del

Gobierno Federal, en las cuales existe autonomía e igualdad entre ellas para tomar decisiones que le correspondan a cada una. De igual manera, se da cierto grado de coordinación entre dichas dependencias del Gobierno Federal. Otras son las RIG's, debido a que en la ejecución de la LGAMVLV, están involucradas instituciones de los tres niveles de gobierno, por lo tanto, existe interacción entre funcionarios de diferentes niveles, como son Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales, entre otros. Finalmente, menciono el gobierno por jerarquía. Esta relación se da, porque existe un jefe superior jerárquico, que tiene a su cargo personal que es responsable de llevar a cabo aquellas funciones que estén determinadas por un marco jurídico previamente establecido.

Para las SAPF un aspecto de la LGAMVLV que consideran muy importante son las definiciones de violencia contra las mujeres, los tipos de violencia de género que existen y las modalidades de violencia que se dan actualmente contra las mujeres. Otro aspecto importante, es la cantidad de errores y omisiones que se perciben, así como los diferentes obstáculos que pueden dificultar la aplicación de la LGAMVLV. Estos se pudieron haber prevenido, si se hubiera consultado al Ejecutivo Federal e igualmente si éste hubiera participado en la formulación de dicha política, ya que de acuerdo con legisladoras federales y con los propios funcionarios de las SAPF, el Ejecutivo Federal no intervino en el proceso de formulación de la LGAMVLV.

Así como pueden presentarse obstáculos que impiden la implementación de la política pública, también existen facilidades que la hacen posible. Las principales facilidades son el presupuesto destinado a ello y ciertos mecanismos establecidos en la LGAMVLV, como lo es el Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que es utilizado para la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, de que funcione esta coordinación, se está haciendo responsable el INMUJERES, porque de todas las dependencias del Gobierno Federal mencionadas en dicha ley, es la dependencia más capacitada para llevar a cabo la ejecución de la LGAMVLV.

Capítulo 4. A manera de Conclusión

En este capítulo se abordará en un primer apartado, las conclusiones generales resultado del análisis realizado a lo largo de la elaboración de la tesis a través de los diferentes capítulos plasmados en ella; en una segunda parte, se realizarán las recomendaciones de política pública emanadas del mismo análisis y por último, se indicarán las posibles líneas de investigación que se pueden seguir a partir de éste trabajo de investigación.

4.1 Conclusiones Generales

El problema de la violencia contra las mujeres se hizo visible gracias a las demandas de los movimientos de mujeres en México, que exigían poner fin a este problema con la creación de marcos normativos que regularan dicha situación. La existencia de datos e información estadística sobre el número de casos de violencia contra las mujeres en algunos Estados del país, tanto en el ámbito privado como en el ámbito público, así como las consecuencias que estaba ocasionando en diferentes ámbitos de la vida social, económica, educativa, cultural y sobre todo en la salud de las mujeres, traduciéndose estas consecuencias en altos costos para el Estado, hizo posible que se reconociera a la violencia contra las mujeres como un problema de política pública.

La LGAMVLV se aprobó con el propósito de resolver el problema de la violencia contra las mujeres, o al menos, reducirlo a su mínima expresión, teniendo su origen en una iniciativa de proyecto de ley propuesta por el Poder Ejecutivo, a través de las Comisiones de Equidad y Género, Especial de Feminicidios en la República Mexicana y Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias de la Cámara de Diputados

Sin embargo, toda ley tiene un proceso que contar sobre su creación y surgimiento, y la LGAMVLV no es la excepción. Entre las razones que llevaron a legislar en esta materia y no en otras que también atañen a las mujeres, se encuentran el reconocimiento de ser un problema de política pública; el interés personal que tenían diputadas feministas como Marcela Lagarde por solucionar la violencia de género que se vive en Ciudad Juárez Chihuahua y en otros Estados del país; y el consenso que se pudo haber dado entre los actores que participaron en el proceso de formulación de dicha ley, siendo estos

principalmente, legisladoras feministas de la Cámara de Diputados y en menor medida, miembros de la sociedad civil. La correlación de fuerzas al interior de esta Cámara se dio especialmente entre las diputadas feministas del PRI y del PRD.

Los casos de feminicidio sucedidos en Ciudad Juárez, Chihuahua, durante al menos los últimos diez años y la incapacidad de las autoridades de los tres niveles de gobierno para resolver dicha situación, así como la situación que prevalecía en las leyes estatales sobre violencia contra las mujeres, que reducían ésta al ámbito privado, desconociendo otras formas de violencias como la violencia institucional y la violencia feminicida, influyeron en gran medida sobre las legisladoras para erigir la LGAMVLV.

Legislar en materia de violencia contra las mujeres suponía una situación viable para sacar una ley, al contrario de asuntos como derechos laborales y derechos sexuales y reproductivos, que son mucho más propensos a encontrar resistencias en diferentes alas de la sociedad, como lo son la iglesia, algunas organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos de corte conservador.

En el proceso de formulación de la LGAMVLV prevalecieron las RIG's y en cierta medida, las redes de política pública porque además de participar las legisladoras de la Cámara de Diputados que impulsaron dicha ley, también participaron diversos actores de diferentes ámbitos de la sociedad, entre los que se encuentran integrantes de la sociedad civil, interviniendo como asesoras y/o expertas sobre qué tan viable era sacar una ley del estilo de la LGAMVLV; académicas de universidades, así como personal⁵⁸ de la Cámara de Diputados que fungían como apoyo técnico de las legisladoras que propusieron la iniciativa de ley de la LGAMVLV. Tampoco podemos olvidar la participación de legisladores tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, la colaboración de estos últimos fue principalmente en la aprobación de la LGAMVLV.

⁵⁸ El personal de la Cámara de Diputados no representan a la sociedad en general, pero si son parte de las RIG's, ya que dentro de éstas se incluye una muestra de funcionarios públicos.

El cabildeo, la negociación, el debate y los acuerdos políticos, fueron la estrategia a seguir por parte de las legisladoras feministas hacia sus compañeros legisladores en el proceso legislativo que se llevó a cabo. Dentro de los acuerdos políticos se convino dejar el concepto de Femicidio como una modalidad de violencia, en lugar de dejarlo como tipo penal.

Las SAPF no participaron en el proceso de formulación de la LGAMVLV, porque las legisladoras no lo consideraron necesario para sus propósitos y porque no se tenía buena relación con algunas instituciones del Poder Ejecutivo Federal como el INMUJERES. Una de las razones principales por las que no involucraron al Ejecutivo Federal fue por el temor a posturas contrarias que se pudieran dar en dicho proceso por los integrantes de la fracción parlamentaria del PAN y de las dependencias del Gobierno Federales.

La participación de los legisladores de ambas Cámaras estuvo acompañada de resistencias a términos y conceptos que aluden a la perspectiva de género y a las mujeres, como la definición de femicidio. Estas resistencias se dieron principalmente por legisladoras del PAN, siendo éste un partido conservador, atribuyendo que la violencia solo ocurre en el ámbito privado.

La no aceptación de que las mujeres también son sujetas de derecho y la invisibilización de éstas en la legislación mexicana, asociado a que dicha legislación se origina desde un punto de vista androcéntrico, supusieron factores que influyeron en la resistencia presentada para legislar en materia de violencia contra las mujeres. De igual manera, influyó el hecho de que la propuesta de ley fue presentada por legisladoras del PRD, siendo este partido el que impugnó las Elecciones Federales del 2006, donde se proclamó ganador al candidato del PAN.

El proceso de formulación de la LGAMVLV estuvo respaldado por diversos actores de diferentes ámbitos y de recursos financieros y materiales, obtenidos por las legisladoras de la LIX Legislatura –caracterizándose ésta legislatura por tener diputadas feministas–, que supieron aprovechar el poco poder político que obtuvieron como diputadas federales,

creando las condiciones necesarias para obtener dichos recursos a través de negociaciones y cabildeo que hubo por parte de ellas dentro de la Cámara de Diputados.

De alguna manera, también contribuyeron con el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derecho, logrando hacerlas visibles en la legislación mexicana con propuestas de ley que reflejaban las demandas de las mujeres. La experiencia y conocimiento de algunas de las legisladoras, como Marcela Lagarde, sobre el tema de la violencia contra las mujeres y la perspectiva de género, aportaron solidez al proceso de formulación de la LGAMVLV, porque las definiciones, términos y conceptos mencionados en dicha ley, estuvieron respaldados por argumentos y fundamentos teóricos en esas materias.

Una vez aprobada la LGAMVLV por el Poder Legislativo Federal, el Presidente de la República decide publicarla en el Diario Oficial de la Federación, viéndose influida esta decisión por diversos factores que pudieran servir a sus intereses en el lapso que dura su gobierno y en acciones realizadas por otros actores, principalmente partidos políticos y movimiento organizado de la sociedad civil. Es decir, con la publicación de la LGAMVLV el Presidente de la República lograría tener el reconocimiento y apoyo por parte de esos actores en políticas sociales o económicas que quisiera implementar en un futuro dado. Asociado a lo anterior, el problema de feminicidios acaecidos en Ciudad Juárez, Chihuahua, así como el monitoreo de éste por diferentes organizaciones de diferentes tipos, como sociedad civil y medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, también fueron factores importantes que influyeron en la decisión de promulgar la LGAMVLV.

De acuerdo con la percepción de las legisladoras, una vez publicada la LGAMVLV, el Ejecutivo Federal tiene que proceder a su implementación. Sin embargo, no se están considerando aquellas condiciones que puedan favorecer u obstruir esa labor, como lo es el ambiente social y político que persiste en su momento, la falta de recursos materiales e infraestructura, escasez de personal con características necesarias para realizar funciones previamente establecidas en la ley, pero sobre todo presupuesto asignado para tal propósito.

Para los implementadores de la LGAMVLV, esta ley es un gran avance porque por un lado, trata de resolver el problema de la violencia contra las mujeres que afecta a la mitad de la población del país, además de que logra aterrizar Convenios Internacionales que México había firmado y ratificado como la CEDAW y la Convención de Belem do Pará. Asimismo, porque consigue definir qué es el feminicidio, qué es violencia de género, cuántos tipos y cuáles son las modalidades de violencia que existen actualmente, de igual manera propone establecer un Sistema de Alerta de Violencia de Género; por otro lado, porque favorece la coordinación de los tres niveles de gobierno y el trabajo legislativo en las Entidades Federativas para lograr que las leyes creadas en esta materia estén armonizadas con la LGAMVLV.

Sin embargo, las SAPF también consideran aquellos puntos que pueden obstaculizar o impedir que la implementación de la ley logre los resultados esperados. La duplicidad de funciones presentes en las atribuciones de la LGAMVLV en dos de las Secretarías del Gobierno Federal –la SS y la SSP-, es una prueba de la falta de coherencia en las medidas que fueron tomadas por parte de las diseñadoras de la política pública al formular dicha ley, ocasionando el doble uso de recursos financieros, humanos, materiales y de organización.

Los objetivos, metas, conceptos y procedimientos establecidos en la LGAMVLV, que no son precisas ni claras en su definición pueden ocasionar confusiones entre aquellos actores responsables de ejecutar la política pública en cuestión, al tener diferente percepción de lo que se tiene que lograr. Un ejemplo de lo anterior es la *Alerta de Violencia de Género*, ya que para varios de los implementadores tiene la función de prevenir que un problema se torne grave, mientras que otros piensan que es para la solución de un problema considerado grave, esta confusión es resultado de la falta de precisión al definir los objetivos de este mecanismo; de la misma manera, existe la duda de quién o quiénes son los actores encargados de activar el Sistema de Alerta.

La falta o insuficiencia de presupuesto asignado para la ejecución de la LGAMVLV, así como la escasez de personal suficiente y con características y capacidades específicas necesarias para lograr las metas y objetivos planteados en la LGAMVLV, son aspectos muy

importantes que no se tomaron en cuenta al momento de diseñar la ley. Lo anterior, asociado con creencias y valores que tanto funcionarios públicos como otro tipo de personal involucrado indirectamente en la implementación de la LGAMVLV poseen respecto al papel que deben ocupar las mujeres dentro de la sociedad, haciendo difícil de obtener un cambio de creencias y valores en relación a la problemática de la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, si dentro de las SAPF se lograra establecer una estrategia, parecida a la que realizaron las diputadas feministas de la LIX Legislatura de la Cámara de diputados con sus compañeros legisladores, consistiendo en debates, cabildeo y negociaciones, así como una aplicación eficiente del Programa Nacional para la Igualdad de Mujeres y Hombres⁵⁹, podría haber un cambio de conducta y actitud en los funcionarios públicos de dichas secretarías.

La participación del Poder Ejecutivo Federal en el proceso de formulación de la ley es un hecho que se considera relevante en materia de políticas públicas, porque él es el responsable de llevar a cabo la implementación de la LGAMVLV, para lo cual debe tener claros los conceptos, procedimientos, metas y objetivos establecidos en la política pública en cuestión, a través de la creación y establecimiento del Sistema Nacional y el Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Además, el Gobierno Federal es de alguna forma el encargado de llevar la teoría a la práctica, por lo que conoce el terreno y las condiciones que existen o que se pueden presentar al llevar a cabo la aplicación de dicha ley.

Los diferentes tipos de relación que se están presentando en la implementación de la LGAMVLV, son 1) las RIG's porque a través del Sistema Nacional se está coordinando a los tres niveles de gobierno, hay interacción entre los funcionarios públicos de las diferentes SAPF, estableciendo contacto frecuente entre ellos; 2) el gobierno por jerarquía porque las dependencias de la Administración Pública están bajo la subordinación de un jefe y responden a estructuras jerárquicas y normativas que establecen sus derechos y

⁵⁹ Programa establecido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

obligaciones; y 3) el co-gobierno ya que se mantienen, acuerdos, obligaciones y un cierto grado de autonomía entre las SAPF.

Haciendo alusión a los resultados obtenidos a lo largo de la investigación desarrollada y a la hipótesis de investigación planteada en este trabajo de investigación: “En el proceso de formulación de la LGAMVL existió poca relación entre el proceso político del Poder Legislativo y la visión de administración pública del Poder Ejecutivo, lo que puede traer como consecuencia que no sea muy bien recibida por algunas de las SAPF mencionadas en dicha ley, resultando en una implementación deficiente de la política pública en cuestión”; se llega a las conclusiones siguientes:

No hubo ningún tipo de relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el proceso de formulación de la LGAMVLV, dando como resultado que muchas de las atribuciones y funciones planteadas en esta ley a las SAPF no se realicen de la manera como habían sido pensadas y plasmadas en un principio, por no haber previsto aquellos errores y omisiones, como la duplicidad de funciones y la exclusión de las mujeres indígenas, desde el propio diseño de esta política pública, dificultando tanto la aplicación de la LGAMVLV como la consecución de metas y objetivos a alcanzar por el Poder Ejecutivo Federal, siendo éstas, la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Aunque los funcionarios públicos entrevistados perciben algunos errores y omisiones en la LGAMVLV que pueden obstaculizar la implementación de la ley de manera eficiente, actualmente se está llevando a cabo la aplicación de ésta, respaldada por el Reglamento de la LGAMVLV⁶⁰ que tiene como objetivo reglamentar las disposiciones de la LGAMVLV y subsanar las posibles factores que pudieran dificultar su realización, siguiendo una estructura normativa que indica que eso es lo que tiene que hacer.

Actualmente, la LGAMVLV está siendo implementada por el Ejecutivo Federal a través del INMUJERES, quién además de hacerse responsable de llevar a cabo la coordinación del

⁶⁰ Publicado en el DOF el 11 de marzo de 2008.

Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, es también la dependencia del Gobierno Federal que tiene atribuciones que implican coordinar e integrar las investigaciones realizadas por el resto de las Secretarías; proponerles acciones y medidas que consideren pertinentes con base en esas investigaciones; y supervisar a las instituciones públicas y privadas que brinden atención a las víctimas de violencia de género. Es decir, INMUJERES está llevando de la mano a las SAPF al establecer las directrices propuestas en la LGAMVLV.

El punto anterior me da la pauta para llegar a la conclusión de que las SAPF no se han apropiado de cada una de las funciones que les han sido atribuidas en la LGAMVLV, dejando que dichas funciones las ejecute el INMUJERES. No obstante, éste es una institución que no posee una posición políticamente fuerte; no tiene la misma posición jerárquica que las otras Secretarías, incluso aparece dentro de la estructura orgánica de una de ellas –la SEGOB-; y finalmente, es una dependencia que carece de poder político, por lo tanto, es muy difícil que logre cambios suficientes y sustanciales.

El origen de esto se encuentra en tres importantes razones: primero, las Secretarías del Gobierno Federal no están enteramente capacitadas o convencidas para realizar dichas funciones y directrices; segundo, no se ha logrado establecer una transversalización de la perspectiva de género en el aparato burocrático federal; y tercero, el motivo principal de que esto ocurra, está en la forma en que fue formulada y diseñada la ley, dentro de las cuáles no se tomaron en cuenta los aportes esenciales con las que pudieron haber contribuido las SAPF y las condiciones existentes en cada una de ellas para lograr prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

4.2 Recomendaciones de política pública

Es importante tener claro el tipo de política pública que se pretende formular e implementar. Dentro de los tipos de política pública que pueden presentarse se encuentran una decisión administrativa bajo la forma de un plan o programa, un decreto administrativo ambos realizados por el Poder Ejecutivo, o si es una ley que requirió la aprobación del Poder Legislativo (Revuelta, 2007). Por su parte, Lowi clasifica los temas de políticas en

distributiva, redistributiva y normativa. Esta última consiste en la regulación y control de actividades (Parsons, 2007).

De acuerdo a lo ya visto en la investigación desarrollada, el tipo de política pública de la LGAMVLV, es una ley que controla y regula actividades de la Administración Pública Federal, que necesitó de la aprobación legislativa, pero según lo propuesto por dicha ley, también se presenta bajo la forma de un Programa Integral⁶¹ a cargo del Poder Ejecutivo Federal, que se elaborará de acuerdo a los lineamientos de la LGAMVLV.

Con base en la determinación del tipo de política pública, es posible determinar al tipo de actores que participarían en el proceso de formulación de la política. En el caso de la LGAMVLV, si hubo participación del Poder Legislativo a través de las diputadas feministas y en menor medida, intervinieron integrantes de la sociedad civil, siendo el Poder Ejecutivo el único actor que no participó en dicho proceso. Por consiguiente, es trascendental que en el proceso de diseño de la política pública en cuestión, tanto los actores responsables de ejecutar la política pública como los tomadores de decisión, así como otros actores involucrados directa o indirectamente en el problema público que está afectando a una parte de la población, intervengan con aportaciones que generen mecanismos de solución a dicho problema público.

En el proceso de implementación de la política pública, también es muy importante la participación de actores de diferentes esferas de la población, ya que actualmente el gobierno no es el único que puede contribuir a resolver problemas, las organizaciones no gubernamentales se han vuelto personajes importantes en este sentido, porque son ellos, los que con mayor frecuencia dan cuenta de los problemas, de la misma manera que tienen mayor acercamiento con la población o con aquellos grupos afectados que necesitan de una solución que resuelva el problema que los está afectando.

⁶¹ El Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, todavía no se crea y por lo tanto no se ha puesto en marcha

La intervención e involucramiento de diversos actores es muy importante, a la vez que necesaria, para lograr la inclusión de todas las perspectivas y puntos de vista posibles, la definición de metas, la superación de diferencias, la previsión de obstáculos que se puedan presentar en la aplicación y la construcción de consensos y presupuestos, con el único fin de facilitar una implementación eficiente y eficaz de la política pública, obteniendo como resultado la solución, o al menos la disminución, del problema público que se intenta resolver⁶².

Las Comisiones Legislativas son instancias del Poder Legislativo, que realizan tareas específicas a través de la elaboración de dictámenes legislativos, de información, de opinión y de evaluación de funciones, contribuyen a que se cumplan las atribuciones constitucionales y legales de dicho Poder. La competencia de éstas se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Art. 39, fracciones I y III de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). Una Comisión Legislativa puede evaluar o dictaminar el trabajo de una o varias de las SAPF.

Se propone crear dentro del legislativo instancias parecidas a las Comisiones enfocadas y dirigidas a cada una de las Secretarías, con el propósito de establecer una retroalimentación de información entre ellas, una vez que han sido aprobadas las iniciativas de ley para determinar si los objetivos propuestos en dichas normativas se pueden llevar a cabo de acuerdo con lo establecido por los diseñadores de la ley y con los recursos presupuestales, materiales, humanos y de organización que poseen las dependencias del gobierno federal.

Una vez que se ha iniciado la implementación de la política pública que pretende solucionar el problema público, sería recomendable que los actores de la sociedad civil y de ONG's que participaron en el proceso de formulación de dicha política, realizaran seguimientos sobre el proceso de aplicación que se está llevando a cabo el Poder Ejecutivo.

⁶² Enfoque de Gobernanza y teorías de políticas públicas

4.3 Posibles líneas de investigación

El presente trabajo de investigación tuvo como propósito indagar los diferentes tipos de relaciones que se dieron entre los diversos actores involucrados en el proceso de formulación de la LGAMVLV. Así como determinar el papel que tuvo el Poder Ejecutivo Federal, actor encargado de implementar dicha ley, dentro de estas relaciones. Por último, establecer la posible recepción de la LGAMVLV para su implementación. Por lo tanto, queda pendiente el análisis del proceso de evaluación de dicha política pública.

Otro aporte de investigación que sería muy interesante realizar es la Evaluación de la política pública, en este caso, el Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres que establece la LGAMVLV, investigación muy significativa ya que aportaría la información suficiente para determinar si los objetivos y metas planteados en la LGAMVLV, está teniendo los impactos que se habían esperado. Lo ideal sería elaborar este análisis, una vez que han pasado 5 años desde el inicio de la aplicación del Programa.

De acuerdo con los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal existen los siguientes tipos de evaluación: 1) Evaluación de Programas Federales, que a la vez se divide en a) evolución de Consistencia y Resultados; b) Evaluación de indicadores; c) Evaluación de Procesos; d) Evaluación de Impacto; e) Evaluación Específica; y 2) Evaluaciones Estratégicas.

Las posibles líneas de investigación que se podrían seguir a partir de la presente tesis, serían las siguientes⁶³:

1. Evaluación de Consistencia y Resultados, ya que este analiza el diseño y desempeño del programa federal para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz del marco lógico.
2. Evaluación de Indicadores, porque analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores del programa federal para el logro de resultados.

⁶³ Lineamientos generales para la evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal

3. Evaluación de Procesos, ya que analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión
4. Evaluación de Impacto, ya que identifica con metodologías rigurosas el cambio de los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

Un estudio sobre el grado de armonización de las leyes de las Entidades Federativas en relación con LGAMVLV, es otra de los aportes que se pueden realizar a partir de este trabajo de investigación. Finalmente, un análisis comparativo entre las diferentes Leyes Estatales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de aquellas Entidades Federativas que ya tienen en su legislación una Ley de Violencia contra las Mujeres armonizada con la LGAMVLV, sería un gran aporte sobre los procesos de elaboración e implementación de dichas leyes, en qué son similares, en qué se diferencian y cuál de ellas ha sido más eficiente.

Anexo Metodológico

El método de investigación que se va a utilizar en este proyecto de investigación son las entrevistas a profundidad. Estas se van a realizar a legisladoras del Poder Legislativo, que participaron en la creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV para determinar cómo y de qué forma fue su contribución en el debate y negociación del proceso de elaboración de dicha Ley. Asimismo, se entrevistará a diferentes actores del Poder Ejecutivo, es decir, a funcionarios públicos de las SAPF que se mencionan en la LGAMVLV –a petición de la persona entrevistada en la SEGOB aparece con otro nombre-, para establecer cómo participaron en la formulación de dicha política y además saber qué opinan de la ley.

Hipótesis

En el proceso de creación, elaboración y aprobación de la *LGAMVLV*, existió poca relación entre el Proceso Político del Poder Legislativo y la visión de Administración Pública del Poder Ejecutivo, lo que puede traer como consecuencia que no sea muy bien recibida por algunas de las secretarías mencionadas en dicha ley, resultando en una implementación deficiente de la política pública en cuestión.

Operacionalización

Ámbito de validez

La unidad de análisis que corresponde a mi hipótesis son los diferentes actores sociales que participaron en el proceso de creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV, es decir, tanto actores del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Universo Pertinente

Mi teoría explica que en el proceso de creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV, hubo relación entre el proceso político y la visión de administración pública de los actores que participaron en dicho proceso, tanto del legislativo como del ejecutivo.

Operacionalización de las variables dependiente e independiente de interés

Variable dependiente

Proceso de creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV.

Cómo se dio este proceso, es decir, el debate entre los diferentes actores que participaron en dicho proceso, que elementos influyeron para legislar en esta materia, hubo negociación o algún acuerdo entre los actores.

Variables independientes:

Proceso político de los actores que participaron en el proceso de creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV.

El proceso político es el conjunto de actividades que se realizan con el fin de ejercer influencia sobre le modo en como una sociedad es regida, por medio del conocimiento sobre las dinámicas sociales y el ejercicio del poder.

Perspectiva de Administración Pública de los actores que participaron en el proceso de creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV

La administración pública, está integrada por un personal profesional, que cuenta con medios económicos y materiales públicos para poner en práctica las decisiones que se toman por el gobierno. Se compone de funcionarios, burocracia, edificios públicos, entre otros. Se puede decir que es el enlace entre la ciudadanía y el poder político.

Tabla de operacionalización

Variables	Dimensiones	Medición
Dependiente: proceso político y de políticas públicas en el proceso de creación, elaboración y aprobación de la LGAMVLV	Los actores que participaron en dicho proceso, en este caso se tomarán a miembros del legislativo y del ejecutivo, así como su contribución entre el proceso político y la visión de administración pública.	
Proceso político	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Concepciones o ideas políticas ➤ Procedencia política 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Como religiosas, de izquierda, derecha, centro

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Debate de los actores que participaron en dicho proceso ➤ Negociaciones de los actores que participaron en dicho proceso ➤ Intereses de los actores que participaron en dicho proceso 	
<p>Visión/perspectiva de administración pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ SAPF que son mencionadas en la Ley. ➤ Funciones que menciona la LGAMVLV para cada secretaría ➤ Programas sobre violencia de género que ya existen ➤ Debate de los actores que participaron en dicho proceso ➤ Negociaciones de los actores que participaron en dicho proceso ➤ Intereses de los actores que participaron en dicho proceso 	

Guía de preguntas para entrevistar a diputadas (os) y senadoras (es) que participaron en la creación y elaboración de la LGAMVLV

1. ¿De quién fue la iniciativa de la LGAMVLV?

2. ¿Por qué si había iniciativas de ley en otros temas como Institucionalización y promoción de la perspectiva de género, en derechos humanos laborales, en derechos sexuales y reproductivos, derechos en torno a la reproducción asistida, se legisló en materia de igualdad entre hombres y mujeres y sobre violencia contra las mujeres?
Pregunta de control
3. ¿Por qué se les ocurrió el Sistema de Alerta?
4. ¿Se basaron en alguna Ley o Programa de otro país? ¿De qué países y qué programas?
5. ¿Trabajaron junto con las SAPF que son mencionadas en la LGAMVLV, sobre la elaboración y creación de dicha ley?
6. ¿Cómo percibe el legislativo la recepción de la Ley? ¿Por parte de quién?
7. ¿Qué piensa que va a hacer el Ejecutivo efectivamente?
8. ¿Qué intereses políticos, económicos, religiosos, ideológicos, entre otros, influyeron para legislar en materia de violencia contra las mujeres?
9. ¿Hubo alguna negociación en este proceso? ¿Cuál o cuáles? ¿Con quiénes?
10. ¿Hubo algún tipo de oposición en este proceso de legislación? ¿En qué consistió? ¿Por parte de quién?
11. En este proceso, ¿hubo relación con otros actores para incidir en este proceso y en su resultado?
12. ¿Con qué otros actores (que no sean del ejecutivo) trabajaron?
13. ¿Con qué otros actores consultaron para poder crear y elaborar la Ley?
14. ¿Tuvieron apoyo de su partido?
15. Si es así, ¿cuáles líneas internas del partido estuvieron involucradas?
16. ¿Cuáles fueron las principales facilidades para la elaboración y creación de la Ley?
17. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos para la elaboración y creación de la Ley?
18. ¿De qué manera influyó el Parlamento de Mujeres? ¿En este momento que pasó con la Sociedad Civil?
19. Partido político al que pertenece o pertenecía cuando participó en el proceso de creación elaboración y aprobación de la LGAMVLV
20. Comisión legislativa a la que pertenecía

Guía de preguntas para entrevistar a funcionarios de las diferentes secretarías que participaron en la creación y elaboración de la LGAMVLV

1. ¿Qué piensan de la LGAMVLV?
2. ¿Participó esta Secretaría en el proceso de creación y elaboración de la LGAMVLV? ¿Con quiénes? ¿De qué forma?
3. ¿Con qué aspectos de la LGAMVLV contribuyó o colaboró?
4. ¿Piensa que está bien diseñada la Ley?
5. ¿Qué correcciones o sugerencias le haría a la Ley?
6. ¿Qué aspectos le gustaría incorporar que no hayan sido tomados en cuenta?
7. ¿Con qué actores consultaron o trabajaron para la elaboración de dicha ley?
8. ¿Hubo alguna negociación en este proceso? ¿Cuál o cuáles?
9. ¿Hubo algún tipo de oposición en este proceso de legislación? ¿En qué consistió?
10. ¿Qué facilidades considera que puede haber para su implementación?
11. ¿Qué obstáculos considera que puede haber para su implementación?
12. Para implementarla, ¿están trabajando con alguien más?
13. ¿Qué piensa que va a hacer el legislativo al respecto?
14. ¿Qué opinión tiene sobre el Sistema de Alerta de Violencia de Género?
15. ¿Qué opinión tiene sobre el Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres?
16. ¿Qué piensan de estas fracciones del artículo 48 de la LGAMVLV, que la aplicaría INMUJERES
 - **Fracción III.** Proponer a las autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley, los programas, las medidas y las acciones que consideren pertinentes, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres.
 - **Fracción VII.** 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.

Secretaría de Gobernación

Art. 42

- **Fracción I.** ¿Qué piensa sobre presidir el Sistema y declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres?
- **Fracción II.** ¿Qué opinión tiene sobre diseñar la política integral con perspectiva de género para promover la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres?
- **Fracción XII.** ¿Qué opinión tiene sobre realizar un diagnóstico Nacional 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?

Secretaría de Desarrollo Social

Art. 43

- **¿Qué opina sobre las funciones que le corresponden a esta secretaría, según la LGAMVLV?**
 - **Fracción III.** Formular la política de desarrollo social del estado considerando el adelanto de las mujeres y su plena participación en todos los ámbitos de la vida
 - **Fracción V.** Promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género

Secretaría de Seguridad Pública

Art. 44

- **¿Qué opinión tiene sobre las órdenes de protección?**
- **¿Qué opina sobre las funciones que le corresponden a esta secretaría, según la LGAMVLV?**
 - **Fracción I.** Capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres
 - **Fracción III.** Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las mujeres

- **Fracción IV.** Diseñar la política integral para la prevención de delitos violentos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado
- **Fracción V.** Establecer las acciones y medidas que se deberán tomar para la reeducación y reinserción social del agresor

Secretaría de Educación Pública

Art. 45

➤ **¿Qué opina sobre las funciones que le corresponden a esta secretaría, según la LGAMVLV?**

- **Fracción I.** 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
- **Fracción IV.** Garantizar el derecho de las niñas y mujeres a la educación: a la alfabetización y al acceso, permanencia y terminación de estudios en todos los niveles. A través de la obtención de becas y otras subvenciones.
- **Fracción VI.** Capacitar al personal docente en derechos humanos de las mujeres y las niñas.
- **Fracción VII.** 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.
- **Fracción IX.** Establecer como un requisito de contratación a todo el personal de no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres
- **Fracción XII.** 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 a desigualdad entre mujeres y hombre.

- **Fracción XIII.** Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa.

Secretaría de Salud

Art. 46

- **¿Qué opina sobre las funciones que le corresponden a esta secretaría, según la LGAMVLV?**
 - **Fracción II.** 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.
 - **Fracción III.** 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.
 - **Fracción IV.** 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.
 - **Fracción V.** 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.

Procuraduría General de la República

Art. 47

- **¿Qué opina sobre las funciones que le corresponden a esta secretaría, según la LGAMVLV?**
 - **Fracción I.** Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Investigadora, Agentes del Ministerio Público y de todo el personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres

- **Fracción III.** Dictar medidas necesarias para que la víctima reciba atención médica de emergencia.
- **Fracción VII.** Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian.

Instituto Nacional de las Mujeres

Art. 48

- **Fracción II.** 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.
- **Fracción III.** Proponer a las autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley, los programas, las medidas y las acciones que consideren pertinentes, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres.
- **Fracción VII.** 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.

Relación entre tabla de operacionalización y guía de preguntas

Actores	Preguntas	Operacionalización
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Por qué si había iniciativas de ley en otros temas como Institucionalización y promoción de la perspectiva de género, en derechos humanos laborales, en derechos sexuales y reproductivos, derechos en torno a la reproducción asistida, se legisló en materia de igualdad entre hombres y mujeres y sobre 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Concepciones e ideas Pregunta de control

L E G I S L A T I V O	violencia contra las mujeres?	
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Trabajaron junto con las SAPF que son mencionadas en la LGAMVLV, sobre la elaboración y creación de dicha ley? ➤ En este proceso, ¿hubo relación con otros actores para incidir en este proceso y en su resultado? ➤ ¿Cómo influyeron los factores del entramado político para que se diera esa acción colectiva? ➤ ¿Con qué otros actores (que no sean del ejecutivo) trabajaron? ➤ ¿Con qué otros actores consultaron para poder crear y elaborar la Ley? ➤ ¿Tuvieron apoyo de su partido? ➤ Si es así, ¿cuáles líneas internas del partido estuvieron involucradas? ➤ ¿Hubo alguna negociación en este proceso? ¿Cuál o cuáles? ➤ ¿Hubo algún tipo de oposición en este proceso de legislación? ¿En qué consistió? ➤ ¿De qué manera influyó el Parlamento de Mujeres? ¿En este momento que pasó con la Sociedad Civil? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Debate de los actores que participaron en dicho proceso ➤ Negociaciones de los actores que participaron en dicho proceso ➤ Intereses de los actores que participaron en dicho proceso
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Por qué se les ocurrió el Sistema de Alerta? ➤ ¿Se basaron en alguna Ley o Programa de otro país? ¿De qué países y qué programas? ➤ ¿Cómo percibe el legislativo la recepción de la Ley? ¿Por parte de quién? ➤ ¿Qué piensa que va a hacer el Ejecutivo efectivamente? 	
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué intereses políticos, económicos, 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Procedencia política

	<p>religiosos, ideológicos, entre otros, influyeron para legislar en materia de violencia contra las mujeres?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Concepciones e ideas ➤ Intereses de los actores que participaron en dicho proceso
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuáles fueron las principales facilidades para la elaboración y creación de la Ley? ➤ ¿Cuáles fueron los principales obstáculos para la elaboración y creación de la Ley? 	
	<p>21. Partido político al que pertenece o pertenecía cuando participó en el proceso de creación elaboración y aprobación de la LGAMVLV</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisión legislativa a la que pertenecía ➤ De quién fue la iniciativa de la LGAMVLV 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Procedencia política <p>Al final de la entrevista</p>
A	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué piensan de la LGAMVLV? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ SAPF que son mencionadas en la Ley.
D	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Piensa que está bien diseñada la Ley? 	
M	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Con qué aspectos de la LGAMVLV contribuyó o colaboró? 	
I	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué correcciones o sugerencias le haría a la Ley? 	
N	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué aspectos le gustaría incorporar que no hayan sido tomados en cuenta? 	
S		
T		
R	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Con qué actores consultaron o trabajaron para la elaboración de dicha ley? 	<p>Debate, negociaciones, intereses de los actores que participaron en dicho proceso</p>
A	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Hubo alguna negociación en este proceso? ¿Cuál o cuáles? 	
C	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Hubo algún tipo de oposición en este proceso de legislación? ¿En qué consistió? 	
I	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Participó esta Secretaría en el proceso de creación y elaboración de la LGAMVLV? ¿De qué forma? ¿Con quiénes? 	
Ó		
N		
P		
Ú		
B	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Con qué aspectos de la LGAMVLV 	

L	contribuyó o colaboró?	
I C A F E D E	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué facilidades considera que puede haber para su implementación? ➤ ¿Qué obstáculos considera que puede haber para su implementación? ➤ Para implementarla, ¿están trabajando con alguien más? ➤ ¿Qué piensa que va a hacer el legislativo al respecto? 	
R A L	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué opinión tiene sobre el Sistema de Alerta de Violencia de Género? ➤ ¿Qué opinión tiene sobre el Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres? ➤ ¿Qué piensan de estas fracciones del artículo 48 de la LGAMVLV, que la aplicaría INMUJERES <ul style="list-style-type: none"> ○ Fracción III. Proponer a las autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley, los programas, las medidas y las acciones que consideren pertinentes, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres. ○ Fracción VII. 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Funciones que menciona la LGAMVLV para cada secretaría

Guía de preguntas para entrevistar a la Sociedad Civil que participó en el proceso de formulación de la LGAMVLV

1. ¿De quién fue la iniciativa de la LGAMVLV?
2. ¿Por qué si había iniciativas de ley en otros temas como Institucionalización y promoción de la perspectiva de género, en derechos humanos laborales, en derechos sexuales y reproductivos, derechos en torno a la reproducción asistida, se legisló en materia de igualdad entre hombres y mujeres y sobre violencia contra las mujeres?
Pregunta de control
3. ¿Qué intereses políticos, económicos, religiosos, ideológicos, entre otros, influyeron para legislar en materia de violencia contra las mujeres?
4. ¿Trabajó Vereda Themis en el proceso de formulación de la LGAMVLV? ¿De qué forma?
5. En este proceso de formulación de la ley, ¿participaron las SAPF mencionadas en la ley?
6. ¿Con qué otros actores (que no sean del ejecutivo) trabajaron?
7. ¿Con qué otros actores consultaron para poder crear y elaborar la Ley?
8. ¿Se basaron en alguna Ley o Programa de otro país? ¿De qué países y qué programas?
9. ¿Hubo alguna negociación en este proceso? ¿Cuál o cuáles? ¿Con quiénes?
10. ¿Hubo algún tipo de oposición en este proceso de legislación? ¿En qué consistió? ¿Por parte de quién?
11. En este proceso, ¿hubo relación con otros actores para incidir en este proceso y en su resultado?
12. ¿Cómo perciben la recepción de la Ley? ¿Por parte de quién?
13. ¿Qué piensa que va a hacer el Ejecutivo efectivamente?
14. ¿Cómo surge el Sistema de Alerta de Violencia de Género?

Matriz de Operacionalización

a. Entrevistas a actores del Poder Legislativo

Legisladoras	Martha Lucía Micher (Diputada)	Angélica de la Peña Gómez (Diputada)	Marcela Lagarde y de los Ríos	Rosalinda López Hernández
---------------------	---------------------------------------	---	--------------------------------------	----------------------------------

	PRD, Legislatura LIX, Cámara de Diputados)	PRD, Legislatura LIX, Cámara de Diputados)	(Diputada PRD, Legislatura LIX, Cámara de Diputados)	(Senadora PRD, Legislatura LX, Cámara de Senadores)
Tipo de actores que participaron				
Iniciativa				
¿Por qué en materia de violencia?				
Percepción de la recepción de la ley				
Intereses políticos, ideológicos, religiosos, etc.				
Negociación en el proceso				
Relaciones con otros actores para la creación y elaboración de la ley				
Facilidades				
Oposición				
Obstáculos				
Sistema de Alerta				
Otros comentarios				

b. Entrevista a actores del Poder Ejecutivo

Secretaría de la Administración Pública Federal	SS	SEP	SSP	SEDESOL- INDESOL	SEGOB	PGR	INMUJERES
Tipo de actores							
Participación en la ley							
Percepción de la Ley							
Correcciones							
Aspectos para							

incorporar							
Relaciones con otros actores para implementarla							
Facilidades							
Obstáculos							
Implementación							
Enmiendas							
Negociación - Oposición en el proceso de legislación							

Bibliografía

- Agranoff, Robert (2007) *Managing within networks. Adding value to public organizations*. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Aguilar Villanueva, Luis (2007) “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva, Luis F. (edición) (2007) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Tercera edición. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1999) “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, D.F. 2000
- Casar, Ma. Amparo (1998) *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*. Documento de Trabajo, CIDE, México, D.F.
- Colomer, Josep M. (2001) *Instituciones Políticas*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993. Naciones Unidas.
- García, Magdalena (coord.) *El Adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados. ¿Cómo legislar mejor? Colección de Género y Derecho/ 3, tomo I*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, DF.
- *Género Mujeres, Temas Selectos*. CEAMEG. H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, DF. 2007
- Guerrero, Elizabeth (2002) *Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español*. ISIS Internacional, Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Santiago de Chile.
- Knoepfel, Peter, Larrue Corinne y Frédéric Varone (2003) *Análisis y conducción de las políticas públicas*. Traducción de Miriam Hinojosa Dieck, Depto. De Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey.

-
- Kooiman, J. (2000) “Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction”, en Jon Pierre (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
 - Krahmman, E. (2003) “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?”, *Global Governance*, 9: 323-346.
 - Lagarde, y de los Ríos M. (1997) *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, mojas, putas, presas y locas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, DF. Segunda reimpresión 2003.
 - Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundations, New York.
 - <http://www.gdnet.org/middle.php?oid=598> (21 de Julio de 2008)
 - Marinetto, M. (2003). “Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School”, *Political Studies*, 51: 592-608.
 - Marsh, D. y Smith, M. (2000). “Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach”, *Political Studies*, 48: 4-21.
 - Moro, Javier y Besse, Juan. (2005). *La Nueva Agenda Pública*. FLACSO-México. México, D.F.
 - Nacif, Benito (1999). *El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y continuidades*. Documento de Trabajo, CIDE, México, D.F.
 - Olaiz, Gustavo, Blanca Rico y Aurora Del Río (2003) *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003*. Primera edición, Instituto Nacional de Salud Pública, Morelos, México.
 - O’Toole Jr., Laurence J. (1993). “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo” en Aguilar Villanueva, Luis F. (edición) (2007) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Tercera edición. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
 - Parsons, Wayne (1995) *El ciclo de las Políticas Públicas: perspectivas en Implementación y Evaluación*. Guía adaptada del capítulo “Implementation” y traducido del inglés al español por Atenea González y la Dra. Arcela Martínez Bordón.

-
- Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Traducción de Atenea Acevedo. México: FLACSO-México
 - Rhodes, R. A. W. y Marsh, D. (1992) “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181-205.
 - Saucedo, Irma (2002) “*De la amplitud discursiva a la concreción de las acciones: los aportes del feminismo a la conceptualización de la violencia doméstica*”, en Urrutia, Elena (coord.) *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*. El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México, DF.
 - Revueltas Vaquero, B. (2007). La implementación de Políticas Públicas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. Universidad de la Sabana, año 21, no. 16 -135-156-. Chía, Colombia
 - Rhodes, R. A. W. y Marsh, D. (1992) “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181-205.
 - Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano (coord.) (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Ed. Planeta, BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, México, D.F.
 - UNIFEM (2002) *Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español*, ISIS Internacional, Santiago de Chile, abril de 2002.
 - Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn (1993) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en Aguilar Villanueva, Luis F. (edición) (2007) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Tercera edición. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
 - Wright, D. S. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
 - Zabaleta Solís, D. (2006) *Espacios multi-organizativos de políticas y conformación de redes de políticas en los municipios urbanos mexicanos*, Tesis de la Licenciatura

en Administración Pública, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

Leyes Consultadas

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el DOF el 2 de agosto de 2006.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1999.

Diarios de Debates del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

- Diario de los Debates, año I, no. 3, 2 de septiembre de 2003. Cámara de Diputados, LIX Legislatura
- Diario de los Debates, año III, no. 3, 2 de febrero de 2006. Cámara de Diputados, LIX Legislatura
- Diario de los Debates, año III, no. 9, 26 de abril de 2006, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Diario de los Debates, año III, no. 30, 27 de abril de 2006, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, año II, no. 29, segundo periodo ordinario, sesión pública ordinaria celebrada el 27 de abril de 2005
- Gaceta Parlamentaria, no. 39, 14 de diciembre de 2006. Año 1 de ejercicio. Primer Periodo Ordinario, Cámara de Senadores, LX Legislatura
- Gaceta Parlamentaria, no. 42, 19 de diciembre de 2006. Año 1 de ejercicio. Primer Periodo Ordinario, Cámara de Senadores, LX Legislatura
- Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, LX Legislatura, celebrada el 14 de diciembre de 2006. Versión Estenográfica
- Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, LX Legislatura, celebrada el 19 de diciembre de 2006. Versión Estenográfica

Entrevistas realizadas a legisladoras

- Martha Lucía Micher Camarena, diputada federal de la Legislatura LIX de la Cámara de Diputados. Actualmente es Presidenta del Instituto de las Mujeres del D.F.
- Angélica de la Peña Gómez, diputada federal de la Legislatura LIX de la Cámara de Diputados.
- Marcela Lagarde y de los Ríos, diputada federal de la Legislatura LIX de la Cámara de Diputados. Actualmente es profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rosalinda López Hernández, senadora de la Legislatura LX de la Cámara de Senadores.

Entrevista realizada a Organización de la Sociedad Civil

Julia Pérez, de Vereda Themis. Defensa Jurídica y Educación para Mujeres. A.C.

Entrevistas realizadas a SAPF

- Entrevista realizada a Alberto Ruelas de la Secretaría de Gobernación (2008).
- Entrevista realizada a la Lic. Lourdes Martínez Medellín, Directora General de Vinculación y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública (2008).
- Entrevista realizada a la Dra. Aurora del Río, Directora General Adjunta de Equidad y Género de la Secretaría de Salud (2008).
- Entrevista realizada a la Lic. Carmen López Carrión del Área Jurídica de Orientación de la Oficina de Orientación en Materia de Violencia Familiar de la Secretaría de Desarrollo Social (2008).
- Entrevista a la Mtra. Dilcy García Espinoza, Directora General de Interlocución Política de la Procuraduría General de la República, FEVIM (2008).
- Entrevista a la Mtra. Rocío Antonio Ríos de la Secretaría de Educación Pública
- Entrevista a la Lic. Claudia Gabriela Salas, Directora General de Planeación del Instituto Nacional de las Mujeres (2008).

Referencias de páginas de Internet

- http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/violencia/siv1/ambnac.html
- <Http://www.diputados.gob.mx/centrosestudio/ceameg07/fichas/index.swf>
- <Http://www.inmujeres.gob.mx/dgpe/vidasinviolencia/reto/index.htm>
- http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisiones/info_diputados.asp
- <http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/osavio.htm>
- <http://cronica.diputados.gob.mx/> (15, 16 de abril de 2008)
- http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?tipo=0&ver=estenografia&lk=2008/calendario.html (16 de abril de 2008)
- <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=inicio> (16 de abril de 2008)
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/35.pdf> (27 de mayo de 2008)
- http://www.proceso.com.mx/analisis_int.html?an=49519 (27 de mayo de 2008)
- <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos8.htm> (29 de junio de 2008)
- <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso> (22 de julio de 2008)
- http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/59/2/SPO/SPO_No-29_27-04-2005.pdf (22 de julio de 2008)
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> (23 de julio de 2008)
- <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/59/2003/sep/030902.pdf> (23 de julio de 2008)