



Centro de Estudios Sociológicos
Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer
Maestría en Estudios de Género

*Génesis de una ley contra la violencia
intrafamiliar en Jalisco*

Tesis que presenta

ANDREA RAMÍREZ SÁNCHEZ

Para obtener el grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS DE GÉNERO

Directora de tesis:

Dra. Ana Covarrubias Velasco

Lectores:

Dr. Juan Carlos Ramírez Rodríguez

Dra. Alicia Márquez Murrieta

México, D.F. 2007

A mamá (*Luz Elena*) y a papá (*Sergio*)...
quienes desarrollaron las alas con las que he volado
y con las que siempre podré regresar.

AGRADECIMIENTOS

Con esta tesis termina una etapa más de mi formación, en ésta estuvieron involucradas una serie de personas con quienes estoy profundamente agradecida.

La experiencia de compartir dos años con cada una de mis trece compañeras y dos compañeros de la maestría fue única. Serán inolvidables las clases, los eventos, las fiestas y las causas que defendimos. Les agradezco y les deseo todo el éxito en esta lucha que emprendimos juntas.

No puedo pasar por alto la solidaridad de Martha, Ana Lucía, Lilia, Wendy, Citlallin, Ana Lucía T. y Alejandra en la etapa más ardua de la transición hacia el final de este periodo. Valoro el tiempo que dedicaron a compartir inquietudes académicas y personales; su compañía ha significado reconocer que si bien ahora se cierra un ciclo, el cual incluye distanciamientos físicos, la voluntad de seguir cercanas alrededor de un compromiso o de una amistad sincera, continúa.

En este grupo incluyo a Luz, con quien construí lazos entrañables. No sólo compartimos casa y estudio, sino un estilo de vida que construimos para desafiar obstáculos de todo tipo y para disfrutar tantos momentos. Le agradezco lo que a través de su auténtica amistad he conocido de mí misma y el sentido especial que le ha dado a esta etapa de aprendizajes, en la que más que comprender teorías, enfrentar realidades juntas, ha sido enriquecedor.

También Brenda ha sido parte de este recorrido. Las tres coincidimos en una ciudad ajena a la nuestra, donde compartimos la dinámica del hogar, las exigencias institucionales, responsabilidades, decisiones y un sin fin de experiencias personales inolvidables que han contribuido a fortalecer mi vida independiente, inseparable del rendimiento académico.

El apoyo incondicional de Miguel, sus consejos y su optimismo ante la vida, me ayudaron a clarificar ideas y a vivir los momentos de presión con buen humor y tranquilidad. Su calidad humana es para mí un referente de que las relaciones con equidad son posibles.

Siempre estuvieron presentes Sergio, Luz Elena, Humberto, Natalia, Marcela y Paulina, su integridad como familia ha sido mi mayor respaldo; con sus ánimos y confianza en mí, me han impulsado a seguir adelante. También agradezco al resto de mi familia en Guadalajara y en el D.F., así como a mis amigas y amigos de éstos y otros lugares, por demostrar interés en mi proceso y acompañarme aunque a distancia. En especial a Sergio Aguayo, cuyo ejemplo profesional y personal ha sido una guía importante en mi trayectoria, y su apoyo constante en ésta, ha sido fundamental.

Fueron primordiales las acertadas aportaciones del comité que dirigió esta investigación. Agradezco a Ana Covarrubias por su dedicada dirección y por guiar mi trabajo de una manera respetuosa y sin imponer directrices. A Juan Carlos Ramírez, por sus puntualizaciones en la tesis y por compartir conmigo sus conocimientos sobre el caso en Jalisco. Y a Alicia Márquez, por su detallada lectura y su contribución teórica. No cabe duda que el resultado de estas páginas se vio favorecido gracias al profesionalismo de este equipo.

Finalmente, pero no con menor valor, agradezco a las integrantes del PIEM, a las profesoras y profesores de la maestría y a los de otros centros de El Colegio, por los cimientos que dejaron en mí, los cuales me servirán para enfrentar lo que viene.

ÍNDICE

	PÁGINA
Sinopsis	1
Introducción	2
Capítulo I. Discusión teórica	9
1.1 <i>Modelo espiral</i>	11
1.2 Modelo espiral para un escenario local: el <i>neo-modelo</i>	15
1.3 La violencia contra la mujer atendida como <i>violencia intrafamiliar</i>	21
1.3.1 Un problema público	23
1.3.2 Un problema nombrado	26
Capítulo II. El panorama global	30
2.1 Respaldo internacional	31
2.1.1 El compromiso del Estado mexicano con las convenciones internacionales	32
2.1.2 La CEDAW y Belém do Pará	35
2.2 La respuesta de los Estados: ¿qué se ha hecho en México?	39
2.2.1 Movimientos feministas y de mujeres	39
2.2.2 Acción gubernamental	46
2.3 México continúa recibiendo recomendaciones	54
Capítulo III. Los móviles para la conformación de Voces Unidas	60
3.1 Presencia de la sociedad civil	62
3.1.1 Un problema social y la vía para legislarlo movilizan a la ciudadanía	69
3.1.2 Antecedentes de atención al tema de violencia intrafamiliar en Jalisco	70
3.1.3 La participación ciudadana institucionalizada	74
3.2 El colectivo Voces Unidas emprende la acción	76
3.2.1 Una meta en común, diversas formas de seguir la ruta	78

3.2.2 Estrategia inicial	84
3.3 El Colectivo en Jalisco se relaciona con el exterior	87
3.3.1 Presencia de las convenciones internacionales	87
3.3.2 Reuniones de redes internacionales	89
Capítulo IV. Iniciativa de ley vs. negación del problema	92
4.1 El proyecto en manos del Congreso	94
4.2 La Iglesia y los medios de comunicación en la escena.....	106
4.3 Táctica de Voces Unidas	114
Capítulo V. Institucionalización y estabilidad de las normas	121
5.1 Un reflejo local de las convenciones internacionales	124
5.2 La realidad social de Jalisco: ¿cambió?	127
5.2.1 Lo que se consiguió...	127
5.2.2 Lo que se quedó en el tintero...	132
5.2.3 El discurso del gobierno está presente, ¿y la práctica?	135
5.3 Cesa Voces Unidas, continúa el proceso	138
5.3.1 Un paso más en el camino	140
5.3.2 Más allá de la institucionalización	143
Conclusiones	149
Fuentes de consulta	156
Anexo 1	I
Anexo 2	III
Anexo 3	V
Anexo 4	VII
Anexo 5	XXI

SINOPSIS

La aprobación de una ley está sujeta a múltiples factores. En México, inicia con la propuesta de una persona o de un grupo, pasa por el visto bueno del poder ejecutivo, y culmina con la aprobación del poder legislativo. El tiempo y las condiciones de este proceso pueden variar infinitamente de acuerdo con las características particulares de la localidad donde se presente la iniciativa y de la postura de cada participante.

Jalisco es un caso particular en donde por primera vez en el país se aprobó una iniciativa de ley proveniente de una forma de participación ciudadana. Dado el interés personal de abordar el tema con una perspectiva de género, con un enfoque de procesos internacionales en relación con locales, y con una mirada hacia personajes peculiares de la sociedad jalisciense, los dos ejes de análisis que conducirán esta tesis son: a) la aplicación de convenciones internacionales en materia de violencia contra las mujeres en una ley local; y b) la participación y el peso en el debate de distintos actores sociales y políticos.¹

¹ Quienes conforman la categoría de “actores sociales y políticos”, es decir, los integrantes del Congreso, de la sociedad civil, de la Iglesia y demás, son mujeres y hombres. Sin embargo, con la única intención de no hacer pesada la lectura del presente trabajo, no se hará la especificación cada vez, sin eso significar que se pretenda utilizar un lenguaje sexista.

INTRODUCCIÓN

La construcción del sistema de impartición de justicia en México es laberíntica, pero también es terreno fértil para que los estereotipos de género y los valores diferenciados y jerarquizados asignados a hombres y mujeres, se hagan visibles y se traduzcan en denuncias.

La ideología y el saber popular suscitan rupturas y continuidades en procesos sociales como el que aquí se estudia. Si bien determinar el grado en que esto ocurre es complicado, así como riesgoso generalizar y categorizar, podemos observar que la literatura al respecto y en particular las entrevistas realizadas para esta investigación, refieren que Jalisco es un estado con altos índices de conservadurismo.² Sin negar que el término “conservadurismo”, como señalan Ramírez Sáiz y De la Torre (2003:291), ha tenido una evolución conceptual y que puede estar sobrecargado ideológicamente con una connotación negativa en el medio académico y político. Está asociado a otros términos como los de derecha y tradicionalismo. La aplicación que se le dará aquí será la de su rasgo predominante: el mantenimiento del orden establecido basado en las “buenas costumbres”, la familia, las tradiciones locales, la libertad religiosa, etcétera. En este marco, el imaginario social que aprueba la autoridad incuestionable del hombre por encima de la subordinación de la mujer y legitima que los asuntos “privados” no salgan de ese espacio, impide que se reconozca la violencia intrafamiliar como un problema público, considerándola una conducta “natural” inherente al orden social. Este padecimiento, en el cual las mujeres son más afectadas que los hombres, se refleja en la vida sociopolítica de cualquier localidad.

El tratamiento del tema de la violencia hacia las mujeres, en Jalisco atendida en el escenario de la familia, ha sido lento en todos los sectores. Es así que previo al movimiento que emprendió el colectivo ciudadano Voces Unidas en 1998, había un

² Se pueden encontrar indicadores de conservadurismo en: Connaughton, Brian (1992) *Ideología y sociedad en Guadalajara (1788-1853)*, Guadalajara, Conaculta; Lasso Gómez, Pablo y Gabriela Méndez (1999) *Cultura tapatía de negocios*, Guadalajara, Azteca. Y de la sociedad conservadora en relación con las mujeres: Rojas, Rosa y María Rodríguez (comp.) *La condición de la mujer en Jalisco*, Guadalajara, UdeG.

desconocimiento mayor de las características de la violencia intrafamiliar para el grueso de la sociedad y del gobierno. De igual manera, imperaba la ausencia del discurso internacional en el escenario local, es decir, en general se ignoraba el contenido de convenciones especializadas en materia de violencia contra las mujeres.

La familia en Jalisco es una estructura social que a lo largo de la historia se mantuvo lo más posible al margen de la intervención estatal. La atención institucional era más de carácter asistencial que de solución a problemas como la violencia interna, aunque ésta en el discurso se reprobara. De manera contraria, por parte de la Iglesia había más una política de facto para tener injerencia en la familia vía control de la natalidad o de la promoción de valores tradicionales que fomentaban las diferencias artificiales entre mujeres y hombres, basadas en el detrimento de las primeras y la superioridad de los segundos.

La cultura discriminatoria de lo femenino y la ideología conservadora que predominan en nuestra sociedad,³ pueden ser factor común en varios sectores de Jalisco y de manera clara en actores sociales en ámbitos masculinizados como sacerdotes, abogados y legisladores. Sin embargo, la diversidad en su escenario permite localizar voces de grupos o individuos que se oponen a este sistema que entre otras cosas enaltece los “valores” de la familia tradicional, vela de alguna manera los conflictos que dentro de ésta pueda haber y no permite la oportunidad de relaciones equitativas.

El desgaste en la responsabilidad de los organismos estatales para garantizar el cumplimiento de derechos ha propiciado que sea la agenda ciudadana la que se instale con el objetivo de llenar algunos vacíos pendientes. Hay autores que concuerdan en la importancia de la presión cívica para producir cambios institucionales y en que son centrales los organismos civiles para las transformaciones políticas. Incluso se afirma que el avance democrático del país y de los estados responde a movimientos sociales de agrupaciones diversas, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) o los medios de comunicación que van adquiriendo iniciativa propia en los procesos políticos.

³ En la Encuesta Estatal de Valores realizada en 1997, 32.7% de los encuestados manifiesta ser de derecha o de extrema derecha, más del doble de la media nacional (14.6%) (Ramírez Sáiz y De la Torre, 2003:293).

Las organizaciones de mujeres y feministas fueron piezas clave en el despertar ciudadano y en la lucha por el reconocimiento de sus derechos políticos enmarcados en las convenciones internacionales firmadas por el gobierno federal. En 1995 la Coordinación de ONG de Mujeres en Jalisco entregó a los candidatos a la gubernatura del estado documentos con compromisos a favor de las mujeres y de la infancia, principalmente para dar atención a la violencia. Así, se sentaban las bases para el impulso de una iniciativa de ley cuatro años después.

Dichos avances aluden en un primer momento al reforzamiento de la sociedad civil como actor político, al surgimiento de organizaciones civiles y a sus acciones, a los movimientos de mujeres y feminista, y después, a su incidencia en el espacio público, en donde interactuaron con instancias gubernamentales y emprendieron acciones conjuntas o presionaron para que el gobierno cumpliera con su deber de brindar bienestar a su población en cualquier circunstancia. Hacia 1998 se perfilaba la participación de organizaciones no gubernamentales en torno a un proyecto para legislar en materia de violencia intrafamiliar mediante una iniciativa popular.

En el escenario internacional, los Estados se obligan a cumplir paulatinamente los compromisos contenidos en los tratados que firman, tomando medidas para homologarlos e integrarlos a la legislación nacional y a las locales.

Como se irá desarrollando, el proceso para legislar contra la violencia intrafamiliar en Jalisco fue multidireccional, fue un vaivén de sucesos en las escenas internacional, nacional y local, en los que intervino el gobierno -sobre todo el poder legislativo- y una serie de actores no estatales. De aquí que sea importante analizar la efectividad que tuvieron los acuerdos a que se llegó en el nivel macro en su adopción en el micro. Y de manera conjunta, detectar las vías en que esta jornada se dio, es decir, cuál fue el papel para facilitar o entorpecer el proceso de los legisladores desde el gobierno y cuál el de otros actores, como la sociedad civil organizada, la Iglesia, los medios de comunicación, la academia y los empresarios; y en ellos, qué peso tuvo el saber popular y las formas tradicionales de relaciones familiares.

Risse y Sikkink (2001) hacen alusión a la frecuencia del estudio de las normas de derechos humanos, pero reconocen que poco se ha trabajado el impacto de

normas internacionales en políticas internas.⁴ Los autores han realizado estudios de caso de algunos países mediante la teoría del *modelo espiral* en materia de derechos humanos, el cual permite comprender este proceso. Quizá una debilidad de este enfoque sea que termina en el nivel nacional y no considera el local (en el caso de México, de sus estados). Por lo tanto, con la presente investigación se intenta mostrar cómo esto es posible, agregando los intereses que entran en juego para favorecer o impedir la concreción de políticas garantes del ejercicio y goce de derechos humanos de las mujeres.

Por ende, el objetivo general de esta investigación es dar cuenta del proceso en que participaron sociedad civil y gobierno para introducir en Jalisco normas en materia de violencia contra las mujeres surgidas de la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés, 1979) y en el ámbito interamericano, de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer* (Belém do Pará, 1994), ambas ratificadas por México. Es así que para acercarse lo más posible a este propósito, se recurrirá al *modelo espiral* con la intención de tener una estructura teórica a seguir, sin pretender que se ajuste totalmente a esta investigación.

El *modelo espiral* original, una propuesta alternativa de éste y la violencia intrafamiliar como concepto, serán tratados a manera de marco teórico en el *primer capítulo*.

Con el propósito de indagar sobre la situación de esta problemática en la sociedad jalisciense, se buscará resolver por qué el tema de la violencia intrafamiliar contribuyó a la articulación de un movimiento ciudadano. A pesar de ser un problema que aqueja a un sinnúmero de familias, y de mujeres en particular, antes de los confines del siglo XX no había sido puesto en la agenda gubernamental de Jalisco. Una vez que esto sucedió, las posturas y las reacciones fueron desiguales, de modo que un eje de análisis será la identificación del papel de los actores sociales y políticos en facilitar u obstaculizar el proceso referido.

Asimismo, se determinará en qué medida la ratificación de los instrumentos internacionales por parte del Estado mexicano asegura su aplicación en el país y si

⁴ Se refieren al interior de un país, aunque no a cada entidad federativa en el caso de México.

las normas que enmarca fueron tomadas en cuenta para la elaboración de la iniciativa en Jalisco y posteriormente para su aprobación. De tal forma que esta aproximación servirá para detectar si las convenciones internacionales tienen traducciones legales en derechos exigibles o si son únicamente pronunciamientos políticos.

Al hablar de un contexto es necesario ubicarnos en un espacio y en un tiempo específicos, de tal manera que este análisis se centrará en Jalisco, aunque el entorno externo en cuanto a avances en la materia que nos ocupa será la República Mexicana y los países, sobre todo, de América Latina; y en cuanto a recomendaciones y discursos de presión, los del Estado mexicano y de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Estas dimensiones de lo local, nacional e internacional siempre estarán interconectadas. El periodo de referencia será la década de los noventa por dos razones: por ser en la que se distinguieron más acciones en contra de la violencia hacia las mujeres e intrafamiliar, después de dos décadas de esfuerzos y logros aislados; y por ser en la que se ubica el trabajo de Voces Unidas. No por ello no se mencionarán sucesos importantes anteriores o posteriores. Este panorama global será tratado en el *segundo capítulo*.

En el *tercer capítulo* se esbozará cómo la violencia intrafamiliar en Jalisco, considerada asunto privado, y la Ley de Participación Ciudadana aprobada en 1988, fueron los dos móviles para la conformación del colectivo ciudadano Voces Unidas y los motivos de acción para los interesados en promover la ley. Para ello, será importante dar cuenta de los antecedentes en el estado en cuanto a atención social y gubernamental a la violencia intrafamiliar. También se describirán las acciones previas a la presentación de la iniciativa al Congreso que llevó a cabo el Colectivo con el objetivo de completar el número de firmas requeridas por ley, así como las posturas contrapuestas tanto entre Voces Unidas y otros actores, como entre integrantes del mismo. Se evidenciarán vínculos de redes internacionales con grupos locales que apoyaron la iniciativa, así como la forma en que las convenciones internacionales estuvieron presentes en el acontecer local, lo cual respalda la idea de que estos procesos no están alejados de la dinámica exterior.

Una vez presentada la iniciativa de ley al Congreso, una serie de acontecimientos que nutrieron el proceso iniciaron. El *cuarto capítulo* dará cuenta de las estrategias que pusieron en marcha tanto los grupos de presión, como los diputados en distintos sentidos, el Arzobispado de Guadalajara y otros actores. Desde la experiencia de quienes tuvieron más acercamiento con los diputados, no había condiciones ni disposición en el Congreso para recibir una iniciativa popular, la atmósfera no era adecuada para acoger una demanda social bajo dicha figura legal y la prueba fueron las constantes trabas a la propuesta y el retraso de la respuesta que las comisiones debían dar dentro de los seis meses que la ley marcaba de plazo.

En un primer momento, los integrantes del Colectivo promotor de la ley consideraron la participación de actores como la Iglesia católica y los medios de comunicación, entre otros que se mencionarán en su momento, para fines específicos de apoyo. Sin embargo, en el transcurso éstos tomaron una postura propia que, ya fuera a favor o en contra, dieron al proceso un matiz especial.

La aprobación de la ley de alguna manera demuestra la aceptación en Jalisco de la violencia contra las mujeres como problema público. Por tanto, en el análisis del proceso de la transformación legislativa, se hará alusión a la experiencia empírica de una sociedad que, si no totalmente en el imaginario, sí en un documento legal, dejó atrás la violencia intrafamiliar como problema privado, significando el logro de un sector local de la sociedad civil en general y del feminismo en particular.

Por otra parte, es preciso mencionar que la conformación de la LV legislatura del Congreso local fue poco favorecedora para el caso. Únicamente había dos diputadas del PAN y una del Partido Verde. Es así que tomando en cuenta la ancestral resistencia masculina en general para tratar temas referentes a las mujeres y a sus derechos, se entenderá que la postura personal y partidaria de 37 diputados dificultaron la aprobación final del texto original. En total, el PRD contaba con dos diputados, mientras que el PRI con 17 y el PAN con 20, incluyendo a las mujeres.

En el *quinto capítulo* se mencionarán los últimos logros obtenidos en el año 2000, mismo en el que el Colectivo dejó de existir como tal, pero a la vez, momento en que la sociedad decidió continuar presionando para obtener lo que quedó pendiente. Es así que con reformas administrativas, civiles y penales, lo próximo era

encontrar una conducta favorable en la aplicación de éstas y un cambio en la conducta social frente a la violencia intrafamiliar. Finalmente, como parte de las fases que en el *modelo espiral* deberían cumplirse y a manera de analizar hasta qué punto las convenciones internacionales cumplen su objetivo, será de utilidad un acercamiento a la realidad jalisciense posterior a la implementación de nuevas normas en el estado.

La información para cubrir estos propósitos fue obtenida mediante revisión de bibliografía sobre el tema, de material documental y de entrevistas semi-estructuradas a distintas voces que, en acuerdo o desacuerdo entre ellas, construyeron esta historia, es decir, diversos actores clave en momentos específicos, tanto participantes del proceso, como informantes externos del mismo. Si bien este recurso metodológico nutrió de manera sustancial la presente tesis, conviene tener en cuenta que no dejan de ser percepciones individuales.

CAPÍTULO I

DISCUSIÓN TEÓRICA

La violencia doméstica constituye la expresión de una política sexual represiva [...] para controlar la vida, el cuerpo, la sexualidad y las capacidades emocionales, intelectuales y afectivas de las mujeres.

DINNYS LUCIANO (S/F)

A mediados del siglo XX inició la conformación de un régimen global consistente en numerosas convenciones y organizaciones internacionales específicas para vigilar el cumplimiento de normas y acuerdos regionales de derechos humanos, definidos éstos como estrategias jurídicas dirigidas a proteger intereses y necesidades de las personas que se estiman relevantes o vitales (Pisarello y Carbonell, 2002:19). El denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) arroja luz sobre derechos que han permanecido tradicionalmente velados para los mecanismos de protección tradicional, entre ellos, los de las mujeres.

El DIDH estipula mandatos efectivos, normas jurídicas que obligan a los Estados a cumplir con aquello a lo que se han comprometido, en relación con los individuos y grupos bajo su jurisdicción. Por consiguiente, ordena la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer. La totalidad de instituciones y actores públicos y privados quedan obligados a responder ante estos compromisos (Pisarello y Carbonell, 2002:17-18).

Sin embargo, una cosa es que exista este soporte y otra que las normas internacionales hagan una real diferencia en las prácticas diarias de los gobiernos nacionales hacia sus ciudadanos (Risse y Ropp, 2001:234). Esta inquietud llevó a formular un modelo teórico, denominado *modelo espiral* (Risse y Sikkink, 2001), que si bien no evalúa la efectividad de los principios y las normas internacionales de derechos humanos, sí da líneas para seguir el camino por el cual éstas llegan a ser parte de políticas nacionales.

Un caso que puede requerir la procuración de derechos humanos en un país es el reconocimiento de la existencia de un problema público. Así pues, en la medida en que se muestra a la luz pública la violencia que sufren las mujeres en un país o en un estado de éste, se hace necesaria la aplicación de leyes y políticas para contrarrestarla. Entre las opciones para formular mecanismos de atención a la violencia está recurrir a lo que la comunidad internacional dicta en materia de derechos humanos a través de las convenciones ratificadas por distintos Estados.

Así como las normas y los principios de derechos humanos transitan de un nivel a otro (del internacional al local), también lo hacen los conceptos de los problemas sobre los cuales se legislará. Es el caso de la “violencia contra las

mujeres”, como es nombrada en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*, que por motivos diversos empezó a tratarse como “violencia intrafamiliar”. Esta tendencia que alcanzó a México en 1996 inició en América Latina a finales de los ochenta.

Una causa manifiesta de la transición de términos antes mencionada es que los grupos, sobre todo no gubernamentales, que iniciaron a brindar atención a las mujeres, detectaron que el lugar donde más se perpetraban actos violentos contra ellas era el hogar y que era preciso atenderlas en este marco. En sociedades conservadoras como la nuestra, la familia antecede al individuo y la moral católica es la base de los valores que debe guiar el comportamiento individual, social e institucional. Por tanto, integrantes del movimiento feminista han expuesto como una cuestión estratégica incluir en la violencia intrafamiliar la violencia de género contra las mujeres, dado que, proteger a las mujeres de esta práctica culturalmente legítima, resulta amenazante, tanto para los hombres beneficiados por un poder innato sobre las mujeres, como para las instituciones de gobierno (en su mayoría controladas por hombres) y para el sistema patriarcal mismo que da movimiento a la sociedad. Es así, que focalizando a la familia como la víctima de este mal, ha sido más exitosa la respuesta de los gobiernos, pues nuestros sistemas tradicionalistas han demostrado mayor interés por salvaguardar a la familia como célula esencial de la sociedad que a las mujeres como ciudadanas con derechos.

1.1 Modelo espiral

El *modelo espiral* sugiere un proceso de socialización mediante el cual las normas internacionales son acogidas en las prácticas internas de los Estados. El modelo vincula en un concepto unificado las interacciones entre redes de defensa transnacionales, organizaciones internacionales, Estados occidentales, grupos de oposición interna y gobiernos nacionales que violan las normas. El modelo muestra cómo la adaptación instrumental a presiones externas, la persuasión y la

argumentación, así como la institucionalización de las normas, conducen a cambios de conducta en el área de los derechos humanos.⁵

Para comprender cómo la sociedad internacional transmite normas a sus miembros y cómo del nivel global éstas pasan al nivel interno, el *modelo espiral* plantea tres procesos de acción social o socialización -que a menudo ocurren simultáneamente- necesarios para que se produzcan cambios en el área de derechos humanos: la *adaptación instrumental* de presiones internas e internacionales por parte del gobierno y de *pactos estratégicos*; los *discursos argumentativos* dirigidos a la aceptación de la validez y significado de las normas; y la gradual *institucionalización* y *habitualización de las normas* (figura 1).

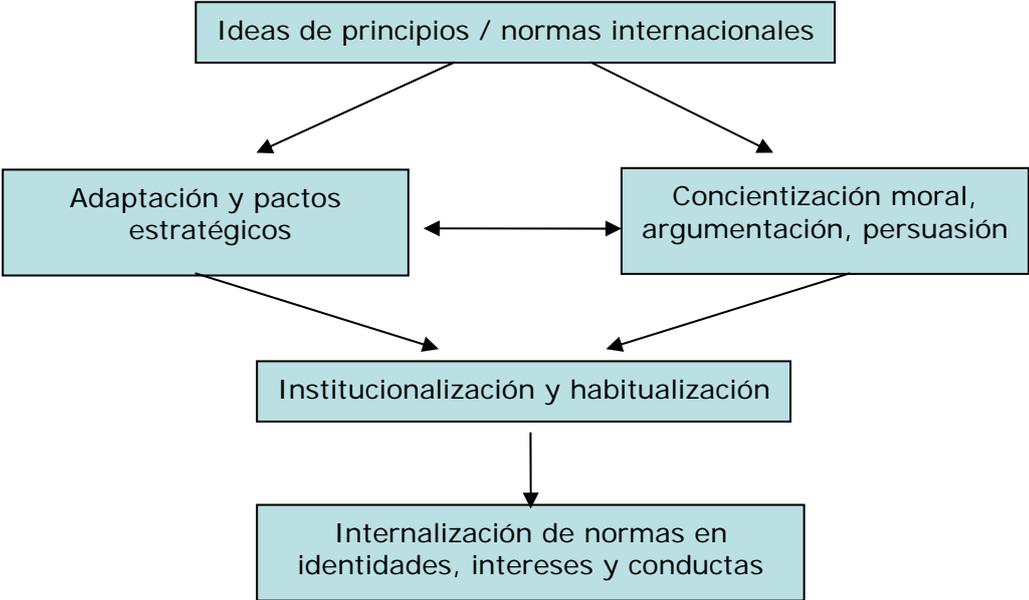


Figura 1. El proceso de socialización de normas

Fuente: Risse y Sikkink (2001:12)

⁵ Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (2001) condensan en el libro *The Power of Human Rights* la aplicación del *modelo espiral* a once países de diferentes regiones del mundo: Kenia, Uganda, Sudáfrica, Túnez, Marruecos, Indonesia, Filipinas, Chile, Guatemala, Polonia y Checoslovaquia. Los autores centran el análisis del cambio de la situación de los derechos humanos aunado a la transición democrática en estas regiones.

Por otra parte, el modelo incorpora cuatro niveles de actividades simultáneas para el análisis empírico:

1. La interacción entre Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OING), organizaciones internacionales de derechos humanos y Estados occidentales.
2. La sociedad del país en que se violan las normas.
3. Los vínculos entre la oposición social y las redes transnacionales.
4. El gobierno nacional del Estado que viola las normas.

Al impacto de las normas internacionales en los Estados se agregan movimientos sociales transnacionales y nacionales unidos para ejercer presión *desde arriba y desde abajo*, dando lugar al llamado “efecto boomerang” (figura 2).

Lo anterior sucede cuando grupos internos que se enfrentan a la falta de respuesta del Estado a la violación de derechos humanos en su país, apelan a las ONG internacionales y establecen con éstas alianzas con la intención de ejercer presión desde fuera. Estas redes proveen acceso, poder, información y en ocasiones dinero para reforzar a los grupos internos. Asimismo, pueden amplificar sus demandas, abrir espacio a nuevos temas y después remitirlos de regreso a la arena nacional. De esta forma, el *modelo espiral* consiste en “lanzamientos de boomerang” con diversos efectos en la situación de los derechos humanos.

No obstante, hacer valer los derechos humanos depende, en gran medida, del equilibrio internacional de poder y de las agendas de las naciones política y económicamente poderosas, aunque el sistema de derechos humanos está apoyado también por la opinión pública y por una extensa red de instituciones locales y transnacionales que utilizan sistemas de comunicación para atraer la atención global sobre estas conductas (Engle, 2001).

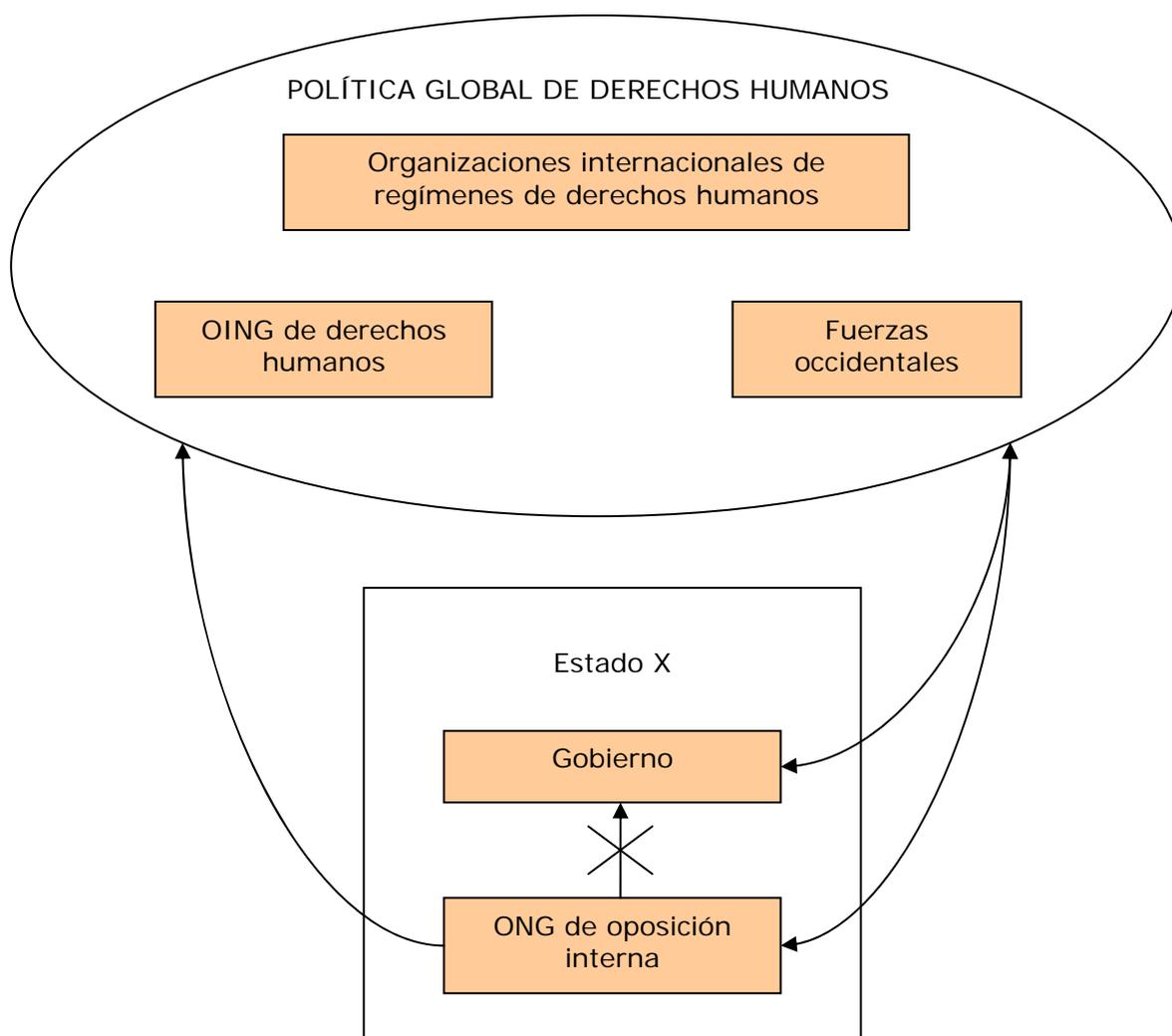


Figura 2. El "efecto boomerang"

Fuente: Keck y Sikkink (en Risse y Sikkink, 2001:19)

Tanto las actividades como los procesos antes referidos son incorporados en cinco fases que dan movilidad al *modelo espiral*, conforme se pasa de una a otra, la condición de los derechos humanos va cambiando y se van dando los términos para que las normas en esta materia se interioricen en los Estados:

1) Represión del Estado en un país donde la oposición interna es débil para enfrentársele y como consecuencia, se activa una red internacional que defiende los derechos humanos; 2) Negación de los Estados que violan las normas de derechos humanos a aceptar su validez, así como a reconocer que deben ser asunto de jurisdicción internacional, aludiendo a la soberanía nacional y a la no intervención en asuntos internos. Esta etapa va desapareciendo cuando aumenta la institucionalización de las normas; 3) El gobierno hace concesiones tácticas para

apaciguar la crítica internacional. Es posible que se creen o fortalezcan redes internas cuyas demandas estarán legitimadas por la red transnacional y cuya integridad estará protegida por la atención internacional; 4) Se alcanza un estatus normativo cuando la validez de las normas ya no es controversial, incluso si se siguen violando. Se identifica si y cuando: los gobiernos ratifican las convenciones internacionales, las normas son institucionalizadas en la Constitución y/o leyes internas, hay un mecanismo institucionalizado para quejas de los ciudadanos ante la violación de derechos humanos, y las prácticas discursivas del gobierno reconocen la validez de las normas independientemente de la audiencia (nacional o internacional), no denuncian la interferencia en asuntos internos y se interesan por un diálogo con sus críticos; y 5) Comportamiento consistente con las reglas; es decir, las normas internacionales de derechos humanos son institucionalizadas por completo y su cumplimiento es una práctica habitual de los actores reforzada por la ley.

1.2 Modelo espiral para un escenario local: el *neo-modelo*

El modelo de Risse y Sikkink (2001) presupone un escenario en el que tanto las redes transnacionales como la sociedad civil interna, en momentos y con pesos diferentes, presionan a los gobiernos para institucionalizar las normas internacionales, y éstos lo van haciendo paulatinamente hasta que finalmente las interiorizan en el discurso y se hace una práctica habitual. Considera además actividades e interacciones simultáneas de actores en la escena internacional y en la interna.

El *modelo espiral* es una herramienta sustancial en la medida en que no se han elaborado otros para dar seguimiento al transcurso de las normas internacionales de derechos humanos de la arena internacional a la nacional. No obstante que el modelo funcionará como guía teórico - metodológica de esta investigación, aplicarlo a un caso concreto expone vacíos y debilidades, y utilizarlo así sería una camisa de fuerza, sobre todo cuando se trata del nivel local, es decir de una entidad federativa del Estado mexicano, con prácticas que no se ajustan al modelo y con una relación con el gobierno federal que tampoco es considerada. En este sentido, la intención para el caso que aquí se estudia es proponer un ajuste tanto de las cinco fases como de los

procesos de socialización y de los niveles de actividades, para dar cuenta de cómo fue posible una legislación local con particularidades. Al resultado de este ejercicio se le denominará *neo-modelo*, el cual conserva la estructura original (*véase anexo 1*).

De los tres tipos de procesos de socialización necesarios para que ocurra la transformación de las convenciones internacionales en legislación local, el primero se refiere a la *adaptación instrumental* de presiones internas y externas, y de *pactos estratégicos*. El gobierno acusado de no impedir o castigar la violación de los derechos humanos de las mujeres responde a las presiones haciendo algunas concesiones, sin embargo, al tratarse de un estado federativo, la influencia interna puede ser mayor o más directa que la internacional. Por otra parte, el gobierno ajusta su conducta al discurso nacional (regido por el internacional) de no discriminación y de no violencia contra las mujeres, sin creer necesariamente en la validez de las normas. Es importante tomar en cuenta la influencia de otras entidades federativas con avances en la materia.

El segundo tipo es el de los *discursos argumentativos*. La socialización hacia el discurso y concientización moral enfatiza procesos de comunicación, argumentación, diálogo y persuasión llevados a cabo por el grupo interno que presionará al gobierno o al Congreso local encargado de aprobar la iniciativa de ley. Los actores aceptan la validez y el significado de las normas en sus prácticas discursivas y tratan de explicar si entienden correctamente la información transmitida ya que, por ejemplo, pueden estar de acuerdo con la validez moral de la norma pero en desacuerdo si se contraponen con prácticas e ideologías tradicionales. Los legisladores, integrantes de partidos políticos con posturas definidas, buscan mantener el poder, mientras las ONG buscan las expresiones más efectivas para reunir a la oposición. Asimismo, declaraciones de otros actores públicos de peso en la entidad favorecerán u obstaculizarán el proceso.

El último tipo es la *institucionalización gradual y la práctica habitual de las normas*. Los actores políticos se adaptan a ellas en respuesta a las presiones, en un inicio por razones instrumentales, no como el fin en sí mismo, sino como un medio práctico de respuesta. Después los legisladores cambian su retórica, comienzan combatiendo en un proceso argumentativo con sus oponentes tanto internos como

externos, pero van aceptando la validez de las normas internacionales. En seguida, las normas son incorporadas en leyes y en procedimientos de operación de instituciones internas. Convencidos o no de la validez moral, los actores siguen la norma porque es “lo normal”.

Risse y Ropp (2001:258) reconocen que su análisis se centra en estos procesos de socialización y en el desarrollo del modelo causal que explica las dinámicas de tal proceso, por tanto, no dedican mayor atención a los factores contextuales políticos y sociales. A diferencia, el *neo-modelo* subraya la importancia del contexto local que dio paso a cada una de las cinco etapas.

En el análisis empírico es elemental tomar en cuenta cuatro niveles de actividades que si bien pueden ocurrir simultáneamente, se propone un orden aunque sea casi imperceptible:

1. El vínculo entre las acciones de la sociedad civil organizada en el estado (Jalisco) y la respuesta del gobierno.
2. La relación entre los legisladores de los diferentes partidos en el Congreso (PRI, PAN y PRD).
3. La interacción entre ONG (internacionales, nacionales y la local que presiona al gobierno), organizaciones internacionales (y sus convenciones) y Estados (México).
4. El vínculo entre la ONG local (Voces Unidas) y otros actores públicos (medios, legisladores, Iglesia).

El “efecto boomerang” que refiere a las alianzas entre grupos o movimientos internos con redes internacionales traspasando al Estado que no responde a las demandas, se puede entender desde las acciones civiles tanto a nivel nacional como estatal que llevaron el tema de la violencia contra las mujeres a las agendas internacionales y que se tradujeron, entre otros, en convenciones que los Estados firmaron. A esto deviene una presión *desde arriba*, es decir, desde la comunidad internacional, pues los Estados están obligados a una serie de acciones, y otra *desde abajo*, desde la sociedad civil que recurre a lo establecido en tales instrumentos internacionales para recordar al gobierno su compromiso.

Fase 1. Inacción del gobierno y activación de los grupos de presión

El proceso inicia en una situación en la cual el Estado mexicano ya había adquirido un compromiso internacional para eliminar la discriminación contra la mujer y para prevenir, radicar y sancionar la violencia en su contra a través de la CEDAW y de la Convención Belém do Pará. Dado que constitucionalmente el gobierno federal no tiene injerencia directa en los estados que conforman el país, podría parecer que se desentiende de presionarlos a legislar y son grupos internos de la sociedad civil quienes toman este papel. Pero es importante recordar que la obligación que adquiere México incluye a todos sus estados, por lo que tiene sentido la presión por la vía internacional. En cuanto a la integración del colectivo Voces Unidas, a pesar de que llegó a parecer débil, había en el estado un antecedente de acción civil que lo respaldó y que de alguna manera preparó a la sociedad en su conjunto y a las autoridades. Por otra parte, inició con una demanda específica, una iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar. El Colectivo de defensa se conformó por grupos de organizaciones no gubernamentales, académicos y otros, tanto de áreas especializadas en temas de la mujer, como de derechos humanos y de movimientos sociales. Las aportaciones de cada uno contribuyeron a sacar el problema de lo privado para que fuera visto como objeto de atención pública.

Fase 2. Negación

Inician las actividades del grupo local, resultado de un conjunto de hechos políticos y sociales en los que se conjuntan intereses diversos de los actores participantes. Las organizaciones internacionales pierden presencia y son las locales las que, en su discurso de *persuasión moral*, presionan a su gobierno para mejorar las condiciones de los derechos humanos, en especial los de las mujeres, recordándole su propia identidad como promotor de éstos, en una sociedad que se jacta de democrática.

El gobierno se niega a aceptar la validez de las normas, así como que deben ser parte de la agenda legislativa, es decir, del conjunto de demandas y asuntos que

ha seleccionado para atender. Es importante señalar que aquí las posturas pueden no ser homogéneas, ni a nivel personal ni de fracción parlamentaria. Asimismo, hay argumentos que defienden la soberanía del estado y otros conservadores que idealizan valores como el de la familia por encima del bienestar de las mujeres. La transición a la tercera fase constituye un gran desafío para el grupo local, que depende tanto de su capacidad y movilización como de la vulnerabilidad (que puede ser el deseo de mantener una buena reputación en evaluaciones) del gobierno a las presiones, o de los intereses políticos de las bancadas partidistas en quienes está el poder de aprobar o no la ley.

Fase 3. Concesiones tácticas

Si las presiones y la movilización social continúan, se pueden ver cambios en las autoridades para apaciguar la crítica. Pero a pesar de acciones superficiales no se puede esperar una aminoración estable de las condiciones negativas. El gobierno estaría actuando sólo desde una posición instrumental o estratégica para recuperar legitimidad o para disminuir el aislamiento de grupos con quienes mantiene una alianza e intereses políticos o económicos.

Si el Colectivo logra concesiones tácticas, irá obteniendo más espacios en los que sus demandas se extenderán. Al principio de esta fase el movimiento depende de ciertos líderes clave, por lo que atacándolos a ellos, se puede aniquilar o paralizar al movimiento. Pero la represión resulta costosa para el gobierno en términos de su legitimidad interna. Asimismo, debe considerarse la posibilidad de rupturas internas en el grupo de defensa, quizá orilladas por el debate exterior, es decir, con el resto de actores. Hacia el final de esta etapa, el Colectivo gana cada vez más fuerza, seriedad y validez como interlocutor.

Ésta es la fase más peligrosa del proceso que plantea el modelo, pues puede mover el proceso hacia adelante mientras se sigan dando cambios en la condición esperada por el grupo local, pero puede darse un retroceso si el gobierno no cede.

Fase 4. Estatus normativo (aprobación de la ley y reformas)

Los actores involucrados, políticos y sociales, se apropian del discurso que defiende los derechos de las mujeres. Es crucial para el cambio el proceso en que las ideas de valores ganan un estatus normativo. Bajo los siguientes indicadores se considera que el gobierno acepta la validez de las normas si y cuando: las normas son institucionalizadas en la Constitución y/o en las leyes internas; hay un mecanismo institucionalizado para quejas y demandas de los ciudadanos ante la problemática; las prácticas discursivas del gobierno reconocen la validez de las normas; hay una conducta de comunicación entre el gobierno y sus críticos; y se capacita y entrena a los oficiales.

Fase 5. Comportamiento consistente con las reglas

Es determinante en esta fase que los grupos de defensa interno y externos, si los hay, mantengan las presiones para asegurar avances en las condiciones de la aplicación de la ley. La dificultad aquí es que el documento legal puede disminuir la acción gubernamental en otras áreas, así como el avance en una atención integral al problema de la violencia intrafamiliar. El cambio será exitoso cuando el gobierno sea empujado continuamente a responder a demandas y cuando la presión de arriba y de abajo continúe. Conforme avanza el proceso de socialización, la racionalidad argumentativa aumenta. El gobierno es forzado a discutir con la oposición y entrar a un verdadero diálogo. Sólo se habrá completado el proceso cuando las normas establecidas en las convenciones internacionales sean institucionalizadas por completo y su cumplimiento sea una práctica habitual de los actores y sea reforzada por la ley.

1.3 La violencia contra la mujer atendida como *violencia intrafamiliar*

La violencia es un acto intencional que transgrede el derecho a una vida sin violencia y que toma matices particulares cuando se ejerce hacia las mujeres. En este caso, es una manifestación de la subordinación de las mujeres, resultado de un ejercicio de poder múltiple que estructura relaciones de dominio y subordinación basadas en la superioridad del hombre sobre la mujer.

Tal como lo reconoce Kate Millet (1975), la supremacía del hombre no radica tanto en su fuerza física, como en el aspecto ideológico cultural de la aceptación de un sistema de valores, un pacto social que marca diferencias en las identidades femeninas y masculinas. Por tanto, la violencia no debería considerarse una aberración, sino el resultado de un continuo de creencias que otorgan al hombre el derecho de controlar la conducta de la mujer (Heise, 1994:2). En ocasiones ir en contra del sentido común de las sociedades representa un gran reto, es el caso de la deconstrucción de los roles de género que legitiman la violencia contra las mujeres.

La vulnerabilidad de la mujer a la violencia depende de prácticas ligadas a sistemas de parentesco y matrimonio que tienen sus raíces en la cultura, así como a ideologías religiosas de lo masculino y lo femenino, ante lo cual existe una inevitable pugna entre proteger a las mujeres y preservar los matrimonios por el temor de sus consecuencias: la disminución de la permanencia matrimonial y del poder de los esposos sobre las esposas, así como del cambio de los significados de masculinidad y feminidad. Es así que las violaciones contra los derechos humanos de las mujeres a menudo son sancionadas bajo la figura de prácticas culturales o a través de la mala interpretación de principios religiosos (Engle, 2001).

Los comportamientos, costumbres y prácticas que subestiman lo femenino y discriminan lo relativo a la mujer fluyen en cualquier espacio y no respetan edad, condición social, ubicación geográfica ni cualquier otra categoría. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, emitida en 1993 por la Asamblea General de Naciones Unidas, define este tipo de violencia como envuelta en, mas no limitada a, tres áreas: dentro de la familia, en la comunidad en general y la perpetrada o condonada por el Estado. Asimismo, establece en su artículo 4 que “los

Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla”.

Se trata de un fuerte problema mundial que, como transgresión a los derechos humanos, ha sido preocupación de diversos actores sociales, destacando entre ellos los movimientos de mujeres, los cuales aproximadamente hace un cuarto de siglo han hecho visible la violencia contra ellas, entre otras formas, dando voz a quienes la han sufrido y forzando a los gobiernos y a la comunidad internacional a reconocer su propio fracaso para protegerlas. Desde la acción local, las mujeres han transformado su lucha contra la violencia en una campaña global. Actores de diversos sectores se han sumado a este esfuerzo.

El concepto de *desarrollo humano* de las Naciones Unidas aclara que la violencia contra las mujeres afecta su bienestar, su seguridad y sus posibilidades de educación y de desarrollo personal. Como tal, no es un fenómeno nuevo, sin embargo, su visibilidad y su reconocimiento como problema social y después público, sí lo es. El tema comenzó a ocupar un lugar preponderante en los foros internacionales orquestados por las Naciones Unidas en el último cuarto del siglo XX. De éstos han surgido instrumentos de derecho internacional con carácter obligatorio para los países involucrados.

La proclamación en 1975 del Decenio de la Mujer fue un marco adecuado para incorporar el tema de la violencia contra las mujeres en los debates internacionales. Fue así que cinco años más tarde, en la II Conferencia Internacional del Decenio de las Naciones Unidas sobre la Mujer realizada en Copenhague, se planteó por primera vez la importancia de sacar a luz un asunto que se consideraba privado.

En 1993 el documento final de la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena reconoció explícitamente como problema de derechos humanos la violencia basada en el género. En el mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas definió la *violencia contra la mujer* como:

todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o

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

En marzo del siguiente año, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acordó integrar los derechos de la mujer dentro de los mecanismos de derechos humanos del sistema y nombrar a una relatora especial sobre violencia contra la mujer, misma que se encargaría de recopilar información sobre situaciones de violencia de género en todos los países del mundo.

En el ámbito interamericano, la Convención de Belém do Pará (1994), dedicada a la violencia contra la mujer, instauró como definición del término: “cualquier acción o conducta, basada en el género, que cause a las mujeres la muerte, o daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Estas descripciones dejan claro que hay formas de violencia que se ejercen contra las mujeres precisamente por ser mujeres, por lo que es conveniente tener presente que: es un acto que daña a las mujeres a partir de su género y se puede dar tanto en la esfera pública como en la privada. Este fenómeno adquiere diferente nombre según el espacio donde se ejerce, es así que la que ocurre en la familia se le llama violencia intrafamiliar (o doméstica), aun cuando no sólo involucre a mujeres, sino también a los demás miembros.

Por otra parte, el reconocimiento de la violencia en contra de las mujeres como una violación específica de los derechos humanos va unido de una redefinición de la familia para que ésta deje de ser un refugio contra la intervención legal. Es decir, de cambios en las prácticas culturales locales que tienen que ver con la sexualidad, el matrimonio y la familia (Engle, 2001).

1.3.1 Un problema público

Spector y Kitsuse (1987:75) ponen el acento en el proceso por el cual los miembros de una sociedad determinan una condición como problema social, y lo definen como “las actividades de individuos o grupos realizando reclamos respecto a alguna condición putativa”. Entienden por *reclamos* los medios por los que los integrantes de

dicha sociedad llaman la atención sobre situaciones que encuentran indeseables, con la intención de movilizar a las instituciones para que hagan algo al respecto. Y por *condición putativa*, las demandas por sí mismas, sin cuestionar su validez.

Por su parte, Rémi Lenoir (1993) señala que un problema social no es sólo resultado de un mal funcionamiento de la sociedad, sino que conlleva un trabajo de reconocimiento y legitimación como tal. En otras palabras, implica hacer visible una situación dada, producir una nueva categoría de percepción y promocionarla para insertarla en el campo de las preocupaciones sociales del momento.

Un primer paso, después de que el problema privado se hace observable, es nombrarlo, y en ello interviene la pluralidad de realidades posibles, pues las situaciones humanas tienen tiempos y contextos diversos que pueden asignar diferentes significados según su historia. Lenoir (1993) coincide en que el trabajo político consiste en nombrar. Este asunto es central para el presente trabajo, pues nombrar la violencia intrafamiliar como tal ha sido en algunos países una estrategia para buscar solución a la problemática de la violencia contra las mujeres, la cual resulta en ocasiones un tema amenazante para sociedades con sistemas patriarcales arraigados o con altos índices de conservadurismo.

Un punto de coincidencia de las diversas definiciones de problema social es que para que éste sea considerado como tal, debe tratarse de una condición injusta para un grupo con cierta influencia social. Joseph Gusfield (1981:10) reconoce que en los espacios de opinión pública y debate, no todos los grupos tienen igual poder, influencia y autoridad para definir la realidad del problema. De tal manera, el autor utiliza el concepto de *propietario de problemas públicos* para quienes proponen soluciones y realizan el trabajo político. En este sentido, es el movimiento feminista el que ha nombrado a la violencia de género, ha mostrado que es un problema social y político, no individual y privado.

Un paso más adelante es necesario fijar responsabilidades, lo cual involucra a distintas instituciones y personal encargados de atacar el problema. Para comprender cómo se conforman los problemas públicos, Gusfield (1981:12-14) considera central la relación entre la responsabilidad *causal*, que hace factible la existencia del problema, y la *política*, referente a quienes est n obligados a resolver. No obstante, en el caso de

la violencia de género, la resolución no descansa sólo en los intereses públicos y las acciones de las mujeres, sino en la variedad de recursos disponibles para ellas y la capacidad de quienes proveen herramientas para desarticular tal situación.

Es primordial tomar en cuenta que la expresión pública como forma de presión, lleva una marca socialmente determinada de quienes tienen acceso a la arena pública (Lenoir, 1993:82). En este caso, el discurso feminista fue puesto en la arena por quienes podían acceder a medios de información y de quienes tenían posiciones sociales privilegiadas, aunque al no ser suficiente, se debió continuar con la movilización que acompaña a la denuncia.

Una problemática es abordada de forma similar o distinta según el país o sociedad de que se trate según los actores en juego y la manera de manejarlo. Las feministas llevaron la violencia de género a su agenda en Estados Unidos y en Europa occidental a mediados de los setenta, desmitificándola como asunto privado y haciéndola visible como problema público; en tanto los países de América Latina comenzaron a reconocerla e investigarla en los ochenta. En esta región las feministas propusieron que se adaptara a las circunstancias regionales y se enunciara como “democracia en el país y en la casa” (Tarrés, 2002:292).

En el proceso de hacer visible el problema ha sido fundamental el esfuerzo de grupos interesados en el tema y la confluencia de diversos actores que se fueron apropiando de él, así como las demandas y las quejas hacia los responsables de atenderlo para solucionarlo. Para este entonces, la violencia contra las mujeres empezó a formar parte de los movimientos sociales transnacionales y de las acciones de las redes de defensa, siendo objeto de actividad de la ONU en 1985 y el tema internacional sobre mujeres más importante para mediados de los noventa.

Un elemento importante a considerar es el respaldo jurídico que dan los instrumentos internacionales a las leyes y las políticas públicas de los países. La nueva atención internacional implica repensar los límites entre lo público y lo privado, ya que aunque cierta clase de violencia hacia la mujer es cometida por el Estado, en gran medida es ejercida por civiles, en el hogar o en la comunidad. Por otra parte, la influencia exterior en la política de los movimientos nacionales resulta

trascendental pues puede contribuir a aumentar la legitimidad de opiniones marginales.

En este sentido, el movimiento internacional por los derechos humanos de las mujeres ha jugado un papel primordial en este esfuerzo, logrando hacer de la violencia contra las mujeres un tema de preocupación. Como respuesta a esta dinámica, la mayoría de los gobiernos emprendieron iniciativas en la materia hacia 1988-1992.

1.3.2 Un problema nombrado

“Cuna de crianza” puede ser igualmente “cuna de violencia”. La familia suele ser equiparada a un santuario donde los individuos encuentran amor, seguridad y refugio. Pero diversas investigaciones (Corsi, 1999; Berumen, 2003; Torres, 2005) muestran que también puede ser un lugar en donde las vidas de quienes la conforman estén en peligro al enfrentarse a un régimen de violencia usualmente perpetrado por hombres hacia mujeres, con quienes tienen o tuvieron una posición de confianza, intimidad y poder –esposos, novios, padres, suegros, hermanos, tíos, etcétera. Datos de todo el mundo muestran que las niñas y las mujeres están más expuestas a la violencia en sus hogares que en cualquier otro sitio (Heise, 1994:19). Por su parte, María Luisa Tarrés (2002:293) pone énfasis en el poder desigual, que está presente en las relaciones entre géneros y que se expresa en los mecanismos más finos y cercanos de intercambio social.

El desplazamiento conceptual y de atención de la violencia hacia las mujeres a la violencia intrafamiliar ha permitido observar que si bien el fenómeno llamado patriarcado constituye una condición de riesgo de que las mujeres sean tratadas con violencia y los hombres sean agresores, se requiere de ciertas interacciones para que ambos entren en una dinámica de violencia. Al ser la familia el centro de atención, se concibe a la violencia contra la mujer como resultado del desequilibrio de poderes y no como un problema de conducta individual del hombre (Castro y Ríquer, 2003:137-138).

Aunque la violencia intrafamiliar se ha caracterizado por su invisibilidad y por su tolerancia con el silencio y pasividad de los Estados y de sus maquinarias jurídicas, en los años recientes ha habido un mayor entendimiento de sus causas y consecuencias, ante lo cual se ha desarrollado un consenso internacional con la necesidad de tratar este tema. El progreso ha sido lento porque las posturas al respecto siguen afianzándose y las estrategias siguen definiéndose.

La ONG *Women, Law and Development Internacional* (WLD) realizó en 1996 un estudio sobre la legislación de distintos países y los mecanismos que han implementado para dirigirla hacia el tema de la violencia doméstica.⁶ Se explica en él que los gobiernos iniciaron atendiendo este tipo de violencia interpretando leyes penales, civiles o constitucionales existentes. Con el tiempo, la ineficacia de esta aproximación poco sistemática y el llamado de instrumentos internacionales a adoptar dicha legislación llevó a algunos países a legislar sobre violencia doméstica de manera específica.

Con el derecho internacional de los derechos humanos los Estados adquieren un doble compromiso, pues están obligados no sólo a no cometer violaciones a los derechos, sino también a prevenirlos y a responder a los abusos de los mismos, tomando medidas cuando el perpetrador es un actor privado. Uno de los mayores retos es terminar con la impunidad de los responsables, pues aunque en varios países ya hay leyes que condenan la violencia intrafamiliar, cuando se comete contra mujeres en una relación íntima, los ataques son más tolerados que cuando se cometen crímenes violentos similares contra extraños (UNICEF, 2000).

Para ello, las acciones de actores no gubernamentales han jugado un papel clave. La Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual está integrada desde 1992 por ONG, grupos y personas comprometidas con programas de capacitación e investigación para la prevención de la violencia sexista. Con sede en Brasil, participan mujeres de 21 países de la región en actividades como: campañas, conferencias y foros; y propuestas legislativas, de políticas públicas, de convenios y declaraciones internacionales relacionadas con la defensa de los derechos humanos de las mujeres, en particular el de vivir libre de violencia.

⁶ En este caso el término “violencia doméstica” es semejante a “violencia intrafamiliar”.

Los organismos internacionales han definido características y nombrado la violencia intrafamiliar, así como también han enfatizado la atención a las mujeres dentro de ésta. Durante la III Conferencia Internacional del Fin del Decenio de la Mujer de Naciones Unidas, celebrada en Nairobi en 1985, se destacó por primera vez que la violencia contra la mujer en la familia es un importante obstáculo para la paz.

Al año siguiente el Consejo Económico y Social de la ONU resolvió que la violencia en la familia es una grave violación de los derechos de la mujer. En 1991 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer declaró sobre la necesidad de reunir a un grupo de expertas y expertos para elaborar un instrumento internacional a fin de enfrentar esta situación. Continuando con las acciones en Naciones Unidas, en 1995 la Asamblea General llamó a los Estados parte a reforzar en sus legislaciones nacionales, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado como público.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) señala en su artículo 1 que la *discriminación contra la mujer*:

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

Como se puede notar, este cuerpo normativo no menciona la violencia. Sin embargo, años después la Convención adoptó algunas recomendaciones interpretativas para aclarar que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación, donde especifica que la *violencia en la familia* es:

una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo [...], que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. [...] Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad (punto 23 de la Recomendación 19).

En la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, el artículo 2 estipula que se entenderá que la violencia

contra la mujer incluye la que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal.

Con esta aproximación conceptual y de recorrido histórico, se observa que la dicotomía público-privado que excluye a las mujeres de la esfera pública, pero también a la esfera privada de la regulación jurídica, se ha convertido en un terreno fértil para la violencia hacia ellas, cuya lucha se ha reelaborado por varios años alrededor de la violencia intrafamiliar. Mas es importante destacar que los esfuerzos por combatir la violencia contra la mujer no serán suficientes mientras no se cuestione la forma en que se construyen los roles de género y las relaciones de poder en las sociedades.

CAPÍTULO II

EL PANORAMA GLOBAL

Lo personal es implícitamente político en el sentido de que está condicionado por estructuras sociales compartidas, pero también lo personal ha sido inmunizado contra el desafío político al grado tal que la distinción público/privado perdura.

JUDITH BUTLER (1990)

El objetivo de hacer alusión al escenario internacional es ubicar a Jalisco como una pieza más de un rompecabezas que se ha estado armando en diferentes regiones del globo desde principios de los ochenta y con más rapidez en la década de los noventa. Se trata de la incorporación en las agendas de las reuniones internacionales del tema de la discriminación en contra de las mujeres y de la violencia como una de sus formas.

Los Estados firmantes de las convenciones internacionales iniciaron acciones en respuesta a ellas, tanto en el ámbito gubernamental como en el área del activismo social, en ocasiones conjuntando esfuerzos. En México, el movimiento feminista permeó de manera importante las actividades relacionadas con la atención a la violencia intrafamiliar.

Las acciones del Estado mexicano han estado en la mira de la comunidad internacional. Es así que ha recibido comentarios y recomendaciones acerca del desarrollo de programas, políticas y legislación. Cabe recordar que Jalisco se inserta en el peldaño de avances y retrocesos del país.

2.1 Respaldo internacional

La incorporación de la discriminación y la violencia hacia las mujeres en las agendas internacionales se ha visto reflejada en conferencias mundiales, en la instauración del Decenio de la Mujer, en la elaboración de instrumentos jurídicos, en la ebullición de redes nacionales contra la violencia y en una enérgica movilización de organizaciones feministas y de mujeres (UNIFEM, 2002:10). Fue a principios de los ochenta que la violencia formó parte de los movimientos sociales transnacionales y de las acciones de las redes de defensa. Por esas fechas, la idea de plantear que lo personal y privado es también político cobró fuerza en todo el mundo.

Así, cada escenario tiene sus dimensiones y sus alcances y se pretende que lo que se acuerde a nivel internacional llegue a incidir en la totalidad de los países que ratifican lo ahí pactado. Este apartado hace referencia a dos convenciones internacionales en materia de violencia contra las mujeres de las cuales el Estado mexicano es parte y, por tanto, aunque de manera indirecta, fueron un elemento

importante para la concreción de una ley en una de sus entidades federativas. Conviene decir que la manera de adoptar los tratados internacionales en cada país varía de acuerdo, entre otras cosas, a su jerarquía legislativa y a lo que dicten sus leyes internas, así como también cambian las acciones que dan como respuesta.

Martin Khor (1995), refiriéndose a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, manifiesta que también hay desacuerdos en estas reuniones internacionales según los intereses de cada grupo que asiste a ellas. Como aspecto positivo reconoce “la divulgación de valores como el respeto a los derechos de los individuos, la responsabilidad de los Estados de impedir la discriminación social y satisfacer las necesidades de sus pueblos”, como fue el caso de los temas de discriminación y violencia a las que se ven sometidas las mujeres. Por otro lado, está la posibilidad de que las decisiones adoptadas en tales eventos sean usadas en contra de países débiles y pobres, presionándolos a cambiar sus políticas nacionales para estar en condiciones de recibir financiamientos externos, pues en ocasiones, continúa Khor, “ni siquiera son totalmente conscientes del contenido o las consecuencias de lo que han firmado”.

Sin negar lo anterior, el análisis del presente trabajo partirá de la firma de las convenciones; es decir, sin ahondar en las discusiones que les dieron origen. Destacará la postura técnica de México ante los tratados y la forma en que los incorpora, ya sea en políticas públicas o en legislaciones, poniendo énfasis en el caso de Jalisco como extensión del compromiso mexicano. Y tratará de identificar el tipo de presión que la comunidad internacional ejerce y cómo el Estado mexicano la asume, ya sea a través del gobierno o de la sociedad civil, por obligación o por una convicción real.

2.1.1 El compromiso del Estado mexicano con las convenciones internacionales

Ante la carencia de formas establecidas de los instrumentos internacionales, se propone la siguiente denominación: conferencias, que son discursos ante un público con convocatoria abierta; declaraciones, que conforman las posturas unilaterales de quienes las emiten; y tratados, que crean un vínculo obligatorio.

Para los fines de esta investigación, es importante ahondar en lo que es y a lo que obliga un *tratado*. Es un instrumento jurídico que se adopta en el marco de un organismo internacional (como la ONU o la OEA) o entre dos o más sujetos del Derecho Internacional, para quienes es obligatorio al firmarlo y ratificarlo, aceptando el principio de *pacta sunt servanda* (cumplir de buena fe). Entra en vigor cuando reúne cierto número de ratificaciones. Tiene la forma de convención, convenio o pacto.

Entrando en materia, las convenciones deben ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los acuerdos adoptados en las reuniones internacionales y cada Estado debe asumir las acciones ahí planteadas para incorporarlas a sus políticas públicas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos puede opinar sobre la interpretación de los instrumentos y recibir denuncias sobre la no puesta en marcha de las medidas en cuestión.

De acuerdo con la capacidad de las partes que intervienen en el tratado, únicamente los Estados soberanos pueden concertarlos y el consentimiento lo expresan los órganos de representación de cada Estado. En el caso mexicano, el artículo 89 constitucional, fracción X, dicta que es el Presidente quien tiene tal facultad, misma que es delegada a sus representantes.

En cuanto al lugar que ocupan en la jerarquía legislativa nacional, la Suprema Corte de Justicia en México ha interpretado que los tratados internacionales tienen valor equivalente al de las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión. Al respecto, el artículo 133 constitucional los reconoce siempre y cuando no se contrapongan con nuestra ley fundamental:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Es así que el artículo 133 exige dos requisitos de forma y uno de fondo para que un tratado sea, junto con las leyes emanadas de la Constitución, Ley Suprema de toda la Unión: en primer lugar, que el tratado esté o sea celebrado por el Presidente

de la República y que sea aprobado por el Senado, y en segundo, la adecuación de la convención internacional con el texto de la propia Ley Fundamental.

Conviene aclarar la jerarquía de las normas en México. Existe consenso respecto de que la Constitución es la norma fundamental y aunque es clara la expresión "[...] serán la Ley Suprema de toda la Unión", el hecho de que las leyes deban emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y los tratados deban estar de acuerdo con la Ley Fundamental, indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. Entre las explicaciones que ha dado la Suprema Corte, destaca que los tratados internacionales se encuentran en segundo plano, después de la Constitución y por encima del derecho federal y del local (Torres, 2006).

Tal interpretación del artículo mencionado deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica la facultad del Presidente de la República de suscribir los tratados en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, la intervención del Senado como representante de la voluntad de las entidades federativas, el que por medio de su ratificación⁷ obliga a las autoridades de los estados (Torres, 2006).

Otra consideración importante es que en esta materia no existe limitación competencial del contenido del tratado. Es decir, el Presidente y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior la interpretación dada nos lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en un mismo nivel de la jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual especifica que: "[...] Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."

Para dar seguimiento a la relación de México con los instrumentos internacionales, el 17 de octubre de 1997 se estableció la Comisión Intersecretarial

⁷ La ratificación consiste en la aprobación dada por los órganos competentes del Estado, con lo que éste queda obligado al tratado, el cual finalmente debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, la cual está conformada por dependencias del ejecutivo federal y tiene como función recomendar políticas y medidas para proveer el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Siguiendo las recomendaciones de dicha Comisión, el gobierno de México ratificó la CEDAW y Belém do Pará.

2.1.2 La CEDAW y Belém do Pará

Los organismos de Naciones Unidas y la OEA realizaron conferencias mundiales en la década de los noventa, elaboraron instrumentos internacionales e implementaron medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Sus resoluciones han dado pautas para legislaciones nacionales y locales en términos de violencia intrafamiliar, en las que se atiende la ejercida a las mujeres al ser éstas parte del núcleo familiar.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 por las Naciones Unidas, es un paso relevante en la superación de la segregación que sufren las mujeres. Obliga a promulgar leyes nacionales que prohíban la discriminación y a cambiar actitudes culturales y relativas a los sexos tratando de imponer normas de igualdad en la vida tanto pública como privada.

En su forma original, la CEDAW presenta omisiones serias, como es la violencia de género (*véase apartado 1.3.2*). Sin embargo, en 1992 el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (COCEDAW), que supervisa la puesta en práctica de los acuerdos de la convención, reconoció que los actos de violencia contra las mujeres atentan contra los derechos fundamentales, aun cuando el responsable sea un particular. En este sentido, ha adoptado varias medidas y aprobado recomendaciones relativas a la violencia contra las mujeres en la familia y otros ámbitos, entre éstas la 12 (en 1989) y la 19 (en 1994). En la primera, se insta a los Estados a incluir en sus informes referencias sobre la violencia y sobre las medidas adoptadas para hacerle frente. En la segunda, a tomar medidas para

prevenir y erradicar el problema de la violencia contra las mujeres, reconociéndola como una forma de discriminación e identificando, después de un profundo examen de la Convención, aquellas secciones en las que la violencia basada en el sexo es tratada implícitamente.

Para el cumplimiento de este tratado, en 1999 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, el cual establece un procedimiento de comunicaciones para denunciar las violaciones a la Convención de parte de los Estados que la han ratificado.

Cuando un Estado ratifica la CEDAW se compromete a presentar un año después a las Naciones Unidas un informe sobre el progreso en la aplicación de los derechos humanos de la mujer. Posteriormente, los siguientes informes se presentarán cada cuatro años. El COCEDAW abre un "diálogo constructivo" con la delegación del gobierno que presenta el documento respecto al cumplimiento de la Convención y evalúa si lo realizado concuerda con lo esperado.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará, adoptada por la OEA en 1994 en esa ciudad de Brasil, pone énfasis de manera paradigmática en el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, ya sea que se dé en la familia o en la unidad doméstica, o en cualquier otra relación interpersonal, siendo que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer; que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona en el lugar de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra (art. 2). De esta manera la Convención elimina la barrera entre lo público y lo privado, y sienta precedentes para responsabilizar al Estado por violaciones a los derechos humanos de las mujeres en cualquier ámbito, aun cuando los perpetradores sean particulares. Precisa que una vida libre de violencia excluye toda forma de discriminación y toda práctica que ubique a las mujeres en estado de inferioridad o subordinación (art. 6).

De acuerdo con la Convención Belém do Pará, los agentes del Estado deben adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma

que atente contra su integridad o perjudique su propiedad (art. 7, párrafo d); y establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a la violencia, que incluyan entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos (art. 7, párrafo f).

Una innovación en la Convención fue que se incluyeron mecanismos más severos para hacer valer la ley que los de cualquier otra sobre asuntos de mujeres. Señala responsabilidades concretas a los gobiernos que la ratifican, los cuales se comprometen a adoptar una serie de medidas en sus legislaciones y políticas públicas, necesarias para hacer frente a la violencia de género, de impedirla en las esferas pública y privada, investigarla e imponer las sanciones del caso, así como a informar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre sus acciones y políticas públicas de combate a la violencia de género. Asimismo, la Convención reconoce el derecho de personas afectadas y de sus representantes (ONG reconocidas legalmente en uno o más países de la OEA) para presentar quejas de violaciones ante la CIDH, en los casos donde los Estados no actúen con la diligencia necesaria para garantizar a las mujeres este derecho.

Tanto estos instrumentos como las Conferencias Mundiales sobre la Mujer (México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; y Beijing, 1995), en las cuales Naciones Unidas exhorta a los Estados a dar respuesta para la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres, y la instauración del Decenio de la Mujer en los noventa, facilitaron la incorporación del tema de la violencia contra las mujeres en las agendas nacionales. Cobb y Elder (en Luis F. Aguilar, 2003:34) señalan como requisitos para que un asunto sea parte de la agenda de gobierno: que sea objeto de amplia atención o conocimiento del público, que una parte mayoritaria del público considere que se requiere un tipo de acción, y que para los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

El Estado mexicano ha participado en todas las reuniones internacionales donde se trata el tema de la violencia hacia la mujer y está comprometido ante la jurisdicción internacional –incluidas cada una de las entidades federativas que lo conforman–, a combatir la violencia por vía de estas dos convenciones. La CEDAW fue aprobada por el Senado mexicano en 1980 y ratificada en 1981, y por

recomendación de la Comisión Intersecretarial en 1999 fue firmado su Protocolo Facultativo, así como ratificado en 2002. Sus resoluciones dieron lugar en México a movilizaciones por parte de la sociedad civil, retomadas posteriormente por el movimiento de mujeres. Y también por encomienda de la Comisión mencionada, Belém do Pará fue aprobada en 1996 y ratificada en 1998.

Aunque se ha avanzado en acciones, el proceso en México y otros países ha sido lento y el impacto directo no ha alcanzado a muchas mujeres que sufren violencia. Cabe destacar que ningún país ha logrado el objetivo de un trato equitativo y justo. Mercedes Kremenetzky,⁸ especialista de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), puntualizó que ninguno de los 31 países firmantes de la Convención de Belém Do Pará ha cumplido a cabalidad con las disposiciones del tratado. Kremenetzky precisó que aunque tal convención tiene carácter vinculante, es decir, que su cumplimiento es obligatorio para los Estados integrantes, éstos no pueden ser sancionados, pues el tratado no estipula ningún tipo de castigo y todo se reduce al principio de *pacta sunt servanda*. Lo mismo sucede con la CEDAW. Cabe también la posibilidad de que los gobiernos firmen las convenciones para dar una buena imagen a nivel internacional sin mucha resonancia a nivel interno, suponiendo que no se conocerá masivamente su contenido. Lo anterior se hace evidente en la escasa difusión en los países y en su ausencia en programas educativos (UNIFEM, 2002).

Aunque la concreción de las medidas señaladas depende en gran parte de la voluntad política de los gobiernos, resulta imposible separar del cuadro global la participación de la sociedad civil organizada en general, y de las organizaciones feministas y de mujeres en particular, así como de las incipientes redes nacionales contra la violencia, lo cual requiere un recuento a parte.

⁸ En la conferencia *El Derecho de las Mujeres a Vivir sin Violencia y la Obligación del Estado Mexicano a Garantizarlo en el Marco de la Convención de Belém Do Pará* (Cimac Noticias, 30 abril 2004).

2.2 La respuesta de los Estados: ¿qué se ha hecho en México?

2.2.1 Movimientos feministas y de mujeres

El discurso de los organismos internacionales es fundamental en el proceso de institucionalización de políticas públicas hacia las mujeres. En éste, han sido parte central las organizaciones feministas y de mujeres en términos de denuncia, sensibilización y promoción del tema de la violencia contra las mujeres como un asunto de derechos humanos y como un obstáculo para el desarrollo. Así como también han promovido la discusión sobre los mecanismos y limitaciones de ejecución de la normatividad internacional, el acento en la necesidad de revisar el paradigma tradicional y el cuestionamiento de la visión dicotómica de lo público y privado. La movilización de organizaciones feministas y de mujeres dio origen, entre uno de sus primeros logros, a la Declaración para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1967, misma que en 1979 adquirió el rango de convención.

Los movimientos sociales dan cuenta de los conflictos vigentes en la sociedad. En América Latina, su identidad como fuerzas democratizadoras surge de las situaciones de exclusión. Su acción colectiva se moldea definiendo estrategias, acumulando recursos y con las relaciones que establecen con otros interlocutores como instituciones públicas o privadas, partidos políticos, Iglesia, Estado, otros movimientos sociales, etcétera (Tuñón, 1997:18). Los movimientos de mujeres forman parte de los anteriores, los integran agrupaciones de campesinas, colonas, empleadas y obreras insertas en organizaciones gremiales, sociales y políticas. Sin autodefinirse feministas, han impulsado un sinnúmero de experiencias sociales y personales que apuntan a mejorar las relaciones de género (Espinosa, 2002:158).

Los movimientos de mujeres han sido influenciados por dos corrientes políticas: la izquierda y el feminismo; ambas caracterizadas por una ideología igualitaria y libertaria. Dado que múltiples demandas de mujeres que motivan la acción social se derivan del ámbito privado, este movimiento amplió el sentido de la participación política. Así, surgió el movimiento feminista en los años sesenta, mismo

que concibió que la política permeaba todos los poros de la vida social y que por tanto, ésta tenía un compromiso en y con la comunidad (Tuñón, 1997:21).

El movimiento feminista, como nuevo actor social, fue tomando fuerza a partir de los setenta en Estados Unidos y Europa occidental, y de los ochenta en América Latina; ha desplegado desde entonces acciones que han producido cambios institucionales, normativos, en la relación de la sociedad con el gobierno, en la opinión pública y en la sociedad civil (Álvarez, 2006:1). El movimiento en sus inicios estuvo conformado por pequeños y dispersos grupos de mujeres urbanas de la clase media universitaria que examinaban su vida personal en lo concerniente a su sexualidad, y encontraron una correspondencia entre lo que sucede en los ámbitos privado y público, con la idea implícita de la subordinación femenina universal y de que tomando conciencia de ello podrían actuar en la transformación de las estructuras de opresión.

La postura de las mujeres feministas las exhorta a pugnar contra las asimetrías de género y a centrar sus espacios de actuación en el trabajo comunitario, en el campo legislativo, en las instancias frentistas amplias y en el diseño de políticas públicas. Las feministas suelen desarrollar su actividad en sectores como los medios de comunicación, la academia, el trabajo político organizativo y de servicios de las ONG, y los partidos políticos (Tuñón, 1997:107). Es importante reconocer que como cualquier otro movimiento social, éste requiere ajustar sus estrategias de acuerdo con el contexto en el que evoluciona, dado que se relaciona directamente con la población, la economía, la política y la cultura (Arizpe, 2002:66).

Durante los ochenta se realizaron numerosos encuentros nacionales, regionales y sectoriales, a partir de los cuales se construyeron puentes entre núcleos de mujeres de sectores populares y de mujeres feministas de partidos políticos, asociaciones civiles, ONG, la academia, las artes y los medios de comunicación. La década de los noventa apuntó al desarrollo del actuar político del movimiento amplio de mujeres, encauzado a construir espacios de diálogo público y a establecer alianzas entre mujeres de distintas posturas políticas y partidarias (Tuñón, 1997:77,87).

Del Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, llevado a cabo en Colombia en 1981, surgió el 25 de noviembre como el Día Internacional por la No Violencia contra las Mujeres. Con éste emergieron en la región ONG feministas que empezaron a accionar en múltiples direcciones: implementando campañas contra la violencia hacia las mujeres, enfrentándose a fuertes resistencias culturales al manifestarla como problema público; colocando el tema en las agendas institucionales de los gobiernos; posicionando la problemática como violación a los derechos humanos y haciendo visibles sus dimensiones a través de la investigación; incidiendo en la formulación e implementación de leyes y políticas públicas por medio de reflexión teórica, generación de herramientas metodológicas y realizando negociaciones y lobby;⁹ y brindando orientación y asistencia médica, psicológica, jurídica y social, en ocasiones con ayuda financiera de ONG internacionales. A este respecto, cabe señalar que la cooperación internacional está condicionada a determinados temas, a la decisión de las organizaciones que la proveen, y al tiempo que éstas estipulan (UNIFEM, 2002).

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos en 1993, permitió la utilización de herramientas y medios legales para exigir el cumplimiento del derecho a una vida libre de violencia y el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas, cuyas aspiraciones de justicia y decisiones deben ser respetadas y facilitadas, en especial por las instancias públicas dispuestas por el propio Estado para atenderlas.

En los países, las redes nacionales y regionales de estas organizaciones son un soporte importante para la implementación de campañas, el intercambio de información y la articulación de organizaciones en pro de la no violencia sexista, dado que eligen asuntos de resonancia internacional y pueden aumentar la legitimidad de las opiniones marginales dentro de un movimiento nacional. El potencial del trabajo de las redes está en que las activistas de un país se interesan y ayudan a las víctimas de otros, y en el proceso interactivo en que personas de lugares

⁹ Uno de sus éxitos más notables en este sentido ha sido conseguir que la violación se considere un delito contra la mujer y no contra el marido o la familia. Otro fue la regulación penal del hostigamiento sexual, que en México se estableció en 1991 en el artículo 259 bis del Código Penal Federal.

apartados se comunican e intercambian creencias, información, testimonios, estrategias y en ocasiones servicios. Así, un ejemplo es el Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), que desde los últimos años de los ochenta investiga sobre la legislación referida a la violencia contra las mujeres. En 1995 realizó una campaña de firmas para la implementación de la Convención de Belém do Pará con el propósito de instar a autoridades públicas y a la sociedad civil a su cumplimiento (UNIFEM, 2002).

Otra acción importante para sensibilizar e impactar a la opinión pública han sido los llamados “Tribunales de Conciencia”, implementados en varios países, integrados por abogados y juristas especializados, quienes emiten un fallo y brindan recomendaciones basadas en los instrumentos nacionales e internacionales relativos al tema. En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) anunció en marzo de 2004 la creación del primer tribunal de conciencia sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres de Ciudad Juárez para denunciar a los funcionarios que no habían aplicado la ley durante una década de impunidad (*Envío*, 2004).

La intervención de estos movimientos sociales en el espacio público ha contribuido a la ampliación de la democracia al colocar en los debates internacionales, nacionales y locales intereses de las mujeres que no eran tomados en cuenta por otros actores, tanto políticos como sociales, o que eran considerados propios del ámbito privado. La violencia contra las mujeres ha sido uno de los principales estandartes de lucha de las organizaciones feministas y de mujeres, quienes la han sacado a la luz como problema público. Es así que la institucionalización del trabajo del movimiento feminista con la formalización de organismos no gubernamentales significó la formación de asociaciones civiles con personalidad jurídica, la búsqueda de financiamiento internacional y mayor preocupación por la sistematización y especialización de los grupos que atendían el problema de la violencia (Saucedo, 1999:80).

En México, el feminismo surgió durante los setenta, respondiendo a un contexto nacional e internacional peculiar, primado por el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, el surgimiento en el mundo de movimientos

“contraculturales”, de nuevas ideas en las élites intelectuales y de la práctica de la izquierda en México. Así, en un principio, las mujeres que conformaron el movimiento provenían de las clases medias ilustradas con acceso a niveles educativos y a la discusión del feminismo europeo y norteamericano (Tuñón, 1997:65).

Aun cuando en su ideología pudieron formar una amalgama, las mujeres feministas cuestionaron y transformaron la visión reduccionista de la izquierda al incorporar los problemas de género a los procesos de cambio social, y ampliaron los espacios de lo político y la política (Espinosa, 2002:166). Para Amalia García, el reto de las mujeres de izquierda era que se reconociera que temas de equidad y de mujeres eran sustanciales. En la izquierda el actor del cambio había sido tradicionalmente el movimiento obrero; fue a principios de la década, cuando se empezó a destacar la condición subordinada de las mujeres, su marginación y discriminación. Ha sido un reto que se acepte la liberación femenina, cuando históricamente, la importante era la liberación frente al capital. Se ha luchado por la inserción de mujeres en partidos políticos para que sean las protagonistas de políticas públicas con perspectiva de género (García, 2002:266-267). Las presiones continúan en una senda que no llega a su meta.

Por otra parte, el enlace internacional fue favorecido en 1975 con la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en México, pues constituyó una coyuntura importante para el movimiento feminista mexicano, tanto para su estructura como para las posibilidades de vinculación con otros movimientos sociales. No obstante, Marta Lamas (2002:72) comenta que durante la década mencionada, el movimiento logró construir para sí una presencia en el espacio público, mas no exponer sus propuestas en el lenguaje de las transacciones políticas ni hacer comprensible su discurso en otros sectores.

A principios de los ochenta, adoptando planteamientos del movimiento en otras partes del mundo, grupos de mujeres fungieron como mediadores entre el Estado y la sociedad presionando para que se interviniera en atención a mujeres violentadas. Las dimensiones políticas y filosóficas del feminismo se empezaron a filtrar en la vida cotidiana. Del esfuerzo por proveer servicios y apoyo, se

desprendieron las primeras cifras del maltrato hacia la mujer. De las ONG que luchan contra la violencia surgió la demanda de que el Estado la convirtiera en parte de la agenda de salud pública y que prestara servicios al respecto.

La Coalición de Mujeres Feministas de 1976 fue la primera instancia unitaria del movimiento. En 1979 surgió el primer centro de atención a mujeres violadas en nuestro país: el Centro de Apoyo a Mujeres Violadas (CAMVAC), que más tarde dio origen al Colectivo de Lucha contra la Violencia hacia las mujeres (COVAC). Durante el mismo año las organizaciones feministas iniciaron un acercamiento con los partidos políticos de izquierda para formar el Frente Nacional pro Liberación y Derechos de las Mujeres (FNALIDM). En 1980 se crearon centros en Colima y Jalapa. A partir de entonces, las experiencias se multiplicaron y estas organizaciones pioneras, producto del movimiento feminista, impactaron de manera sustancial en la creación de servicios del sector gubernamental que existen hasta ahora.

Entre los centros especializados también se puede incluir el Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias (CORIAC), siendo México de los pocos países en América Latina que ha contado con grupos donde su principal línea de trabajo es brindar atención a hombres violentos. Este Colectivo trabajó en coordinación con agrupaciones de mujeres y coordinó campañas contra la violencia hacia la mujer desde su fundación en 1993 hasta agosto de 2006, fecha de su cierre. La labor no cesó, sus integrantes originaron cuatro nuevas organizaciones para continuar con el trabajo realizado.

Dada la limitación de recursos, ciertos centros de atención entre los setenta y los noventa recibieron financiamiento internacional, cuya afluencia siempre fue irregular. Esta situación impidió ofrecer servicios integrales para la atención a las mujeres, pero a pesar de las limitaciones, el compromiso social en la lucha era significativo. Entre otras razones, que fueran pioneras y que no tuvieran un bagaje de experiencias locales previas, pudo llevar a algunas organizaciones feministas a enlazarse con redes u organizaciones extranjeras.

Es importante mencionar que además de la intervención de actores políticos y sociales, los “accidentes”, en este caso, naturales, contribuyen de manera especial. Fue el caso de los sismos de 1985 en la Ciudad de México, que provocaron el

incremento de la participación de las mujeres en sectores populares urbanos y con ello, la atención más frecuente del tema de la violencia contra la mujer como un obstáculo para su propio proceso organizativo. Hasta los años ochenta existían sólo algunas asociaciones civiles dedicadas a los temas de la mujer, con un crecimiento estable y lento. La crisis económica de 1982 y el terremoto de 1985 aceleraron ese ritmo. A mediados de los noventa había noventa y siete ONG estables trabajando activamente alrededor de los intereses de género (Tarrés, 2001:222).

Durante el Primer Foro Nacional Mujer, Violencia y Derechos Humanos, efectuado en México en 1993, feministas de diversas tendencias coincidieron en que la transgresión a los derechos humanos está relacionada directamente con nuestra cultura que socializa, educa, inserta y construye desde la dominancia masculina (Gargallo, 2002:121).

El movimiento feminista en México ha trabajado el tema de la violencia contra las mujeres mediante acciones de interlocución, cabildeo y colaboración, así como de inserción en instancias como el Congreso y los partidos políticos. De esta manera, su contribución ha sido clave para la promulgación de programas y planes de gobierno, de leyes y reformas, y para la creación de instituciones que atiendan la problemática. En este marco, los instrumentos internacionales han sido de especial importancia para las acciones de los grupos feministas, las han reforzado y les han dado sustento a sus campos de actividad. La presencia, directa o indirecta, de mujeres mexicanas en reuniones internacionales enriqueció su trabajo y fortaleció su interlocución con el gobierno y sus instituciones, propiciando la incorporación de acuerdos internacionales en programas federales.

Cabe mencionar que dicho movimiento tiene una presencia desigual en los estados de la República. Ángeles González¹⁰ comenta en entrevista¹¹ que incluso es más fácil identificar liderazgos de mujeres académicas o políticas y sus agendas a nivel nacional o en la Ciudad de México, debido en parte al esquema de participación política centralista. Mientras que en Jalisco “lo que hemos hecho es la

¹⁰ Coordinadora de Milenio Feminista Jalisco. Fue representante de Voces Unidas desde julio de 1999 hasta agosto de 2000.

¹¹ En lo sucesivo se señalará como (e.e.) las referencias a entrevistas.

agenda y no necesariamente que nos ubiquen". Juan Carlos Ramírez¹² (e.e.) coincide en la ausencia de un movimiento feminista con presencia en el estado, ya que "pocas personas se reconocen como tales [como feministas] y hacen una lucha consecuente".

En este sentido va la aserción de Yolanda Delgado (1989) de que aun cuando hay la inquietud, no existe en Guadalajara un movimiento feminista fuerte que se enfrente al autoritarismo patriarcal y su capacidad de represión. Si bien hay grupos con demandas en torno al género, pocos se autonombran feministas.

Como un balance de lo realizado, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) reconoce como desafío para las ONG feministas, para el movimiento de mujeres en general y las redes por la no violencia en particular, "reconceptualizar la violencia contra las mujeres para ir a la raíz misma del fenómeno", para evitar diluir la dimensión de género cuando se aborda como violencia intrafamiliar o doméstica dejando de lado otras formas de violencia contra las mujeres. Y una herramienta fundamental deben ser los instrumentos jurídicos internacionales, como respaldo para formular leyes y políticas públicas, y como cobertura que auspicie a la sociedad civil para presionar a los gobiernos que se han comprometido a implementar medidas destinadas a prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres.

De modo cabal, Gargallo (2002:122) precisa que los derechos humanos de las mujeres requieren de foros internacionales -aun cuando los derechos de las personas son un hecho local-, así como de círculos de estudio, de reflexiones, de tiempo para analizar "qué es lo que las mujeres consideramos justo y autorizamos a considerar tal con respecto a nosotras mismas, individualmente y como colectivo".

2.2.2 Acción gubernamental

Para analizar los avances políticos en cuestión de mujeres es necesario vincular el género con los sistemas políticos y con los escenarios en que éstos se dan, ya que no basta una explicación universal sobre la condición femenina.

¹² Investigador del Programa de Investigación y Estudios de Género (PIEGE) de la Universidad de Guadalajara. Ex consejero del CEPAVI.

La mayoría de los gobiernos de América Latina tomaron decisiones sobre el asunto de la violencia contra la mujer desde la legislación y desde las políticas públicas cuando el tema empezó a formar parte de las preocupaciones internacionales. En cuanto a las legislaciones, comenzaron a incluirse apartados sobre la igualdad entre hombres y mujeres en las constituciones nacionales, así como a hacerse modificaciones a códigos penales en este sentido. A finales de los noventa la mayoría de los países latinoamericanos había abordado la temática de alguna manera; una década antes sólo Puerto Rico había legislado sobre violencia doméstica (*véase anexo 2*) (UNIFEM, 2002:20).

Es importante hacer notorio que en el proceso de legislación en los distintos países de América Latina e incluso en otras partes del mundo, lo primero que se aceptó aprobar fueron iniciativas ligadas a la violencia en la pareja o en la familia, pero desde una perspectiva de género. Lo anterior marca la diferencia entre abordar temas de la familia desde un lente conservador o tradicional, o hacerlo desde una visión de género. Ese gran debate interesaba en México, pues desde finales de los ochenta se emprendieron reformas importantes sobre violencia sexual, pero que tenían que ver con el ámbito público; sin embargo, la que se ejercía a las mujeres en las familias causaba más resistencia y urgía más atención.

La incorporación de normas sobre violencia contra las mujeres se ha dado en la modalidad de leyes especiales o de modificación de códigos, y se observa que la mayor parte de los países refiere a violencia doméstica, violencia familiar o violencia intrafamiliar. Una crítica del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM por sus siglas en inglés) al respecto es que de acuerdo con su contenido, más que proteger la integridad de quienes constituyen el grupo familiar, el bien jurídico protegido es la familia como institución. En este sentido, vale la pena hacer alusión a la reciente *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de México el 1 de febrero de 2007, misma que tiene por objeto:

[...] establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme

a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1).

Y reconoce como *derechos humanos de las mujeres*:

los contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia (artículo 5 - VIII).

El gobierno mexicano ha tenido que iniciar por reconocer que se trata de un problema público, pues no intercedía en lo que ocurría detrás de las puertas de los hogares por considerarse un asunto privado. Ahora el país cuenta con una estructura legal en materia de violencia contra las mujeres que consta de tres niveles: los instrumentos internacionales; las leyes nacionales, en este caso reflejadas en la Norma Oficial Mexicana del Sector Salud (NOM 190) y en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y las leyes locales, en forma civil, penal y administrativa. La vía elegida para la resolución de las controversias o los actos ilícitos derivados de la violencia contra las mujeres determina el grado de aplicación o aceptación de los tratados internacionales.

A través de la vía penal, los estados tipifican la violencia familiar y facultan al Ministerio Público para adoptar medidas preventivas y para solicitar a la autoridad judicial las medidas cautelares necesarias y pertinentes para proteger la seguridad o integridad de las víctimas. Por la vía civil, los ordenamientos civiles consideran la violencia doméstica como causal de divorcio o acto ilícito civil, e incluyen catálogos de medidas cautelares que pueden ser decretadas por los jueces familiares o civiles durante los juicios de divorcio o las controversias del orden familiar originadas en violencia doméstica. Y a través de las leyes administrativas relativas a violencia familiar, los Ministerios Públicos adscritos a los juzgados familiares, el Ministerio Público investigador, las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, las Instancias o Unidades especializadas para atender cuestiones relacionadas con violencia familiar, están facultadas para acudir a la autoridad judicial a solicitar las

medidas precautorias pertinentes o acordar la canalización de los receptores o receptoras de violencia familiar a los albergues disponibles.

En la República Mexicana es posible advertir un avance en la legislación (sin que esto asegure su adecuado cumplimiento) para el derecho a una vida libre de violencia (*véase anexo 3*). El ritmo de los avances legislativos en los estados de México ha sido heterogéneo y no todos cuentan con las tres medidas de protección antes referidas. Es posible, incluso, que ninguna de estas opciones sea accesible para las víctimas de violencia doméstica, dada la ausencia de regulación al respecto en ciertas entidades federativas. De los 28 estados que cuentan con una ley para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, 21 contemplan como causal de divorcio la violencia intrafamiliar en el Código Civil;¹³ 27 tipifican la violencia familiar como delito;¹⁴ y en 13 se contempla la violación entre cónyuges como delito¹⁵ (Inmujeres, octubre 2005).

En este andar, instrumentos internacionales como la CEDAW y la Convención Belém do Pará, se suman señalando obligaciones puntuales que deben ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los acuerdos adoptados en las reuniones internacionales. A pesar de que en México se han realizado varias reformas legislativas que han provocado ciertos cambios, en la realidad, dice Andrés Linares (2003:24), parecen más eufemismos que acciones reales, lo que impide contar con soluciones prácticas y eficaces.

Por su parte, Andrea Medina¹⁶ (e.e.), como abogada, no se explica todos los procesos de legislación local sin el parteaguas que significó la adscripción a las convenciones internacionales. Asegura que son (o deberían ser) la referencia para quienes hacen iniciativas. Es así que es necesario dar cuenta de que, tras la

¹³ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

¹⁴ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, **Jalisco**, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

¹⁵ Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

¹⁶ Integrante del Centro de Investigación y Atención de la Mujer (CIAM). Fue representante de Voces Unidas desde su conformación hasta julio de 1999.

participación de México en la Convención de Belém do Pará en 1994 y de su ratificación dos años más tarde, se impulsó en el D.F. la aprobación de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar en 1996, de carácter administrativo, estrenándose como tema de la agenda pública en México. Y como resultado de una iniciativa que las diputadas de la LVII legislatura recogieron del Grupo Plural Pro Víctimas, una asociación civil congregada por mujeres de diferentes partidos políticos y organismos civiles que de años atrás hacía lobby, en 1997 el Congreso de la Unión aprobó reformar los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos, con referencia a la violencia intrafamiliar, para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. De acuerdo con un estudio realizado por la Comisión de Equidad y Género de la citada legislatura, la reforma federal sirvió de base para la revisión o creación de legislaciones locales que atienden violencia intrafamiliar.

María Elena Cruz¹⁷ (e.e.), en ese tiempo legisladora del PAN, comenta que 89 diputadas se reunieron con las integrantes del Grupo Plural Pro Víctimas e hicieron suya la propuesta. La diputada recuerda que el día del dictamen fueron invitadas por el presidente Zedillo, quien también quería firmar. Fue un acto que ayudaba a que la mayoría en el legislativo diera su apoyo por estar signado por el Presidente, aunque como característica inédita en el país, había un mayor equilibrio y contrapeso entre los dos poderes, es decir, el legislativo podía funcionar como contraparte del ejecutivo, debido al proceso de democratización, aunque imperfecto, que se venía experimentado con la llegada de Ernesto Zedillo al poder en 1994 (Preston, 2004).

De la misma manera que se ha avanzado en términos legislativos también se ha hecho en la elaboración e implementación de políticas públicas, ya sea sectoriales o nacionales, en forma de programas o planes de equidad de género o igualdad de oportunidades que consideran en sus objetivos la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Un ejemplo de política pública nacional en nuestro país fue el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (Pronavi) 1999-2000, coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres. Y en cuanto a políticas

¹⁷ Fue diputada federal del PAN en la LVII legislatura cuando se discutió la primera legislación de violencia intrafamiliar en el D.F.

sectoriales, México cuenta desde el 8 de marzo de 2000 con la NOM 190, del Sector Salud, la cual establece criterios para la atención médica y orientación en casos de violencia intrafamiliar. Con la elaboración de esta Norma, “el gobierno de México da cumplimiento a los compromisos adquiridos en los foros internacionales en materia de la eliminación de todas las formas de violencia, especialmente la que ocurre en el seno de la familia y contra la mujer, que se encuentran plasmados en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer [...], en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" [...].”¹⁸

La violencia contra la mujer empezó a ser una preocupación explícita del Estado acercándose los noventa, en un contexto de trabajo y difusión por parte de los grupos de mujeres, de la acción de organismos internacionales y de la inclusión en el discurso de campaña y luego presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), de demandas específicas de mujeres (Lamas en Saucedo, 1999:82). A fines de 1988 la proclama antiviolencia fue parte de los programas de campaña de los tres candidatos principales; en el mismo año, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI creó la Comisión de Integración de la Mujer al Desarrollo; en 1990 se creó el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, dependiente de la PGJ del D.F., basándose en la experiencia de organizaciones civiles de mujeres. Un avance significativo fue el Taller Nacional sobre Metodología de Atención de Casos de Mujeres que Sufren Violencia, llevado a cabo en 1992 con el objetivo de proveer elementos teórico-conceptuales que permitieran diseñar e implementar programas de apoyo desde una perspectiva feminista y ya no asistencial. En 1993 la Comisión Nacional de Derechos Humanos instituyó la visitaduría para la mujer.

El 21 de mayo de 1997 México entregó al COCEDAW sus informes tercero y cuarto sobre la aplicación de los artículos de la Convención. El gobierno reconoce que la CEDAW es un marco programático que contiene medidas para fomentar la eliminación de toda forma de discriminación de que sea objeto la mujer, conforme a los derechos reconocidos en otros instrumentos internacionales. El documento

¹⁸ *Introducción* de la NOM-190-SSA1-1999.

entregado (CEDAW/C/MEX/3-4) conjunta ambos informes y abarca casi toda la década de los noventa (1990-1997). El quinto informe (CEDAW/C/MEX/5) cubre de febrero de 1998 a octubre de 2000 e incluye información sobre los programas y políticas adoptadas por el gobierno, así como de acciones que se desarrollaron en forma conjunta por entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, o de manera directa por las ONG mexicanas. Ante estos datos, se puede notar un mayor avance durante el segundo sexenio presidencial de este periodo.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) hubo una evolución gubernamental importante marcada por la colaboración de agrupaciones feministas, por el respaldo internacional y, quizá a partir de 1997, facilitada por la LVII legislatura, primera en la historia del país en la que el PRI no logró la mayoría. Como resultado de los trabajos realizados en la IV Conferencia Internacional de la Mujer, el Estado mexicano –en interlocución con las feministas– plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo Federal 1995-2000 su preocupación por entender que la violencia en la familia es también un asunto público. Entre los mecanismos institucionales, en el marco del Plan, el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 (Pronam) fue puesto en marcha, tomando la experiencia de países como España y Chile. El programa contemplaba la participación de organizaciones no gubernamentales y de grupos de mujeres para la aplicación de sus disposiciones.

En marzo de 1998 la Secretaría de Relaciones Exteriores adoptó un Programa de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores para dar cumplimiento a los objetivos del Pronam. En agosto del mismo año, dicho Programa pasó a ser la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer) y en 2001 se consolidó como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el ámbito federal, con órganos correspondientes en los estados.

En marzo de 1999 se presentó el Pronavi 1999-2000, el cual se planteaba trabajar en colaboración con la sociedad civil organizada para lograr la eliminación de la violencia intrafamiliar mediante diversos mecanismos. Así, la Conmujer exhortó a los gobernadores de los estados a crear los Programas Estatales contra la Violencia Intrafamiliar. Por otra parte, a partir de julio de 1998, con el propósito de

aplicarlos en todas las entidades federativas, dicha Comisión diseñó e impartió talleres a funcionarios públicos para la aplicación en México de la Convención de Belém do Pará.

En coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Inmujeres generó el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer (Sisesim) y presenta cada 8 de marzo indicadores cuantitativos y cualitativos de género, incluyendo un apartado sobre violencia; y en conjunción con el Sistema Interactivo de Seguimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (SICEDAW), difunde la Convención en el ámbito nacional y latinoamericano. Asimismo, el Instituto de las Mujeres dio a conocer un Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación de las Mujeres (2001-2006) que tiene como objetivo cumplir con ciertos compromisos internacionales relacionados con los derechos humanos de las mujeres.

Por parte del poder legislativo, en marzo de 1998 las Comisiones de Equidad y Género de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso, convocaron a la creación del Parlamento de Mujeres, con el propósito de abrir un espacio de análisis y debate de asuntos de interés de las mujeres mexicanas. En este evento en el que participaron legisladoras locales y federales, investigadoras, dirigentes feministas, amas de casa, mujeres de organismos no gubernamentales y otras, la mesa de trabajo más concurrida fue la que se ocupó del tema de violencia intrafamiliar.

En la Procuraduría General de la República del poder judicial, se realizaron talleres dirigidos al personal administrativo y sustantivo de la institución sobre los derechos de la mujer, legislación nacional a favor de la mujer, violencia familiar y contenido de la CEDAW, entre otros tópicos.

La CNDH también llevó a cabo acciones como conferencias y mesas redondas, entre ellas, para la prevención de la violencia. En marzo de 1998 dedicó el mes a los derechos de las mujeres y participó en 165 eventos académicos, sociales y culturales. A partir de entonces promovió la creación de áreas específicas y mayor defensa de los derechos de las mujeres.

El Estado mexicano en su quinto informe al COCEDAW destaca la importancia de las acciones de la sociedad civil organizada que, con instituciones públicas y privadas, ha hecho investigación y sustentado tesis que han sido aprovechadas por el legislativo para generar y reformar leyes que salvaguardan los derechos de las mujeres. Además de muchas otras, están el Grupo Plural Pro Víctimas, el Instituto de Cultura para la Prevención de la Violencia en la Familia (PREVIO) y la Asociación Mexicana contra la Violencia a las Mujeres (COVAC).

2.3 México continúa recibiendo recomendaciones

Después de la revisión de las respuestas del gobierno mexicano por parte del COCEDAW, el 23 de agosto de 2002 México recibió una serie de preocupaciones y recomendaciones, en las que fue exhortado entre otras cosas a: evaluar las políticas y programas en los tres niveles de gobierno, así como su impacto en las mujeres en particular; emprender campañas de difusión de las disposiciones de la Convención dirigidas a la sociedad en su conjunto y en particular al personal encargado de la administración de justicia y a las mujeres; tomar en cuenta la Recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y promover la promulgación de leyes federales y estatales que criminalicen y sancionen la violencia doméstica (CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1).

Son innegables los obstáculos en el camino de erradicar la violencia, como las actitudes y valores socioculturales que refuerzan la subordinación e inferioridad de la mujer en la sociedad mexicana. Lejos de intervenir para su transformación, las instituciones promueven estereotipos y legitiman el sistema patriarcal, lo cual empaña la gravedad de la problemática. En este sentido, la Convención de Belém do Pará recomienda adoptar medidas de prevención para modificar patrones socioculturales de conducta, realizar campañas de sensibilización y elaborar programas educativos. En materia jurídica sugiere la expedición de leyes especializadas para sancionar la violencia y erradicar prácticas que siguen culpando a las víctimas (Torres, 2005: 182).

Acentuando las áreas que no se han cubierto en México, el diagnóstico del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)¹⁹ en el capítulo 5 (*Derechos Humanos de las Mujeres*) propone entre otras cosas: promover la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales (CEDAW y Belém do Pará) en la legislación nacional y estatal y su debido cumplimiento; promover la eliminación de estereotipos de género y realizar campañas de sensibilización e información; proteger el derecho de las mujeres a una vida sin violencia; y promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la vida de las familias.

El balance de las Naciones Unidas subraya que “en el ámbito femenino se observan retrocesos en logros que ya se tenían en décadas pasadas”, los cuales se observan “en los niveles de compromiso político real con los derechos femeninos por los gobiernos locales y funcionarios del gobierno federal. Algunas de las problemáticas actuales se refieren a expresiones profundamente violatorias de sus garantías a partir de la violencia sistémica de género” (Ballinas, 2003a, *La Jornada*).

Los informes presentados por el gobierno mexicano sobre el cumplimiento de las convenciones internacionales reflejan los avances pero también los aspectos que aún no se cumplen, o no en su totalidad. Después de una revisión de dicho proceso es posible separar la década de los noventa, cuando el progreso fue más notorio, pues aunque esta investigación pretende dar cuenta de lo sucedido hasta el año 2000, no podemos ignorar que en cierta medida no hubo seguimiento al menos durante el sexenio que terminó en 2006. Se mencionó como importante la creación del Sisesim en 1996, sin embargo, para el tema que nos ocupa, la mayoría de los datos de violencia intrafamiliar llegan a 1997, otros, en menor cantidad, hasta 1999 y los menos hasta 2003. Dada la importancia de contar con información actualizada y confiable, es necesario atender este espacio que incluso sirve como herramienta para

¹⁹ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ofrece desde 1993 servicios de asesoramiento con el fin de fortalecer las instituciones nacionales, por medio de la incorporación de normas internacionales de derechos humanos en la legislación y en las políticas internas. En 2003 seleccionó a cuatro expertos en México (Sergio Aguayo, Isidro Cisneros, Clara Jusidman y Miguel Sarre) para coordinar el diagnóstico que tendrían que reportar. El proyecto estuvo abierto a la participación de la sociedad, mediante las aportaciones de sus organizaciones civiles y sociales.

legitimar la urgencia de reformar leyes que deben prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Así como el ACNUDH hizo alusión a este retraso y recomendó su continuidad, también lo hizo para el Pronavi, con el propósito de que siga detectando, previniendo y atendiendo la violencia entre los miembros de la familia; de que se instauren programas similares en las entidades federativas, y de que amplíe su cobertura para considerar la violencia de género, dentro de la cual, la violencia intrafamiliar es sólo una expresión. Por otra parte, propuso mantener y fortalecer la aplicación de la Norma Oficial Mexicana (NOM) 190.

Dado el interés de la presente tesis, se consideraron principalmente las convenciones internacionales CEDAW y Belém do Pará, sin por ello ignorar que existen otros instrumentos que legitiman y dan respaldo a las legislaciones locales en materia de violencia intrafamiliar, tal es el caso de la Convención sobre los Derechos de la Niñez.²⁰

La lentitud de los gobiernos para reconocer la violencia contra las mujeres como tal, obedece en parte a no aceptar que existe una discriminación de género y a no comprender las consecuencias de la subordinación de las mujeres, que las devalúa y las distancia de la atención directa del Estado responsable del cumplimiento de los derechos humanos. Por otra parte está la separación del ámbito privado de la jurisdicción, dando como resultado una visión de la violencia como “natural”, inevitable y que causa un daño menor (Torres, 2002:254). Como describe Elise Boulding (en Moreno, 2003:42): “las mujeres sienten la violencia estructural y la violencia comportamental más agudamente que los hombres, precisamente por su condición de mujer, que limita su estatuto social en todos los niveles de una jerarquía social dada”.

Así, por un lado están los gobiernos que se hacen partícipes de esta violencia al no responder con políticas decididas y coherentes, y por otro, las insuficientes acciones de sensibilización y comunicación hacia la opinión pública y hacia los

²⁰ La Convención fue adoptada por las Naciones Unidas en 1989. Con la ratificación de este instrumento en 1990, el Estado mexicano se comprometió a: proteger al niño y la niña contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño o la niña se encuentran bajo custodia de sus padres, de un representante legal o de cualquier persona que lo tenga a su cargo.

programas educativos. Andrea Medina (e.e.) comenta que la experiencia en otros estados y en Latinoamérica es que se aprueban leyes pero no se conocen mucho y hay dificultad para que las mujeres exijan su cumplimiento.

La ambivalencia en los discursos es muestra de una comprensión y un compromiso parcial con la problemática. Por una parte, en marzo de 2000 el presidente Zedillo²¹ exhortó a los gobernadores y a los Congresos de los estados que todavía no tenían una legislación contra la violencia intrafamiliar, a acelerar la formulación de propuestas y el correspondiente proceso legislativo. Y con el fin de que en toda la República se actuara de manera integral, sugirió a los gobiernos estatales adoptar un programa correspondiente al del orden federal.

De manera paradójica, ante el reclamo de que fuera constituido un Instituto Nacional de la Mujer para combatir la falta de equidad, en una comida de celebración del Día Internacional de la Mujer en Los Pinos, el entonces Presidente de la República se opuso argumentando que le daba miedo crear algo que dijera “sólo para mujeres”, pues “sería lamentable que las instituciones ya existentes [que atienden asuntos de las mujeres] sintieran que eso las releva o alivia de su responsabilidad”, ante lo cual la SEP, la Secretaría de Salud o la Secretaría de Desarrollo Social tendrían que generar recursos sólo para hombres. Aseguró que el camino a la igualdad era irreversible, pues el presupuesto que se asignaba a dichas dependencias era de al menos 50% en beneficio del género femenino. Enseguida planteó: “Es más fácil que me digan si algún secretario tiene prácticas discriminatorias contra la mujer; eso lo arreglo yo en medio minuto, dentro de mis facultades constitucionales, y no se me puede criticar de presidencia autoritaria” (Versión estenográfica, 2000; Arvizu, 2000, *El Universal*).

En el siguiente sexenio, la imagen del gobierno de Vicente Fox fue desfavorable ante los ojos del exterior. Como parte de la presentación de su estudio en Puerto Vallarta, la coordinadora general de Defensa Jurídica y Educación para Mujeres Vereda-Themis, Julia Pérez Cervera, sostuvo ante cientos de ONG que los

²¹ Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo durante la comida con motivo del Informe de Avances de Ejecución del Programa Nacional de la Mujer "Alianza para la Igualdad", en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos (8 de marzo de 2000).

poderes ejecutivo, legislativo y judicial en México "son cómplices en la violencia contra las mujeres", al encontrar incongruencias entre el derecho a la integridad física sin discriminación por razón de sexo que sostiene la Constitución y la ley que permite que le peguen una vez a las mujeres "como para que sepan de qué se trata". El mismo absurdo se puede notar entre la firma de un Estado de una convención internacional que prohíbe todo tipo de violencia y la permisiva en el mismo país de que el esposo viole a su esposa (Ballinas, 2003b, *La Jornada*).

Dos años más tarde, en una visita a México para revisar la actuación del gobierno, tras ser desairada por el presidente Fox y por el canciller Luis Ernesto Derbez, al no ser recibida, sino por la esposa del primero, Martha Sahagún, y por la subsecretaria para Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Olamendi, "la relatora especial de la ONU sobre Violencia contra la Mujer, Yakin Ertük, expuso ante agrupaciones no gubernamentales que el Estado mexicano no se considera responsable de los abusos contra las mujeres y, por tanto, no los considera una violación a los derechos humanos" (Muñoz y Saldierna, 2005, *La Jornada*).

Como balance de este capítulo se puede apreciar que una "condición difícil" se convierte en un problema cuando la gente piensa que algo se puede hacer sobre el asunto, y en un problema público cuando se discute que el gobierno tiene que intervenir (Burstein y Bricher, 1997). Asimismo, se observa que como problema relacionado con un asunto público, emergió tiempo después de que los eventos y procesos al respecto se habían puesto en movimiento. Sucede entonces que la existencia de la violencia intrafamiliar en la arena pública es el resultado de un procedimiento mediante el cual sus consecuencias y sus estragos han sido contruidos como problemática de preocupación social.

Detectado el problema, la siguiente complicación es nombrarlo. La transformación del concepto tiene que ver con la pluralidad de tiempos y contextos en que ha sido significado. Cada Estado puede tener abordajes distintos a problemas similares, lo cual se relaciona con las distintas definiciones que se dan a los mismos, donde los grupos interesados juegan un papel determinante. En este sentido, actores sociales y políticos en la mayoría de los países de América Latina han optado por

atender y legislar la violencia contra la mujer con el nombre de violencia intrafamiliar, familiar o doméstica.

Una vez aceptada como loable de ser normada, a través de la ratificación de convenciones internacionales por parte de los Estados, la violencia contra las mujeres ha sido parte de las agendas de gobierno de varios países. Esta condición completa las fases del *modelo espiral*, el cual concluye con la asimilación e institucionalización de las normas.

Para Luis F. Aguilar (2003:60) hay una interdependencia conceptual entre el problema y la solución, donde la segunda forma parte de la definición del primero. Como en la vida privada, también en la pública se definen y plantean los problemas y sus posibles resoluciones. Para ello es necesaria la información y el conocimiento del asunto a combatir, así como un consenso y corresponsabilidad entre el gobierno y sus gobernados.

En el proceso referido, tanto en la esfera internacional como en las nacionales y locales, han intervenido los movimientos civiles, de mujeres y feminista, ONG, gobiernos, leyes, entre otros. En conjunto han construido un problema público, lo han nombrado y han buscado soluciones para su erradicación.

CAPÍTULO III

LOS MÓVILES PARA LA CONFORMACIÓN DE VOCES UNIDAS

La formación de la agenda de gobierno muestra
la salud o enfermedad de la vida pública.
Deja ver [...] cuál es el firmamento ideológico
que otorga valor y prioridad
de asunto público a cuáles cuestiones.

LUIS F. AGUILAR V. (1993)

La incursión de la sociedad civil en asuntos de carácter público es un fenómeno que ha tomado fuerza en los últimos años. De esta forma, en América Latina, la participación de la ciudadanía, agrupada en organizaciones civiles, ha aportado desde diferentes campos, importantes elementos para la democratización de la vida social.

Es interesante diferenciar las acciones de los ciudadanos entre exigir y protestar únicamente, o añadir propuestas y vías de solución a los problemas públicos. Como se verá más adelante, la estrategia de Voces Unidas incluyó cada una de estas formas, además de brindar información sobre la problemática a la población en su conjunto y a los legisladores.

Como parte del contexto donde se desarrollaron tales prácticas, Juan Manuel Ramírez (1998:44) reconoce que, aunque guiada por un estereotipo que puede variar de la realidad política, Guadalajara se distinguía como ciudad conservadora donde reinaba la paz social y existía entendimiento entre ciudadanos y gobernantes. Era evidente la ausencia de expresiones masivas de demandas o de críticas al gobierno en esta ciudad, fenómeno que se compartía en gran parte del país.

Hasta fines de los años setenta, las incipientes expresiones de la sociedad civil mexicana eran corporativizadas por organizaciones del régimen autoritario. Estas prácticas canalizaban y daban respuesta a demandas sociales pero congelaban la acción y el desarrollo de la democracia. Reinaba el poder en manos de un partido hegemónico y los arreglos informales entre gobernantes, empresarios y la jerarquía eclesiástica.

Con la sucesión del PAN en el gobierno de Jalisco a mediados de los noventa, se generó un clima político nuevo, se abrieron las puertas de la participación social, legitimada por el discurso institucional y legalizada por la Ley de Participación Ciudadana. Si bien en la práctica no se sentaron las bases que la ciudadanía requería para ejercer su derecho de hacer valer su voz, esta conciencia civil fue el empuje para movimientos sociales que no se detuvieron.

La violencia intrafamiliar fue el primer problema público que un grupo de la sociedad puso en la agenda legislativa por vía de una forma de democracia directa. Más que hablar de "sociedad" en abstracto, Spector y Kitsuse (1987:12) prefieren

localizar organizaciones específicas, grupos o individuos que proponen definiciones concretas, lo cual aquí será tomado en cuenta.

La primera etapa del *neo-modelo* inicia en Jalisco con el amparo internacional de dos convenciones firmadas por el Estado mexicano, a diferencia del *modelo espiral*, que da principio cuando los gobiernos represivos no han suscrito los acuerdos al no comulgar con las normas internacionales de derechos humanos.

3.1 Presencia de la sociedad civil

Una limitante para una investigación es que los conceptos teóricos no siempre reflejan la realidad. De ahí que dadas las múltiples herencias teóricas a las cuales se puede adscribir, es importante definir a la sociedad civil en los términos de este trabajo. Conscientes de ello, el tratamiento que propone Alberto Olvera (1996, 2001) coincide con las aspiraciones de la definición que en este análisis se presenta. Cabe mencionar que dicho autor se basa en el desarrollo que ha hecho Jürgen Habermas sobre el tema y en el de sus discípulos Jean Arato y Andrew Cohen. La importancia de Olvera para lo que aquí ocupa, radica en que adapta y reformula las ideas de los últimos autores para las condiciones específicas de América Latina en general (en donde se han realizado una serie de demandas democráticas en oposición a regímenes dictatoriales), y de México en particular.

Siguiendo la línea de los cambios sufridos, predomina la visión de lo social como todo lo que no es Estado, mas en esta aseveración caben algunos matices. Arato y Cohen encuentran que la sociedad civil tiene su fundamento en las instituciones y en las formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción, tanto de la esfera privada como de la pública, y entienden por instituciones a la estructura de derechos, a la operación del sistema judicial y a los aparatos que garantizan la reproducción sociocultural de la sociedad (Olvera, 1996:38). Así, la sociedad civil abarca un aspecto privado y uno público. El primero tiene un aspecto íntimo -la familia- y otro derivado de las leyes del mercado. El segundo tiene una expresión comunicativa, la esfera pública, y otra institucional participativa, dada por el conjunto de derechos sociales y políticos (Olvera, 2001:342).

Es necesario partir del reconocimiento que la sociedad civil está conformada por personas y grupos con distintos intereses e ideologías. Al ser un espacio de encuentro entre lo privado y lo público, se da una dinámica emancipadora entre clases, sectores y grupos que no tienen el mismo poder. Con estas consideraciones, se deduce que un grupo de presión no es la sociedad civil, sino un sector de ésta, y así se debe entender al colectivo Voces Unidas -en aquel momento organizado para un fin específico-, pues los actores conservadores con los que se enfrentó, conforman otro sector del conjunto social.

En este sentido, el conjunto de movimientos sociales, asociaciones civiles, grupos informales e individuos influyentes en la opinión pública cuya acción promueve la autonomía social, conforma la sociedad civil. Estos actores emplean la comunicación como medio fundamental de integración (Olvera, 2001:343).

La sociedad civil es la identidad de movimientos sociales (como el de mujeres y el feminista) para incidir en la ampliación de esferas de participación social más allá de la democracia formal (Olvera, 1996:32), y aunque este fenómeno puede ser más claro en los países más desarrollados, constituye el reto de la región de América Latina, donde se conjuga una heterogeneidad de culturas y sociedades con enormes desniveles de conocimiento y poder dentro de los movimientos (Olvera, 2001:346). Alberto Olvera (2001:12) establece que a finales de los años noventa “la recuperación de la idea de sociedad civil ha revestido en México fundamentalmente un carácter identitario. Ha servido, al igual que en los países donde se luchó a favor de la democracia, como un medio para diferenciar a la sociedad del Estado”.

En América Latina, el Estado es un referente para los movimientos sociales, así como éstos para aquél, pues evidencian su conflictiva relación. Entonces bien, la sociedad civil puede ser vista como institución, demarcada por un conjunto de derechos, entre ellos, los que fijan la naturaleza de sus relaciones con el Estado (ciudadanía, formas de participación, derechos sociales). Dado que la ampliación y cumplimiento de esos derechos permite la intervención de la sociedad en el control del Estado (y el mercado), la sociedad civil también puede ser vista como movimiento que plantea nuevos principios, valores y demandas. En este sentido, es posible entender a la sociedad civil como un espacio en donde se generan procesos

que conducirán a la creación de nuevas instituciones, leyes y aparatos, cuyo propósito principal es la búsqueda de reconocimiento, es decir, la aceptación pública y la eventual institucionalización de sus demandas, pues su acción no se conforma con constituir mecanismos de identidad, sino que también busca eficacia política (Olvera, 2001:342-345). Habría que agregar que no siempre serán necesarias nuevas instituciones para la satisfacción de demandas sociales.

Desde la tradición gramsciana, parte de la sociedad política son el Congreso, el sistema de partidos y los foros que constituyen la esfera política pública. En el Congreso se presentan iniciativas de ley que condensan las aspiraciones ciudadanas y se discuten los temas que define la agenda pública (Olvera, 1996:39).

Cabe notar que los puntos de interacción entre los movimientos de la sociedad civil y los partidos políticos, suelen caracterizarse por problemáticos, y el caso de Voces Unidas con el Congreso de Jalisco no fue la excepción. Arato y Cohen (Olvera, 1996:41) aprueban esta relación en el sentido de que los movimientos sociales dicten la agenda pública con sus demandas y ejerzan una presión en la esfera pública que empuje a los partidos a institucionalizar dichas peticiones. Esto con el fin de que las agrupaciones de la sociedad civil no consideren convertirse en partidos para lograr sus fines.

Entre los nuevos movimientos sociales se pueden ubicar los correspondientes a las llamadas organizaciones no gubernamentales. Las ONG en México surgen en un escenario de tensión entre una sociedad que se moderniza y las formas tradicionales de organización política, como alternativa a los partidos políticos y su falta de acción, a la carencia de políticas públicas ante la reducción del Estado como responsable de ciertas funciones de atención social y como partícipes de un nuevo establecimiento de ciudadanía social. Estas agrupaciones civiles, que han ido construyendo un movimiento en sí mismo, se han integrado en proyectos específicos y sin estar exentas de juegos de poder, trabajan sin fines de lucro y con una política de promoción social.

En América Latina, tanto por su independencia como por la cantidad de recursos de instituciones internacionales que las apoyan, estas organizaciones figuran como entidades de las cuales desconfían los Estados (Alonso, 1996:23). La

ONG Voces Unidas no sólo provocó desconfianza, sino que fue una amenaza para el gobierno y para instituciones en específico como la Iglesia.

Es preciso comentar que la mencionada organización no contó con apoyo financiero internacional, aun cuando lo buscó para cubrir la campaña. Andrea Medina (e.e.) comenta que el tema de la violencia contra las mujeres recibió un fuerte sustento económico por parte de agencias internacionales los primeros ocho años de la década de los noventa. Cuando en 1999 Voces Unidas requirió financiamiento, muchas agencias habían cambiado de tema prioritario.

Contrarrestando esta situación, la agencia de publicidad “Desarrollo Estratégico Publicitario”, con la cual el CIAM tenía contacto por eventos anteriores, brindó un apoyo fundamental a Voces Unidas, tendió el puente para que se transmitiera la campaña gratis en los medios. De esta manera el Colectivo ahorró entre 6 y 8 millones de pesos (Planter, 2005:142).

En nuestro país, las demandas de las distintas ONG se relacionan con la democratización de la economía y de la sociedad, así como de la vida privada. Por ello sus prácticas se orientan más hacia las transformaciones en la sociedad civil que al control del poder estatal (Tarrés, 2001:219).

A diferencia de la esfera pública, conformada por arenas y sitios en los que una interacción comunicativa libre de trabas sistémicas puede ser aproximada en la práctica social, la esfera privada es el terreno de las relaciones interpersonales y de la familia (Olvera, 1996:40).

En la sociedad civil no todos tienen los mismos intereses ni el mismo poder, así, se constituye en una arena de lucha de clases, sectores y grupos, en donde las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos son el reconocimiento de la igualdad ante la ley y la demanda de acceso equitativo a la justicia. Ejercer la ciudadanía implica hacer valer y extender lo primero, y conseguir la segunda; por lo tanto, la práctica de la ciudadanía hace al ciudadano. Es decir, además de la igualdad, el derecho a votar y el estar informado, se requiere participación, debate y un ambiente tolerante (Alonso, 1996:21).

Este ejercer la ciudadanía, fundamento de la nueva realidad, puede comprenderse como las prácticas de los ciudadanos para reivindicar, construir y

ampliar el derecho a tener derechos y el acceso a oportunidades de expresión y realización, que los convierte en sujetos de una comunidad con garantías y obligaciones. Pisarello y Carbonell (2002:20) advierten que con una participación civil activa y movilizadora a favor de los derechos humanos, con un soporte legal amplio, el desarrollo de una conciencia jurisdiccional en materia de derechos sociales puede surgir. Cabe señalar que la ciudadanía local contaba con especificidades, la de la capital del país era objetivamente más activa, constante y crítica, en cuanto que la jalisciense pesaba menos en el sistema político y en el reconocimiento de los derechos humanos.

En el desarrollo tanto local como nacional influía el avance mundial de los discursos sobre la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos. Reflejo de ello en México fue el ambiente de inconformidad y de falta de confiabilidad en las elecciones de 1988, lo cual propició la agrupación de intelectuales, grupos ciudadanos y organizaciones de derechos humanos en Alianza Cívica, un grupo que obtuvo credibilidad nacional e internacional y cuya finalidad era luchar por elecciones federales limpias en 1994, aunque su primera observación estatal fue en 1991.

En Jalisco, la década de los noventa diluyó la imagen del estado corporativizado y la pasividad de sus habitantes. El estado fue testigo de protestas y manifestaciones masivas y, después, de prácticas como observación electoral, defensa del voto y consultas sobre temas de interés general (Ramírez Sáiz, 1997). Fueron componentes principales la motivación de la sociedad civil organizada por problemas que amenazaban su seguridad y que se salían del control de las instituciones, por tanto, el estado como gobierno no fue sólo un testigo, sino un actor interpelado en numerosos casos.

Este periodo estuvo nutrido de eventos que si bien algunos por sí mismos fueron lamentables, fungieron como coyunturas políticas favorables para la movilización de los ciudadanos que los llevaría a acciones de diversa índole, incluyendo la concreción de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, para la cual se reunieron esfuerzos durante casi dos años.

Algunas experiencias en el campo ciudadano jalisciense fueron los levantamientos inducidos por las explosiones del colector central de la ciudad el 22 de abril de 1992; el Movimiento Ciudadano Jalisciense integrado en 1993 por diversas personalidades del ámbito político, académico y social, con el compromiso de garantizar la dignidad y soberanía popular, siendo interlocutor con el gobierno; el movimiento “Una Sola Voz” que agrupó a miles de personas que exigían el esclarecimiento del asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en mayo de 1993; las propuestas de políticas públicas para el Plan Estatal de Desarrollo por el Foro de Organizaciones Civiles, creado en 1994 por sesenta organizaciones civiles; y la movilización de la Coordinadora de ONG de Mujeres en Jalisco para conseguir la creación del Instituto de la Mujer y la firma de compromisos de la Agenda de las Mujeres por los candidatos a diputados de todos los partidos políticos.

Ante este escenario, el contexto político fue crucial. Reclamos, problemas y molestia ciudadana con los gobiernos salientes del PRI, insertos en un contexto nacional de crisis económica y política, y de fortalecimiento y presencia del PAN en el país, propiciaron el triunfo de este último en Jalisco en las elecciones locales de 1995. La tendencia conservadora de los jaliscienses aunada a factores políticos y sociales motivó el cambio de lealtades de los ciudadanos y que un sector amplio de jóvenes sin militancia partidista otorgara su apoyo a Acción Nacional (Valdez 1996:55). Por primera vez se presentaba la alternancia del ejecutivo del estado por un partido de oposición, el cual logró también mayoría en el Congreso. Es de destacar que fue medular el voto ciudadano que castigaba al régimen priísta, así como la participación de organizaciones sociales en observación electoral, reciente en el estado, que dio más confianza a los resultados.

Al ser las primeras bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, las elecciones de Jalisco estuvieron en la mira de la opinión pública nacional e internacional. El presidente pretendía proyectar la imagen de un gobierno democrático y respetuoso del estado de derecho. Ante ello, el PRI local aceptó el triunfo del PAN (Valdez, 1996:46).

Como partido gobernante, el PAN confirmó su compromiso de emprender una lucha contra la delincuencia y la criminalidad y, por otra parte, a propiciar espacios para la participación ciudadana. Desde su campaña mostró apertura ante la

intervención de la sociedad. Habría que evaluar en qué medida resultó positivo para las nuevas organizaciones y movimientos cívicos, pues como ha sucedido con gobiernos panistas, ya en el poder se distinguen por desconfiar de grupos sociales activos, no procurar un diálogo con los ciudadanos, actuar como si el cargo fuera de la propiedad del gobernante, mantener posiciones moralizantes y defender ideas conservadoras. Una razón distinta es la expuesta por Andrés Valdez, quien reconoce que se observó una apertura en la relación Estado-sociedad y una mayor sensibilidad por parte de los gobernantes hacia inquietudes sociales, y agrega que debido al agravamiento de problemas como la delincuencia y la crisis económica “el gobierno panista no ha podido brillar y desarrollar su potencial” (Valdez, 1996:49).

En aquel momento de alternancia, la mayor parte de los burócratas y funcionarios panistas provenía de administraciones priístas anteriores, por lo que continuaba ciertas tendencias políticas (Ramírez Sáiz, 1998:276-279). El gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez fue controversial. Una auténtica democracia no es factible sin una sociedad civil estructurada y una política integradora; Cárdenas tuvo la segunda al principio de su gobierno pero después vaciló en traducirla en políticas públicas. Y hay que tener presente que la relación del gobierno panista es más estrecha con los empresarios y la Iglesia católica que con otros sectores de la sociedad (Romero: 2003:111). En 1997, siguiente periodo electoral, el PAN sufrió un retroceso respecto a los votos y su presencia en el legislativo dejó de ser mayoritaria, sin que esto significara que las acciones civiles que ya habían tomado un rumbo, se paralizaran.

De cualquier forma, la alternancia política en Jalisco propició el cabildeo con representantes populares, la interlocución con el gobierno, la capacidad de propuesta, entre las nuevas formas de hacer política y de incidir en el cambio institucional tanto de los partidos como de la ciudadanía. Por otra parte, en la medida en que aumentó la competencia partidaria y electoral, el gobierno cuidó más su relación con la sociedad, ya en apariencia o en un cambio real. En cuanto a la sociedad, hubo un despertar de la conciencia cívica y una búsqueda de relación con el gobierno con base en derechos, exigiendo honestidad y justicia. Se empezaron a advertir mejoras en el vínculo de la sociedad con los partidos políticos,

ancestralmente débil al no ser éstos un puente para transmitir demandas al Estado. Asimismo, tanto a nivel estatal como nacional, el poder legislativo fue más activo e influyente, frenó por primera vez iniciativas de ley del ejecutivo, quien era el único que las presentaba (Ramírez Sáiz, 2000:11,14-16,22).

El principal objetivo de las ONG autodefinidas como grupos de presión es socializar y generalizar discursos alternativos para potenciar su proyecto a través de políticas públicas. Esta relación se establece a partir de estrategias orientadas al diálogo y, en algunos casos, del uso de movilizaciones para presionar a las autoridades (Tarrés, 2001:245). En el mismo sentido, para acumular poder político y social y así incidir como actores políticos es necesario generar opinión pública, ejercer presión por medio del cabildeo, alianzas o movilizaciones, y construir conocimientos sobre nuevas realidades (Ponce, Bautista y Cárabes, 2000:23). Si partimos de que el impulso de la iniciativa de Voces Unidas, como grupo mediador entre las bases sociales y la gestión pública, se debió a la hasta entonces indiferencia de los partidos y del gobierno, aquí se detectará hasta qué punto cumplieron con los elementos mencionados y cuál fue su ganancia y la de la sociedad.

3.1.1 Un problema social y la vía para legislarlo movilizan a la ciudadanía

Aun cuando el tema de la violencia intrafamiliar estaba integrado en la agenda de organizaciones civiles desde por lo menos una década atrás, la realidad en Jalisco antes de 1999 era que la información sobre el tema estaba larvada y relegada. No obstante, un grupo preocupado por el problema vio la posibilidad de hacer visible que se trataba de un problema social relevante y que ameritaba una discusión pública y una intervención. Se trataba de un tema noble que afectaba a muchas personas, había un agravio social y empezar a nombrar la violencia presente en muchos hogares jaliscienses era reconocerla, a pesar de que el gobierno todavía no la veía como tal. Se puede decir que era éste un eje motivacional para lanzar una iniciativa de ley para contrarrestarla.

El segundo, era hacer uso del nuevo derecho que ofrecía la reciente reforma constitucional como logro de la sociedad civil organizada, misma que años atrás

venía aumentando su participación democrática y que consiguió la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en enero de 1998. Ésta permitía a los ciudadanos presentar proyectos para crear o reformar leyes o códigos ante el legislativo local a partir de las figuras de plebiscito, referéndum o iniciativa popular. Ponerla a prueba significaba movilizar a la gente afectada o interesada en que el problema no existiera; asimismo, sería un suceso sociopolítico novedoso en el estado, la primera iniciativa popular aprobada en la historia legislativa de México. Por otra parte, la experiencia ciudadana brindaba la posibilidad de cumplir con el 0.5% de firmas (del total de la población) que la ley exigía.

En algunos actores se conjugaban los dos móviles, en otros sólo uno. Así fue que se sumó una gran cantidad de participantes.

3.1.2 Antecedentes de atención al tema de violencia intrafamiliar en Jalisco

El deseo de la construcción de nuevas realidades por parte de la sociedad deviene de sus experiencias, por tanto, esa visión “desde abajo” es fundamental para enfrentar las problemáticas que la atañen.

Los altos índices de violencia reflejan la aceptación cultural de esta práctica dentro de las sociedades, en donde es normalizada como caso límite de las relaciones patriarcales jerárquicas pero, por otro lado, también manifiestan el bajo compromiso de los gobiernos para responder a tal situación. No obstante, fue uno de los primeros temas que el movimiento feminista nacional e internacional abanderó, para después pasar a ser de interés general.

En Jalisco, el tema de la violencia intrafamiliar empezó a ser del interés de organismos civiles desde finales de los ochenta. Juan Carlos Ramírez (e.e.) considera que hay sectores, como los “ilustrados”, con mayor percepción de que la violencia es un problema, aunque incluso en éstos, estaba muy poco incorporado como tal. Sin embargo, para la opinión pública, la problemática de la violencia en la familia aún era relegada, una encuesta de diciembre de 1998 –unos meses antes de que Voces Unidas mostrara en su campaña la necesidad de sacar a la luz la violencia intrafamiliar- revela las mayores preocupaciones en Jalisco: seguridad pública 56.3%,

desempleo 43.3%, corrupción 29.2%, y pobreza 27.3% (Ramírez Saiz, 2000:157). Mientras una encuesta piloto en Guadalajara a finales de 1994 y principios de 1995 reportó que 46% de las mujeres había sufrido violencia, 73% de las ocasiones el perpetrador había sido su pareja (Ramírez Rodríguez y Patiño, 1996).

En 1989 un grupo de mujeres académicas, feministas, periodistas, entre otras, realizaron una de las primeras acciones colectivas, el primer “Foro Estatal contra la Violencia hacia las Mujeres y los Menores” en Guadalajara, donde discutieron y elaboraron propuestas para prevenir y sancionar esta violencia. Entre las principales críticas estaba el no considerar la violencia intrafamiliar como delito, sino únicamente como lesión. Con gran asistencia, el impacto del foro en los funcionarios fue menor.

Para ese entonces, la sociedad encontraba nuevos mecanismos para manejar los conflictos en una revolución conceptual que permitía recuperar al Estado como bien público, la conciencia ciudadana y el vínculo entre ética y ejercicio del poder.

En el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing surgió FunDemos en 1994, una ONG que ha llevado a cabo acciones en Guadalajara pero también a nivel nacional junto con la Red Milenio Feminista para combatir la violencia contra mujeres. Esta organización, unida a otras, formó la Coordinación de Grupos de Mujeres en Jalisco, la cual realizaba acciones de difusión para incitar la discusión sobre los derechos de las mujeres, y otras como la capacitación a policías de Guadalajara en el tema de violencia intrafamiliar para contrarrestar los prejuicios contra las víctimas.

Como otros estados en el país, Jalisco fue también escenario de encuentros y difusor de materiales en torno a la violencia intrafamiliar. En septiembre de 1996 el grupo VIGIA (integrado por la Secretaría de Educación Jalisco, la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam), el Programa Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara (PIEGE) y el Centro de Investigación y Atención de la Mujer) organizó al Foro “Alternativas legales para enfrentar la violencia intrafamiliar”. La Asociación Mexicana Contra la Violencia hacia la Mujer presentó una iniciativa de ley para retomar el estado jurídico y penal de la violencia doméstica y la tipificación de los delitos de violencia intrafamiliar (Lomelí, 1996). Y en noviembre de 1997 el III Foro Nacional “Contra la Violencia

hacia las Mujeres: acciones en Jalisco” estuvo a cargo del DIF Jalisco, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, el Centro de Investigación y Atención de la Mujer (CIAM) y la Procuraduría General de Justicia del Estado (Zúñiga, 2003:70).

En dicho Foro, antes de la reforma política, hubo un primer intento de legislación. El CIAM presentó al gobernador una propuesta de Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco fundamentada en un estudio comparativo de la legislación sobre violencia intrafamiliar en diez estados y en los acuerdos internacionales ratificados por el gobierno mexicano. Ésta no fue recibida con el mismo entusiasmo que la segunda y no llegó de manera formal a manos de los legisladores, sin embargo, había ya un antecedente y una intención de la organización de legislar al respecto, pues ahí daban asesoría a las mujeres sobre el tema y las canalizaban para su atención, pero faltaba una regulación. El CIAM atendía a la familia implementando un enfoque de género, tenía tres años de labor estrecha con el gobierno y la intención de incidir desde el derecho y no únicamente con campañas publicitarias, se afirmaba por la necesidad de regular un presupuesto obligatorio, políticas públicas y la creación de instituciones especializadas. Este propósito fue alimentado en un taller sobre políticas públicas organizado por el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), en el cual, junto con los grupos no gubernamentales participantes -incluido el CIAM-, decidieron hacer público el problema de la violencia intrafamiliar e incidir para lograr avances en lo legislativo.

Como antecedente estaba la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal aprobada en 1996 y reformada en 1997. Los procesos tuvieron diferencias sustanciales, mas no dejó de ser un referente para la experiencia en Jalisco. En ambos casos fue una iniciativa de la sociedad civil; sin embargo, en Jalisco, la parte activa la siguió llevando la sociedad y su relación con los diputados fue de constante tensión, mientras que en el D.F. pasó a manos de las legisladoras, quienes hicieron suya la propuesta, lo cual evidentemente produjo desarrollos distintos. María Elena Cruz, fue una de las diputadas federales que recibieron la propuesta de ley en 1996 y comenta en entrevista que es muy distinta la visión que se

tiene a nivel local que federal de éste y otros temas, pues aunado a que en ocasiones hay falta de información en comunidades e incluso en Congresos locales, la gente da prioridad a otras preocupaciones. Con su experiencia, la entonces legisladora puede decir que a nivel federal el tema fue sencillo de expresar y de promover, en tanto que en el estado fue difícil: no hubo el mismo eco ni el mismo interés.

Del lado de la academia también hubo acciones y contribuciones. El PIEGE, perteneciente al Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) de la Universidad de Guadalajara, inició una investigación sobre género y violencia, la cual terminó siendo un proyecto mediante el cual interviene y contribuye con instituciones tanto del gobierno como no gubernamentales y privadas en una propuesta que encara este problema social. Es así que uno de los logros del proyecto de Género y Violencia fue la formación del “Grupo Interinstitucional de Intervención sobre Violencia de Género” en noviembre de 1995, integrado por la Dirección de Higiene Escolar de la Secretaría de Educación Pública, Mexfam, el CIAM y el PIEGE (Lomelí, 1996).

Incluso, otro mérito para el estado de Jalisco fue haber realizado la primera encuesta del país sobre violencia contra las mujeres en 1994, con financiamiento del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) de El Colegio de México y de la Universidad de Guadalajara (Ramírez Rodríguez y Patiño, 1996). Durante los años restantes de esa década, dicha encuesta fue la referencia de estos estudios en México para varios autores e informes (Heise, 1994; UNIFEM, 2000; Pisarello y Carbonell, 2002).

Si bien se detecta una intervención gubernamental en cierta medida, la actuación de las organizaciones feministas en la lucha por el reconocimiento de sus derechos políticos enmarcados en las convenciones internacionales firmadas por el gobierno federal fue coyuntural para impulsar la iniciativa de ley.

Como se retomará en otra parte, el discurso de Voces Unidas en torno a la violencia intrafamiliar incluyó las relaciones de dominación y sumisión en el seno familiar, además de que apostó al reconocimiento del problema por parte del gobierno y de la sociedad. Al contrario, la Iglesia y grupos conservadores, restringieron este tipo de violencia a la física. Este discurso refutó las reformas

legales que proponía la iniciativa, utilizando una estrategia argumentativa que señalaba el resquebrajamiento que sufrirían la familia y la comunidad, es decir, los peligros hacia un modelo familiar que debía existir según sus parámetros.

3.1.3 La participación ciudadana institucionalizada

La combinación de crisis de viejos actores, identidades e instituciones ligadas al populismo, a la vieja izquierda y a la derecha tradicional, con la emergencia de nuevos actores e identidades en el México de los noventa, creó las bases de una cultura política alternativa que revaloró la autonomía de la sociedad y planteó una nueva relación entre ésta y el sistema político (Olvera, 2001:12).

La sociedad civil iba tejiendo vínculos más horizontales y propiciando la articulación de una conciencia ciudadana con mayor presencia. En 1995 había 5 076 organizaciones civiles registradas por instancias gubernamentales en México (San Juan, 2001:157). En Jalisco, próximo a la misma fecha -periodo de la alternancia-, la Subsecretaría de Gobierno y de Participación Social estimó que existían 650 ONG, de las cuales alrededor de 490 tenían su sede en la Zona Metropolitana de Guadalajara (Romero, 2003:115). Este accionar en Jalisco fue un paso que dio lugar a la Ley de Participación Ciudadana, materialización de los derechos políticos y sociales de los jaliscienses y una oportunidad de intervención en la operación del sistema político. Así, el interés del movimiento social de actuar estratégicamente para institucionalizar su demanda, ahora tenía tintes legales. En este sentido, la propuesta de que la sociedad civil es parte de la sociedad política, cobra validez cuando el Estado es visto como el orden jurídico y político que garantiza las formas de convivencia, y la sociedad es parte de la construcción del Estado (Ponce, Bautista y Cárabes, 2000:22).

Los antecedentes políticos de esta ley estuvieron relacionados con la agenda del reciente gobernador Alberto Cárdenas, quien a pocos meses de haber ocupado tal puesto, lanzó una convocatoria para la reforma política del Estado, la cual incluía la participación ciudadana. Los antecedentes sociales tuvieron que ver con la pugna de diversas ONG por un acercamiento entre gobernantes y ciudadanos a través de vías novedosas, pues estaban decepcionados de los mecanismos de la democracia

representativa que no cumplían sus expectativas. La soberanía del pueblo no era real con un poder impuesto por un grupo o partido a los demás miembros de la sociedad, en lugar del ejercicio del poder con la participación del pueblo. El resultado fue la aprobación en enero de 1998 de la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco por la LIV Legislatura (Planter, 2005:117-118).

Las tres formas de democracia directa –plebiscito, referéndum e iniciativa popular-, es decir, de la práctica que avala la ley mencionada, constituyen recursos de intervención ciudadana, son instrumentos institucionalizados cuya implementación se encuentra prevista, legislada y reglamentada. La iniciativa popular es la figura a través de la cual los ciudadanos proponen la elaboración de leyes (Ramírez Sáiz, 2003:132).

Olvera (1996:42) denomina como “política de la influencia” al mecanismo privilegiado de acción pública de los movimientos sociales de Occidente y supone que en América Latina no predominan los factores que la hacen operativa o, en su defecto, que están disociados de la mayoría de la población. Si bien la Ley de Participación Ciudadana sirvió como un mecanismo legal y legítimo para la participación de los ciudadanos, es posible constatar que, en efecto, Jalisco no fue escenario de los requerimientos que señala Olvera: una esfera pública dentro de la cual se den a conocer las nuevas demandas sociales, partidos modernos permeables a esas demandas, espacios sociales en donde nuevos estilos de vida puedan ser experimentados, una cultura pluralista que acepte lo nuevo y sea capaz de incorporar lo que deviene moral y socialmente aceptable.

No obstante, había en Jalisco ciudadanos que querían dar pasos hacia la democracia utilizando el instrumento de participación directa de la sociedad, saber en qué medida podían influir en el ámbito público y mejorar la relación gobierno – sociedad; e intuían que la violencia intrafamiliar, que tenía un rostro de dolor social, era un buen motivo. Fue así que unos meses después un grupo de la ciudadanía puso en marcha el instrumento con la modalidad de “iniciativa popular”.

Por otra parte, un requisito plasmado en la Ley de Participación Ciudadana era que las propuestas contaran con el 0.5% de firmas del total del padrón electoral, en ese entonces, 17 mil. Parecía un reto inalcanzable por el que las instituciones

políticas tradicionales no sintieron amenazado su control del poder en un primer momento (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003:95). La superación por varios miles de firmas del requerimiento hizo cambiar la actitud de los legisladores e incluso desató un debate sobre el contenido de la Ley de Participación.

Aunque no es materia de esta tesis, es interesante mencionar que la experiencia de poner en práctica la ley referida hizo notar una serie de vacíos y deficiencias en ésta, ante lo cual se fueron promoviendo reformas a varios artículos. Karla Planter (2005:118) comenta que es Jalisco en donde esta ley ha sufrido más modificaciones a diferencia de sus homólogas en otros estados del país, lo cual obedece a que, con excepción de Veracruz y el Distrito Federal, no se habían realizado ejercicios de esa naturaleza.

Para Pisarello y Carbonell (2002:21), las leyes escritas no son suficientes. Sólo la democratización del acceso a la agenda judicial y el apoyo de una sociedad civil activa y movilizadora pueden corregir la debilidad de los derechos sociales.

3.2 El colectivo Voces Unidas emprende la acción

Los eventos vistos en este capítulo corresponden a la primera fase del *neo-modelo*, en la cual, más que represión capaz de anular cualquier desafío de oposición a la violación del Estado de las normas internacionales de derechos humanos, como se plantea originalmente, en Jalisco había una inacción del gobierno ante la violencia intrafamiliar, a lo que la sociedad civil respondió exigiendo su participación.

Los movimientos sociales se articulan con la aspiración de una política democrática, con vistas a crear un clima social y político que dé cabida a las demandas y que establezca nuevas relaciones basadas en el equilibrio de poder (Tuñón, 1997:23). Así como su presencia es determinante en el espacio público, al mismo tiempo alteran relaciones de poder en la vida cotidiana.

En un taller sobre políticas públicas organizado por el IMDEC se trabajó la posibilidad de lograr una participación más activa de la ciudadanía, se discutió la nueva Ley de Participación Ciudadana, y surgió la idea de incidir públicamente en la problemática de la violencia intrafamiliar a través de la legislación. La iniciativa fue

el resultado de la campaña que impulsó el CIAM “¡Quítate la venda! la violencia intrafamiliar existe”, la cual sirvió para sensibilizar a la ciudadanía sobre la magnitud y las consecuencias de la violencia en las familias. Ésta inició públicamente el 25 de noviembre de 1998 y su primer acto fue la firma de “notables”²² en apoyo a la iniciativa popular.

Entre los elementos que se consideraron para elegir la problemática que pondrían en la agenda legislativa fue que “se revisaron diferentes temas pero el que se veía que no podía estar politizado y en el que se vio que ni el Congreso ni la parte ejecutiva ni ningún otro sector social podía oponerse era el de violencia familiar, todo mundo decía que nadie podía estar en contra [...] ¡incrédulos!, en efecto pudieron estar en contra” (Ángeles González e.e.).

Tras estos acontecimientos, en agosto de 1998 surgió el colectivo “Voces Unidas, Abriendo Caminos”, al que fueron integrándose grupos y organizaciones de distintas áreas. Finalmente quedó conformado por el CIAM, que conocía el tema debido a su trabajo de algunos años con grupos de mujeres y cuya aportación fue muy valiosa pues contaba con una propuesta inicial, la tesis de Andrea Medina, que recogía experiencias de legislación en violencia intrafamiliar de distintas entidades para aplicarla, reglamentarla o regularla en Jalisco; el IMDEC y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), que contaban con un capital importante en materia de participación ciudadana en educación de derechos humanos; la Coordinadora de ONG de Mujeres; Asociaciones Políticas por un Milenio Feminista; y Alianza Cívica Jalisco.

La recolección de firmas se llevó a cabo del 22 al 28 de febrero de 1999. Personas de todo el estado, sobre todo de la zona metropolitana, apoyaron la propuesta acudiendo a firmar afuera de las iglesias, en las escuelas, universidades y en las plazas comerciales.

²² Rosalinda de Alba, de la Asociación Mexicana de Mujeres Jefas de Empresa; Luis Lira, de la Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos; Luisa Fernanda Cuellar, directora de la Banca de la Mujer de Banamex; María Marván, investigadora de la Universidad de Guadalajara; David Fernández, rector del ITESO; José Trinidad González, obispo auxiliar de la Arquidiócesis de Guadalajara; Lior Graizman, rabino de la comunidad israelita de Guadalajara.

3.2.1 Una meta en común, diversas formas de seguir la ruta

Hablar de sociedad civil es hablar de la diversidad de grupos que había en el estado. Voces Unidas, como su nombre puede expresar, fue la conjunción de voces diversas de asociaciones académicas, políticas, religiosas, de trabajo ciudadano, de asistencia social, de mujeres, feministas, ecologistas, de derechos humanos, culturales, y más. Este mosaico heterogéneo, si bien tenía una meta común, encerraba percepciones y propuestas que variaron de un grupo a otro en las maneras de llegar a ella. De este modo, a cada grupo correspondieron labores y responsabilidades distintas y los que lo consideraron necesario, recurrieron a asesorías externas según sus intereses. La división más marcada se pudo distinguir entre la participación del CIAM y la de las demás organizaciones.

María Luisa Tarrés (2001:235) considera que el sentido y la dinámica de la acción de los organismos civiles están marcados por las características de los individuos que los conforman y deciden sobre su desarrollo y, por otra parte, que su creación y desarrollo presupone una experiencia de participación de sus miembros. De ahí la importancia de conocer algunos rasgos del trabajo previo y quizá de la inclinación ideológica de las personas que se involucraron en el origen del proceso que inició el colectivo Voces Unidas. Sus características probablemente influyeron en el tipo de relaciones que establecieron con el sistema político.

Una participación previa marca en algún sentido los proyectos alrededor de los cuales se forma una nueva organización. Gracias a la experiencia de sus integrantes, éstos controlan y tienen acceso a redes sociales y a relaciones ya establecidas con actores individuales y colectivos de la sociedad y del sistema político (Tarrés, 2001:237). En este sentido, los promotores del Colectivo tuvieron una participación específica de acuerdo con sus capacidades y experiencias.

El CIAM fue prácticamente la única organización que intervino en la elaboración de la propuesta de iniciativa de ley. Andrea Medina había investigado el tema y después de realizar un trabajo jurídico con personas en situaciones de violencia intrafamiliar, diseñó la propuesta inicial. Para revisiones posteriores, ingresaron otros miembros del Colectivo. En la parte de la definición de la estrategia

para lograr la sensibilización y el apoyo de la sociedad, se unió el IMDEC, quien de igual forma intervino en la campaña, en los talleres educativos, en la intermediación ante medios de comunicación, en el seguimiento en la Cámara y en el diálogo con los legisladores, así como en la recolección de firmas, tarea que estuvo a cargo de todos los grupos.

Por su parte, el ITESO además de asesorar jurídicamente, intervino en la publicidad y comunicación inicial de la campaña de apoyo, y en la organización de foros internos. La Coordinadora de ONG de Mujeres en Jalisco, una red de organizaciones con influencia en grupos feministas de la ciudad, colaboró en las actividades de promoción social del proyecto. A esta Coordinadora se integraron académicas de la Universidad de Guadalajara, entre ellas, Ángeles González. Como elemento que abonaba interés a su colaboración estaba que, desde 1997, la Coordinadora de ONG buscó junto con el CIAM colocar en la agenda y en el debate público el tema de la violencia intrafamiliar, presentando a los diputados locales de aquella legislatura y al gobernador Alberto Cárdenas, nueve compromisos que los responsabilizaban a actuar en esa problemática. Finalmente, la inserción de Alianza Cívica pudo haber tenido la intención de respaldar al Colectivo con su reconocimiento nacional, pero esta ONG perdió presencia en el movimiento a partir del lanzamiento de la iniciativa (Ramírez Sáiz, 2002:48-50).

El objetivo principal de Voces Unidas era que el Congreso de Jalisco aprobara una Ley Integral contra la Violencia Intrafamiliar. Implícitamente, las líneas generales de acción del Colectivo iban dirigidas a posicionar el tema como de interés público, a contribuir a la construcción de una nueva relación gobierno - sociedad civil, y a promover una cultura de democracia, poniendo a prueba el mecanismo de iniciativa popular contenido en la Ley de Participación Ciudadana.

Si bien las líneas generales eran compartidas por todos los grupos, algunas en particular prevalecían para unos u otros. Claramente el CIAM le apostaba al tema de reformar la legislación a favor de eliminar la violencia; sus integrantes encontraron las ventajas de hacerlo a través de una iniciativa popular, aunque el uso de este instrumento jurídico no era la causa de su movilización. Andrea Medina (e.e) comenta que bajo la modalidad del recurso ciudadano daban un paso importante en

llegar como una exigencia sin tintes partidarios, pues al ser la primera legislatura sin mayoría de ningún partido, no había garantía en los acuerdos. Y cubrían otro aspecto al generar debate, pues no tenían muy claro si sería bien recibida por el Congreso; por tanto, ante el riesgo de que la presentaran y se congelara, “qué mejor que hubiera un costo también político en caso de que no se aprobara”. Medina estuvo siempre decidida a enfrentar y debatir con cualquier actor o postura en contra, aunque ello le costara su permanencia en Voces Unidas.

Entre quienes legitimaban el impulso de una iniciativa popular estaba el ITESO. Esta universidad con un compromiso con el desarrollo social, participó a través de la asesoría jurídica de un equipo de abogados. Andrea Medina destaca que el CIAM tuvo siempre una visión feminista y jurídica, mientras que el ITESO y los otros grupos prefirieron confiar en un abogado de derecho electoral. Si el tema a legislar apostaría a mejorar la calidad de vida de las mujeres, esta institución académica consideraba legítima su participación. A Ángeles González (e.e.) le parece que “siempre hubo esta parte de ciertos grupos que estábamos en Voces Unidas de jalar hacia la parte ciudadana y los de mujeres de jalar hacia los temas de violencia, siempre hubo esa pugna”.

A fin de cuentas, la idea de incidir contra la violencia desde las leyes era compartida por quienes en ello trabajaron, pues estaban conscientes de la insuficiente intervención del derecho en asuntos del “ámbito privado”, y lejos de ésta, de la legitimación a la violencia intrafamiliar. Olvera (1996:41) sostiene que sobre todo en países latinoamericanos, donde con frecuencia el único espacio legítimo de acción ha sido el Estado, donde la esfera pública ha permanecido débil y la idea de una sociedad autónoma ha sido rechazada, la ley ha sido utilizada por el Estado como garantía de su soberanía y no para la protección de sus ciudadanos. En este sentido, el equipo que formuló la ley decidió plantearla de manera integral para cubrir lo más posible estos huecos, es decir, no únicamente desde la legislación administrativa, sino también desde la civil y penal.

Debido a las consecuencias de incluir la participación de la Iglesia, hubo posiciones encontradas, por un lado el beneficio de aumentar el número de firmas y por otro la objeción a su posible intervención en contra de la iniciativa. Andrea

Medina (e.e.) aclara que en el CIAM no les interesaba trabajar con cualquier tipo de iglesia por la fuerte influencia que tiene la religión en las mujeres desde una visión muy tradicionalista, lo cual limitaba las posturas de la organización civil al hacer acuerdos o alianzas con estas instituciones. Como el IMDEC y el ITESO preferían invitar a la jerarquía católica, se desató otro debate interno. En contra se argumentó la restricción que significaría al debate que el Colectivo pretendía, así como la experiencia latinoamericana en la cual la Iglesia católica ha defendido la autoridad familiar y la autoridad paterna. Los que estaban a favor intercedieron por el apoyo que las parroquias darían con firmas y con eventos. El acuerdo fue que cada quien se hiciera cargo del enlace con el grupo religioso que invitara, así el CIAM convocó a la comunidad israelita para que no prevaleciera una sola línea de creencia religiosa.

Sin pretender que la nueva ley cambiara las estructuras familiares, con ella se planteó cuestionar la cultura social y política que avalaba la violencia. Igual de importante fue el acuerdo de que la propuesta considerara fortalecer valores de la familia con el propósito de erradicar la violencia pero sin olvidar que quienes debían ser protegidos y atendidos finalmente eran los individuos que la conformaban, sin importar su sexo y su vínculo afectivo. Este discurso fue objetado por el ala conservadora que defendía en primer lugar a la familia como una unidad, basada en el matrimonio heterosexual establecido por ley “natural”, y suponía que la sociedad era la víctima de la violencia en las familias.

Habiendo un acuerdo general en que la violencia en las familias podía ser un tema capaz de convocar a la mayoría de los sectores sociales, que no iría en contra de intereses económicos o políticos de grupos en específico y que permitiría iniciar un movimiento de participación ciudadana, en la manera de enfocar el proceso surgieron controversias. En gran medida por la trayectoria del CIAM había una inclinación de parte de Medina en particular y del Centro en general hacia mantener una perspectiva de género en el instrumento legal para proteger a las mujeres de la violencia en las distintas etapas de su vida, aunque la propuesta de ley estaría dirigida a salvaguardar la estabilidad y desarrollo de la familia. Asimismo, esta visión incluía cuestionar los modelos autoritarios y las formas de poder que cruzan a la familia inherentemente.

Ángeles González (e.e.) refiere que algunas feministas, tanto del estado como a nivel nacional, apostaban a “no perder lo ganado por las feministas para las mujeres”, lo que constituyó uno de los grandes debates internos, que después trascendió a reuniones con otros especialistas y más tarde, en la campaña, a los medios de comunicación.

En los análisis internos discutían si habría las condiciones para que quienes tomaran las decisiones lo entendieran desde una visión de género, pues la propuesta inicial contenía más elementos para hacer visible la problemática específica de las mujeres, debido a que el primer diseño había sido realizado por una integrante del CIAM (una organización que atendía violencia contra las mujeres y después se delimitó a violencia contra las mujeres en la familia, debido a que estos casos representaban el 90% de los que recibían). Para insatisfacción de algunas integrantes del Colectivo, esta preocupación se diluyó después con las modificaciones que los juristas hicieron en la antesala para llevar el documento al Congreso, ya que ellos mismos concluyeron que se pretendía demasiado y que no sería bien acogido (Juan Manuel Ramírez²³, Teresa Zúñiga²⁴ e.e.).

Teresa Zúñiga (e.e.) advierte que en un análisis previo con el apoyo de personas de México y de otros países, concluyeron que si la situación de la violencia contra las mujeres era abordada como tal, podría resultar amenazante y quizá no habría logrado congregarse con tanta fuerza a tantos actores, ni habría sido visto como un problema en un primer momento. Las interesadas plantearon que insistir en la no violencia hacia las mujeres podía radicalizar en un “estado como éste” el asunto de las mujeres (Ángeles González e.e.). En cambio, contemplado en el abanico de las formas de violencia, se estaría trabajando a favor de las mujeres y las niñas de manera integral. Y como se ha hecho alusión, era continuación de un fenómeno global en el que los países latinoamericanos que habían iniciado a legislar, lo habían hecho sobre violencia intrafamiliar o familiar.

Aun así, las integrantes de Voces Unidas recibieron críticas públicas como “feministas radicales que quieren destruir la familia”, comenta Ángeles González,

²³ Investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

²⁴ Integrante del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC). Formó parte del grupo promotor de Voces Unidas.

quien más adelante en la entrevista agrega “los grupos de mujeres acá nunca hemos sido tan radicales porque sabemos que en efecto la agenda en el estado es muy complicada, decir [por ejemplo] -soy feminista y estoy porque las mujeres tengan una libre decisión sobre la interrupción voluntaria de su embarazo- uff, me cocinan viva”. Y por si este desfase entre cómo se describían ellas mismas y cómo las veían las corrientes más conservadoras no fuera suficiente, mujeres a nivel nacional criticaron a las locales por “no entrarle a la violencia hacia las mujeres”.

Esta diferencia de posturas no se limitó a la etapa de conformación de la estrategia a seguir, sino que continuó en la de la campaña masiva. Medina refiere que “hubo un debate interno en donde se quería que no se enfatizara tanto en la violencia contra las mujeres, sino que se hablara más de la violencia hacia los niños varones porque eso amenazaba menos y conmovía más”. En esta tónica, fueron también causa de discusión interna los elementos que se hablarían y debatirían desde una visión de género. Fue así que cuando el Cardenal hizo sus declaraciones atacando el contenido de la iniciativa, el CIAM fue el único que le entró al debate (Andrea Medina e.e.).

Por su parte, fuera de la polémica en el Colectivo, Juan Carlos Ramírez (e.e.) da importancia a establecer que el asunto de la violencia no es privativo de las mujeres, mas la ejercida hacia ellas tiene peculiaridades que deben ser resaltadas, sin dejar de lado que no están desligadas de otro tipo de procesos que involucran a los miembros de la familia. El investigador opina que lo políticamente correcto en aquel momento era hablar de la violencia intrafamiliar porque también incluía a niños y discapacitados y por el peso moral de la familia en el estado; aun así, reconoce que este término más amplio de la violencia complejizó el proceso, pues eran muchos elementos a considerar. Esta institución “base de la sociedad” debía ser protegida por encima de todo,²⁵ es así que aunque las mujeres ocupen un lugar en ella, este lugar termina siendo secundario.

²⁵ El significado de la familia no ha cambiado mucho pues la actual política pública “La familia fortaleza de los jaliscienses” pretende defenderla contra viento y marea. Incluso la instancia representativa para estructurar políticas públicas en el tema de violencia plantea el asunto de los valores como un elemento básico para el trabajo, sin tomar en cuenta el ejercicio de poder y la desigualdad de género en las relaciones familiares.

Que fuera una iniciativa popular tuvo una importancia crucial. Las entrevistas realizadas a distintos actores exhiben la riqueza de la experiencia. Si bien al final consiguieron menos de lo que buscaban, obtuvieron ganancias en diferentes sentidos al movilizarse, convocar y aglutinar sectores tan distintos y favorecer un diálogo entre ellos. Lograron hacer que la ciudadanía sintiera que su firma tenía poder y que su voz podía ser escuchada. Aprendieron técnica jurídica para reelaborar una propuesta escrita a manera de tesis, armaron un discurso congruente y posible de incidir en la legislación estatal.

3.2.2 Estrategia inicial

De acuerdo con sus áreas de trabajo, cada grupo integrante de Voces Unidas aportó ideas y conocimiento para definir la estrategia y táctica a seguir. Los componentes centrales de la estrategia fueron la educación ciudadana (en talleres, pláticas, campañas, cursos), la presencia en medios de comunicación (en debates públicos), la propuesta jurídica, el cabildeo social y político, las finanzas y la sistematización.

Las etapas del proceso eran: sensibilización en torno a la violencia, difusión de la propuesta e invitación a la ciudadanía a participar para hacerla posible, movilización para la recolección de firmas, generación de espacios de reflexión y promoción de la iniciativa, enriquecimiento de la propuesta original, entrega del proyecto al Congreso y del informe a la ciudadanía, seguimiento al proceso legislativo y difusión de avances. Las acciones que proponía la iniciativa giraban en torno a la prevención, la atención y sanciones.

No sólo se tomó en cuenta al poder legislativo, también al ejecutivo y al judicial. Con el propósito de incluir a otros actores en el proceso y buscar su apoyo, además de entregar la iniciativa popular al Congreso, el Colectivo la hizo llegar al gobernador de Jalisco, al presidente del Supremo Tribunal de Justicia y a los magistrados se les pidió que tras conocer la propuesta externaran su punto de vista.

La participación de algunos grupos motivó a otros; fue el caso del ITESO que, con su respaldo como universidad de prestigio, promovió la apertura de la

Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) y del Tecnológico de Monterrey para recolectar firmas.

En cuanto a solicitar apoyo de otros actores, se recurrió a los medios de comunicación y a grupos religiosos. Parroquias de la Iglesia católica ofrecieron talleres sobre lo que era la violencia intrafamiliar y más adelante, cuando se buscó la firma de la población, ésta sabía de lo que se trataba, aunque sin conocer el contenido de la propuesta de ley.

Otra parte de la estrategia fue establecer contacto con diputadas federales, con expertos y ONG vinculadas al tema para reforzar la iniciativa. Así se obtuvo información y la oportunidad de crear foros de debate público con representantes del D.F. o federales (Juan Manuel Ramírez e.e.).

Un rasgo a favor del Colectivo fue que la gente votó la iniciativa a pesar de no conocer su contenido, lo que demuestra que la educación ciudadana a través de los medios de comunicación, de talleres, de conferencias de prensa y otras actividades tuvo éxito, quizá más que si se hubiera dado a conocer el documento. Por otro lado, fue causa de conflicto mantener esa información en pocas manos, pues cuando se empezó a revelar, el Arzobispado acusó al grupo promotor de manipular y engañar a la sociedad jalisciense para apoyar con su firma un proyecto destructor de la familia. Una razón que da Andrea Medina para no haber hecho pública la iniciativa fue el temor a que fuera plagiada y otra, la complejidad de comprender un instrumento con términos jurídicos para el grueso de la población. Al respecto, el doctor Manuel García²⁶ (e.e.) afirma “ni yo que andaba de dizque alborotador me di el tiempo de leer toda la propuesta de ley y si lo hacía de seguro no le iba a entender todo”.

Juan Manuel Ramírez (2003:142) reconoce la cultura local de la predisposición de la gente a apoyar las “buenas causas” sociales y a las ONG que las promueven, pero aclara que un ejercicio responsable de derechos supone ciudadanos informados que actúen con conocimiento de causa y no sólo a partir de la confianza social.

Finalmente, después de un intenso trabajo fue presentada al Congreso la propuesta en marzo de 1999. Los diputados prometieron dar una resolución en un lapso de dos meses, como indica la Ley de Participación Ciudadana. Hecho esto,

²⁶ Participó como enlace entre Voces Unidas y Pastoral Social de la Iglesia católica.

integrantes de Voces Unidas entregaron a las Comisiones material con todos los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, con referencias, declaraciones, análisis y comparativos de las leyes en México y en otros países. Mas “su dinámica [de los diputados] no les da para estudiarlo y entenderlo”, para sus asesores tampoco fue una referencia. “Nosotras lo planteábamos pero no hay mucha cultura de eso” (Andrea Medina e.e.).

En un inicio, la estrategia de cabildeo fue diseñada de manera que fuera igual con todos los partidos políticos, se les envió la misma carta, los mismos documentos y a todos se solicitó al mismo tiempo entrevistas. De acuerdo con la respuesta que fue dando cada partido, el trato y las reuniones con ellos fue variando. Otra parte prevista había sido que la asesoría, la discusión y la negociación con los legisladores continuaría aun después de entregada la iniciativa. Cabe mencionar que los promotores de ésta no estaban preparados para las estrategias políticas que se desatarían de parte de los legisladores más conservadores, pues habían sido ajenos a sus formas de proceder y de negociar.

Una línea estratégica del Colectivo, que la bibliografía sobre este tema no ha considerado dentro de los componentes centrales, fue la decisión de utilizar el concepto de “violencia intrafamiliar”, cuando de facto, en los debates prevalecía la violencia contra las mujeres. Finalmente vieron que una legislación que incluyera a mujeres, hombres, niñas, niños, personas con discapacidad y adultos mayores, podría generar una discusión social más favorecedora.

De tal manera que si bien se recurrió a las convenciones internacionales en materia de “violencia contra las mujeres”, se hizo con ciertas particularidades. Por un lado, modificando el concepto principal al de “violencia intrafamiliar” para obtener con más facilidad la aprobación de los legisladores y de la sociedad; y por otro, más que abordarlo como un derecho violado como lo establecen las convenciones internacionales, se discutió como un problema social que hacía trastabillar a la familia como institución base de la sociedad. Quizá esto se debió a la debilidad social de ejercer derechos, pues como menciona Olvera (1996:44), la materialización del proyecto de democratización en América Latina es un proceso a largo plazo, debido no sólo a la falta de institucionalización y operatividad de los derechos civiles,

políticos y sociales, sino también a la profunda desigualdad sociocultural que caracteriza a nuestros países.

3.3 El Colectivo en Jalisco se relaciona con el exterior

3.3.1 Presencia de las convenciones internacionales

La elaboración del proyecto de la iniciativa fue previo a la conformación de Voces Unidas, y ya integrado el Colectivo, la parte legal correspondió a Andrea Medina en particular; los demás integrantes no se interesaron demasiado en recurrir a las convenciones de Belém do Pará y CEDAW como soporte internacional de la ley local, como sí lo hizo la abogada a cargo. Este punto es importante y delicado, pues extrapolándolo a un panorama más amplio, por parte de autoridades políticas y de la mayoría de la sociedad, no sólo se trata de desinterés sino, en ocasiones, también de desconocimiento de los instrumentos del derecho internacional o de falta de cultura sobre su aplicación como equivalentes de las leyes nacionales.

Andrea Medina (e.e.) comenta que, como abogada, su interés era sustentarse en la legislación internacional y nacional. De hecho, el CIAM realizó un estudio comparativo para fundamentar lo que se proponía que, adecuado a la legislación y a las instituciones locales, no era muy distinto a lo que se tenía como marco y como referencia en otros países y en otros estados. A diferencia de otros grupos de mujeres que no tenían un trabajo a fondo desde esta perspectiva, el del CIAM estaba muy permeado por una visión socio-jurídica, planteada desde instrumentos internacionales y nacionales.

En cuanto a los abogados que tuvieron la tarea de revisar y opinar sobre el proyecto de ley, Medina supone que tenían una referencia de la jerarquía de las leyes que había que tomar en cuenta, pero desconoce hasta qué punto estuvieron al tanto de ellas, las utilizaron como fundamento y les interesó lo que existía de derecho internacional sobre derechos humanos de las mujeres; esto no se vio reflejado en su trabajo. La abogada agrega que no eran expertos en el tema, sino que lo veían desde su especialidad administrativa, y si algunos tenían más referencias penales o civiles,

no las tenían desde el trabajo de derechos de las mujeres y de violencia contra ellas en concreto (Andrea Medina e.e.).

Respecto a los diputados, Juan Manuel Ramírez (e.e.) duda de un manejo total por su parte de las convenciones: “aunque puede ser que en la mente de algunos de los legisladores hubiera conocimiento de las convenciones, como argumentos de fuerza política, no me quedan muy claros”. El académico recuerda que cuando se recurría al antecedente de una convención, era en el sentido de apoyar la aportación de datos sobre la situación de violencia en otras naciones.

En otro sentido, Felipe Alatorre²⁷ (e.e.) manifiesta que las convenciones se tomaron en cuenta de manera general, que si bien no se incluyeron artículos completos, algunas definiciones sí se reflejaron en el proyecto. Ángeles González comenta que la propuesta que se entregó al Congreso contenía reformas con una visión de género a más de 200 artículos en los Códigos Civil, Penal y Administrativo, que en algunos de los casos hacían referencia a las convenciones, sobre todo los concernientes a la no violencia hacia las mujeres y al tipo de violencia que tales instrumentos internacionales reconocen. Así, los promotores de la iniciativa enfatizaron en que se identificaran los cuatro tipos de violencia (física, psicológica, económica y sexual) en el núcleo familiar, “tema que sí les movió un poco más porque la violencia sexual hacia la niñez sigue siendo un tema pendiente en las legislaciones estatales” (Ángeles González e.e.).

Aun cuando en el punto de partida del *neo-modelo* aplicado al caso de Jalisco había un compromiso del país con la comunidad internacional, el escenario empírico fue semejante al modelo original en el sentido de que las normas eran ignoradas. Sería aventurado afirmar que el escaso conocimiento de los actores locales sobre la legislación internacional y la jerarquía de leyes limitó la interacción entre el nivel local y el global por medio de las ONG y las organizaciones internacionales. Sin especular el motivo, este vínculo no se dio de manera constante, sin embargo, tal interacción como proceso de socialización se estableció mediante redes de las que eran parte ONG locales y en eventos con participación externa a Jalisco y a México.

²⁷ Académico del Centro de Investigación y Formación Humana del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Fue integrante del grupo promotor de Voces Unidas. Ex consejero del CEPAVI.

3.3.2 Reuniones de redes internacionales

Como se ha planteado, un aspecto fundamental en esta investigación es la relación entre lo global y lo local, es decir, entre lo que sucede en el nivel internacional (entre distintas naciones) y su impacto en una localidad. Para decirlo con más precisión, la asimilación de los acuerdos y compromisos de México con otros países u organismos internacionales en políticas en Jalisco.

Si bien los avances políticos que se dan internacionalmente son devueltos a las naciones por las activistas, el vínculo no es unidireccional, sino que haciendo alusión al “efecto boomerang”, los procesos locales también nutren los globales. Tal sucede cuando grupos de distintas regiones buscan frentes comunes para solucionar problemas locales -como la violencia contra las mujeres después atendida dentro de la intrafamiliar-, llevándolos a las agendas internacionales.

Es necesario resaltar la importancia que han tenido en el desarrollo de la acción civil, eventos con fines académicos, educativos u otros. Las líneas de acción de los movimientos civiles los han llevado a tejer redes regionales, nacionales y mundiales que impulsan luchas en contra de la desigualdad y en defensa de los derechos humanos. La constitución de estas redes, los encuentros interregionales y el intercambio de experiencias, constituyen actividades políticas de gran importancia.

El Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, una de las organizaciones promotoras de la iniciativa en Jalisco, está vinculado a varias redes nacionales e internacionales, es parte del comité directivo del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), una red de 175 organizaciones civiles de países latinoamericanos y del Caribe, con un enfoque de trabajo en desarrollo social, educación popular, derechos humanos, democracia, justicia y paz. Asimismo, el IMDEC es la ONG de México que forma parte de la Red Mesoamericana Alforja,²⁸ lo que sin duda enriqueció su participación en Voces Unidas, pues los proyectos que la

²⁸ Alforja es una red regional que trabaja en torno a la educación popular para la construcción de alternativas de democracia y desarrollo. Conformada desde 1981, articula el trabajo de siete ONG de Centroamérica y México: Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) de Panamá, Centro de Estudios y Publicaciones (CEP) de Costa Rica, Centro de Comunicación y Educación Popular (CANTERA) de Nicaragua, Centro de Comunicación Popular de Honduras (CENCOPH), Fundación Promotora de Cooperativas (FUNPROCOOP) de El Salvador, Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS) de Guatemala, e IMDEC de México.

Red realiza tienen que ver con metodologías participativas, desarrollo de campañas de educación ciudadana, consultorías relativas a la perspectiva de género, generación de iniciativas civiles, etcétera. Teresa Zúñiga, integrante del IMDEC, mencionó en entrevista que la organización ha realizado investigaciones sobre los derechos de las mujeres, sobre el cumplimiento de países en cuanto a su compromiso de brindarles mecanismos de protección, trabajo que se fortalece con el apoyo de agencias de cooperación internacional.

Por su parte, en el diseño de la ley, el CIAM tuvo consultas con el Comité para América Latina y el Caribe para los Derechos de las Mujeres (CLADEM); y a nivel nacional, tuvo contacto con el Centro de Atención a la Mujer (CAM) de Colima, uno de los grupos pioneros en el país en trabajo con violencia hacia las mujeres. Andrea Medina comenta que su equipo trabajó de manera estrecha con abogadas externas que ya tenían experiencia en otras entidades. Esta colaboración ayudó a reconocer a la familia como un conjunto de individuos con derechos y no como un ente abstracto.

En noviembre de 1999 se llevó a cabo en Guadalajara un taller para intercambiar experiencias de incidencia de organizaciones de la sociedad civil de México y Centroamérica en la construcción de agendas y políticas públicas, con el objetivo de sentar las bases para una posterior coordinación y colaboración en el ámbito regional. El caso mexicano que se evaluó fue el de la iniciativa popular de legislación sobre violencia intrafamiliar en Jalisco por el colectivo Voces Unidas. El proceso no había concluido, los legisladores no habían dado respuesta a la totalidad de las demandas expuestas por el grupo; sin embargo, lo vivido en poco más de un año (desde agosto de 1998) permitió identificar logros e innovaciones, así como fallas y debilidades, que fueron expuestas ante los asistentes, convocados por la Red Regional Alforja (Ponce, Bautista y Cárabes, 2000).

Es así que se puede decir que estas redes ya conformadas dieron un matiz importante a lo realizado en el estado, a pesar de que no haya habido una intervención directa o la presión de organismos internacionales no gubernamentales en Jalisco. Asimismo, lo anterior sirve para mostrar que estos procesos locales no están aislados de la comunidad internacional, que comparten ciertas características y que pueden ser enriquecidos con otras experiencias.

En este sentido, no fueron las redes transnacionales las que dieron paso a la segunda fase del *neo-modelo*, como el *modelo espiral* lo señala, a través de brindar información sobre los derechos humanos al Estado. La transición se dio con la entrega del resultado de una campaña de sensibilización en materia de violencia intrafamiliar de parte de un sector organizado de la sociedad al legislativo, es decir, de una iniciativa popular amparada por más de 40 mil firmas ciudadanas.

El trayecto para la formación de la agenda de gobierno da cuenta de quiénes son los que definen y justifican los problemas públicos, cuáles son los grupos y organizaciones que tienen la fuerza de transformar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, y cuáles los funcionarios y gobernantes que responden a las demandas de determinados grupos (Aguilar Villanueva, 2003). Es así que una vez detectada la violencia intrafamiliar como problema por una serie de actores sociales y tras la decisión del colectivo ciudadano Voces Unidas de colocarlo en la agenda legislativa, siguió el turno al Congreso de Jalisco recibir y aprobar la iniciativa popular que propuso legislar el tema.

En ese momento en que se dio a conocer la iniciativa popular, los legisladores fijaron sus posturas y con ello iniciaría la segunda etapa del *neo-modelo*, cuya característica principal es la negación del gobierno no sólo de sus responsabilidades, sino también a validar las normas internacionales. El modelo precisa que la duración de esta fase puede ser extensa. En efecto, en Jalisco fue la de mayor plazo, se vivió casi dos años con el debate que se construyó en contra de los postulados de la iniciativa por parte de la mayoría de los legisladores y de otros actores -sobre todo de la Iglesia-, que los secundaron.

CAPÍTULO IV

INICIATIVA DE LEY VS. NEGACIÓN DEL PROBLEMA

La razón comunicativa está directamente implicada
en el proceso de la vida social,
en cuanto que los actos de la comprensión mutua
adoptan el papel de un mecanismo para coordinar la acción.

HABERMAS (1990)

Una vez entregada la iniciativa de ley a los integrantes del Congreso, la actitud y compromiso al recibirla varió entre unos y otros. La estrategia de Voces Unidas incluía el desarrollo de acciones una vez que el proyecto de ley estuviera en manos de los diputados, mismas que tuvieron que ser modificadas ante la táctica que en el Congreso se llevó a cabo durante la segunda etapa del *neo-modelo* para negar la validez de las normas, pues en ese recinto se ejercen modos y tradiciones políticas que quienes no son parte del sistema legislativo, poco las conocen. Por consiguiente, para continuar con sus objetivos, el Colectivo tuvo que responder a los nuevos acontecimientos, a los debates y a la opinión pública.

Hasta cierto punto es posible reconstruir el camino que condujo a las reformas de ley en 1999 y después en 2000 siguiendo las etapas del *modelo espiral*, pero al ser éste una estructura rígida, hay eventos que se escapan de su atención. La tercera etapa del modelo refiere que el gobierno hace concesiones tácticas para apaciguar la crítica y la movilización social. De parte del Congreso de Jalisco hubo concesiones, sin embargo, el modelo no profundiza en los costos que tiene para el grupo de la sociedad civil el que el proceso tome giros inesperados y menos aún considera las concesiones que el grupo realiza para conseguir su objetivo. Las situaciones en que el Colectivo cedió ante sus objetivos principales para lograr algo de lo exigido son parte importante del *neo-modelo*, pues fueron definiendo el curso del proyecto que pudo haberse paralizado sin éxito alguno.

Además de los legisladores, a los actores que ocasionaron tales cambios, se unieron la Iglesia como institución -el Arzobispado de Guadalajara en específico- y otros grupos conservadores, con declaraciones de descrédito. Por su parte, los medios de comunicación, aunque su participación fue más en tono de apoyo, también contribuyeron al vuelco táctico que tuvo que hacer Voces Unidas, de la misma forma que el pronunciamiento del gobernador Alberto Cárdenas. Asimismo, instancias como la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco se hicieron presentes con una recomendación a la Cámara de Diputados en cierto momento de paralización del proceso.

En este ir y venir de debates y de comentarios a favor y en contra, lo que también iba y venía era la postura de algunos legisladores, quienes se dejaban influir

por las declaraciones del Arzobispado, por ejemplo, y entonces coincidían con su desaprobación al proyecto. También hubo a los que no movió el que el presidente Ernesto Zedillo se pronunciara a favor de la iniciativa. Fue así que cada líder de opinión fue marcando su peso en el proceso y su influencia sobre los demás participantes.

Un aspecto que el modelo considera sólo parcialmente es la posible ruptura del grupo local, supone que de suceder, ésta sería a causa de un ataque externo a los líderes del movimiento, mas no por conflictos internos. El quiebre temporal de Voces Unidas puede detectarse como una emboscada a su representante, Andrea Medina, por parte de algunos diputados que primero le dieron un poder único al tener acuerdos y negociaciones sólo con ella (Ángeles González e.e.) y después desacreditaron su participación. Finalmente, la decisión de separar a la abogada del Colectivo fue de sus mismos compañeros y compañeras de trabajo, quienes consideraron que de no hacerlo, no lograrían el objetivo del grupo. Entonces bien, este suceso instó un ajuste en la estrategia que evitó que el grupo se desintegrara y se abandonara la causa de su movilización.

Finalmente, este capítulo dará cuenta de otro factor no contemplado por el modelo teórico: los eventos coyunturales. Una situación que jugó a favor del Colectivo fue la precampaña de las elecciones locales cuando el Congreso no había dado una respuesta, lo que representó un eje de presión para obtener las últimas reformas en 2000 a los Códigos Civil y Penal.

Durante las fases de negación y de concesiones tácticas, las acciones sociales del proceso de socialización de normas del *neo-modelo* que se identifican en los actores son las de *razonamientos instrumentales y estratégicos*; aunados a los *discursos argumentativos*.

4.1 El proyecto en manos del Congreso

En México, las oportunidades para participar, dialogar o concertar con grupos cuyas raíces son diferentes a las de los sistemas políticos locales cambian de un estado a otro, en ocasiones, radicalmente. Así, las autoridades utilizan una gran variedad de

respuestas para reprimir, controlar, incorporar o respetar la presencia de las ONG (Tarrés, 2001:235). El contexto de Jalisco fue particular por las consecuencias de su carácter conservador, de la estrecha relación entre el gobierno y la Iglesia, y de la conformación mayoritariamente masculina y renuente a temas de género del Congreso.

El 26 de marzo de 1999 se presentó ante el Congreso de Jalisco la primera iniciativa popular del país, con 40 872 firmas respaldándola. Ésta constó de 64 artículos para una Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar; 38 reformas, adiciones y derogaciones al Código Penal y al de Procedimientos Penales; y 24 al Código Civil (Aguilar y Alatorre, 2000:165). En ellos, el Colectivo buscaba “fortalecer los valores de la familia, como la comunidad afectiva [...] que fomenta y crea la dignidad de las personas a través del reconocimiento y respeto de los otros”, así como “lograr mejores formas de convivencia entre los particulares y renovar la participación de instituciones de Estado” (*exposición de motivos* de la Iniciativa Popular). Tanto el poder legislativo como el judicial y el ejecutivo recibieron con beneplácito el proyecto, particularmente el PAN y el PRD reafirmaron el apoyo que habían manifestado meses atrás con la firma de notables. No obstante, esa postura cambiaría en el transcurso del proceso.

En la segunda fase del *neo-modelo*, referente a la negación de la violencia contra las mujeres como problema público, se mezclaron varios factores ligados directamente al tema. Por una parte, la profesión de los abogados, fundamentalmente masculina en Jalisco, y el machismo cultural. Por otra, no considerada en el modelo original, la falta de información jurídica de varios de los legisladores, su poca sensibilidad y apertura hacia la problemática planteada, además de los intereses partidarios y la cultura de poder mediante cuotas.

El 29 del mismo mes, el pleno turnó la iniciativa a las Comisiones de Equidad y Género, Asistencia Social, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y Justicia. A partir de entonces inició una etapa de dos meses de análisis de la iniciativa por parte de los diputados, no exenta de críticas en cuanto al contenido, que a su juicio, y el del discurso conservador, iba contra las costumbres de la sociedad. Desde una mirada panorámica el Congreso del estado no estuvo a favor

de la iniciativa, pero aproximándose a los hechos, es posible detectar que no hubo una sola visión.

Del PAN, la Comisión de Equidad y Género (presidida por Rocío García) mantuvo un apoyo constante, pero entre los diputados panistas hubo resistencias a la iniciativa y conflicto por las críticas a los conceptos de familia y de violencia, hecho que se confrontó con que políticamente al partido no le convenía que la primera iniciativa popular fuera rechazada por su gobierno. Tales desacuerdos en la fracción contribuyeron a detener la segunda lectura del dictamen. La Comisión de Puntos Constitucionales del PRI (presidida por Porfirio Cortés) fue la principal oponente, a su juicio, la iniciativa contenía errores jurídicos; en general los priístas demostraron desinterés por la causa ciudadana y por la manera en que se pretendía legislar. La presencia en el debate de las fracciones del PRD y del Partido Verde fue menor; la bancada perredista utilizó la iniciativa para obtener dividendos políticos apoyando genéricamente a los promotores y criticando al PRI y al PAN (Ramírez Sáiz, 2003:143-144).

La estrategia inicial de los representantes del grupo de presión incluía continuar durante los siguientes dos meses después de entregada la iniciativa con su trabajo de asesoría, discusión y negociación con los legisladores, visitando el Congreso y participando en las mesas de discusión con los integrantes de las Comisiones de Asistencia Social y de Equidad y Género principalmente, con la intención de que se avanzara en el análisis de la propuesta.

Para sensibilizar sobre todo a los diputados en el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como una problemática y sus posibles vías de solución, se les entregó material que incluía bibliografía especializada sobre el tema, cuadros comparativos de leyes en México y otros países, y se les brindó asesoría sobre los objetivos y alcances de la iniciativa. Desde ese momento, la Comisión de Equidad y Género se mostró dispuesta a colaborar y a realizar dichas reuniones, en particular la diputada Rocío García hizo suya la propuesta (Andrea Medina e.e.).

Declaraciones de algunos diputados como “conviene darles una cachetada [a las mujeres] para que entren en razón” (CIMAC, 1999) o “las mujeres que no están casadas no tienen elementos para hablar de violencia intrafamiliar” son reflejo de

toda una cultura que opera a nivel individual, pero también se manifiesta en posiciones ideológicas de fracción y de su vinculación con poderes fácticos, en este caso, con la Iglesia católica o grupos más conservadores. Como muestra, para el PAN y para el PRI, redefinir el concepto de familia para dar cabida a la protección de los individuos les causó mucho revuelo; lo confundían entre otras cosas, con dar permisividad y promover relaciones homosexuales y con atentar contra la propia unidad familiar, asunto por cierto absolutamente fuera de contexto e inaplicable pues el tema nunca fue, ni escrito ni en el debate, legalizar las uniones entre personas del mismo sexo. Cuestionar el papel del hombre y del sistema patriarcal en la familia también fue una afrenta muy grande. El diputado priísta Porfirio Cortés mostró su inconformidad diciendo "tengamos mucho cuidado de no confundirnos con una normatividad que tienda a la rehabilitación de la familia y no a castigar a los miembros de la misma, que equivale, finalmente, a combatir a la familia. O estamos a favor de la familia, o estamos en contra de la familia" (Magallanes, 1999, *Público*).

Los problemas públicos están estructurados por dos dimensiones: la cognitiva y la moral. La primera consiste en las creencias sobre la objetividad de los eventos que comprenden el problema. La segunda permite ver la situación como dañina, indigna e inmoral (Gusfield, 1981:9). De tal manera, los actores involucrados conjuntan sus creencias sobre la violencia, por ejemplo, con temas como la igualdad y la justicia, envueltos en juicios de moralidad, lo que los puede llevar a contradicciones en sus respuestas.

Después de todo, el discurso conservador reconocía el problema de la violencia en las familias y avalaba su legislación, siempre y cuando no se incurriera en la posibilidad de cuestionar el significado de la familia, de la autoridad paterna, de los valores tradicionales y del vínculo matrimonial heterosexual.

Entonces, las maniobras de los diputados estuvieron dirigidas por posturas individuales que se conjugaron con las grupales de sus fracciones partidarias, en el marco de un órgano legislativo con limitantes en su estructura para responder de manera adecuada a las demandas sociales. Decir "tipificar la violencia intrafamiliar es penalizar doblemente el delito" significa que hay un problema del derecho, de deliberación y de incapacidad profesional (Felipe Alatorre e.e.).

Por otra parte, había incompreensión por parte de algunos diputados sobre lo que el grupo pretendía en realidad. Priístas de la “vieja guardia” recibían a miembros de Voces Unidas con comentarios como “¿qué quieren?, ¿quieren un hueso político?, ¿qué ofrecen a cambio?”, o simplemente se negaban a recibirlos (Ángeles González e.e.). De este esquema de participación tan anclado en estrategias priístas en donde en cabildeos y negociaciones se acuerda qué se da y qué se recibe a cambio, también fueron partícipes legisladores panistas, lo que muestra las transformaciones que suceden en la acción política.

Cuando en la sociedad política el poder se convierte en lo principal y la transmisión de iniciativas en lo secundario, hay un desfase de comunicación con la sociedad civil y sus demandas, que se complica en un escenario mediado por la falta de información y conocimiento sobre la problemática que se pretende resolver. “Creo que todo está politizado, el asunto es que no se politiza, se grilla, que es otra cosa [...] entonces se subordinan los intereses públicos a los intereses personales”, puntualiza en entrevista Juan Carlos Ramírez, quien atribuye un peso importante a que las decisiones de los legisladores estuvieron supeditadas a proyectos y ambiciones personales, así como al hecho de que no había una postura clara ni una política partidaria al respecto, sino que en gran medida lo dejaron a la conciencia personal.

La composición partidaria del Congreso no aseguraba mayoría en la postura de algún partido y, como se ha mencionado, se jugaron demasiado las posturas personales por encima en ocasiones de la ideología de las bancadas. Hubo división dentro del PAN y sus diputados que apoyaron fueron minoría -no pasaban de dos o tres en el debate-, e incluso algunos votaron una iniciativa que introdujo el PRI. Al aprobar la ley, su apoyo fue proporcionalmente importante, mayor que el del PRI y mucho mayor que el del PRD. A simple vista, dada la ideología del PRD que lo caracteriza como un partido de izquierda, parecería paradójica la invisibilidad de los diputados de este partido en el debate, ya que se hubiera esperado mayor apoyo. Lo cierto es que hay una fractura tanto en la posición PRD-izquierda, como en las relaciones izquierda-feminismo (*véase apartado 2.2.1*).

En México existe una izquierda social integrada con los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales que defienden la equidad de género y los

derechos humanos, entre otras causas. En palabras de Sergio Aguayo (2002, *Reforma*), ésta se siente mal representada por la izquierda institucional (los partidos políticos) que debería hacer funcionar la democracia y que, por el contrario, muestra una incoherencia entre sus postulados ideológicos y su práctica, en parte, resultado de las debilidades estructurales que aparecen en sus documentos básicos.

Judith Adler Hellman (en Aguayo, 2001, *Reforma*) destaca que los movimientos sociales y las ONG -tanto en América Latina como en Europa- desconfían de los partidos de izquierda, a los que conciben como burocracias insensibles y oportunistas que manipulan movimientos legítimos. Es así que la relación de una parte de la izquierda social mexicana con el PRD fue enfriándose porque el partido “sólo instrumentaba las causas” y sectores como las feministas y los activistas de derechos humanos dejaron de sentirse representados (Aguayo, 2001, *Reforma*). Al respecto, Amalia García (2002:275) considera necesaria una revisión sobre la congruencia del partido con el compromiso de contribuir a garantizar la equidad para las mujeres, el respeto de sus libertades individuales y sus derechos.

Cabe recordar que aun cuando las posturas pueden estar mediadas por la ideología partidaria, también pueden interceder en éstas las causas individuales. En este sentido, es posible establecer distancia entre el discurso conservador (representado por Porfirio Cortés del PRI) y el alternativo (en voz de Rocío García del PAN) en la Cámara de Diputados. Mientras el primero concedió un privilegio a la legalidad, a la verdad racional y tradicional de conceptos como la familia y la ley, el segundo prefirió tomar en cuenta las aportaciones de los ciudadanos, la voluntad popular, y no cuestionar la estructura de la familia, sino la violencia (Villa, 2005:106).

Por otra parte, la mayoría de los legisladores criticó la incapacidad de los ciudadanos de presentar propuestas viables de reformas a la legislación y cuestionó la legalidad y legitimidad de la iniciativa popular, argumentando que contenía irregularidades en cuanto a los requisitos formales del documento y en la forma en que se llevó a cabo el proceso legislativo. En cambio, la diputada Rocío García prefirió destacar la sensibilidad hacia el problema social antes que la preparación jurídica para proponer cambios.

Ante la negativa de la mayoría de los diputados, de acuerdo con el *modelo espiral*, en la segunda fase hay el riesgo de que el proceso se estanque o retroceda si el gobierno no cede. El *neo-modelo* considera que el grupo de presión ponga en práctica acciones para continuar con su objetivo. La táctica de Voces Unidas fue recurrir a nuevas estrategias -incluyendo marchas, debates públicos, incluso ajustes en sus peticiones- para hacer frente a cada posición antagónica que pudiera frenar su participación.

En un ambiente de desacuerdos, cuando el Congreso debía dar una primera respuesta formal, en mayo de 1999 presentó dictámenes parciales sólo en materia de Asistencia Social y para los demás emitió una prórroga. Esta táctica permitió a los diputados la disminución de la presión pública sobre ellos pero también de su intención de colaborar con los miembros de Voces Unidas, quienes hicieron pública su inconformidad con la Comisión de Puntos Constitucionales por las reformas a 15 artículos de 64 que habían propuesto a los Códigos Civil y Penal.

En la primera fase del proceso, el proyecto estuvo asociado a Andrea Medina, pues era la representante del Colectivo ante el Congreso y quien más figuraba en los medios. El diputado más reactivo ante la iniciativa, Porfirio Cortés, sólo concedió algunas entrevistas y lo hizo a Medina y Rebeca Rosas, integrantes del CIAM. Esta situación inconformó al resto de los grupos de la sociedad civil, pues consideraban que no eran informados de lo que la abogada acordaba en éstas y otras reuniones con diputados del PAN y del PRD.

El Colectivo intentó respetar la manera de participar de cada uno de sus integrantes, como asegura Ángeles González (e.e) “por todo el golpeteo [...] si querían aparecer [públicamente] no había bronca pero no salías bien librado”. Sin embargo, en la práctica, los acuerdos no fueron asumidos de la misma manera, lo que condujo a una desestabilización interna que superaron evitando protagonismos y siendo fieles a su demanda.

Para Ángeles González (e.e.) empezó el problema “cuando ella [Andrea Medina] no nos compartía lo que estaba pasando en el Congreso”, y le queda clara “la parte perversa de los partidos políticos de terminar con los movimientos sociales, de cooptarse al líder y dismantelar una movilización social [...] y no es una historia

de ahorita, es una historia de la participación política y ciudadana". Finalmente, los argumentos del resto de los grupos del Colectivo fueron que la representante había actuado de forma unilateral sin consensuar sus decisiones con el resto y que el CIAM había hablado a su nombre sin acuerdo previo, lo que a su juicio, ponía en riesgo la viabilidad de la iniciativa. En julio del mismo año decidieron destituir a Andrea Medina de la representatividad y nombrar como nueva vocal a Ángeles González.

El desconocimiento de Andrea Medina como representante y del CIAM como parte de Voces Unidas tuvo un costo de preocupación para la sociedad y otro para el propio movimiento. Quienes quisieron lo utilizaron en contra del proyecto con comentarios que cuestionaron si esa falta de tolerancia y las descalificaciones dentro del grupo se verían reflejadas en la propuesta: "[...] qué paradoja, que estos integrantes que están en contra de la violencia intrafamiliar hayan llegado al borde si no a algo más de una especie de violencia en derredor de la disputa de la representación" puntualizó Cortés Silva (Magallanes, 1999, *Público*), sin discutir los cambios de dirigentes que llevaba el PRI en ese sexenio y seguramente considerando que abofetear en ocasiones a una mujer no era violencia.

Si bien no llegó a una ruptura mayor, este acontecimiento contribuyó al retraso por parte del Congreso para dar una respuesta, pues algunos diputados dijeron tajantemente "que se pongan primero de acuerdo, después tendremos en cuenta sus propuestas" (Juan Manuel Ramírez e.e.). Este tipo de advertencias irreflexivas dejan notar los modos "informales" de operar de un grupo que abusa de su poder, pues al ser social la iniciativa y no depender únicamente de una persona o de un grupo, tomarse más tiempo para decidir, era algo improcedente.

La tercera fase del *modelo espiral* presume que los grupos de presión van sumando fuerza conforme avanza el proceso. El *neo-modelo* es flexible a tal aseveración. En el caso que aquí nos ocupa, un problema interno desgastó al movimiento, ante lo cual mucha gente se desilusionó (Juan Carlos Ramírez e.e.).

Pero también Voces Unidas fraguó sus formas de dirigirse ante tal situación: ya no hubo una figura única, sino que se colectivizó más el proyecto según los temas a tratar. Formalmente Ángeles González ocuparía el lugar de representante, sin embargo, Andrea Medina siguió teniendo presencia en el Congreso y en los medios.

Ángeles González (e.e.) afirma que el grupo demostró que su lucha buscaba obtener resultados en la sociedad civil y por la legislación sobre el tema de la violencia, prefiriendo ella quedar al margen del protagonismo. No pretendió reemplazar a Medina ni ser la única en aparecer públicamente, “mantener una actitud no protagónica no es fácil, la tentación es mucha [...] el reto es poner en la mesa la causa, la problemática, no la persona”.

A pesar del compromiso de la LV legislatura de concluir el proceso de la iniciativa popular en noviembre de 1999, llegada la fecha, el presidente Salvador Cosío, diputado del PRI y miembro de la Comisión de Puntos Constitucionales, no permitió la inclusión en el orden del día del dictamen de la segunda lectura de la Ley para la Violencia Intrafamiliar y de la primera lectura de las modificaciones a los Códigos Civil y Penal presentados por las Comisiones de Equidad y Asistencia Social. El propósito era resistir la presión pública y la de otros legisladores para evitar que se discutiera y votara el dictamen (Villa, 2005:148,152). Así, los legisladores idearon formas para obstaculizar el proceso posponiendo reuniones, no contando con el quórum necesario para iniciar sesiones en las Comisiones y regresando a aspectos que ya se habían discutido anteriormente.

Finalmente, el Congreso del estado aceptó reformar parte de los artículos propuestos. Aunque el Colectivo reconoció que fue un antecedente importante para la participación ciudadana y para la discusión pública de la violencia intrafamiliar, en términos de logros legislativos, lo aprobado por la LV legislatura correspondió a menos del 20% de lo planteado originalmente. Concretamente, en diciembre de 1999 se reformaron fracciones de los artículos 18 y 26 del Código de Asistencia Social, y en el mismo se adicionó el Libro Sexto “De la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar”.

Cabe mencionar que dentro de los 38 artículos que conformaron el Libro Sexto del Código de Asistencia Social, se incluyeron algunos de los propuestos para la “Ley de Prevención y Asistencia a la Violencia Intrafamiliar”. Asimismo, en cuanto a las reformas al artículo 18 de este código, la fracción II estipula como una de las funciones del Organismo Estatal “apoyar el desarrollo integral de la persona, la familia y la comunidad, así como prevenir y atender la violencia intrafamiliar”; y la

fracción XIII “crear y operar el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI)”. Fue así que este Consejo, aun con los términos ambiguos que lo acompañaron, constituyó la materialización de varias disposiciones contra la violencia intrafamiliar dirigidas por Voces Unidas hacia una Ley integral en su primer proyecto entregado al Congreso.

El Consejo fue instalado formalmente el día 29 de marzo de 2000, iniciando actividades a partir de esa fecha, vinculando a 9 organismos gubernamentales, 3 civiles y a 5 especialistas en la materia, quienes, en palabras de la secretaria técnica, Lourdes de la Hidalga²⁹ (e.e.), trabajan con perspectiva de género. Entre sus tareas está coordinar y buscar enlaces para que las políticas públicas se generen con los municipios, los ayuntamientos, la sociedad organizada, diversas instancias, especialistas e investigadores. Por otro lado, tiene también como fin promover y motivar la investigación, para elaborar políticas públicas con base en hechos y necesidades reales. Todo ello relacionado con la violencia intrafamiliar.

El trabajo del CEPAVI se alimentó de la especialización de varios grupos. Por su parte, el IMDEC entró con la intención de observar, aportar y darle mayor seguimiento como parte de la junta de gobierno, con la corresponsabilidad de atender la violencia intrafamiliar con calidad y profesionalismo, pues de alguna manera es el trabajo que venía realizando (Teresa Zúñiga e.e.). Sin embargo, Teresa Zúñiga comenta que ya correspondía a las instituciones de gobierno brindar la atención que merece la gente y realizar acciones desde cada dependencia responsable de ello.

En cuanto al compromiso internacional, De la Hidalga (e.e.) afirma que el Consejo atiende a las recomendaciones del derecho a vivir en paz y de la no discriminación, para elaborar programas y planes, considerando instancias como la OMS, Amnistía Internacional y la UNICEF, que dan a conocer la problemática de las mujeres. Incluso, en 2006 se formalizó una red de unidades de atención que trabajan con un modelo de intervención en las áreas jurídica, psicológica y social, elaborado por la CEPAL (Covarrubias, 2007, *La Jornada Jalisco*).

²⁹ Secretaria técnica del Consejo Estatal Para la Atención a la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI).

Las reformas a los otros dos apartados de la legislación, la civil y la penal, quedaron pendientes, pues sesenta días fueron insuficientes para analizarlas, pero también lo fue la voluntad de los diputados. Felipe Alatorre (e.e.) reconoce que el proyecto “era muy complicado, muy grande [...] se quería ir por todo a la vez, eso generaba muchas dudas”. Durante los seis meses extras que se concedieron, los legisladores no trabajaron el proyecto a fondo y Voces Unidas decidió no seguir por la vía del cabildeo y la negociación, sino por la de la presión. El Congreso no había cumplido con sus propias reglas de dictaminar la iniciativa en el término de dos meses a partir de que fue turnada por el Pleno a las Comisiones correspondientes (artículo 28-V de la Constitución Política del estado de Jalisco).

Con elecciones en puerta, la presión se volcó hacia los diputados que habían prometido en sus plataformas trabajar en torno a la violencia contra la mujer – aunque no mostraron posturas y políticas claras- y apoyar la participación ciudadana impulsando el diálogo y el planteamiento de demandas y propuestas sociales. Además, el PRD y el PRI se habían comprometido a exigir al gobierno local cumplir lo establecido en las convenciones, pactos y acuerdos sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres firmados por el gobierno federal. Haciéndoles ver la contradicción en que caerían de no apoyar la iniciativa nacida de la propia ciudadanía, los orillaron a resolver, porque veían que el movimiento social seguía vivo y haciendo propuestas.

El 23 de agosto de 2000, después de las elecciones federales del 2 de julio, pero antes de las locales de noviembre, finalmente se presentó el dictamen para reformar los Códigos Civil y Penal. En esa ocasión, el diputado Raúl Padilla intentó incluir en la discusión de las reformas penales, las referentes al estupro y la violación, similares a las planteadas en la iniciativa original, y a pesar de que las diputadas de la Comisión de Equidad y Género lo respaldaron, las modificaciones fueron rechazadas en la votación.

Dos razones de peso que Karla Planter (2005:130) reconoce que estuvieron presentes por parte de los legisladores para frenar el proceso, mas no explícitamente en su discurso, fueron: la apropiación del derecho legítimo a legislar, contradictorio al haber aprobado ellos mismos una Ley de Participación Ciudadana; y la

perspectiva de género, es decir, 37 de 40 diputados eran hombres que evidenciaron una posición machista.

Como se ha mencionado, el hecho de ser un sector de la misma sociedad civil el que impulsó una legislación para su bienestar tuvo una resonancia única, pues la recepción social al involucrarse instancias de gobierno puede ser diferente. No obstante, los integrantes del mismo Congreso que aprobaron la ley que promovía y regulaba la participación ciudadana, no estaban preparados para hacer realidad la cesión de este derecho a la ciudadanía. “Cortés Silva [del PRI] decía que era una tontería y una aberración que fuera la ciudadanía la que presentara, porque entonces ellos [los diputados] dónde quedaban”, “me decía en las primeras sesiones: mire licenciada, si quiere la ley administrativa, pero déjenos presentar lo civil y lo penal, es nuestro trabajo” (Andrea Medina e.e.). Y así lo hizo, él y otros diputados del PRD y del PAN presentaron iniciativas con los mismos temas de la iniciativa popular.

Lo anterior no se encierra a la dinámica jalisciense. Demetrio Sodi de la Tijera (2004:162), senador del PRD en la LIX Legislatura, comenta que en México “los políticos hemos absorbido totalmente todo el debate político, y hemos, consciente o inconscientemente, cancelado o limitado la presencia de la sociedad civil [...] el reto que tenemos es [...] discutir cómo creamos una mayor presencia de la sociedad civil”.

Otro ingrediente cultural que se reflejó en este proceso, de parte de abogados y diputados principalmente, fue la descalificación de género en general a las participantes del movimiento y en particular a Andrea Medina, quien durante largo tiempo tuvo presencia ante el Congreso. Un asunto interesante fue el doble discurso en las reuniones privadas y en el debate en los medios de comunicación, “todos sus comentarios misóginos estaban a la orden del día en las reuniones de comisión de trabajo, no tanto públicamente [...] finalmente tenían que debatir conmigo públicamente porque los medios sí me daban voz” (Andrea Medina e.e.).

A esta dimensión se añade otra, la apreciación hacia la abogada por parte de algunos abogados como “incapaz”. Hubo una falta de reconocimiento de autoridad para el tema y del tema en sí mismo, los profesionistas descalificaron la labor de Medina por tratarse de una pasante sin todos los elementos técnicos, señalaron

limitaciones a su tesis, debilidades en cuanto a técnica y jurisprudencia, y manifestaron que el tema en sí no era el más importante ni el más urgente para sacar a la luz pública (Juan Manuel Ramírez e.e.). Cuando otro grupo de abogados apoyó las críticas, las mitigaron al reconocer que había un respaldo técnico y dejaron de lado que la proponente fuera una mujer.

Las opiniones acerca del contenido de la iniciativa no se limitaron a los integrantes del Congreso y a los abogados, sino que se sumaron las de otros actores en posiciones de poder que no silenciaron su postura al sentir que el proyecto infería en fibras sensibles de su ideología. Instituciones como el Congreso y la Iglesia poseen el poder de la “interpretación correcta” en materia civil, legal o moral, y esta interpretación de valores y códigos no es democrática, sino impuesta por quienes se consideran expertos para hacerlo (Chávez, 2003:168). A decir de Ramírez Sáiz y De la Torre (2003:292), estamos ante un conservadurismo católico preocupado por la defensa de los valores morales tradicionales y de la institución católica y ante un conservadurismo político interesado en mantener el *status quo*, en este caso de la legislación vigente, para impedir modificaciones al derecho y al significado de la familia. Estos términos estuvieron oscilando de una institución a otra en el proceso aquí estudiado en Jalisco.

4.2 La Iglesia y los medios de comunicación en la escena

La intervención en este tipo de procesos no se reduce a la de la organización social y la del grupo gubernamental que le dará respuesta, sino que entran a la escena otros actores, ya sea con el fin de informar, como los medios de comunicación, aunque finalmente pueden ser tendenciosos y mostrar una postura ante el evento; u otros que ven amenazados sus intereses y pretenden modificar la demanda social, como la institución de la Iglesia católica. La incidencia de estos actores pasó a ser una línea más en el trabajo de Voces Unidas, de manera que al no tener contemplado el grado en que éstos intervendrían, tuvo que cambiar su estrategia inicial para hacerles frente.

Cuando surgió la idea de inaugurar la Ley de Participación Ciudadana se convocó a organismos civiles y académicos a participar, pero también se solicitó apoyo a otros grupos y a personas en lo individual. Entre éstos, a la Iglesia católica, a los medios de comunicación y al gobernador.

Manuel García comenta en entrevista que se trataba de una iniciativa que interesaba a todos y qué mejor que invitar a la Iglesia, donde hay grupos semi-organizados, como son las parroquias. De esta manera, no sólo se pretendió obtener firmas por este medio, sino mostrar a los diputados y al sector político del estado que la Iglesia participaría como un actor más, interesado en la iniciativa.

La historia de las relaciones Iglesia - Estado en México ha variado de la colaboración al enfrentamiento. Según palabras de Hurtado (1995:266-267), el periodo de la década de los noventa abarcó la etapa de “la modernización de las relaciones entre el Estado y las Iglesias”, después de un lustro del llamado “desconocimiento legal de una realidad social”. Paradójicamente, la supuesta época de modernización ha reforzado los elementos tradicionales que habían estado presentes en dichas relaciones. La religión católica en nuestro país tiene un código de valores éticos para la vida pública y otro para la privada. De manera contradictoria, a pesar de la laicidad en teoría del Estado mexicano, las jerarquías católicas intervienen en asuntos de exclusiva competencia del Estado y de la vida privada de los creyentes y no creyentes, e impregnan a la política con consideraciones de carácter religioso. Basta recordar el papel que juega el cardenal Juan Sandoval Iñiguez en Jalisco, quien visualiza los problemas más como policía que como dignatario de una religión, concibe a la política como un medio para la cristianización y emite juicios sobre cualquier tema, especialmente sobre asuntos políticos, ¿no tendría que reivindicar el amor al prójimo y los derechos de la persona humana? (Hurtado, 1995:266; Romero, 2003:113).

En abril de 1999 la Iglesia católica, valiéndose de su liderazgo moral y religioso, fijó su postura sobre la ley de violencia intrafamiliar en el *Semanario*, una publicación de la Arquidiócesis de Guadalajara. Algunos grupos conservadores se unieron a la idea de objetar el concepto incluyente de familia que se extendía de la nuclear, considerada por éstos “natural” y fundada en el matrimonio heterosexual

basado en el amor y el compromiso de un hombre y una mujer; pues temían que la iniciativa indujera a uniones homosexuales. Asimismo, defendieron la autoridad paterna por encima de cualquier modificación en las relaciones familiares, y plantearon su desacuerdo con que el gobierno tuviera injerencia en el ámbito privado a través del Instituto de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.³⁰

Las organizaciones religiosas hacen uso de citas de la Biblia para dar autoridad o legitimidad a sus declaraciones. En este caso, más allá de la forma en que éstas aparecieron en los medios, el argumento central era comprender la violencia como responsabilidad del individuo y como causada por personas anormales o enfermas (Villa, 2005:84).

En julio, el Arzobispado acusó al grupo promotor de manipular y engañar a la sociedad por hacerla firmar un proyecto destructor de la familia. Este texto que se hizo público fue enviado a diputados y al gobernador del estado para que, como representante de los intereses de los ciudadanos, ayudara a salvaguardar los valores del pueblo, entre ellos el de la familia como institución base de toda sociedad civilizada. Alarma el grado de intromisión en asuntos que tienen que ver con problemas sociales, con protección de individuos y de derechos humanos, cuando no es ello lo que se busca preservar, sino una imagen de “instituciones perfectas”, tanto de la Iglesia como de la familia.

Manuel García (e.e.) asegura que de la discusión desatada por los desacuerdos de la alta jerarquía, es decir, del cardenal Sandoval Iñiguez, no se enteró la mayoría de la gente en las parroquias, quienes firmaron de buena fe sin conocer a fondo el contenido de la iniciativa ni los cambios que después sufrió. Por ejemplo, la definición de familia con la que no estuvo de acuerdo la Iglesia, al grueso de la población no le importó, aunque sí le desconcertó la discusión en los medios.

Sin embargo, las declaraciones fueron utilizadas por los propios diputados, sobre todo priístas y panistas conservadores para criticar la iniciativa y prefirieron esperar el visto bueno del Cardenal para proceder a la aprobación de la ley. Para Medina fue un proceso complejo que duró casi toda la primera etapa en la que el

³⁰ Dicho Instituto era parte de las propuestas de la iniciativa popular. Finalmente fue aprobado como Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI).

Congreso tenía dos meses para responder, y en la que Sandoval Iñiguez estuvo “en contra y manipulando” (Andrea Medina e.e.).

Era evidente el mismo discurso del jerarca en varios diputados, lo cual reafirma la ideología compartida entre estos actores, “Cortés Silva era el mejor aliado del Cardenal” (Andrea Medina e.e.). El señalamiento del presidente de la Comisión de Asistencia Social del Congreso local, Salvador Ávila Loreto, en el sentido de que la ley contra la violencia iba en contra de las costumbres de la sociedad jalisciense, manifiesta la arraigada cultura conservadora basada en valores tradicionales. Y, por otra parte, la postura de un diputado del PRD, de no rechazar la ley en su totalidad pero de no aceptar las reformas originales presentadas, permite comprender el poder que la Iglesia es capaz de ejercer (Villa, 2005:134).

En este episodio queda clara la relación de la Iglesia con los poderes del gobierno. Cuando la ley había sufrido modificaciones por los conceptos que entraron al debate, los diputados responsables del análisis enviaron una copia del documento al Cardenal, con la finalidad de que éste la analizara y diera su punto de vista.

Una de las reacciones de Voces Unidas fue recordar a los grupos de la Arquidiócesis que ellos mismos habían estado a favor de la iniciativa y pedirles que hablaran de ello con Sandoval Iñiguez. Panistas y priístas, que tenían “picaporte abierto con el Cardenal” supusieron que manifestar que las familias jaliscienses estaban siendo amenazadas por un grupo de feministas sería suficiente, mas el trabajo que tenía el Colectivo en las iglesias fue un contrapeso importante. Ángeles González (e.e.) refiere que los grupos eclesiásticos que formaban parte del Colectivo hicieron saber al Cardenal que ellos estaban apoyando la iniciativa y que el *Semanario* tendría que hacerlo público.

Mientras el CIAM pretendía contrarrestar todos los argumentos desfavorables para el movimiento provenientes de la Iglesia, no importando con quién y en dónde, otros grupos del Colectivo preferían no debatir públicamente por la fuerte presión del Cardenal contra varios grupos internos, en particular con el ITESO, institución que requiere de la aprobación de la Iglesia para recibir fondos de organizaciones religiosas (Andrea Medina e.e.). Más allá de la decisión del instituto académico de

con quién condescender, habría que poner atención a la injerencia de una institución religiosa en intereses particulares de un grupo que apoya una demanda ciudadana.

Un elemento importante para que el apoyo eclesiástico continuara fue la baja recurrencia de las declaraciones. Desde donde Manuel García vivió el proceso, considera (e.e.) que si el Cardenal hubiera sido más persistente en su descalificación de la iniciativa popular, varios grupos de parroquias no habrían participado por seguir la línea del jerarca.

Finalmente, en agosto la jerarquía recapacitó y brindó apoyo. El Cardenal no volvió a pronunciarse abiertamente, aunque la publicación religiosa manifestó el acuerdo de la Iglesia y el giro de postura del jerarca católico tras constatar que el poder legislativo había realizado modificaciones a la propuesta original de la ley, de acuerdo con las observaciones por él manifiestas. Más allá, es posible detectar el poder que tuvo la Iglesia para marcar los tiempos de avance y detención del proceso. Cuando retiró las críticas, el *Semanario* de octubre hasta señaló en un texto titulado “Se cumple el plazo” que las “modificaciones y matices [...] no debe[n] ser pretexto para dar carpetazo y dejar para mejor momento la iniciativa ciudadana”.

Sin embargo, en octubre, el líder del PAN en el Congreso local se reunió con el Cardenal para plantearle la posición de su partido. Voces Unidas inició en noviembre una campaña para mostrar a la sociedad la postura de cada diputado ante la iniciativa (Atilano, 1999, *Mural*).

Por parte de la Iglesia se registran tres tiempos, tres actitudes: una aceptación inicial, un rechazo y un regreso al respaldo. Es preciso aclarar que no respondieron de la misma manera todos los integrantes de la institución religiosa. Un nivel de la estructura de la Iglesia, párrocos y sacerdotes ligados a ONG, apoyó el proyecto y facilitó que grupos de fieles dentro de la estructura parroquial asistieran a los talleres, o que éstos se realizaran con su apoyo. De esta manera obtuvieron 30% de las firmas. De parte del nivel más alto en la jerarquía católica, la actitud fue distinta, ambivalente y negativa en un periodo; los juicios de débil nivel argumentativo y los prejuicios ideológicos que afloraban en el *Semanario*, lo demuestran.

Los distintos actores implementaron diversas estrategias de acuerdo con sus intereses, y una de ellas fue generar opinión pública a su favor a través de los medios

de comunicación. Éstos garantizaron la expresión de opiniones y propuestas, y facilitaron un espacio de interés para un problema público en el cual los ciudadanos fueron actores y noticia. Mientras los promotores de la iniciativa popular pretendían la reforma de normas establecidas para combatir la violencia intrafamiliar, el propósito de quienes se opusieron fue evitar cualquier modificación que atentara contra lo que consideraban normas morales universales (Villa, 2005:108).

Tras una selección de textos representativos, en una comparación entre discursos, Arturo Villa (2005:94) distingue el conservador del alternativo. El primero, representado por el Arzobispado (al que se unió la mayoría de los legisladores), y el segundo, por Voces Unidas (apoyado por la diputada Rocío García y por unos cuantos diputados). Así, se comprende que al discurso conservador, el cual convoca una “ley natural”, lo legitimen los valores morales universales y se considere una verdad incuestionable procedente de la sociedad, donde la familia basada en el matrimonio heterosexual es el concepto central. El Arzobispado se atribuye la autoridad moral para definir a la familia y a la violencia que en ésta se genera y, por lo tanto, también para determinar en qué sentido debe legislarse en torno a ello. De esta forma, la Iglesia supone que el derecho y las instituciones públicas deben subordinarse a la ley natural, y que la violencia debe atenderse sin cuestionar la autoridad paterna y las relaciones familiares establecidas.

Al contrario, el discurso alternativo se basa en un conocimiento científico, su legitimidad proviene de la demanda social de que se legisle sobre el tema y los conceptos centrales son la violencia intrafamiliar y la familia. Por estos motivos, los promotores de la iniciativa popular se consideran autorizados para proponer soluciones a la problemática de la violencia. Asimismo, suponen que el derecho y las instituciones públicas deben proteger a los miembros de la familia y que cualquier relación de maltrato, sumisión o control, debe ser cuestionada (Villa, 2005:94).

Los integrantes del Colectivo estuvieron presentes en los medios para informar a la sociedad los avances y las limitaciones del proceso y para compartir las opiniones que se generaron en conferencias, foros y movilizaciones, así como para hacer frente a las descalificaciones que recibía el proyecto.

El aporte de los medios fue fundamental, pues diseñaron la campaña, establecieron el tipo de mensajes, los tiempos, etcétera. Las notas de prensa, los 2 850 mensajes en 15 radiodifusoras y las 211 transmisiones en las 9 televisoras participantes (Aguilar y Alatorre, 2000:164) ayudaron a demostrar la gravedad del problema y a convocar a la sociedad a unirse a la exigencia de atacarlo, de producir cambios en los marcos legales como ya se hacía en otras partes.

Para Andrea Medina (e.e.), el trabajo con los medios fue de las mejores experiencias del proceso, sobre todo porque algunos periódicos como *Público* y *Siglo XXI* ya tenían un seguimiento al respecto, el tema de la violencia hacia las mujeres ya estaba colocado gracias a ciertas reporteras y reporteros. Desde que el CIAM conmemoraba cada 25 de noviembre el *Día Internacional por la No Violencia a la Mujer*, los medios le daban cobertura. El apoyo que brindó la Agencia de Publicidad fue fundamental, tanto económicamente como en la organización. Desde un principio aceptó hacer la campaña sin costo y coordinar a los medios que la cubrirían. El compromiso de Voces Unidas con la Agencia fue hacerle llegar estadísticas e información constantemente y facilitar entrevistas para dar más contenido. Medina comenta que las reporteras mostraron mucho interés, lo que fue cambiando las notas conforme ellas mismas iban entendiendo el tema.

No obstante, Aguilar y Alatorre (2005:176) encuentran una tensión en la política editorial de cada uno de los medios y una competencia por tener la nota informativa que lograra vender más, y opinan que el espacio y el manejo que se le dio al proyecto estuvieron mediados por esta contradicción. En sentido concreto, cuando hubo diferencias expresadas por los diversos actores, el peso de éstos lo definieron los medios, y sin estar siempre equilibrado, las manejaron más como enfrentamientos o rivalidades que como puntos de vista desiguales. Para Chávez (2003:162), los medios, que habían apoyado la iniciativa durante la campaña, en una etapa posterior contribuyeron, sin proponérselo, a la confusión.

La cooperación de todos los medios no fue muy evidente. Por ejemplo, el periódico *El Informador*, dado que su público se reconoce por ser más conservador, participó transmitiendo una parte de la campaña, no oponiéndose al proyecto y ayudando con la impresión de material.

De la misma manera en que los medios de comunicación fueron sustantivos para Voces Unidas, actores conservadores hicieron también uso de ellos para manifestarse e influir en la sociedad; fue el caso, como ya se ha mencionado, de Sandoval Iñiguez, quien a través de la prensa mostró su opinión que contravenía la iniciativa. Asimismo, el Arzobispado recurrió a su autoridad moral para indicar los peligros que ésta representaba y para construir en los homosexuales un enemigo que dañaría a la sociedad.

Arturo Villa (2005:178) menciona otros actores como la Alianza Fuerza de Opinión Pública (AFOP), Enrique Zuloaga y el presidente de COPARMEX, que utilizaron los medios de comunicación para expresar su desacuerdo con la iniciativa popular, y que incluso los dos primeros enviaron demandas y aclaraciones al Congreso en torno a la violencia intrafamiliar para pedir que se rechazara. El tercero declaró que se estaban rompiendo los principios morales que la sociedad debía tener por siempre. Aunque esta participación no fue constante, muestra la influencia que tuvieron en los diputados al fortalecer la visión conservadora del Arzobispado, que a su vez influyó en estos empresarios y dirigentes de organizaciones de derecha.³¹ Al respecto, Hurtado (1996:260) hace referencia a que la nueva relación Estado-empresarios en Jalisco, era una expresión regional de la era de relaciones que a nivel nacional había inaugurado Carlos Salinas de Gortari a finales de los ochenta.

Como se ha mencionado, estuvieron enterados de la iniciativa popular los tres poderes del gobierno. Fue así que por parte del gobernador de Jalisco, tanto Andrea Medina como el proyecto, tuvieron apoyo. Esta aprobación se debió al contexto que él quiso crear, pero estaba separada de su partido, pues sus integrantes estaban divididos e incluso algunos de ellos votaron la iniciativa del PRI. Alberto Cárdenas pudo haber tenido un interés detrás del apoyo a la iniciativa, éste puede entenderse como parte de una estrategia política de acercamiento a la sociedad, de apertura a propuestas ciudadanas y de inclinación a que se aprobara la ley. De hecho, aun cuando estaban los debates, él se adelantó y la anunció como un éxito, como un resultado de su apertura y se felicitó cuando los diputados no habían llegado a un

³¹ La AFOP era considerada una organización de ultraderecha donde convergían 13 organizaciones cívico-católicas con un trabajo en la defensa de los valores tradicionales de la sociedad y contra instituciones dedicadas a la educación sexual y espectáculos "depravados".

acuerdo (Juan Manuel Ramírez e.e.). En una carta enviada el 15 de noviembre al colectivo Voces Unidas, el gobernador reconoció el trabajo de sus integrantes para erradicar la violencia intrafamiliar y “confió en que la unión de los jaliscienses y el trabajo de las autoridades harán posible que la violencia y el maltrato a los ciudadanos desaparezca de los hogares” (Ortiz, 1999, *Mural*).

A nivel federal, a pesar de que constitucionalmente no correspondía al Presidente intervenir en este proceso local, en el sentido de impulsar los compromisos de México con la comunidad internacional, a Ernesto Zedillo le concernía expresar públicamente que impulsaba el proceso. Así lo hizo en marzo del año 2000 ante gobernadores y congresistas estatales de toda la República, sugiriendo la aceleración de legislaciones contra la violencia intrafamiliar. A los diputados del PRI en Jalisco esta declaración les dio lo mismo, ellos mantuvieron su dinámica local.

4.3 Táctica de Voces Unidas

La emprendida por Voces Unidas fue una demanda social muy amplia que se sostuvo haciéndose presente durante casi dos años, de 1998 al 2000. Los miembros del Colectivo trabajaron las propuestas contra la violencia en talleres y pláticas, las difundieron a través de los medios de comunicación y las defendieron durante el proceso legislativo. Estas actividades formaron parte de la estrategia inicial, destacando su organización y la obtención de apoyo de otros actores. Al pasar los días de movilización, circunstancias internas y externas no contempladas obligaron al grupo promotor a redefinir la estrategia o a idear otras en la marcha. La teoría del *modelo espiral* no establece una causalidad en la táctica del grupo de presión pero, al ser determinante para las etapas del proceso mismo, el *neo-modelo* le otorga un lugar especial.

En el origen de la campaña en los medios, el grupo promotor contaba con un discurso sobre las ideas centrales que se transmitirían, pero en el transcurso se incorporaron otros actores cuya participación los obligó a detenerse a evaluar el contexto para cubrir los vacíos de información, ofrecer argumentos y datos que

ayudaran a comprender la problemática y la propuesta para erradicarla (Aguilar y Alatorre, 2000:174).

Las herramientas con que contó el Colectivo para reorientar la apuesta original en función de las demandas y condiciones que se presentaron fueron: el conocimiento sobre violencia intrafamiliar para establecer discusiones con ciertos diputados, el acceso a medios de comunicación, las reuniones de trabajo y un cabildeo constante con las Comisiones en el Congreso, la capacidad de organización de movilizaciones ciudadanas, y otras. Entre lo que escapó a sus capacidades estuvo un medio de sanción hacia los legisladores además de su relación con la prensa y sus estrategias de cabildeo (Villa, 2005:127), y por otra parte, una claridad en las formas y mecanismos para generar noticia, aunque aquí, la Agencia Desarrollo Estratégico Publicitario resolvió este hueco en gran medida (Aguilar y Alatorre, 2000:175). Lo que sí quedó claro fue que la información ofrecida se centró en la difusión de la problemática, más que en la propuesta del Colectivo para enfrentarla. Fue así que quienes otorgaron su firma le apostaron a la posibilidad de participar en este proceso sin la mediación de los partidos políticos, a pesar de no conocer a detalle el contenido de la iniciativa.

En el Congreso no había condiciones para recibir una iniciativa popular, ni disposición en general. Felipe Alatorre (e.e.) cree que los diputados apostaron al desgaste del movimiento. Pasaron los dos meses que correspondían para analizar el proyecto y lo hicieron de manera muy pobre con sólo una de las partes y dejaron seis meses para el resto.

En un inicio el Colectivo entregó a cada partido documentos y la solicitud de entrevistas. Las respuestas fueron diferentes y ante ello, Voces Unidas modificó su trato con cada uno. Con diputados del PRI tuvieron al principio dos o tres entrevistas, con Salvador Cosío y Porfirio Cortés Silva, con el primero en persona y con el segundo con un intermediario, finalmente, dejaron de responder y de mostrar interés, aunque, no de recibir comunicaciones por parte del Colectivo. Con la diputada del Partido Verde, Liliana Reguera y con su asesor sí hubo un seguimiento directo. Del PRD se tenía relación sobre todo con los asesores quienes estuvieron interesados y con los diputados Raúl Padilla y Miguel Ángel León por separado, ya

que no había coordinación entre ellos. El PAN nombró a Rocío García y con ella fue el trato, hubo reuniones con toda la fracción panista, pero el coordinador Miguel Ángel Martínez coincidía en gran medida con el priísta Cortés Silva.

Al cumplirse el plazo de los sesenta días en el Congreso, excepto por algunos asesores y asesoras estudiándolo, la iniciativa sobre violencia no figuraba como prioridad y conforme más fueron conociendo los diputados, parece que la propuesta les resultó una amenaza cada vez mayor. Fue entonces que Voces Unidas pensó que por la vía de la conciliación y el cabildeo no se lograría mucho. A partir de 1999 cambió la estrategia, decidió presionar y empezó a obtener concesiones tácticas, propias de la tercera fase del *neo-modelo*. De esta forma se creó una coyuntura importante para volver a colocar el tema en los medios.

Para el modelo original, en esta etapa el gobierno se ve obligado a hacer concesiones tácticas a la comunidad internacional -como puede ser la firma y ratificación de convenciones-, lo cual permite que la oposición interna inicie su propio proceso de movilización social y fortalezca los vínculos con las redes transnacionales. Ello da pie a que el gobierno tenga presión *desde arriba y desde abajo*. En el *neo-modelo* el Estado mexicano ya había ratificado dos convenciones internacionales que lo obligaban a una serie de acciones y fue a la comunidad local a la que el Congreso de Jalisco respondió haciendo reformas estratégicas en la legislación estatal para contener la presión.

La resistencia de algunos diputados, principalmente del PRI y de algunos del PAN, quizá no fue contemplada desde un inicio por los promotores de la iniciativa, pues aunque de las Comisiones de Equidad y de Asistencia hubo apoyo, correspondería también a las de Puntos Legislativos y Justicia dictaminar sobre las leyes civiles y penales.

En tanto que el tiempo pasaba y no se presentaba una resolución a la propuesta, Voces Unidas organizó actividades para presionar a los diputados pero también a los integrantes de los otros poderes. Se emprendieron marchas pacíficas acompañadas por alumnos de escuelas primarias y secundarias; foros de evaluación del trabajo, ruedas de prensa y eventos culturales en las plazas comerciales para llamar la atención sobre la inacción de los diputados.

“El tiempo se agota y la violencia intrafamiliar no se detiene”, fue el lema de la campaña que apoyaron 150 organizaciones, urgiendo al Congreso a cumplir con su responsabilidad y resolver en noviembre. Para esta fecha lo hicieron en la parte administrativa y quedó pendiente la civil y la penal, ya sin compromiso.

La destitución de Andrea Medina del Colectivo implicó una reestructuración interna del grupo no prevista. Aunque se pudo haber dejado al Congreso la responsabilidad de continuar con las reformas legales, los miembros del grupo promotor se organizaron y continuaron con el cabildeo y la negociación.

Como parte de la estrategia, el Colectivo pidió a la ciudadanía que enviara cartas al Congreso. En junio de 1999 un conjunto de ciudadanos y organizaciones civiles entregaron al Congreso 200 cartas de apoyo a la iniciativa popular. Fue un acto que mostró el interés de que el camino emprendido para legislar en torno a la violencia intrafamiliar no se detuviera. Sin embargo, Juan Manuel Ramírez (2003:140) considera que el número de estos mensajes fue reducido y hace una reflexión más allá. Para el académico, se hace evidente que los recursos para presionar a los diputados son limitados, así como el conocimiento social al respecto.

Cuando la ley ya estaba en discusión en las Comisiones, era notorio el desacuerdo y la manera inadecuada de proceder de varios congresistas. Ante esto, la diputada María Elena Cruz, en aquel tiempo presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara Federal, promovió en julio del mismo año el primer “Taller Nacional sobre Violencia Intrafamiliar: legislación y su aplicación”.³² Éste se llevó a cabo en Tlaquepaque y aunque dirigieron la invitación a representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, fueron muchos diputados locales pero pocos jueces y magistrados (pudo ser porque estaban en periodo vacacional).

En cuanto a la intervención de la Iglesia, sí influyó en el rumbo de Voces Unidas, pues sus integrantes tuvieron que emprender una estrategia que les permitiera seguir con sus objetivos y tuvieron que ceder en cuanto a realizar algunas modificaciones. En este episodio hubo también un debate interno en el Colectivo ya que la mayoría prefirió no enfrentar a la Iglesia. Cuando Andrea Medina había

³² El taller fue convocado por la Comisión de Equidad y Género, conjuntamente con el Centro de Investigación y Atención a la Mujer, A.C., CIAM, además del gobierno de Jalisco, el Ayuntamiento de Guadalajara, el Ayuntamiento de Tlaquepaque y Desarrollo Estratégico Publicitario.

salido, el Colectivo manifestó al Cardenal su intención de no tocar los conceptos relacionados con la familia, sexualidad, autoridad paterna, matrimonio, etcétera, con el fin de que avalara la legislación (Chávez, 2003:166). Después de ello, el apoyo regresó en forma de silencio, es decir, las descalificaciones desaparecieron.

Voces Unidas articuló en noviembre de 1999 una estrategia social que exponía que el Congreso no había dado respuesta a una ley presentada por la ciudadanía. Aproximadamente 250 niños y niñas vestidas de blanco marcharon por la paz y la no violencia, visitaron las tres sedes de los poderes del estado para que les informaran qué estaban haciendo con la ley. “No fue una marcha grande pero sí muy significativa” comenta Ángeles González (e.e.), quien agrega que, como organismo de la sociedad civil, Voces Unidas dio la impresión de que podía seguir generando acciones. Asimismo, se llevó a cabo un concurso en diferentes escuelas sobre cómo veía la infancia el asunto de la violencia en sus casas. En el mismo conjunto de acciones se realizaron foros respecto a la acción ciudadana y a la rendición de cuentas. Esto fue un material importante que los medios aprovecharon para, con notas en la prensa, presionar al poder legislativo e indirectamente obligaron a que los coordinadores de las fracciones parlamentarias que habían avisado que no estarían para recibir a los estudiantes durante la marcha, asistieran, al saber que estaría el comité de medios y que evidenciaría su falta de respuesta, afirma Ángeles González.

Una acción importante, aunque no determinante, fue la del Círculo de Mujeres para México y por México, a través de su presidenta Marisela Moguel, al presentar en febrero de 2000 una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con Guadalupe Morfín en la presidencia “por su falta de respuesta a la primera iniciativa popular para legislar, según la Ley de Participación Ciudadana, contra la violencia intrafamiliar, no obstante la prórroga solicitada por el Congreso” pues “hasta la fecha de la presentación de la queja no había ninguna respuesta por parte de los legisladores”, “ya que estamos conscientes que se está faltando por parte de las autoridades a los derechos de los ciudadanos” (CEDHJ, recomendación 7/2000).

En la queja se hace alusión a que “México ha adquirido compromisos específicos ante la comunidad internacional, sobre todo desde el 26 de noviembre de 1996, cuando el Senado de la República aprobó la Convención Interamericana para

Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [...] que obliga a los Estados partes a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilación, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia”. En agosto del mismo año se envió una recomendación al Congreso para que en el pleno se sometiera a segunda lectura, discutiera y en su caso aprobaran los dictámenes en la parte complementaria de la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco. Sin embargo, el Congreso no respondía.

Además de la intención de acelerar la respuesta del legislativo dada la recomendación de la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, las precampañas y el clima electoral fueron otra oportunidad para ejercer nuevas formas de presión. El grupo aprovechó lo que el contexto político le puso a su alcance e inició en febrero la campaña “¿Quieren nuestro voto? primero cumplan”. Los diputados habían prometido trabajar en torno a la violencia contra la mujer, tenían en sus manos la oportunidad de demostrarlo, llevaban año y medio dándole vueltas sin resolver y volvían a prometer lo mismo. El apremio en este sentido fue muy fuerte, pues los legisladores estaban quemando la bandera de apoyo a esta causa de las mujeres, que ahora incluía al resto de los miembros en la familia. No les convenía que esto se evidenciara y que el pueblo les cobrara una factura política.

En otro sentido, se recurrió a los instrumentos internacionales como estrategia de apoyo en los medios para hacer presión mencionando que México había firmado ciertas convenciones. Sin embargo, Juan Manuel Ramírez no recuerda que en el contexto de la campaña total las convenciones hayan sido un argumento fuerte y sistemático (e.e.). Como haya sido, llama la atención que no formara parte de la estrategia inicial, sino que fuera un recurso alternativo como otros cuando el proceso se trabara.

Ángeles González (e.e.) indica que se hizo mención de las convenciones en algunas sesiones y reuniones, así como en foros para hacer presión social. La Comisión de Equidad y Género hizo una revisión a cada uno de los artículos que pedían reformar, lo que constituyó una discusión en mesas de diálogo. González reconoce la ausencia de documentos históricos y jurídicos sobre los delitos que se tenían tipificados en los Códigos Civil y Penal que justificaran la legislación que el

Colectivo proponía, por lo cual, pidieron a las Comisiones que ellos mismos empezaran a solicitar información a otras instancias (como el DIF o la Procuraduría de Justicia) para documentar sobre lo que estaba pasando con la gente, y hacia dónde iba la estructura social en materia de procuración y aplicación de la justicia.

Ante ello, la obtención de información sobre la violencia sexual por parte de las Comisiones fue de lo poco que se consiguió. Uno de los temas que no accedieron a reformar fue la violencia como motivo de divorcio. Tras varios meses de solicitar información, de revisar expedientes psicológicos y demás, los legisladores de algunas Comisiones comprobaron que en la mayoría de los casos era un familiar quien ejercía violencia sexual, lo que significaba que un tipo de violencia intrafamiliar marcaba un delito, por ello accedieron “no de buena gana” asegura Ángeles González (e.e.), a dejar la modificación de violación como un agravante si era un familiar y ya no como un atenuante. La justificación pública de los diputados fue que “una bola de feministas quería destruir las familias”, cuando la discusión de fondo giraba en torno a ir apuntalando a reconocer la violencia como tal. De esta manera Voces Unidas logró que “también el Congreso pusiera de su parte para la revisión de la ley”.

Si bien la fase de las concesiones tácticas puede manifestar una respuesta parcial por parte de las autoridades, tal como lo señalan Risse y Ropp (2001:246), el efecto más importante es que la movilización del grupo de oposición se fortalece. Los autores señalan que las ONG internas se enlazan con las redes transnacionales de defensa. En Jalisco, Voces Unidas no estableció un vínculo con el exterior en ese momento, pero sí reforzó sus acciones para lograr más de lo que hasta entonces había obtenido.

En el *neo-modelo*, el resultado de cambios en el régimen es la transición a la cuarta fase, entretanto las normas internacionales de derechos humanos van ganando un estatus preceptivo en el Estado clave. La validez de las normas deja de ser refutada y los gobiernos empiezan a institucionalizarlas.

CAPÍTULO V

INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTABILIDAD DE LAS NORMAS

Que las reformas institucionales
puedan modificar el comportamiento
es una hipótesis, no un axioma.

ROBERT D. PUTMAN (1994)

Con la aprobación de la ley en 2000 inició la cuarta fase del *modelo espiral*, la del estatus normativo, misma que supone la institucionalización de las normas internacionales en leyes internas, así como el reconocimiento de su validez por parte del gobierno. Aparentemente en el caso de Jalisco se llegó a dicha meta, pues de alguna manera el discurso internacional se vio reflejado en esta localidad del país y la consolidación de las reformas legislativas se podría traducir en el reconocimiento gubernamental de éstas. Pero más allá, se advierten sesgos en cada dimensión. Basta con revisar los artículos de las dos convenciones internacionales que “obligan” al Estado mexicano a cumplir con ciertos requisitos en materia de violencia hacia las mujeres y confrontarlo con lo que finalmente aprobó la Cámara de diputados para evidenciar la carencia de contenido.

Por otra parte, resulta insuficiente la existencia de una ley si no hay calidad en su aplicación, en los servicios que brindan atención para la violencia intrafamiliar y en la capacitación a funcionarios, situaciones en que se queda corta la descripción del *modelo espiral*. Esta cuarta etapa también contempla una conducta de comunicación entre el gobierno y sus críticos, la cual se esperaría favorable, no de continua tensión como fue en Jalisco. Asimismo, en esta parte del modelo se presume un discurso gubernamental de aceptación de las normas, mas no profundiza, como sí lo hace el *neo-modelo*, en la relación de éste con la práctica en los hechos reales. Las entrevistas realizadas para esta investigación muestran un panorama de la brecha entre discurso y práctica en el estado jalisciense.

Finalmente, cuando se ha alcanzado una conducta estable de las normas se puede decir que se ha llegado a la quinta y última fase del *modelo espiral*. Por consiguiente, el modelo recomienda que los grupos de defensa mantengan la presión para asegurar la aplicación de la ley. En el caso de la aprobación de reformas en materia de violencia intrafamiliar en Jalisco, cuando el Congreso dio luz verde a las últimas reformas finalizando el año 2000, Voces Unidas, el grupo impulsor de la iniciativa, se desarticuló. Tomando esto en cuenta, sería importante indagar sobre el empleo de las normas entonces incluidas en los códigos legales y sobre la atención a la violencia desde otras esferas; y por otra parte, sobre la actuación de grupos o individuos que continuaron presionando al gobierno para lograr un verdadero

cambio. Es difícil suponer que con una ley el cumplimiento de las normas será una práctica habitual entre gobierno y sociedad, mas es ésta la meta que motiva las acciones que se realizan en el camino que, sin duda, son de suma importancia. Un reto del *neo-modelo* es la internalización de normas sin necesidad de presión por parte de la sociedad civil, sin embargo, haciendo caso a factores que aquí se han revisado es posible notar el enfrentamiento de intereses y de poder que enmarcan un proceso como el que aquí se estudia.

La iniciativa popular que ocupa el análisis de esta investigación significó un proceso nutrido de experiencias, algunas favorables y otras que, si bien en el momento fueron problemáticas, a mediano o largo plazo pueden ser tomadas en cuenta para no repetir los mismos errores y para considerar aspectos que se ignoraron en el transcurso mismo. De esta forma, estamos hablando de un movimiento que involucró a actores de todo tipo, para quienes hubo tanto aciertos como metas sin cumplir, y quizá lo que fue un logro para unos fue una merma para otros. En términos generales, en quienes más tuvo repercusión este ejercicio político fue en los ciudadanos, en los diputados y en la estructura política institucional. Habría que evaluar el impacto que tuvo en las mujeres receptoras de violencia. Pero lo importante es considerarlo no un camino concluido, sino en curso para seguir produciendo logros, tal como ocurrió en 2003 cuando se aprovechó el trabajo realizado desde la década anterior para consolidar una Ley Integral contra la Violencia Intrafamiliar.

Durante las fases de estatus normativo y de comportamiento consistente con las reglas, una lógica diferente suple la conducta estratégica de los actores según el proceso de socialización de normas del *modelo espiral*. Por una parte, la acción se advierte *racionalmente comunicativa, persuasiva y con argumentación*; y por otra, supone la *institucionalización y habitualización de las normas*. El *neo-modelo* sigue estas conductas cuestionando la congruencia entre el discurso y los hechos reales.

5.1 Un reflejo local de las convenciones internacionales

Las medidas en torno a la violencia hacia las mujeres expuestas en las convenciones internacionales y adoptadas en la localidad jalisciense en reformas sobre la violencia intrafamiliar, condensadas en este trabajo en cuatro grandes dimensiones, son muestra del resultado de los procesos de socialización, de acuerdo con el *neo-modelo*, entre la comunidad internacional y el Estado mexicano; y entre las acciones de la sociedad civil organizada en Jalisco y la respuesta del gobierno.

Es posible realizar un recuento de los artículos aprobados por el Congreso de Jalisco en relación con los que las convenciones internacionales exigen. Resulta complicado hacer un balance de la calidad de éstos, mas es posible advertir que su contenido lacónico en ocasiones se aleja del sentido de las normas internacionales (*véase anexo 4*).

La CEDAW, su recomendación 19 y la Convención Belém do Pará, exhortan la adopción de *medidas legislativas, sanciones y acciones contra la violencia* hacia las mujeres y contra cualquier acto de discriminación, incluyendo lo acontecido en el matrimonio y las relaciones familiares, para garantizar igualdad entre mujeres y hombres. El proyecto de Voces Unidas reconocía la importancia de tales medidas, incluso sugirió la creación de un Instituto para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, al cual correspondería la aplicación de la ley. El documento que surgió del Congreso aceptó la atención a la violencia intrafamiliar pero no concedió remitir a las autoridades cualquier caso que afectara los derechos de los integrantes de la familia. Por otra parte, el propuesto Instituto autónomo quedó como un Consejo subordinado administrativa y financieramente al organismo estatal.

En cuanto a *sanciones por violencia intrafamiliar, violación u hostigamiento sexual*, los instrumentos internacionales dictan el establecimiento de leyes que protejan a las mujeres de tales actos. La iniciativa popular incluía medidas para garantizar la seguridad de los integrantes de la familia en caso de violencia. Por su parte, el Congreso dispuso eliminar o modificar partes sustanciales y reducir las penas establecidas. La violación de un familiar a otro quedó reconocida en un número

menor de personas con lazos de parentesco que los que la iniciativa popular planteaba, y se especificó que la violencia debía ser “reiterada” para merecer sanción. El grupo de la sociedad civil proponía un castigo a quien tuviera cópula con “mujer púber menor de dieciocho años”, en tanto que la reforma aprobada lo limitó a “mayor de doce y menor de dieciocho” y añadió que fuera “casta y honesta”. Esto no es sino reflejo de una ideología basada en estereotipos de género que responsabiliza a las mujeres de ser agredidas.

Las recomendaciones internacionales para brindar *servicios y asistencia a las víctimas* establecen que éstos integren procedimientos legales, medidas de protección, programas de rehabilitación y acceso efectivo a ello para las mujeres y demás miembros de la familia. En este punto Voces Unidas formuló una serie de atribuciones para distintas dependencias del gobierno, de las cuales, alrededor de un tercio se aprobaron. Apresurando el interés de contrastar los documentos de las convenciones con su aplicación en las vidas cotidianas, lo preocupante no sería si los servicios están estipulados en la ley, sino la veracidad del “acceso efectivo” a quienes los soliciten.

El último apartado refiere a la *capacitación, educación e información*, lo cual está dirigido a que funcionarios públicos apliquen las convenciones y se abstengan de prácticas que violenten a las mujeres. Por otra parte, se recomienda modificar patrones de conducta con miras a eliminar prejuicios, costumbres y estereotipos basados en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos que exacerben la violencia contra la mujer. Asimismo, los instrumentos internacionales fomentan la investigación y la recopilación de datos sobre las causas y efectos de la violencia, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para responder a ella. La iniciativa popular retomó estas consideraciones para proponer la elaboración de material de capacitación para los servidores públicos, así como de campañas para sensibilizar sobre el tema; en el documento final los legisladores fijaron facultades para hacerlo en distintas dependencias. En cuanto al fomento de investigación y análisis sobre violencia intrafamiliar, el Congreso coincidió con la iniciativa popular, sin especificar que el propósito sea evaluar las medidas de atención.

La nueva legislación en materia de violencia intrafamiliar en Jalisco impulsó una institucionalización de las normas a través del Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, a inicios del 2000; y dos años más tarde, del Instituto Jalisciense de la Mujer y de las Unidades de Atención en distintos municipios.

El CEPAVI significó un cambio en la estructura político-administrativa para la creación de instancias de atención a la violencia intrafamiliar. Desde entonces se cuenta con un modelo de atención y con campañas, foros y unidades de atención con una dirección institucional. Asimismo, se pretendió con este Consejo un fortalecimiento de acciones y una coordinación entre las distintas instancias que atienden el fenómeno de la violencia intrafamiliar. Lourdes de la Hidalga (e.e.), secretaria técnica del CEPAVI, considera un parámetro fundamental el que se hayan sentado las bases para el diseño de políticas públicas. De la misma forma, el trabajo en Jalisco se ha sumado al de otros estados o ha partido de lo que en ellos se ha hecho, también se ha recurrido a gente experta o a ejemplos de instancias como el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) en el Distrito Federal, el cual se visitó para después fundar el de Jalisco.

Teresa Zúñiga (e.e.) comenta que lo que antes sólo hacían redes de organizaciones o terapeutas, es decir, atender un problema que se ventiló, ahora también lo hacen instituciones gubernamentales, aunque necesitan tiempo y especialización, porque en general a las personas les falta capacitación. Zúñiga, integrante del IMDEC, añade que este Instituto entró en marzo de 2004 al CEPAVI, sumándose a la corresponsabilidad, con la intención de observar, aportar y dar seguimiento desde dentro de la junta de gobierno (e.e.).

Cumplido el objetivo de la institucionalización de las normas, es preciso cuestionarse si es suficiente para lograr un cambio real en la vida de los y las jaliscienses, en sus relaciones personales y en su vínculo con el gobierno para satisfacer sus demandas.

5.2 La realidad social de Jalisco: ¿cambió?

Asegurar que la realidad social de Jalisco ha cambiado sería muy arriesgado, pero sí es posible dar cuenta de ciertos cambios favorables, así como de otros que han quedado sólo en buenas intenciones o en elocuentes palabras.

Las personas entrevistadas coinciden en que se avanzó en términos de posicionar el tema de la violencia intrafamiliar en el debate público. En un primer momento se reconoció que se trataba de un problema que así como afectaba a la sociedad en su conjunto, correspondía a todos apoyar su erradicación, pues no era un asunto para atender en lo privado ya que la violencia traspasa esas paredes. Sería relevante analizar hasta dónde esto se ha traducido en verdaderos cambios y actitudes. Para Andrea Medina (e.e.): “son procesos que requieren mucha constancia, que son muy profundos en lo individual y en lo social y que tienen que mantenerse”.

5.2.1 Lo que se consiguió...

Es posible destacar logros y avances en materia legislativa e institucional *per se*, pero también en otras dimensiones, como en la participación ciudadana, en la relación de la sociedad civil con cierta parte de la estructura gubernamental, en el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como problema público y en la respuesta de los ciudadanos ante este tema.

La campaña pretendía sensibilizar a la sociedad jalisciense e implícitamente logró incidir en la cultura de la participación social en dos tipos de actores: los que dirigieron de alguna manera el proceso, como las organizaciones integrantes de Voces Unidas, los medios de comunicación y la Iglesia católica; y los 40 872 receptores de la estrategia que respondieron firmando la iniciativa, 39% de los cuales fueron hombres y 61% mujeres, principalmente entre 18 y 35 años de edad (Aguilar y Alatorre, 2000:169), lo que demuestra un interés por abordar temas sociales relevantes. Es de destacar que Voces Unidas se valió de recursos propios y que esta movilización social en los talleres, los foros y en la misma recolección de firmas, estuvo al margen del gobierno y fue independiente de los partidos políticos (Chávez,

2003:155). Asimismo, este grupo logró asumirse como un actor capaz de proceder como interlocutor entre la sociedad en conjunto y el gobierno.

Quienes formaron parte de la intervención en el espacio político tuvieron la oportunidad de ampliar su conocimiento acerca del poder legislativo, de las leyes en sí y de las funciones de la representación popular, dada la desinformación ciudadana sobre este tipo de procesos. Así, se adentraron en el procedimiento para aprobar leyes, en las formas de operación y de dar respuestas de los diputados, en sus obligaciones ante una iniciativa popular, en los plazos para su lectura y en el funcionamiento de las Comisiones. Teresa Zúñiga comenta: “aprendimos que la aprobación de una ley está sujeta a muchas cosas fuera del alcance ciudadano, a la conformación política del Congreso, a la sensibilidad de los legisladores, a su percepción sobre el sentir social, al momento político” (Alonso y Rello, 2003, *Público*). Por otra parte, les fue posible detectar las limitantes de la utilización de la democracia directa en relación con el tratamiento que recibe en el Congreso.

De igual forma, para los miembros del Colectivo fue posible una interlocución activa y protagónica en los medios de comunicación, y aprovecharon espacios como desplegados y conferencias de prensa. Su participación mediática se vio favorecida por una relación directa con reporteros y jefes de redacción y tuvo un sustento informativo con datos estadísticos de casos de violencia, con acuerdos internacionales sobre derechos de las mujeres y contra la violencia intrafamiliar suscritos por México (Aguilar y Alatorre, 2000:174).

En cuanto a cambios en la relación de la sociedad civil con el gobierno hubo ganancias como el ejercicio de un mecanismo de democracia directa, es decir, la puesta en práctica de la iniciativa popular con base en el derecho reconocido en la Ley de Participación Ciudadana. Así, la sociedad exigió a los diputados que recibieran, discutieran y dictaminaran sus propuestas. Esta manera de ejercer presión social en el Congreso, colocándolo de cara a la ciudadanía y poniendo a prueba su capacidad legislativa, dio un mayor valor a la legalidad, un déficit histórico en Jalisco y en México (Ramírez Sáiz, 2002:111).

Para Marta Torres (2002:233), cierto es que la realidad social no se cambia dictaminando leyes, que no basta que éstas establezcan derechos para que se respeten

y se garanticen, ni que el Estado adquiriera responsabilidades internacionales para cumplirlas forzosamente. Sin embargo, justamente el terreno de las reformas y adecuaciones legislativas ha sido propio para la interacción de las demandas de actores sociales con el Estado. La autora hace alusión al feminismo como nuevo actor social reconocido. Si bien Voces Unidas no se presentó como grupo feminista, la intención de sus causas de un sector de éste sí lo fue.

Por primera vez en el país, como comenta Ramírez Sáiz (2002:111), con acciones propositivas los ciudadanos hicieron posible un cambio en la cultura política, ganaron un espacio para la práctica democrática y de intervención en políticas públicas del estado y lograron la aprobación de una ley que no provenía del gobierno, es decir, de ninguno de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. De manera incipiente, en mayor medida los promotores de la iniciativa, pero también los ciudadanos que la firmaron, se colocaron en el perfil de ciudadanos autónomos y corresponsables del estado.

En una iniciativa popular, el Colectivo ciudadano posicionó en el Congreso y en la opinión pública un tema tabú, aportó sus puntos de vista en las discusiones en las Comisiones del legislativo, ofreció propuestas viables para avanzar en la solución de la violencia intrafamiliar, abordó un tema con perspectiva de género, difundió la Ley de Participación Ciudadana y de la forma de operar la Iniciativa popular en particular, e hizo visible la capacidad de organización de grupos civiles con instituciones académicas.

Para los diputados igualmente significó una sacudida en su dinámica ante los ciudadanos, pero en diferente medida para cada uno, pues no formaron un bloque homogéneo. Algunos de ellos se interesaron en la corresponsabilidad con los ciudadanos para lograr una nueva ley. Pero la gran parte del quórum legislativo prefirió mantener el arraigado distanciamiento con la sociedad, y tomó la intervención ciudadana con recelo, más como una intromisión que como una participación autónoma pero complementaria (Ramírez Sáiz, 2002:112).

También en las vidas particulares hubo consecuencias, pues la campaña logró sensibilizar a muchas familias sobre la necesidad de atender la violencia desde su origen. Los talleres y eventos públicos fueron para los asistentes un espacio de

introspección de la cultura personal y social y de reconocimiento como parte y solución del problema (Ponce, Bautista y Cárabes, 2000:68; Aguilar y Alatorre, 2000:169). Por consiguiente, aunque finalmente la propuesta original se modificó sustancialmente, el aprendizaje social favoreció a la asimilación de normas y a la apropiación de un discurso de derechos humanos, sin profundizar en el grado en que esto sucedió. Las denuncias aumentaron, lo cual puede obedecer a que fue mayor la claridad, la confianza y la decisión de manifestar y hacer demandas por las violaciones al derecho (Juan Manuel Ramírez, Felipe Alatorre y Ángeles González e.e.). Incluso, abogados y abogadas que no daban importancia a los derechos de las mujeres, ahora trabajan en el tema (Andrea Medina e.e.).

La directora del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara, María Elena Cruz (e.e.), opina que ha habido un despertar ciudadano respecto al tema, que ahora se habla del problema, que se sabe que existe una ley y que la gente acude a las instancias prestadoras de servicios. A pesar de que otros actores discrepan de ello, como se verá más adelante, María Elena Cruz agrega que aun así, el tema debe tratarse de manera más concreta dependiendo de las circunstancias que se presenten en el estado de Jalisco.

Si bien hubo inconformidad con los logros legislativos de parte de integrantes de Voces Unidas y de la sociedad en sí, pues éstos fueron muy inferiores a los esperados, fueron el fruto de un esfuerzo común y sentaron un precedente inexistente para acciones posteriores a una problemática antes considerada de orden privado. Los avances jurídicos se pueden traducir en que ahora es obligación del DIF atender el problema, en la inserción de artículos y conceptos, y en el cambio de ciertas sanciones. Es decir, se adicionó al Código Penal un nuevo artículo referente al acoso sexual y otro que incluye la violencia intrafamiliar como una modalidad de delito; se incluyeron en la legislación términos como la democracia en la familia y una educación basada en el respeto a los derechos de niños y niñas; y se elevaron las sanciones a algunos delitos de violencia específicos cometidos por familiares. Tales logros pueden ser plataformas para impulsar nuevas reformas (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003:207).

Ahora bien, así como a nivel nacional cada estado ha tenido su proceso y sus particularidades, del mismo modo a nivel estatal cada municipio ha respondido de manera desigual. Dado que la campaña de Voces Unidas se concentró en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), donde habita la mayoría de la población de Jalisco,³³ se podría pensar que aquí se inauguraría el surgimiento de las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI), puestas en operación por el DIF a través del CEPAVI, mas no sucedió así. La creación de las UAVI está dictada en el artículo 206 del Código de Asistencia Social reformado en 1999, éstas tienen el propósito de resolver los conflictos que en el interior de los hogares generan conductas agresivas, ofreciendo asesoría legal, atención psicológica y de trabajo social. Fue en Tepatitlán donde en 2002 se fundó la primera Unidad de Atención, lo cual respondió a que las autoridades de ese tiempo fueron muy sensibles a la problemática y decidieron apoyar el proyecto, incluso económicamente. Por su parte, la presidenta del DIF Tepatitlán pidió al entonces gobernador del estado, Francisco Ramírez Acuña, su colaboración para la construcción de un albergue para las víctimas y completar así la meta en atención a la violencia intrafamiliar (Valle, 2002, *Mural*).

Desde una mirada en retrospectiva, de lo que se sabía y se atendía de la violencia intrafamiliar en 1998, casi diez años después hay un avance considerable en el que indiscutiblemente han influido procesos nacionales e internacionales, como campañas nacionales sobre el tema que redundan en debates locales. Así, lo expuesto en párrafos anteriores debe reconocerse, sin embargo, desde una perspectiva crítica: cada avance conlleva ausencias, vacíos y errores que no deben ignorarse. El propósito de esta investigación no es ahondar en ellos pero, en la medida en que salieron a la luz en el transcurso del análisis y de las entrevistas realizadas, será conveniente mencionarlos.

³³ Jalisco cuenta con 6 652 232 habitantes, de los cuales 4 240 320 pertenecen a la Zona Metropolitana de Guadalajara (según datos del INEGI en 2005).

5.2.2 Lo que se quedó en el tintero...

Siguiendo el esquema del *modelo espiral*, se puede decir que la última fase, en la cual el cumplimiento de las normas debe ser una práctica habitual de los actores reforzada por la ley, no se ha alcanzado con éxito. Experiencias como la del IMDEC en años posteriores lo demuestran, pues estuvo recibiendo llamadas de gente que quería saber a dónde acudir en caso de violencia y no había a dónde canalizarla.

En cuestión legislativa, no se logró reflejar sino sólo parte del discurso que planteó Voces Unidas. No se modificaron los artículos considerados por los promotores de la iniciativa como sexistas, discriminatorios y violentos. No se reconocieron los distintos tipos de familias, no se definió la violencia intrafamiliar en materia civil ni se consideraron sus efectos, no se establecieron los actos violentos como causal de divorcio. Tampoco se reconoció la violencia como delito en materia penal, no se modificó el estupro, ni se consideró la violación entre cónyuges ni concubinos (Villa, 2005:164). El hecho de que ésta no tuviera la categoría de delito significaba en términos legales que cualquier agresión en el seno de la familia podría ser atendida, procesada y sancionada como cualquier delito, pero con agravantes.

En términos estrictos, fueron 9 de 33 reformas, adiciones o derogaciones al Código Penal que propuso Voces Unidas, y 11 de 23 al civil las que fueron aprobadas por las Comisiones encargadas en la Cámara de Diputados de Jalisco. Y como se señaló antes, en cuanto a contenido hubo una gran deficiencia.

En el Código de Procedimientos Penales la exhortación del Colectivo giraba en torno a aumentar las causas para considerar como delitos graves en el artículo 342: la corrupción de menores, el lenocinio, el robo de infante, el tráfico de menores y la instigación y ayuda al suicidio; y a incorporar otros como la explotación de personas y la calumnia. Ante ello, la Comisión de Justicia rechazó la propuesta "en virtud de que dichas reformas no aportan elementos de carácter político criminal que las justifique, toda vez que el hecho de elevar a categoría de *delito grave* los tipos señalados, en los términos del artículo invocado, no reportaría mayor efectividad en la previsión de las conductas ya de suyo sancionables" (artículo tercero del decreto 18504 del Congreso del Estado de Jalisco, 23 agosto 2000).

La “Ley de Prevención y Asistencia a la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco”, escapó de la lista de los logros en el periodo en que el Colectivo estuvo conformado como tal, es decir, hasta diciembre de 2000. Tres años después, en diciembre de 2003, correspondió a la siguiente legislatura la aprobación de la mencionada Ley (quedando con 48 artículos).

Teresa Zúñiga (e.e.) sugiere una revisión de las debilidades de la legislación, de su aplicación y de la impartición de justicia, y un aspecto muy importante, la detección de cómo aplican la ley los responsables y desde qué óptica, pues la doble victimización de las mujeres que solicitan ayuda es una realidad (*véase anexo 5*). En este sentido, para Juan Carlos Ramírez (e.e.) la ley por sí misma no garantiza nada sin operadores como vía para llevarla a cabo y opina que esto se ha hecho de manera muy errática, además de que impera la desinformación, “hay un gran desconocimiento del CEPAVI, de la Ley, de cuáles son las instituciones que están por ley responsabilizadas de brindar los servicios [...] lo que debería ser operado por el Consejo como tal y no por miembros de éste de manera aislada”. En las pláticas que se llevaron a cabo entre Voces Unidas y los diputados, éstos se comprometieron a aportar cierta cantidad de dinero para publicar la ley y difundirla, y a aprovechar los medios de comunicación y los espacios que tienen los partidos políticos para darla a conocer a la población. Esto no sucedió (Manuel García e.e.).

Como se ha dicho, aunque el CEPAVI tiene autonomía técnica, el DIF tiene control administrativo y financiero sobre él, lo cual puede contravenir a algunos objetivos para la eliminación de la violencia. Teresa Zúñiga (*Foro al Tanto*, 2005) comenta que “el CEPAVI no es suficiente, necesitamos un instituto con autonomía que tenga realmente el poder para actuar y las manos libres para atender un problema de esta magnitud”.

Un ejemplo de las ataduras que lo anterior supone es que lo que fue inicialmente un Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar, inclusive con parte del presupuesto asignado por el CEPAVI, tuvo una existencia de tres meses antes de ser entregado a personas que formaban parte de otros programas y convertirse así en el Centro de Atención a la Familia (CAF), “destinaron empleados y empleadas que ya no tenían qué hacer en el DIF y que fueron ubicadas ahí, que [la mayoría] no

estaba especializada” (Teresa Zúñiga, e.e.). Tales decisiones fueron tomadas por el DIF.

Felipe Alatorre (e.e.) niega que el CEPAVI responda con integridad a las necesidades de la población y distingue dos momentos del Consejo: el del 2000 y el de tres años después, cuando cambió la presidencia del mismo. En este transcurso se intentó convencer sin mucho éxito a otras estructuras para que participaran en sus programas. Felipe Alatorre menciona que la Secretaría de Educación Pública y la de Salubridad argumentaron no tener tiempo y presupuesto. En 2003, cuando se aprobó la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, el CEPAVI pasó a depender de la Secretaría de Desarrollo Humano, aunque administrativamente siguió anclado al DIF. Sin embargo, esto no provocó un cambio significativo, “el equipo técnico sigue con muchas limitaciones, las campañas salen muy a corto plazo, hay señales contradictorias, no hay refugio todavía, estamos esperando” (Felipe Alatorre e.e.).

Por otra parte, otro reto ha sido la coordinación de las instituciones que conforman al CEPAVI, “las acciones que emprende el Instituto Jalisciense de las Mujeres a veces son de manera descoordinada con el CEPAVI o lo que hacen las distintas instituciones” (Juan Carlos Ramírez e.e.).

Teresa Zúñiga (e.e.) identifica como trabajo por realizar: la profesionalización, la especialización y una visión integral en los servicios de atención. Menciona la ausencia de una sinergia institucional que observe causas y posibles consecuencias. Los problemas que se enfrentan en Jalisco para combatir, atender, prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, son semejantes a los del resto de la República: escasez de recursos para la implementación de programas y proyectos, insuficiencia de espacios de atención especializados, resistencia de servidores públicos a la sensibilización en género y a la problemática de la violencia, una cultura incipiente de denuncia, falta de información desagregada por edad y sexo, y una heterogeneidad en el marco jurídico de las leyes estatales para tipificar la violencia intrafamiliar como delito punible, lo cual obstaculiza la aplicación de la Norma Oficial (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003:79).

Felipe Alatorre (e.e.) destaca la complejidad para que el gobierno jalisciense impulse políticas públicas consistentes en torno a la violencia intrafamiliar, para que

entiendan la trascendencia del problema y para que destinen recursos para ello, “nos tocó vivirlo [también a Juan Carlos Ramírez] porque fui consejero del CEPAVI [...] lo puedo decir con conocimiento de causa”.

María Elena Cruz (e.e.) coincide con que los recursos destinados deben tener una mejor aplicación y que cada instancia debe realizar lo que le corresponde con calidad. Lourdes de la Hidalga (e.e.) considera necesario sumar las modificaciones legislativas de atención a la violencia intrafamiliar a un ejercicio de conciencia en las personas que realizan políticas públicas y en la sociedad civil organizada, del compromiso que tiene México para atender las recomendaciones de las convenciones internacionales.

Desde una mirada distinta, Felipe Alatorre (e.e.) comenta la falta de medios para llevar a cabo políticas. Recuerda el tiempo que transcurrió para lograr que hubiera una Unidad de Atención en la ZMG, en 2004, cuando el CEPAVI existía desde 2000. Ataño esta lentitud a la falta de voluntad política. En el mismo sentido, Andrea Medina (e.e.) se lamenta de que habiéndose dado un cambio importante como resultado de la movilización de Voces Unidas, después haya llegado “un gobernador sumamente conservador y que tuvo toda una política para limitar y boicotear el trabajo que se hizo sobre el tema”. Aun así, la voluntad social no cedió y presionó hasta conseguir nuevas reformas en 2003, las cuales fueron presentadas sobre todo por diputadas, es decir, ante el Congreso, el origen no fue directamente ciudadano, aunque la iniciativa popular fue su antecedente inmediato. La Comisión de Equidad y Género sometió la iniciativa a consideración de la Asamblea en junio de 2003 y seis meses después fue aprobada.

5.2.3 El discurso del gobierno está presente, ¿y la práctica?

La cuarta fase del *modelo espiral* contempla que los actores involucrados se apropian del discurso defensor de los derechos de las mujeres. Revisando el compromiso de los distintos participantes es posible identificar matices en este aspecto. Indudablemente, los integrantes de Voces Unidas defendieron tal discurso y en ocasiones lo expusieron en los medios de comunicación para difundirlo en la

sociedad. No hubo un estudio del impacto de las campañas del Colectivo; sin embargo, el apoyo demostrado con las firmas es un indicador de que el discurso contra la violencia intrafamiliar en concreto pudo haber sido apropiado por una cantidad mayor de ciudadanos a la que había antes de la movilización de Voces Unidas. Así pues, si de parte de los actores que apoyaron la iniciativa puede quedar clara tal recepción, no sucedió lo mismo con la fracción conservadora de esta historia. No es necesario repetir la postura de legisladores y miembros de la Iglesia católica al respecto, lo que sí es preciso señalar es que el modelo arriba referido no considera que este discurso puede utilizarse con fines estratégicos aun en esta etapa.

Aunque aquí se sondeará lo que sucedió en vísperas del año 2001, cabe hacer mención de un ejemplo que muestra cómo un diputado se apropió del discurso para presentar su propia iniciativa de ley. Fue el caso de Porfirio Cortés, quien el 30 de junio de 1999 propuso reformas y adiciones al Código Civil y al “Título Cuarto”, para reconocer el derecho de los miembros de la familia a que se respete su integridad y la obligación de evitar conductas que generen violencia intrafamiliar. Esta acción no tenía otra intención que la de desechar la iniciativa popular, argumentando que ya se había dictaminado en materia administrativa y que no era necesario que se hiciera en la civil y en la penal. Por tanto, el legislador consideró que sus propuestas serían suficientes para responder a la demanda ciudadana.

En palabras de Andrea Medina (e.e.) este comportamiento también responde a la negación de aceptar la participación ciudadana. En las primeras reuniones de la abogada con Cortés, ella recibió comentarios del diputado como “si quiere la ley administrativa, pero déjenos presentar lo civil y lo penal, es nuestro trabajo”. Tanto el PRI, como el PRD y el PAN presentaron iniciativas con los temas de la iniciativa popular y en su mayoría pusieron trabas al trabajo del Colectivo, lo que demuestra un afán por satisfacer intereses particulares y de partidos por encima del discurso de defensa de una vida libre de violencia.

Lourdes de la Hidalga (e.e.) manifiesta una visión optimista en cuanto al cambio de ideologías y al despertar de conciencias. Opina que independientemente del discurso gubernamental, los pasos dados hacia delante en el tratamiento de la violencia intrafamiliar no se pueden detener, que se ha pasado de una fase de “esto

no está ocurriendo” a “sí está ocurriendo y tenemos que entrarle”. La violencia intrafamiliar ya es identificada como un problema de salud pública que compromete a instituciones a asignar presupuesto, capacitación y a exigir la especialización en la materia.

Aun cuando el discurso institucional acepta que hay un problema social, ante la realidad que viven las personas receptoras de violencia, hay una distancia con la calidad en la atención y en la prevención, para lo que se han realizado pocas acciones (Teresa Zúñiga e.e.). En tal caso, es posible reconocer esfuerzos aislados, de personas que se han ocupado del problema, mas no de manera clara asumido por las instituciones. “Personalmente hicimos mucho pero no se mueven, son unos elefantes para moverlos [a las instituciones], es terrible” (Felipe Alatorre e.e.).

Manuel García (e.e.) comenta que los gobernantes salen “rasgándose las vestiduras por hechos violentos muy llamativos que salen a la luz” y entonces manifiestan la necesidad de reformar las leyes, pero pasando unos días el asunto vuelve a olvidarse. Modificar las leyes existentes será posible en la medida en que éstas se apliquen y se identifiquen sus vacíos o complicaciones o si se descubren como herramientas obsoletas.

En el afán de seguir dando pasos hacia adelante y considerando que la legislación sobre violencia intrafamiliar asume la intención de establecer un instrumento jurídico que proteja a las mujeres, con respaldo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en materia federal), publicada en febrero de 2007, María Elena Cruz considera oportuno que los estados se aboquen a armonizar los códigos penales y civiles y a buscar la generación de una ley específica que trate la violencia de género (e.e.).

A ciertos programas contra la violencia intrafamiliar les falta trabajo y coordinación. Es el caso de la “línea mujer”, la cual atiende a mujeres escuchándolas, orientándolas y canalizándolas, pero finalmente se enfrentan a la insensibilidad o ignorancia sobre el tema en los ministerios públicos o en las agencias especializadas (Teresa Zúñiga e.e.). “Las políticas han sido muy tibias, no hay medios” (Felipe Alatorre e.e.).

Asimismo, Felipe Alatorre y Teresa Zúñiga (e.e.), al haber sido parte del CEPAVI, consideran que el discurso en torno a la fortaleza de la familia dista de acciones concretas, hacen referencia a ausencias en la creación de refugios, en los centros de atención y en las campañas parciales donde no se incluye un número telefónico. También se muestran inconformes con la atención que se le ha dado al asunto de la violencia desde la educación, pues en los programas de la Secretaría de Educación para infantes no está incluido el tema. Con la misma renuencia, “la Secretaría de Educación nunca analizó un proyecto que elaboramos para que los centros de salud fueran espacios para la detección y canalización”.

Tal como sugiere Esperanza Tuñón (1997:23), es necesaria la consolidación de un discurso y prácticas políticas donde mujeres y hombres se beneficien en relaciones simétricas y donde la perspectiva humana pueda incorporar las diferencias sin opacarlas y sin que mediante éstas se reproduzcan estrategias de poder.

5.3 Cesa Voces Unidas, continúa el proceso

En vísperas de desaparecer, el colectivo Voces Unidas realizó una evaluación interna sobre las experiencias de su incidencia ciudadana en el espacio público y político. Los participantes reconstruyeron las diferentes etapas y ámbitos del proceso para llegar a reflexiones comunes (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2000:216-224). De la esfera *personal* rescataron un impacto positivo en su vida y en relación con sus propias percepciones del poder en la familia, de las conductas culturales y de cambios en su propia subjetividad y vida cotidiana. También asumieron retos profesionales al tener que traducir demandas sociales a técnica jurídica y al formular conceptos para seguir avanzando frente a la oposición conservadora. En el ámbito *grupal*, el Colectivo fue el actor fundamental, el motor de la propuesta que con un respaldo de trabajo en la materia, impulsó a otros grupos a que se articularan al movimiento. En la medida en que sus integrantes lograron una complementariedad y confianza mutua, adquirieron una gran fuerza.

En el espacio *institucional* Voces Unidas dejó huellas que debían continuarse en los cambios en la currícula universitaria, nuevas líneas de investigación,

programas de estudio para adaptarlos a problemas sociales y en la inclusión de la perspectiva de género en las agendas institucionales. Y en lo *político*, una de las mayores ganancias del Colectivo fue obligar un debate público y posicionar el tema de la violencia intrafamiliar como un asunto privado que se cruza con lo público y que resignifica conceptos como la familia y las relaciones de género. El otro gran logro fue la práctica de un instrumento de la democracia directa, antes ausente en la vida política del resto del país. Por consiguiente, se construyeron nuevas relaciones con los actores políticos y se aprendieron formas de interlocución.

Algunos logros generales del grupo promotor durante todo el proceso giraron en torno a que como sujeto político fue profesional, cohesionado y con objetivos claros para ser portavoz de las propuestas ciudadanas, y cuando estuvo en peligro el avance del proyecto por pugnas internas, supo restablecer la estrategia y continuar. El Colectivo alcanzó objetivos cuantitativos y cualitativos que fueron un avance para una Ley Integral contra la Violencia Intrafamiliar en Jalisco, articuló a actores plurales y diversos en una iniciativa que venía del movimiento ciudadano, en particular del feminista. En el mismo tenor, construyó alianzas personales e institucionales en todos los ámbitos sociales y políticos del estado para trabajar de manera conjunta a favor de la legislación.

Finalmente, en esta última reunión de Voces Unidas se puntualizaron algunos aprendizajes que pueden servir para futuras prácticas, como precisar las formas de representación institucional, construir relaciones continuas con organismos civiles para que se vayan involucrando en el proceso, evitar que conflictos internos se prolonguen, analizar el contexto y la correlación de fuerzas de los distintos actores, evitar la sobresaturación de tareas en pocas manos y llevar a cabo una planeación sistemática e ininterrumpida.

Para los objetivos que Voces Unidas fijó desde el inicio de su conformación, las reformas que el Congreso aprobó en agosto de 2000 se podrían considerar puras concesiones tácticas, pues estuvieron muy alejadas de la propuesta original. Sin embargo, en el proceso se dieron cuenta de que el proyecto tenía pocas posibilidades de ser bien acogido si se exigía y pretendía mucho, pues constataron que legislar se trata de procesos y no de consensos contundentes. Por tanto, que las Comisiones a las

que se turnó la iniciativa aprobaran un porcentaje de ésta fue un logro importante y ya sería labor de los legisladores continuar con su perfeccionamiento, y del poder judicial, hacer cumplir la ley. Sin embargo, un sector de la sociedad civil siguió comprometido con la lucha para obtener más y mejores reformas.

5.3.1 Un paso más en el camino

La presión no se detuvo con lo logrado en el año 2000, Voces Unidas dejó de existir como asociación civil pero varios factores favorecieron la creación de la Ley de Prevención y Atención para las Víctimas de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco en diciembre de 2003. Por un lado, la presión de ex integrantes del Colectivo ya desde sus organizaciones (como el IMDEC, académicas de la Universidad de Guadalajara (UdeG) y mujeres especializadas en el tema), quienes dando seguimiento realizaron campañas y se proclamaron en fechas conmemorativas como el 8 de marzo, *Día Internacional de la Mujer*, o el 25 de noviembre, *Día Internacional por la No Violencia a la Mujer*. Estos grupos pretendían dejar constancia de que no sólo se trataba de un tema que a las mujeres les interesaba colocar en la agenda, sino que era una problemática social que debía ser tratada de manera gubernamental.

Por el lado institucional, el CEPAVI había detectado en tres años de trabajo que la ley de entonces no daba las herramientas necesarias para resolver el problema. Y el Instituto Jalisciense de las Mujeres, en palabras de Ángeles González (e.e.), “mantuvo una cultura de denuncia en una campaña en la que alentaba a las mujeres a demandar y a los policías, trabajadoras sociales del DIF y médicos, a sensibilizarse y a cumplir con su parte”. González admite que en el Instituto se tenía una clara visión de que quizá no se solucionaría el problema en poco tiempo pero se empezarían a generar antecedentes jurídicos de suma importancia para sustentar procesos civiles o penales, pues a pesar de que en las modificaciones de 2000 no se tipificó la violencia intrafamiliar como delito, podía formar parte del procedimiento de la atención del DIF. De esta manera, Ángeles González supone que el trabajo de esta instancia de gobierno en relación al tema de la violencia propició que el Congreso tuviera más apertura y aprobara la Ley de 2003.

Quizá como consecuencia de lo anterior, de parte de la sociedad se incrementaron las denuncias y por tanto la exigencia de una atención integral. A estos compromisos se unió el de la siguiente legislatura, con una participación destacada de las diputadas Sofía Valencia del PRI, María del Carmen Mendoza del PAN y Ena Luisa Martínez del PVEM.

Estas legisladoras impulsaron la instauración del Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), un tema que había quedado pendiente en la LV legislatura, cuando las energías se volcaron a la legislación contra la violencia intrafamiliar. Fue así que creado el Instituto en diciembre de 2001, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 de Jalisco y como una respuesta a la creación de un organismo homólogo en el ámbito federal, la sociedad interesada siguió insistiendo que el tema de la violencia regresara a la agenda de la asamblea legislativa. Tras un arduo trabajo de cabildeo, en diciembre de 2003 fue aprobada la Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.

Se puede decir que dicha ley ya existía como “Libro Sexto” en el Código de Asistencia Social de Jalisco, pero separada adquirió una relevancia singular, pues precisó procedimientos, obligaciones y acciones del aparato gubernamental para prevenir y atender la violencia. Tomando en cuenta lo que había quedado irresuelto con la LV legislatura, algo relevante en las decisiones del 2003 fue la inclusión de la violencia intrafamiliar como delito en el Código Penal, lo cual reforzaba la ley. Esto obliga a sancionar el delito de violencia intrafamiliar sumado a las penas relativas al delito de lesiones. Así, quedó como violencia intrafamiliar: “el maltrato reiterado que se infiera en contra del tutor, curador o pupilo, o en contra de quien habite en el domicilio del agresor o en contra de la persona a quien el agresor le deba dar cuidado o protección” (art. 176 Ter del Código Penal del estado de Jalisco).

Entendiéndose por *reiterado* que sean más de dos veces los maltratos recibidos por la víctima, lo cual quedaría a la valoración del juez que revisara el caso. De ocurrir una vez, la denuncia es por lesiones, pero no por delito grave, lo cual implica libertad bajo caución.

En un foro transmitido en la televisión de Guadalajara en 2005, ante la propuesta de que se aumentara a delito grave y se negara la libertad bajo fianza por

violencia intrafamiliar, la diputada Cecilia Carreón, entonces presidenta de la Comisión de Desarrollo Humano del Congreso de Jalisco consideró que “es peligroso porque si es delito grave, las cárceles están saturadas ya, ahora, metiendo a la cárcel a [victimarios de 9 millones 500 mil mujeres maltratadas] no es la alternativa idónea” y agregó que “la Procuraduría Social debe dar solución, ésta está creada desde la Constitución de Jalisco, nos falta la ley orgánica que le dé operatividad, hay 4 millones de pesos que se asignaron. No ha salido porque no hay coincidencia en algunos puntos y no se ha logrado el 50% más uno. [...] Está agendado para volver a votarse”³⁴ (*Foro al Tanto*, 2005).

Lo anterior demuestra lo complicado de atender esta problemática social si no están atados todos los puentes para ello, es decir, si para cumplir en una dimensión, otra estorba o tiene limitantes.

Por otra parte, la ley dictó incorporar otras dependencias del ejecutivo al CEPAVI, tales como la Secretaría General de Gobierno, el Instituto Jalisciense de las Mujeres y el Consejo de la Familia, aunque excluyó a la Procuraduría Social. Para José Luis Tiscareño, analista jurídico del IJM esto significaba reforzar el compromiso del Estado y cambiar la visión de la autoridad sobre un fenómeno, cuya importancia y dimensión exigía una ley exclusiva (Alonso y Rello, 2003, *Público*).

Esta vez no fue una iniciativa popular la que propuso la ley, sino una labor directa de diputadas y diputados movidos por circunstancias coyunturales en un periodo de presión electoral: casos de violencia muy sonados, periodicazos y críticas al CEPAVI, y la mirada puesta en este Consejo cuya presidencia acababa de cambiar. De cualquier forma, en aquel momento, la nueva ley saldaba una deuda y una queja de la sociedad jalisciense.

Un dato que hace diferente un proceso del otro fue que en el segundo hubo mínimas adecuaciones de redacción y forma que no modificaron el fondo del

³⁴ En abril de 2007 entró en vigor en Jalisco la Ley Orgánica de la Procuraduría Social, la cual establece, entre otras atribuciones de dicha Procuraduría: “representar y defender a los indiciados y procesados en todas las etapas de los procedimientos penales, o hasta que éste nombre defensor particular; representar a la sociedad en los procedimientos de orden e interés público; y garantizar la legalidad en los asuntos del orden familiar y civil”.

proyecto de ley, lo cual disminuyó los tiempos y el desgaste de todos los participantes.

Sin pretender añadir un tinte pesimista, como cualquier norma, ésta no tiene sentido sin una aplicación adecuada y una atención integral. Corresponde a los jueces y juezas la procuración de justicia y la retroalimentación de la ley. Teresa Zúñiga asegura que “hasta que exista esta atención integral, además de un debido seguimiento de los casos, será cuando entonces Jalisco sea un estado con las medidas suficientes para atender el problema” (Valle, 2003, *Mural*).

5.3.2 Más allá de la institucionalización

El propósito de este apartado es concluir con un llamado de atención en el afán de que la aplicación de los logros legislativos sea viable y que éstos no queden en documentos estériles. Existen condiciones que limitan la transición de la institucionalización a la habitualización de las normas, dos de ellas son: programas de gobierno que inmovilizan la aplicación de las normas; y el sistema de prevención y atención de la violencia intrafamiliar en Jalisco.

La política pública “La familia, fortaleza de los jaliscienses”, integrada en el sistema DIF Jalisco desde agosto de 2003, considera a la familia la forma primaria de organización con potencial para la transformación de la sociedad. Su lógica de trabajo busca articular acciones de instituciones públicas con privadas, académicas y ONG, con el objetivo de fortalecer a las familias a través de la promoción de valores como el amor, el respeto, la responsabilidad, la honestidad, la equidad, la confianza, la libertad, la comunicación y la tolerancia.

Sin ser la finalidad profundizar en la descripción y funcionamiento de este programa que surgió en un momento de avances legislativos en materia de violencia intrafamiliar en el estado, lo cierto es que para ciertos propósitos resulta un obstáculo más que una herramienta de apoyo. Teresa Zúñiga (e.e.) lamenta que aunque uno de los ejes temáticos de la política sea la violencia intrafamiliar, “sólo salpica del tema sus auditorios, pero creo que deja un gran vacío a la hora de retirarse en cuanto a dónde acudir y en conocer los procesos que puede vivir una persona víctima”.

Juan Carlos Ramírez (e.e.) reconoce que dicho programa limita las acciones del CEPAVI, por ejemplo, la campaña de comunicación “La violencia no es normal”, en la cual se invirtió mucho tiempo y dinero, por mandato institucional debía contener el lema de *la familia, fortaleza de los jaliscienses*. Esto envuelve el proceso en una contradicción cuando la medida para terminar con la violencia intrafamiliar puede llegar a ser precisamente la desvinculación de la familia. Finalmente, después de evaluar mejores opciones rechazadas por el Consejo, donde en palabras del investigador “los acuerdos no se cumplían”, la salida de la campaña se detuvo y se reestructuró hasta que fue presentada con el lema antes mencionado. Ramírez agrega que a su parecer la campaña no tuvo presencia en los medios. Algo que señala y que se extiende a otros programas es la falta de un monitoreo para evaluar su impacto, el cual considera, en este caso fue muy bajo.

Por otra parte, se maneja un criterio de proteger a la familia como unidad antes que a los miembros de ésta, “conocemos testimonios de mujeres que fueron a pedir ayuda y no las recibieron porque su decisión era separarse de su pareja” (Teresa Zúñiga e.e.). “Hemos conocido [el Voluntariado Estamos Contigo] diez casos de mujeres que se atrevieron a denunciar y a tres de ellas las mataron, no hay en términos reales a dónde ir” (Felipe Alatorre e.e.).

La familia es sin duda un símbolo importante de las tradiciones de Jalisco, pero considerarla el espacio natural de convivencia y de desarrollo de valores para la formación y perfeccionamiento de las personas y la sociedad, se torna en una idea romántica que es abatida por los actos de violencia que se cometen a diario en los hogares jaliscienses.³⁵ Asimismo, resulta paradójico del lema la aseveración de que “los valores son un factor de protección contra la violencia familiar”, cuando son altos los índices de casos de violencia donde el agresor es un miembro de la familia. La Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres de 2003 reporta que 19.8% de las mujeres en Jalisco sufrieron algún tipo de violencia por parte de su pareja en el

³⁵ Se desconocen estadísticas reales, sin embargo, hay estimaciones por parte de ONG y estudios independientes que coinciden en que los casos de violencia intrafamiliar en Jalisco han aumentado a partir de la publicación de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (Anodis, página web).

último año. En todo caso, no queda claro de qué forma la fortaleza a que se hace referencia promueve valores y propicia un ambiente sano.

¿Fortaleza para quién? La familia puede representar un espacio privado donde se ejercen prácticas de violencia de quienes están socio-culturalmente en posiciones de poder hacia quienes están en un lugar de subordinación. Por consiguiente, estamos ante un doble discurso institucional que defiende la imagen de la familia tradicional por encima incluso de los derechos humanos de sus integrantes, un discurso que no precisa qué papel juegan los valores ante actos de violencia y que evita la desintegración de esta célula social antes que salvaguardar el bienestar individual.

En Jalisco, varias instituciones y organizaciones temen a la modificación de “la tradición cultural”, “las buenas costumbres” y “los valores de los jaliscienses”, en otras palabras, las “relaciones normales” entre el gobierno y la sociedad (Chávez, 2003:167). Es así que habría que reflexionar por qué después de una Ley de Participación Ciudadana y de reformas a códigos en materia de violencia intrafamiliar -lo cual promueve una participación más activa de la ciudadanía en el ejercicio de cuestionar la inactividad del gobierno y posibles rupturas familiares en caso de violencia avaladas por la ley-, surgió una política que hace permanecer el “orden establecido”.

En el reconocimiento de que el perjuicio de la violencia intrafamiliar está resuelto y que la ley y los códigos en Jalisco han transformado las relaciones humanas, puede haber acuerdos o divergencias según la perspectiva que se adopte. Asimismo, las propuestas para hacer más eficaz el sistema serán múltiples. Lo cierto es que una atención integral que tome en cuenta distintos enfoques se acercará más a la meta de un estatus normativo en el estado.

El discurso institucional suele destacar los avances en cuanto a acciones, por su parte, el de la sociedad civil subraya los vacíos y lo que falta por hacer, y el de los investigadores hace referencia a la situación real que sufre la sociedad, más allá de datos y cifras oficiales.

A dos años del surgimiento de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar en Jalisco, en el programa televisivo *Foro al Tanto* de Guadalajara, representantes de

instancias del gobierno, de la sociedad civil, de la academia y una señora ama de casa que había sufrido violencia, valoraron la situación que vivía el estado ante la problemática y los avances o estancamientos que éste enfrentaba. Lo revelado en este foro puede ser la voz de determinadas necesidades que la sociedad aún demanda.

Una muestra de que el estatus normativo no ha alcanzado su máximo nivel es la falta de una atención integral a un problema multifactorial como es la violencia intrafamiliar. El hilo que condujo el programa antes referido fue que las autoridades se muestran rebasadas, sin la capacidad necesaria para la atención y para el uso correcto de las sanciones penales y administrativas (Rocío García, Juan Carlos Ramírez y Teresa Zúñiga en *Foro al Tanto*). Tal cuestión obedece a varios impedimentos, e intentar solucionar cada uno por separado no garantiza el remedio.

Una evaluación necesaria es la correspondiente a la capacidad de respuesta de las instancias que brindan atención. Rocío García (en *Foro al Tanto*) aclara que las tres agencias especializadas en violencia intrafamiliar existentes no cubren la demanda de los municipios que no conforman la ZMG, para quienes sus opciones son los ministerios públicos y las procuradurías de justicia. Sin embargo, aquí surge una preocupación que debiera ser cubierta por las instituciones facultadas: la falta de sensibilidad y capacitación del personal encargado. Tal ausencia provoca la doble victimización -en el hogar y en las instituciones- o gestiones como pedir testigos del acto violento cuando la ley no lo establece. El trato que reciben las mujeres en los servicios e instancias estatales es un indicador de que los programas de capacitación no se han traducido en cambios sustanciales de las prácticas institucionales y menos aún en transformaciones culturales, en particular en los sectores judicial y policial. Persiste la percepción patriarcal que reproduce la creencia de que esta forma de violencia no representa un peligro real para las mujeres (Sagot, 2006:285).

Por otra parte, un gran vacío se encuentra en el desconocimiento de la población en general sobre las acciones que debe seguir una persona que requiere ayuda; a dónde acudir en un primer momento. Reconocido esto, en quienes recae la responsabilidad de difundir tal información presentan una irregularidad en su labor.

El enlace entre quienes aplican las leyes y quienes tienen la facultad de reformarlas en caso de ser necesario, es poco claro. Al respecto, la diputada Cecilia

Carreón (en *Foro al Tanto*) argumenta “nos está faltando un trabajo de los que ejecutan las leyes [...] que nos hagan llegar los obstáculos que tienen en la ley para yo diputada poder eficientarles su trabajo [...] es urgente un estado o un trabajo estadístico de los casos y de los seguimientos. Yo lo he buscado en la procuraduría y no existe”. Es así que la desinformación y el desinterés de los responsables impide una coordinación de esfuerzos.

En cuanto al origen mismo de la violencia, Juan Carlos Ramírez (en *Foro al Tanto*) pone énfasis en ésta como una manera de relación, desmintiendo que se refiera únicamente a los golpes, y llama la atención para reflexionar sobre la forma en que se aprende a ejercer autoridad y a establecer jerarquías. El académico señala que lo importante no es el efecto físico, sino “quién manda y quién obedece”. Lo positivo de la investigación académica será redimensionar el asunto desde los cambios en las relaciones a la par de las leyes, a través de campañas dirigidas al cambio en los patrones de conducta, así como de herramientas para aprender a enfrentar conflictos de manera pacífica a través del diálogo, el respeto y la negociación.

Los participantes del programa de *Foro al Tanto* concluyeron que se trata de un problema grave que afecta a una parte considerable de la población y, sin dejar de reconocer que hay más conciencia que antes de 1999, la mayoría del panel se mostró de acuerdo en que falta mucho por hacer desde la corrección, la prevención y la educación con inteligencia emocional, no sólo intelectual.

Por otra parte, se aludió el reto de la vinculación, la coordinación de personas y de instituciones para trabajar con mejor comunicación y hacer propuestas viables al Congreso con el propósito de encontrar caminos adecuados a la solución. En cuanto a las instituciones públicas, se les instó a realizar una propuesta evaluable en el corto plazo que defina el papel y las acciones que les corresponden a los tomadores de decisiones y a los prestadores de servicios.

Se invitó a que cada quien haga su trabajo con preocupación y con ocupación, y a diputados y diputadas en concreto a recoger experiencias de legislación y prácticas en materia de violencia intrafamiliar de otras entidades federativas y de otros países para así contar con productos más sólidos. A los medios de comunicación también se les propuso reposicionar el tema con ética y abrir el debate

público. Y a la sociedad se le alentó a seguir denunciando, a solicitar atención psicológica y a exigir a los prestadores de servicios el cumplimiento de sus compromisos. Es evidente que la presión hacia el gobierno sigue siendo ineludible y un escenario en el cual ésta no sea necesaria se presume lejano.

En los países que analizaron, Risse y Rope (2001:249) encuentran como rasgo común la institucionalización como un mecanismo de socialización para implementar normas de derechos humanos en la práctica interna de los Estados. En este sentido, el *neo-modelo* propone una reflexión sobre la calidad de la aplicación de las normas, así como la contemplación de elementos culturales que impiden a funcionarios aplicar la ley de manera habitual y a la sociedad exigir su cumplimiento. Con ello en cuenta será posible trabajar desde el nivel necesario para mejorar el sistema de prevención y atención y formular políticas adecuadas que no contravengan el propósito de los derechos humanos.

CONCLUSIONES

⊙ Para cumplir con el propósito de seguir el rumbo de la aplicación de convenciones internacionales en hechos concretos en Jalisco, se recurrió al *modelo espiral* que, si bien no se ajustó a cabalidad a las circunstancias locales, sirvió de referencia para la propuesta de un *neo-modelo* que se aproximó de manera más fiel a las particularidades del estado. Ambas herramientas –el *modelo espiral* y el *neo-modelo*– coinciden en su utilidad para identificar procesos de intercomunicación entre los escenarios locales e internacionales, así como para considerar las posibles relaciones entre un gobierno que no reconoce normas de derechos humanos en su país y una sociedad civil dispuesta a presionarlo para que lo haga.

Entre los elementos a considerar que aporta el *neo-modelo* en las cinco fases se pueden reconocer: a) el compromiso del Estado con la comunidad internacional a través de la firma de convenciones, previo a la movilización interna de la sociedad, así como la heterogeneidad de las dinámicas sociales, políticas y legislativas en las entidades que conforman cada Estado; b) la preeminencia de acciones y presión del grupo local hacia el gobierno, superando las de las redes transnacionales. Asimismo, considera motivos de negación por parte del gobierno referentes al *status quo* de la entidad –de sus costumbres, valores y tradiciones–, más que a la defensa de su soberanía. Y admite la suma de otros actores (como la Iglesia y empresarios influyentes en las decisiones del gobierno) a la negativa de incorporar las normas, así como la capacidad de respuesta del grupo de presión para hacerles frente; c) concesiones de parte de la sociedad civil y ajustes en su estrategia ante los ataques y la resistencia gubernamental de continuar con el proceso; y un posible debilitamiento del grupo por factores internos, independientemente de que los externos influyan; d) una vez institucionalizadas las normas, la calidad en la aplicación de lo aprobado, la congruencia entre el discurso del gobierno y las acciones y la diversidad de posturas entre los actores ante las normas de derechos humanos; y e) prácticas de transformación cultural en todos los sectores para acercarse al adecuado cumplimiento de las normas, aun cuando haya un reforzamiento legal, para así perseguir el reto de una sociedad basada en el respeto.

Finalmente, un modelo teórico es un reflejo de las realidades estudiadas, a través de las cuales es construido y después empleado en otros casos. Por lo tanto, siempre es perfectible y debe ser sensible a modificaciones conforme más aplicaciones tenga para acercarse lo más posible a sus objetivos. Esta investigación hizo ese ejercicio para identificar continuidades y rupturas en un caso local con rasgos peculiares difíciles de generalizar, así como para distinguir el peso que tiene la ideología social y el impacto de la sociedad en el proceso.

⊙ Un nivel de actividad que se tomó en cuenta en el análisis empírico fue la interacción de los organismos internacionales y sus convenciones con el proceder de los grupos locales. Al respecto se evidenció que la presencia de las convenciones internacionales no fue constante en todo el proceso y ni siquiera para todos los participantes. Para los legisladores, de quienes más se hubiera esperado que atendieran los conceptos y recomendaciones de tales instrumentos, no fue una prioridad. El grueso de la población fue receptora de lo que la campaña de Voces Unidas le transmitió y las convenciones, aunque en algún momento se mencionaron como referencia, no fueron un tema central.

Una hipótesis es que si los diputados hubieran estado sensibilizados e informados sobre las convenciones internacionales, su respuesta habría sido más favorable. En cambio, en el Congreso recibieron un documento con el único referente de que había sido efectuado por un colectivo de la sociedad civil pero sin estar familiarizados con lo que el discurso internacional en materia de violencia intrafamiliar y contra las mujeres dictaba.

No obstante, la existencia de la CEDAW y de Belém do Pará no se puede desdeñar. De alguna manera estos instrumentos son parte de un ambiente que reconoce los derechos de las mujeres y la violencia ejercida hacia ellas como un problema que debe ser atendido. En este sentido, un grupo local de Jalisco no habría propuesto una ley para proteger a las mujeres de este lastre sin tener como respaldo la legitimidad de ese discurso mundial que propaga la toma de conciencia de género y que poco a poco se ha asimilado en algunos estados de la República Mexicana.

⊙ Con el planteamiento del *modelo espiral* es fundamental preguntarse cómo los Estados consideran y representan discursivamente la relación que tienen con su gente. El modelo puede describir los puntos de transición en los cuales las representaciones discursivas de autoritarismo del Estado y la relación de éste con su sociedad son desafiadas por las normas internacionales que enfatizan los aspectos de los procesos democráticos.

El caso que esta tesis reconstruye a través del *neo-modelo* en Jalisco, se coloca en un momento en que el estado había experimentado recientemente la sustitución del PAN por el PRI en la gubernatura (en 1995) y su mayoría temporal en el Congreso. Es importante acentuar que aquí la aplicación de normas internacionales en una ley local no produjo una transición democrática. Sin ignorar que repercutieron uno en el otro, fueron procesos aislados.

La apertura que prometía el gobierno panista en Jalisco a los movimientos sociales fue construyendo un contexto favorable para la formación y acción de Voces Unidas, es decir, este grupo civil aprovechó el contexto de incipientes manifestaciones democráticas en el estado para proponer una causa que defendía una parte de la sociedad. La repercusión fue también inversa, el proceso que inició con una iniciativa popular y culminó con la aprobación de ésta en el Congreso, contribuyó a que la cultura democrática en el estado diera un paso adelante.

La democratización podría, de esta manera, ser parcialmente representada como un proceso discursivo de socialización en el cual el régimen jalisciense al principio negó la legitimidad de las normas democráticas, después hizo concesiones tácticas y finalmente se movió hacia la institucionalización de un estatus preceptivo.

⊙ Un análisis retrospectivo de una historia con una serie de actores, escenarios y fenómenos, condujo a revelaciones más allá de la causalidad de eventos sugerida por un modelo teórico. Aunado a los aciertos legales, a la transformación en el discurso institucional y a la conducta gubernamental y social en torno a las recientes normas establecidas, fue posible identificar formas de relaciones entre distintos actores (algunas nuevas, otras ancladas a prácticas históricas), como también un cambio en el compromiso de algunos de ellos hacia la problemática estudiada.

Se pretendía mitigar con reformas legislativas las desequilibradas relaciones de poder en las dinámicas familiares, mas éstas no fueron exclusivas de los hogares, sino que en el recinto del Congreso también se presenciaron. El rechazo de las principales propuestas de la iniciativa por parte de los diputados y los obstáculos para resolver en el tiempo estipulado lo demostraron. Como se destacó a lo largo del análisis, las ideologías personales, aunadas a una postura de poder por encima de las pretensiones ciudadanas, tuvieron un peso que inclinó la balanza a favor de los diputados en numerosas ocasiones. Fue difícil identificar si los desacuerdos en el Congreso fueron entre partidos o entre Comisiones, pues las actitudes individuales primaron en considerables ocasiones. Pese a la cultura de los legisladores, su deber público de atender a las iniciativas populares los orilló a aprobar, aunque de manera parcial, la demanda social.

Desde otro ángulo, el poder del Arzobispado siempre estuvo presente; recurrió a argumentos religiosos para manipular la opinión pública. Aunque el discurso conservador no logró paralizar el proceso, sí modificó la opinión de algunos legisladores y condujo a los integrantes del Colectivo a negociar con él dada su autoridad en la sociedad. Las reuniones de los promotores de la ley no sólo se dieron con diputados, sino también con el Arzobispo. Queda claro que su influencia en el Congreso no dependió de las normas legales instituidas, sino que se valió de sus propios mecanismos de acción. Contrario a que Voces Unidas tuvo que recurrir a la figura de la iniciativa popular normada en la Ley de Participación Ciudadana, el Arzobispado utilizó un recurso directo para dirigirse al Congreso y para dictar pautas en la resolución de la propuesta del Colectivo en un estado laico.

La heterogeneidad de posturas entre un sector y otro fue más evidente que las que se dieron dentro de un mismo grupo, iniciando por Voces Unidas, donde hubo una meta en común y diferencias en los acuerdos para conseguirla, en gran medida caracterizados por los contrastes entre ideas feministas y el apoyo al éxito de la participación ciudadana. Por su parte, la opinión de la alta jerarquía católica pudo diferir de la de los grupos de la arquidiócesis; y en el Congreso, la resistencia y negación del diputado Porfirio Cortés a negociar la propuesta de ley, se alejó totalmente del interés y compromiso que mostró la diputada Rocío García. Así, tanto

el discurso conservador como el alternativo tuvieron distintos voceros y cada grupo estuvo conformado por integrantes de distintos sectores (como congresistas con jerarquía católica). Aunque ambos coincidieran en que la violencia intrafamiliar era un problema, la mirada para acercarse a éste varió de un argumento a otro.

Los medios de comunicación jugaron un rol crucial tanto como plataforma de debates como en la transmisión de mensajes para incidir en el cambio de las normas sociales. Esta experiencia permite deducir que las campañas mediáticas sobre violencia intrafamiliar pueden ayudar a revertir actitudes sociales que toleran la violencia contra las mujeres, a través de cuestionar patrones de conductas violentas aceptadas por las familias y las sociedades. No obstante, del movimiento emprendido por Voces Unidas no hubo un seguimiento ni una evaluación de su impacto en la población, lo cual para futuras experiencias sería muy positivo como demostración del grado de influencia mediática y de comparación con otras medidas.

Los vínculos se concretaron en algunos sectores. Se hizo real la unión de esfuerzos de diputadas, de mujeres de ONG, de mujeres académicas y de otros sectores (algunos de ellos feministas), en la lucha para una causa social que las afecta sobre todo a ellas. Y se abrió la posibilidad de generar nuevos discursos sobre las relaciones de género. De esta forma, no sólo se reforzó el lazo entre mujeres, sino que se desplazó a un nuevo eje, el de la interacción de la sociedad civil con el Estado. La evaluación de las ganancias de dicha unión invita a otros grupos de mujeres a crear redes y seguir luchando por sus demandas.

⊙ Que la sociedad jalisciense tomara conciencia de la gravedad de un problema como el que aquí se trató fue un reto para un grupo organizado y movilizad, pues no es fácil separar el aspecto moral que reprueba un acto como la violencia, del aspecto de las creencias y los eventos que durante años lo han construido y avalado como legítimo con el manto protector del patriarcado.

En las evaluaciones del Colectivo se comprendió que legislar es un proceso en el que se van alcanzando progresos paulatinamente. Aunque el documento aprobado les pareció corto, tomando en cuenta las limitaciones del Congreso, su lógica, sus dinámicas y sus inercias, advirtieron la dificultad de ganar todo y la importancia de

focalizar. Como una primicia, la elaboración de la ley, el debate público y los acuerdos entre las comisiones del Congreso y las y los representantes de Voces Unidas, significó incorporar el problema de la violencia intrafamiliar a la agenda institucional y a un nuevo espacio: el poder legislativo.

Es posible observar que el problema público aquí estudiado no existe por sí mismo, sino que ha sido construido por distintas posturas y por discursos que se confrontan y que al quedar plasmados en una ley contribuyen a ofrecer vías de solución o a mantener la problemática alejada de una intervención jurídica real.

Como cualquier vector de los estudios de género, el reconocimiento de la violencia contra las mujeres y la intrafamiliar ha sido lento, pero ante la complejidad de notar cambios radicales en poco tiempo, cada conciencia que se mueve y cada reflexión que se logra en las personas antes cerradas a estos temas, es un paso importante en este sinuoso camino. Sin embargo, el tema sigue demandando mejores niveles de coordinación e integración entre todos los sectores responsables de atenderla.

Como se pudo observar, la escasez de estadísticas de violencia intrafamiliar puede actuar como una barrera para el cambio político en la materia. La ausencia de datos adecuados y documentados refuerza el silencio gubernamental, su negación y responsabilidad para responder al problema. La investigación al respecto debe ser fortalecida en áreas como magnitud, consecuencias, costos económicos y de salud de la violencia de género e identificación de prácticas adecuadas de prevención y tratamiento. Lo anterior obedece a que el ámbito de acción de las leyes son la sanción, la prevención y la atención, siendo que se desconocen las particularidades de la violencia contra las mujeres y las relaciones de poder desiguales entre géneros.

Las reformas legales son una responsabilidad de los gobiernos que han ratificado las convenciones para armonizar las leyes internas con estos instrumentos. De tomarse en cuenta, el catálogo de obligaciones que México ha contraído en ámbitos de gestión internacional podría mejorar el accionar de todos los funcionarios públicos.

⊙ Así como es justo reconocer lo logrado, también es necesario hacer alusión a lo ignorado y a lo mejorable. Con esto en cuenta será posible enfrentar futuros procesos con más elementos y con menos riesgos.

Siguiendo las etapas aquí propuestas, la aproximación a este fenómeno de la realidad jalisciense deja abiertas líneas de acción. Específicamente, continuaría un análisis a profundidad de la pertinencia de la Ley Integral contra la Violencia Intrafamiliar en Jalisco, de su funcionamiento y aplicación, pues está comprobado que sin una dirección adecuada, las normas por sí mismas no tienen sentido.

Por otra parte, sería conveniente y útil una exploración de las reformas posteriores en materia de violencia internacional que tuvieron efecto retomando el trabajo de Voces Unidas. En esta misma línea podría seguirse la pista de la actuación de grupos que continuaron presionando y lo que de ello ha resultado.

El otro foco de atención convendría dirigirlo al CEPAVI, el Consejo encargado de dictar las políticas públicas en materia de violencia intrafamiliar y de conducir acciones para hacerle frente. Es necesario determinar si sus acciones corresponden a las resoluciones de la CEDAW y de la Convención Belém do Pará. Asimismo, la coordinación de las instituciones que conforman este Consejo exige una revaloración, así como las limitantes para un adecuado funcionamiento, como su dependencia ante el DIF, que a su vez proclama la política pública “La familia, fortaleza de los jaliscienses”.

Por último, esta investigación invita a un trabajo conjunto entre gobierno, sociedad civil y academia para continuar destacando la importancia de este tipo de procesos y hacer posible un cambio favorable en las vidas de tantas personas que sufren violencia intrafamiliar.

FUENTES DE CONSULTA

a) Referencias bibliográficas

- Aguilar, Elena y Felipe Alatorre (2000) "La democracia desde los ciudadanos. Actores, propuestas y respuestas" en Osorio Goicochea, Joaquín (coord.), *Desafíos y tendencias del México actual*, Guadalajara, ITESO.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003) (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Col. Antologías de Política Pública, tercera antología, México, Porrúa.
- Alonso, Jorge (1996) "La sociedad civil en óptica gramsciana", en *Sociedad Civil, Análisis y Debates. Conceptos sobre sociedad civil*, Núm. 1 Vol. I, México, Demos.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2006) *Actores sociales y construcción democrática en México. El caso del movimiento feminista*, ponencia presentada en el "Seminario Internacional: Procesos de Democratización en México. Balance y Perspectivas más allá de la alternancia", México, CEIICH-UNAM.
- Arizpe, Lourdes (2002) "El feminismo: del grito de los setenta a las estrategias del siglo XX" en Gutiérrez Castañeda, Griselda, *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG.
- Berumen, Patricia (2003) *Violencia intrafamiliar: un drama cotidiano*, México, Vila.
- Burstein, Paul y Marie Bricher (1997) "Problem Definition and Public Policy: Congressional Committees Confront Work, Family and Gender 1945-1990", en *Social Forces*, Núm. 1, Vol. 76, septiembre.
- Castro, Roberto y Florinda Ríquer (2003) "La investigación sobre violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos" en *Cuaderno de Saúde Pública*, Río de Janeiro.
- Chávez Sevilla, Alberto (2003) "Cómo ser ciudadanos y no perecer en el intento. Caso: iniciativa popular contra la violencia intrafamiliar colectivo *Voces Unidas*" en Regalado, Jorge y Juan Manuel Ramírez (coords.), *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, Guadalajara, UdeG.
- Corsi, Jorge (1999) *Violencia familiar: una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*, Buenos Aires, Paidós.
- Delgado Lecourtois, Yolanda (1989) "El feminismo en Guadalajara" en Mantilla, Lucía, *La mujer jalisciense: clase, género y generación*, Guadalajara, UdeG.

- Engle Merry, Sally (2001) "Las mujeres, la violencia y el sistema de derechos humanos" (traducción de Moisés Silva) en *La Ventana*, Núm. 15 / 2002 64, Guadalajara, UdeG.
- Espinosa, Gisela (2002) "Los rezagos y los retos para el feminismo y los movimientos de mujeres" en Gutiérrez Castañeda, Griselda, *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG.
- García, Amalia (2002) "La causa de las mujeres de izquierda" en Gutiérrez Castañeda, Griselda, *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG.
- Gargallo, Francesca (2002) "El feminismo y los derechos humanos en México en el nuevo siglo" en Gutiérrez Castañeda, Griselda, *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG.
- Gusfield, Joseph R. (1981) *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the symbolic order*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Heise, Lori (1994) *Violencia contra la mujer: la carga oculta sobre la salud*, Mujer, Salud y Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud.
- Hurtado, Javier (1998) "Religión y política" en Hurtado, Javier y Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y poder político en Jalisco. Desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*, Guadalajara, UdeG.
- (1998) "Las relaciones política-empresa en Jalisco" en Hurtado, Javier y Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y poder político en Jalisco. Desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*, Guadalajara, UdeG.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (2000) *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, México, Siglo XXI.
- Khor, Martin (1995) "Derechos de las mujeres y relaciones internacionales" en *Revista del Sur*, Núm. 49, octubre 1995. URL: http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/, consultado el 25 de noviembre de 2006.
- Lamas, Marta (2002) "Fragmentos de una autocrítica" en Gutiérrez Castañeda, Griselda, *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG.
- Linares, Andrés (2003) "Mecanismos para la aplicación en México de la Convención de Belém do Pará" en *Los hombres opinan. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD.

- Lenoir, R emi (1993) "Objeto sociológico y problema social" en Champagne, Patrick, et al., *Iniciación a la práctica sociológica*, México, Siglo XXI.
- Lomelí, Delia (1996) "La pareja, el mayor agresor doméstico de la mujer" en *Gaceta Universitaria*, 9 septiembre 1996, Guadalajara.
- Millet, Kate (1975) *Política sexual*, México, Ed. Aguilar.
- Moreno, Moisés (2003) "La Convención de Belém do Pará" en *Los hombres opinan. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*.
- Olvera Rivera, Alberto (1996) "El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización", en *Sociedad Civil, Análisis y Debates. Conceptos sobre sociedad civil*, Núm. 1 Vol. I, México, Demos.
- (2001) *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- Pisarello, Gerardo y Miguel Carbonell (2002) "La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el derecho interno: modelo para armar" en Carbonell, Miguel, Sandra Moguel, Karla Pérez (comp.), *Derecho Internacional de los derechos humanos*, México, Porrúa, CNDH.
- Planter Pérez, Karla (2005) *La participación ciudadana en México: contenido, posibilidades y usos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular: un estudio de caso*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, México, UNAM.
- Ponce Vázquez, J. Daniel, José Bautista y Claudia Cárabes (2000) *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil. Defini n de políticas públicas y agenda democrática en México y Centroamérica*, Guadalajara, Red Alforja, ITESO.
- Preston, Julia y Samuel Dillon (2004) *Opening Mexico: the Making of Democracy*, Nueva York, Straus and Giroux.
- Ramírez Rodríguez, Juan Carlos y Ma. Concepción Patiño Guerra (1996) "Mujeres de Guadalajara y violencia doméstica: resultados de un estudio piloto" en *Cuadernos de Saúde Pública*, Río de Janeiro.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1997) *Ciudadanía y poder local en el área metropolitana de Guadalajara, 1995-1997*, Guadalajara, DESMOS, UdeG.
- (1998) * C mo gobiernan Guadalajara? demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, UdeG, UNAM.
- (2002) *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*, Guadalajara, ITESO.

- (2003) "La democracia directa y las vicisitudes de su ejercicio: el caso de la iniciativa de Ley contra la violencia intrafamiliar en Jalisco" en Regalado, Jorge y Juan Manuel Ramírez (coords.), *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, Guadalajara, UdeG.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Renée de la Torre (2003) "Conservadurismo, sociedad civil y gobernabilidad. Nuevas grupalidades en Guadalajara" en Olvera, Alberto, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana, Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Jorge Regalado Santillán (2000) (coords.) *Cambio político y participación ciudadana en México: actores, movimientos y organizaciones*, Guadalajara, CEPACOM / Fomes, UdeG.
- Rincón, Rodrigo (2005) "Falta interés en Jalisco ante la violencia intrafamiliar" en *Anodis. Agencia de Noticias sobre Diversidad Sexual*. URL: <http://www.anodis.com>, consultado el 15 de agosto de 2007.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (2001) "The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction" en Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, CSIR, Cambridge University.
- Risse, Thomas y Stephen C. Ropp (2001) "International human rights norms and domestic change: conclusions" en Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, CSIR, Cambridge University.
- Romero, Laura Patricia (2003) "Relaciones del primer gobierno de alternancia en Jalisco con la sociedad civil 1995-1997" en Regalado, Jorge y Juan Manuel Ramírez (coords.), *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, Guadalajara, UdeG.
- San Juan, Carlos (2001) "Tendencias de la sociedad civil en México: la puja del poder y la sociedad a fin de siglo" en Olvera J., Alberto (coord.), *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- Saucedo González, Irma (1999) "La experiencia de las ONG en el trabajo sobre violencia sexual y doméstica" en González Montes, Soledad (coord.) *Las Organizaciones No Gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva*, México, El Colegio de México.
- Sodi de la Tijera, Demetrio (2004) "La sociedad civil en la transformación democrática" en *Memoria del coloquio organizado en el Senado de la República*, octubre de 2004.

- Spector, Malcolm y John Kitsuse (1987) "Introduction" y "Social Problems as Claims-Making Activities" en *Constructing Social Problems*, Nueva York, Advine de Gruyter.
- Tarrés, María Luisa (2001) "Las organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política" en Olvera, Alberto (coord.), *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- (2002) "Apuntes para un debate sobre el género, la política y lo político", en Urrutia, Elena (coord.) *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, El Colegio de México, PIEM.
- Torres Falcón, Marta (2002) "De la invisibilidad a la propuesta de un nuevo paradigma: el debate actual sobre mujeres y derechos humanos", en Urrutia, Elena (coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, El Colegio de México, PIEM.
- (2005) *Al cerrar la puerta. Amistad, amor y violencia en la familia*, México, Grupo Editorial Norma.
- Torres, Beatriz (2006) "Tratados Internacionales", en *Lawyers in Mexico*, URL: <http://www.lawyersinmexico.com>, consultado el 30 de marzo de 2007.
- Tuñón, Esperanza (1997) *Mujeres en escena: de la tramoya al protagonismo (1982-1994)*, México, PUEG, El Colegio de la Frontera Sur.
- Valdez Zepeda, Andrés (1996) "Democracia y cambio político en Jalisco" en Hurtado, Javier y Andrés Valdez, *Democracia y poder político en Jalisco. Desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*, Guadalajara, UdeG.
- Villa Flores, Arturo (2005) *Discursos y estrategias políticas en torno a un proceso legislativo. El caso de la iniciativa popular de legislación integral para la prevención y atención a la violencia intrafamiliar en el estado de Jalisco*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Guadalajara, UdeG.
- Zúñiga, Teresa, Francisco J. Ibarra y Elena Aguilar (2003) *Violencia intrafamiliar en Jalisco. Una historia que no termina*, Guadalajara, IMDEC.

b) Documentos y materiales

Archivo de la Biblioteca "Valentín Gómez Farías" del Congreso del Estado de Jalisco.

Código Civil del Estado de Jalisco.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), recomendación 7/2000

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará (1994).

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979).

Informes:

CEDAW/C/MEX/3-4

CEDAW/C/MEX/5

CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1

Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (2003) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Foro Al Tanto (2 octubre 2005), tema: “violencia intrafamiliar”, conductor del programa: José Antonio Fernández, Guadalajara, Televisa.

Iniciativa Popular (26 marzo 1999), entregada por Voces Unidas al Congreso del Estado de Jalisco.

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

Minuta de Decreto núm. 18 504 que reforma artículos y adiciona un capítulo al título quinto del libro segundo del Código Civil; y reforma artículos del Código Penal, del estado de Jalisco (8 septiembre 2000).

NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999.

Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (11° período de sesiones, 1992), U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994).

UNICEF (2000) *Innocenti Digest. Domestic Violence against Women and Girls*, Núm. 6, Florencia, Italia, junio 2000.

UNIFEM (2002) *Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español, 1990-2000 Balance de una década*, Isis Internacional.

Women, Law and Development International (1996) *State Responses to Domestic Violence: Current Status and Needed Improvements*, Washington, D.C., The Institute for Women, Law and Development.

c) Periódicos

La Jornada Jalisco

Covarrubias, Jorge (8 marzo 2007) "Buscan profesionistas ofrecer una orientación sólida desde bases teóricas y aspectos prácticos", Guadalajara, Jalisco.

La Jornada

Ballinas, Víctor (27 octubre 2003a) "Padecen violencia familiar 10 millones de mexicanas cada día", México, D.F.

(17 noviembre 2003b) "Los poderes de la Unión cómplices de la violencia contra mujeres, acusa experta", México, D.F.

Muñoz, Alma y Georgina Saldierna (25 febrero 2005) "El Estado rehúye su responsabilidad en la violencia de género, acusa relatora", México, D.F.

Mural

Atilano, Alejandra (23 diciembre 1999) "Toman los ciudadanos la iniciativa popular", Guadalajara, Jalisco.

Ortiz, Christian (23 noviembre 1999) "Felicitamos a Voces Unidas", Guadalajara, Jalisco.

Valle, Margarita (7 junio 2002) "Atacarán en Tepatitlán violencia intrafamiliar", Guadalajara, Jalisco.

(14 diciembre 2003) "Aplauden promotores ley contra violencia doméstica", Guadalajara, Jalisco.

Público

Alonso, Rubén y Maricarmen Rello (4 diciembre 2003) "El Estado tendrá más facultades para combatir la violencia intrafamiliar", Guadalajara, Jalisco.

Magallanes, Juan Carlos (12 enero 1999) "Arremete Cortés Silva contra Voces Unidas", Guadalajara, Jalisco.

Reforma

Aguayo Quezada, Sergio (25 abril 2001) "El Congreso del PRD: la izquierda social", México, D.F.

Aguayo Quezada, Sergio (9 enero 2002) "Retos de la transición: una izquierda desdibujada", México, D.F.

Melgar, Ivonne (9 marzo 2000) "Se oponen a Instituto de Mujer", México, D.F.

El Universal

Arvizu Arrijoja, Juan (9 marzo 2000) "Lamenta Zedillo discriminación", México D.F.

d) Páginas web

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos. URL: <http://www.oas.org/CIM>, consultado el 18 de marzo de 2007.

Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI). URL: <http://sistemadif.jalisco.gob.mx/cepavi/index.php>, consultado durante 2006 y 2007.

Envío (2004) Revista digital, Núm. 269, agosto 2004. URL: <http://www.envio.org.ni>, consultado el 30 de marzo de 2007.

Isis Internacional (1998), en *Radio Solidaria*. URL: <http://www.radiosolidaria.org/rl/m.php?var=18>, consultado el 8 de agosto de 2006.

e) Entrevistas

Alatorre Rodríguez, Felipe (1 septiembre 2006)

Académico del Centro de Investigación y Formación Humana del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Fue integrante del grupo promotor de Voces Unidas. Ex consejero del CEPAVI.

Cruz Muñoz, María Elena (8 febrero 2007)

Fue diputada federal del PAN en la LVII legislatura cuando se discutió la primera legislación de violencia intrafamiliar en el D.F.

De la Hidalga, Lourdes (29 agosto 2006)

Secretaria técnica del Consejo Estatal Para la Atención a la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI).

García, Manuel (7 febrero 2007)

Participó como enlace entre Voces Unidas y Pastoral Social de la Iglesia católica.

González Ramírez, María de los Ángeles (8 febrero de 2007)

Coordinadora de Milenio Feminista Jalisco. Fue representante de Voces Unidas desde julio de 1999 hasta agosto de 2000.

Medina Rosas, Andrea (21 Febrero de 2007)

Integrante del Centro de Investigación y Atención de la Mujer (CIAM). Fue representante de Voces Unidas desde su conformación hasta julio de 1999.

Ramírez Rodríguez, Juan Carlos (6 febrero 2007)

Investigador del Programa de Investigación y Estudios de Género (PIEGE) de la Universidad de Guadalajara. Ex consejero del CEPAVI.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (7 agosto 2006)

Investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Zúñiga Preciado, María Teresa (31 agosto 2006)

Integrante del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC). Formó parte del grupo promotor de Voces Unidas.

Anexo 1

Neo-modelo

Características del <i>modelo espiral</i>	Consideraciones del <i>neo-modelo</i>	Hechos en Jalisco
Fase 1. Represión		
Represión del Estado y oposición social débil para enfrentarse al gobierno. Organizaciones de derechos humanos colocan al Estado en la agenda internacional.	El proceso inicia con un compromiso internacional del Estado para velar por los derechos humanos.	Más que represión había una inacción del gobierno ante la violencia intrafamiliar, a lo que la sociedad civil respondió con acciones y exigiendo la participación gubernamental.
El grupo de presión se moviliza para que el Estado responda a sus demandas.	La heterogeneidad en las entidades que conforman un Estado y la desigualdad en sus métodos legislativos.	Un grupo de la sociedad civil entregó una iniciativa de ley al Congreso y lo presionó para que la aprobara.
Fase 2. Negación		
Redes transnacionales persuaden al Estado para mejorar las condiciones de derechos humanos.	El grupo local puede ser el persuasor ante el gobierno más que las redes transnacionales.	No hubo una intervención clara de redes ni de organizaciones internacionales de derechos humanos.
El Estado se niega a aceptar la validez de las normas alegando su soberanía ante la comunidad internacional.	Las particularidades de la región y de las personas que deciden aprobar una ley, las cuales se suman o sustituyen la defensa de la soberanía.	La negación de algunos diputados se debió a posturas personales y culturales; y a la defensa de su autoridad para legislar.
Hay riesgo de que el proceso se estanque o retroceda si el gobierno no cede.	Interferencia de otros actores ajenos al gobierno y capacidad de respuesta del grupo de presión.	Cambió la estrategia de Voces Unidas para enfrentar las negaciones del Congreso y demás actores.
Fase 3. Concesiones tácticas		
El Estado realiza cambios para apaciguar la crítica internacional.	El gobierno responde a la presión local. El grupo de presión también hace concesiones.	Concesiones tácticas por parte del Congreso para apaciguar la presión y la movilización social. Voces Unidas cedió a ciertas presiones para continuar la

		lucha por su proyecto.
Los grupos de presión van sumando fuerza conforme avanza el proceso.	Causas internas de debilitamiento del grupo.	Voces Unidas fue sumando fuerza, pero conflictos internos llegaron a desgastar el movimiento.
Un ataque a los líderes del movimiento lo paralizaría.	Ajustes en la estrategia del grupo local para no desintegrarse.	La líder del movimiento dejó de representar al grupo pero éste continuó con acciones.

Fase 4. Estatus normativo

Institucionalización de las normas internacionales en leyes internas.	La calidad de lo que se aprueba y en los servicios para aplicarla.	El discurso internacional se vio reflejado en Jalisco en una ley contra la violencia intrafamiliar.
Reconocimiento de las normas por parte del gobierno local. Discurso gubernamental de aceptación de las normas.	La parcialidad de dicho reconocimiento. Congruencia entre el discurso con las prácticas reales.	Se reconocieron las normas en las reformas legislativas. Destacó la brecha entre el discurso y las acciones concretas.
Comunicación entre el gobierno y sus críticos.	El nivel de entendimiento y disposición.	La comunicación entre Voces Unidas y el Congreso fue casi siempre de tensión y desacuerdo.
Los actores involucrados se apropian del discurso defensor de los derechos de las mujeres.	La diversidad de posturas, incluso dentro de un mismo sector o grupo.	Los integrantes de Voces Unidas defendieron el discurso; los del grupo conservador no.

Fase 5. Comportamiento consistente con las reglas

El cumplimiento de las normas es una práctica habitual reforzada por la ley.	Elementos culturales que impiden a funcionarios aplicar la ley de manera habitual; y a la sociedad a exigir su cumplimiento.	No se ha logrado ni la eliminación de la violencia intrafamiliar ni su atención de manera integral.
La presión de los grupos de defensa debe continuar para asegurar la aplicación de la ley.	El reto de llegar a una aplicación adecuada de la ley sin la necesidad de presión.	Voces Unidas se desarticuló. Otros grupos siguieron presionando desde sus trincheras.

Fuente: Risse y Sikkink (2001).

Anexo 2

Legislaciones en América Latina y el Caribe sobre violencia doméstica, familiar o intrafamiliar

País	Ley	Año
Antigua y Barbuda	- Ley sobre ofensas sexuales.	1995
	- Legislación sobre violencia doméstica sancionada.	1999
Argentina	- Ley de "Protección contra la Violencia Familiar".	1994
	- Ley de modificación del Código Legal.	1999
Bahamas	- Ley contra Ofensas Sexuales y Violencia Doméstica.	1991
Barbados	- Ley de Órdenes de Protección sobre Violencia Doméstica.	1992
	- Ley de Delitos Sexuales.	1992
Belice	- Ley sobre Delitos Sexuales y Violencia Doméstica.	1991
	- Ley de Violencia Doméstica.	1992
Bolivia	- Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica.	1995
	- Ley que modifica el Código Penal sobre delitos de Violencia Sexual.	1997
Brasil	- Ley a la Convención de Belém do Pará.	1995
	- Ley contra la Violencia Doméstica y Familiar, conocida como Ley "María da Penha".	2006
Colombia	- Ley para Prevenir, Remediar y Sancionar la Violencia Intrafamiliar.	1996
	- Ley de Delitos contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana.	1997
	- Ley que modifica parcialmente la Ley de 1996.	2000
Costa Rica	- Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, Capítulo 4.	1990
	- Ley Contra la Violencia Doméstica.	1996
Chile	- Ley que establece Normas de Procedimiento y Sanciones Relativas a los Actos de Violencia Intrafamiliar.	1994
	- Ley de Violencia Intrafamiliar.	2005
Dominica	- Ley sobre Delitos Sexuales.	1992
	- Ley contra la Violencia Doméstica.	1996
	- Ley de Ofensas Sexuales.	1998
Ecuador	- Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.	1995
El Salvador	- Ley contra la Violencia Intrafamiliar.	1996
Guatemala	- Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar.	1999
	- Ley por la dignidad y la promoción integral de la Mujer.	1999
Guyana	- Ley sobre Violencia Doméstica.	1996
Haití	- Decret modifiant le régime des Agresions Sexuelles et éliminant en la matière les Discriminations contre la Femme.	1995
Honduras	- Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer.	
Jamaica	- Ley sobre Violencia Doméstica.	1989

	- Ley sobre Violencia Doméstica.	1996
México	- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. - Decreto para reformar el Código Civil y el Código Penal con referencia a la violencia intrafamiliar y la violación. - Leyes sobre violencia intrafamiliar adoptadas en 28 estados. - Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	1996 1997 2007
Nicaragua	- Ley de reformas y agregados al Código Penal. - Ley de Creación de la Comisaría de la Mujer y la Niñez expresada en la Ley Orgánica de la Policía Nacional. - Ley que establece protección para las víctimas de la Violencia Doméstica.	1996 1996 1996
Panamá	- Ley sobre Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores. - Ley de "Igualdad de oportunidades para la mujer".	1995 1999
Paraguay	- Ley de Violencia Intrafamiliar.	2000
Perú	- Ley sobre la política del Estado y la sociedad Contra la Violencia Familiar. - Ley que establece mecanismos para garantizar una mayor protección de la víctima. - Ley que reforma el Código Civil por considerar que la acción penal en los delitos contra la libertad sexual no se extingue por matrimonio. - Ley que establece la Acción Penal Pública en los Delitos contra la Libertad Sexual. - Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de 1993.	1993 1997 1997 1999 2000
Puerto Rico	- Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica.	1989
República Dominicana	- Ley que tipifica los delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto.	1997
San Vicente y las Granadinas	- Ley sobre Violencia Doméstica y Procedimientos Matrimoniales.	1984
Santa Lucía	- Ley sobre Violencia Doméstica.	1994
Trinidad y Tobago	- Ley sobre Delitos Sexuales. - Ley sobre violencia doméstica. - Ley sobre violencia doméstica.	1986 1991 1999
Uruguay	- Ley de Seguridad Ciudadana que incorpora al Código Penal el Art. 321 (bis), tipificando a la violencia doméstica e imponiéndole sanciones. - Ley sobre Violencia Doméstica.	1995 2002
Venezuela	- Ley sobre la violencia contra la Mujer y la Familia. - Ley sobre la igualdad de oportunidades para la mujer, Capítulo 5, referido a los derechos con respecto a la violencia.	1998

Fuente: UNIFEM, 2002; Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

Anexo 3

Legislación sobre violencia intrafamiliar en los estados de la República Mexicana

Estado	Ley	Fecha
Aguascalientes	- <i>Hasta marzo de 2007 no hay.</i>	
Baja California	- Ley de Atención y Prevención de la Violencia para el Estado de Baja California.	04 jul 2003
Baja California Sur	- Ley de Prevención y tratamiento integral de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Baja California Sur.	15 nov 2005
Campeche	- Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Campeche.	26 jun 2002
Coahuila	- Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar.	25 oct 2002
Colima	- Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.	14 feb 1998
Chiapas	- Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Intrafamiliar.	08 jul 1998
Chihuahua	- <i>Hasta marzo de 2007 no hay.</i>	
Distrito Federal	- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.	08 jul 1996
Durango	- Ley para la Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.	23 dic 1999
Estado de México	- Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México.	31 dic 2002
Guerrero	- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Guerrero.	13 abr 1999
Hidalgo	- <i>Hasta marzo de 2007 no hay.</i>	
Jalisco	- Ley de Prevención y Atención para las Víctimas de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco.	18 dic 2003
Michoacán	- Ley para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Michoacán de Ocampo.	11 feb 2002
Morelos	- Ley de Prevención y Asistencia contra la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Morelos.	20 ene 1999
Nayarit	- Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Nayarit.	12 may 2004
Nuevo León	- <i>En consideración (marzo 2007).</i>	
Oaxaca	- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Oaxaca.	15 sep 2001
Puebla	- Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla.	06 abr 2001
Querétaro	- Ley que Atiende, Previene y Sanciona la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Querétaro.	31 dic 1996
Quintana Roo	- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Quintana Roo.	15 jul 2000
San Luis Potosí	- Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar o Doméstica del Estado de San Luis Potosí.	28 jul 1998
Sinaloa	- Ley para Prevenir y Atender la Violencia	

	Intrafamiliar del Estado de Sinaloa.	07 dic 2001
Sonora	- Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Sonora.	20 mar 2001
Tabasco	- Ley para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Tabasco.	12 abr 1999
Tamaulipas	- Ley de Prevención, Atención y Asistencia de la Violencia Intrafamiliar.	01 jun 1999
Tlaxcala	- Ley de Prevención, Asistencia y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Tlaxcala.	04 may 2001
Veracruz	- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.	08 sep 1998
Yucatán	- Ley para la protección de la familia del Estado de Yucatán.	09 ago 1999
Zacatecas	- Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el Estado de Zacatecas.	19 feb 2003

Fuente: Inmujeres, abril de 2004. La información de Baja California Sur y Nayarit se consiguió en las páginas web de los respectivos gobiernos.

Anexo 4

Recomendaciones internacionales y su asimilación en Jalisco

<i>Recomendaciones y compromisos</i>			<i>Asimilación en Jalisco</i>	
CEDAW	RECOMENDACIÓN NÚM. 19 DE LA CEDAW	BELÉM DO PARÁ	PRIMER PROYECTO DE VOCES UNIDAS	APROBACIONES FINALES POR EL CONGRESO
I. Adopción de medidas legislativas, sanciones y acciones contra la violencia (hacia mujeres e intrafamiliar)				
<p>Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer. (art. 2-b)</p> <p>Adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad</p>	<p>Adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo. (24-a)</p>	<p>Condenar todas las formas de violencia contra la mujer y convenir en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. (art. 7)</p>	<p>Adoptar acciones específicas y eficaces en la prevención, investigación, atención, legislación, sanción y erradicación de la violencia intrafamiliar. (exposición de motivos)</p> <p>a) Los seres humanos tienen igual consideración ante la ley y la sociedad. <u>En los casos de [minoría de edad, senectud, incapacidad psíquica o pertenencia a un pueblo indígena] se establecerán derechos y obligaciones que hagan posible su trato</u></p>	<p>a) La ley dará trato igual a las personas en el reconocimiento de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones. <u>En los actos y hechos civiles los jueces tomarán en consideración las circunstancias de incapacidad, senectud, cultura y condición social de las personas y en todos los casos procurarán la equidad entre las partes.</u> (art. 1 código civil)</p>

<p>entre hombres y mujeres. (art. 16-1)</p>			<p><u>igualitario y equitativo en la sociedad.</u> (art. 1 código civil)</p>	
<p>Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación. (art. 2-c)</p>			<p>a) Establecer las bases de coordinación de los servicios públicos con los que cuenta el Estado, para prevenir, atender y <u>remitir los casos a las autoridades competentes</u>, en los casos en que se considere que existe violencia intrafamiliar, <u>o siempre que se afecten los derechos de las personas miembros de la familia.</u> (art. 3 iniciativa de ley)</p> <p>b) [...] las acciones que se realicen en contra de la violencia intrafamiliar, serán libres de prejuicios, género, raza, condición social, nivel económico, religión, credo, o de cualquier forma de discriminación hacia las personas, hacia género o algún miembro de la familia. (art. 5 iniciativa de ley)</p>	<p>a) Establecer las bases de coordinación de los servicios públicos con los que cuenta el Estado, para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar. (art. 190-I código de asist. social)</p> <p>b) [...] las acciones que se realicen para prevenir y atender la violencia intrafamiliar, serán libres de prejuicios de género, raza, condición socioeconómica, religión, credo o nacionalidad. (art. 192 código de asist. social)</p> <p>c) El Consejo [Estatad para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar] es el órgano rector en el Estado, respecto de las políticas y criterios generales, relativos a la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, <u>con autonomía técnica y</u></p>

			<p>c) La aplicación de la presente ley corresponderá al <u>Instituto para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar</u> en el Estado de Jalisco y a los organismos que dependan de éste; a las instituciones, organismos y personas a quienes se encomiende su aplicación [...] (<i>art. 8 iniciativa de ley</i>)</p> <p>El Instituto [...] se propone <u>que permita mantener la autonomía y respeto de cada una de las instancias que la integran.</u> (<i>exposición de motivos</i>)</p>	<p><u>subordinación administrativa y financiera al Organismo Estatal.</u> (<i>art. 196 código de asist. social</i>)</p>
<p>Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer. (<i>art. 2-f</i>)</p>		<p>Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer¹ y adoptar las medidas</p>	<p>a) Se propone: la creación de la “Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco”; reformas a los códigos civil, penal y de procedimientos penales para el Estado de Jalisco.</p>	<p>a) Se adhirió al Código de Asistencia Social el Libro Sexto “De la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar”. Se reformaron parcialmente los códigos civil y penal. La Ley no se aprobó.</p>

¹ La Convención de Belém do Pará afirma que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases.

		<p>administrativas apropiadas que sean del caso. (art. 7-c)</p> <p>Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer. (art. 7-e)</p>	<p>(<i>exposición de motivos</i>)</p> <p>b) Las Unidades de Atención tendrán como funciones: I. Aplicar e instrumentar un procedimiento administrativo para la atención de la violencia intrafamiliar; [...] IV. Imponer las sanciones administrativas que procedan en los casos de infracciones de la ley [...] (art. 29 iniciativa de ley)</p>	<p>b) Las instituciones u organismos que conozcan o atiendan casos en los que sea presumible la existencia de violencia intrafamiliar, remitirán a la Secretaría Técnica del Consejo, informes [donde se podrá solicitar al Consejo apoyo [informativo o de soporte técnico para la aplicación de modelos de atención] para la solución del problema planteado. (art. 209 código de asist. social)</p>
II. Sanciones y medidas en temas específicos de violencia intrafamiliar, violación y hostigamiento (o acoso) sexual				
	<p>Velar por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. (24-b)</p>		<p>a) En los casos en que exista violencia <u>y</u> peligro para los integrantes de la familia [en caso de separación de los cónyuges mientras se decreta el divorcio], el juez dictará las medidas adicionales necesarias que garanticen su seguridad integral. (art. 407 código civil)</p>	<p>a) En los casos en que exista violencia <u>o</u> peligro para los integrantes de la familia [en caso de separación de los cónyuges mientras se decreta el divorcio], el juez dictará las medidas adicionales necesarias que garanticen su seguridad integral. (art. 407 código civil)</p>

			<p>b) Se impondrán de un mes a tres años de prisión al que tenga cópula <u>con mujer púber, menor de dieciocho años</u>, obteniendo su consentimiento por medio de la seducción o del engaño. (<i>art. 174 código penal</i>)</p> <p>c) Cuando la violación fuere cometida con intervención directa e inmediata de dos o más personas, aun cuando sólo una de ellas efectúe la cópula se impondrán a todas ellas de nueve a quince años de prisión [...]. (<i>art. 175 código penal</i>)</p> <p>d) Se equipara a la violación, la introducción por vía vaginal o anal, con fines eróticos sexuales de cualquier objeto o instrumento distinto del miembro viril, <u>por medio de la violencia física, moral o psicológica</u>, sea</p>	<p>b) Se impondrán de un mes a tres años de prisión al que tenga cópula <u>con mujer mayor de doce y menor de dieciocho años, casta y honesta</u>, obteniendo su consentimiento por medio de la seducción o del engaño [...] (<i>art. 174 código penal</i>)</p> <p>c) <u>Párrafo derogado.</u></p> <p>d) Se equipara a la violación, la introducción por vía vaginal o anal, con fines eróticos sexuales de cualquier objeto o instrumento distinto del miembro viril, <u>por medio de la violencia física o moral</u>, sea cual fuere el sexo del ofendido, al responsable de este delito se le impondrá la pena señalada en el primer párrafo de este artículo [<u>de ocho a quince años de prisión</u>]. (<i>art. 175 código penal</i>)</p>
--	--	--	---	--

			<p>cual fuere el sexo del ofendido, al responsable de este delito se le impondrá <u>una pena de nueve a quince años de prisión</u>. (art. 175 código penal)</p> <p>e) En los casos en que la violación se ejecute del <u>padrastro o madrastra a la hijastra o hijastro y la ejecutada por éstos contra aquellos; la del concubino o amasio al hijo o hija de su concubina o amasia, la de la concubina o amasia al hijo o hija de su concubino o amasio y la de los hijos o hijas contra aquéllos; la del tutor a su pupilo o pupila o la de éstos en contra de aquél; la efectuada entre ascendientes o descendientes naturales o adoptivos o entre hermanos o medios hermanos; por afinidad en segundo grado; o la efectuada entre quienes están o han estado unidos</u></p>	<p>e) <u>La violación del padrastro a la hijastra o hijastro y la ejecutada por éste a su madrastra o padrastro, la del amasio al hijo o hija de su amasia, la del tutor a su pupilo o pupila, la efectuada entre ascendientes o descendientes naturales o adoptivos o entre hermanos</u>, será sancionada <u>de ocho a catorce años</u>. Se perderán los derechos de la patria potestad o tutela cuando la ejerciere sobre la víctima. (art. 175 código penal)</p>
--	--	--	---	---

			<p><u>en matrimonio, concubinato o amasiato; la pena será de diez a dieciséis años. Se perderán los derechos de la patria potestad o tutela cuando la ejerciera sobre la víctima, así como todo derecho sucesorio. (art. 176 código penal)</u></p>	
	<p>Adoptar medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo. (24-t)</p>		<p>a) A quien con fines lascivos [...] asedie a persona de cualquier sexo, entendiéndose como tal la provocación de situaciones intimidatorias, la insistencia para lograr algo que se pide o provocar acercamientos íntimos que en el desarrollo normal de la persona asediada no son necesarios, se le impondrá <u>como sanción una multa de 100 a 500 días de salario mínimo. Si el activo se vale de su posición jerárquica derivada de relaciones laborales, docentes, familiares, domésticas o cualquier otra que lo</u></p>	<p>a) Al que <u>reiteradamente</u> asedie, acose, solicite o fuerce favores de naturaleza sexual para sí o para un tercero, con la amenaza de causar a la víctima un mal relacionado con las expectativas que pueda tener en el ámbito de una relación, bien sea entre superior o inferior jerárquico, entre iguales o en cualquier circunstancia que las relacione en el campo laboral, docente, doméstico o cualquier otro, se impondrá <u>sanción de uno a tres años de prisión. (art. 176 bis código penal)</u></p>

			<p>interrelacione con el pasivo, <u>la pena se agravará en una cuarta parte más del mínimo y del máximo.</u> (art. 176 bis código penal)</p> <p>b) Si el hostigador fuese servidor público [...] y utiliza los medios o circunstancias que el encargo le proporciona, además de la pena prevista se le destituirá de su cargo <u>y se le inhabilitará para ejercer cualquier servicio público en el estado o municipios de uno a tres años.</u> (art. 176 bis código penal)</p>	<p>b) Si el acosador fuese servidor público y utilizase los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, además de la pena prevista se le destituirá de su cargo (art. 176 bis código penal)</p>
III. Servicios y asistencia a víctimas				
	<p>Proporcionar a las víctimas protección y apoyo apropiados. (24-b)</p>	<p>Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos. (art. 7-f)</p>	<p>En la asistencia a víctimas de este tipo de violencia [intrafamiliar] deben prevalecer siempre la seguridad y el apoyo. (exposición de motivos)</p>	<p>El Consejo y los organismos públicos y privados [...] se coordinarán para la elaboración del proyecto de Programa que comprenderá: II. Las estrategias generales y particulares para la</p>

				<p>prevención [...]; III. La prestación de servicio de albergues [...]; IV. La creación de las Unidades de Atención y Seguimiento [...] V. La instalación de líneas telefónicas [...]; VII. La integración de grupos de apoyo para sujetos generadores y receptores de violencia (<i>art. 206 código de asist. social</i>)</p>
	<p>Establecer o apoyar servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento. (<i>24-k</i>)</p>	<p>Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados. (<i>art. 8-d</i>)</p> <p>Ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y</p>	<p>Para efectos de esta ley, la atención se entiende como el conjunto de acciones que tienen como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como el tratamiento integral de las generadoras, de la violencia intrafamiliar. (<i>art. 37 iniciativa de ley</i>)</p> <p>a) [Se establecen atribuciones específicas para:] la Secretaría General de Gobierno (<i>art. 42 iniciativa de ley</i>); la Secretaría de Salud (<i>art. 43</i>); la Secretaría de</p>	<p>a) [Se aprueban alrededor de 1/3 de las atribuciones planteadas para:] la Secretaría General de Gobierno (<i>art. 211 código de asist. social</i>); la Secretaría de Educación (<i>art. 212</i>); la Secretaría de Salud (<i>art. 213</i>); la Procuraduría General de Justicia del Estado (<i>art. 214</i>); y la Secretaría de Seguridad Pública (<i>art.215</i>)</p> <p>b) Son facultades del Consejo: II. Aprobar el Programa Permanente para la Prevención y Atención de la Violencia</p>

		<p>capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social. (art. 8-f)</p>	<p>Educación (art. 44); la Procuraduría General de Justicia del Estado (art. 45); y la Secretaría de Seguridad Pública (art. 46)</p> <p>b) Las facultades de la Comisión [del Instituto] son: I. Aprobar el Programa Permanente para la Prevención y Asistencia de la Violencia Intrafamiliar (art. 18 <i>iniciativa de ley</i>)</p> <p>c) Las facultades de la Comisión son: IX. Fomentar y apoyar la instalación de centros de atención inmediata a las personas receptoras y generadoras de violencia intrafamiliar, como albergues, unidades móviles, líneas telefónicas especializadas, etc. (art. 18 <i>iniciativa de ley</i>)</p>	<p>Intrafamiliar [que se integra con los planes y estrategias institucionales, públicas y privadas] (art. 200 código de asist. social)</p> <p>c) El Consejo y los organismos públicos y privados [...] se coordinarán para la elaboración del proyecto de Programa que comprenderá: III. La prestación de servicio de albergues para la atención de emergencias y tratamientos ordinarios; V. La instalación de líneas telefónicas para la atención ininterrumpida de emergencias [...] (art. 206 código de asist. social)</p>
<p>IV. Capacitación, educación e información</p>				

	<p>Capacitar a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención. (24-b)</p>	<p>Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación. (art. 7-a)</p> <p>Fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer. (art. 8-c)</p>	<p>Se requiere una educación adecuada, entrenamiento y profesionalización en todos los niveles y áreas de trabajo con la violencia intrafamiliar. (<i>exposición de motivos</i>)</p> <p>[...] es fundamental que las unidades administrativas cuenten con personal capacitado y especializado en la problemática de la violencia intrafamiliar y que sea multidisciplinario para lograr una atención como es el compromiso internacional de México: libres de prejuicios de raza, edad o sexo y con formas que no legitimen estereotipos que fomenten la discriminación y la violencia. (<i>exposición de motivos</i>)</p> <p>a) Las <u>facultades de la Comisión</u> son: X. <u>Establecer las bases generales y especiales para la elaboración de los</u></p>	<p>a) El Consejo y los organismos públicos y privados [...] se coordinarán para <u>la elaboración del proyecto de Programa que comprenderá: I. La formación y capacitación de personal para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar.</u> (art. 206 código de asist. social)</p> <p>Compete <u>a la Secretaría de Educación: II. Elaborar programas de capacitación para los funcionarios públicos y demás personas</u> que por la naturaleza de sus funciones, les corresponda, en cualquier momento del proceso de atención, tener contacto con los sujetos involucrados en actos de violencia intrafamiliar. (art. 212 código de asist. social)</p> <p>Compete <u>a la Secretaría de</u></p>
--	---	---	---	---

			<u>materiales y la capacitación de servidores públicos [...]</u> (art. 18 <i>iniciativa de ley</i>)	<u>Salud: Diseñar y poner en práctica programas de capacitación, detección, prevención y atención a personas receptoras y generadoras de violencia intrafamiliar.</u> (art. 213 <i>código de asist. social</i>) <u>La Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social [...]:</u> <u>II. Instaurar cursos de formación y capacitación sobre la dinámica y efectos de la violencia intrafamiliar.</u> (art. 215 <i>código de asist. social</i>)
<p>Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres</p>	<p>Adoptar medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer. (24-f)</p>	<p>Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o</p>	<p>Es de extrema importancia la educación en la resolución no-violenta de conflictos. (exposición de motivos)</p> <p>a) Como acciones preventivas de la violencia intrafamiliar [...] se contemplan: I. <u>Realizar campañas públicas encaminadas a sensibilizar y concientizar a la población [...]</u>; II.</p>	<p>a) Son facultades del Consejo: VIII. <u>La realización de campañas publicitarias para la concientización de la población en general, acerca de la violencia intrafamiliar y su prevención.</u> (art. 200 <i>código de asist. social</i>)</p> <p>Compete a la Secretaría de Educación: I. <u>Desarrollar programas educativos, de</u></p>

<p>y mujeres. (art. 5-a)</p>		<p>superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer. (art. 8-b)</p> <p>Fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda. (8-f)</p>	<p><u>Programas educativos para la prevención de la violencia intrafamiliar</u> [...]; III. Realizar todos los actos posibles en el ámbito de sus respectivas funciones, encaminados a tener presencia tanto física como informativa en todos los sectores sociales [...]; IV. Impulsar la formación de promotores comunitarios [...]; V. Fomentar en coordinación con instituciones especiales públicas, privadas y sociales, la realización e investigaciones sobre el fenómeno [...] (art. 36 <i>iniciativa de ley</i>)</p>	<p><u>nivel preescolar, primaria y secundaria</u>, que fomenten la corresponsabilidad familiar en sana convivencia, con base a los derechos y obligaciones de sus integrantes, de acuerdo a su edad y experiencia. (art. 212 <i>código de asist. social</i>)</p>
	<p>Alentar la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella. (24-c)</p>	<p>Fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos. (art. 8-a)</p> <p>Garantizar la investigación y</p>	<p>Es necesaria la información y concientización pública acerca de la naturaleza y trascendencia de la violencia intrafamiliar. (<i>exposición de motivos</i>)</p> <p>a) Los fines del Instituto son: III. <u>Fomentar y apoyar en lo posible, los</u></p>	<p>a) Los fines del Consejo son: III. <u>Fomentar y apoyar los trabajos de investigación y análisis relacionados con la violencia intrafamiliar.</u> (art. 196 <i>código de asist. social</i>)</p>

		<p>recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios. (8-h)</p>	<p><u>trabajos de investigación y análisis relacionados con la violencia intrafamiliar.</u> (art. 9 iniciativa de ley)</p>	
--	--	---	--	--

Fuente: CEDAW (1979); Convención Belém do Pará (1994); Recomendación general 19 de la CEDAW (1994); Iniciativa Popular (1999); Minuta de Decreto núm. 18 504 (2000).

Anexo 5

Respuestas sistematizadas de cuestionario aplicado a instituciones de gobierno de México (Distrito Federal, Coahuila, Zacatecas, Michoacán, Puebla y Colima) sobre violencia contra las mujeres por el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).

¿Cree usted que existe un problema grave de violencia contra las mujeres en México?					
60% Sí	20% Es un problema	12% Se está exagerando	5% Es importante, no grave	3% No	
¿Cree que se está tratando adecuadamente el problema?					
30% Sí	21% Adecuadamente pero faltan recursos	20% No. Apenas se está empezando a reconocer	10% En absoluto	5% Muy mal atendido	4% No sabe
Desde su Institución, ¿qué leyes o normas aplican o toman en cuenta para abordar la violencia familiar?					
10% Ley para la Prevención y Atención de la Violencia	15% Código Civil o Penal	20% Todas las relativas a violencia	20% No aplico las leyes, no es mi función	25% Depende del tipo de violencia	10% Todas las que se relacionan con los Derechos Humanos
¿Qué artículo o artículos de la Convención de Belem do Pará ha utilizado más en su trabajo?					
80% No recuerda en ese momento	10% El primero	10% Distintos, según el caso y para qué sea			
¿Qué ley, nacional o internacional le parece más útil para erradicar la violencia?					
40% Todas son útiles	30% La Ley para la Prevención y Atención de la Violencia	25% Los Derechos Humanos	5% La Constitución		
¿Cuál cree usted que es la causa de la violencia contra las mujeres?					
35% La incompatibilidad de caracteres en la pareja	25% La educación	18% Que ahora las mujeres también trabajan y no atienden el hogar	10% Que hay mucha confusión en lo que debe ser el papel de cada persona	10% El abuso de poder	2% La cultura mexicana

¿Considera importante la formación sobre la perspectiva de género para tratar correctamente el problema de violencia familiar? ¿Por qué?					
16% La ley es neutra, aplicarla correctamente es suficiente	22% Lo importante es conocer tu profesión y en el área que te corresponda ser honesto	28% La formación siempre ayuda pero debe ser en distintos temas, no sólo en el tema de mujeres	30% Es una de las materias que se deben conocer	4% Es fundamental	

Fuente: <http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/mexicoentr.asp>