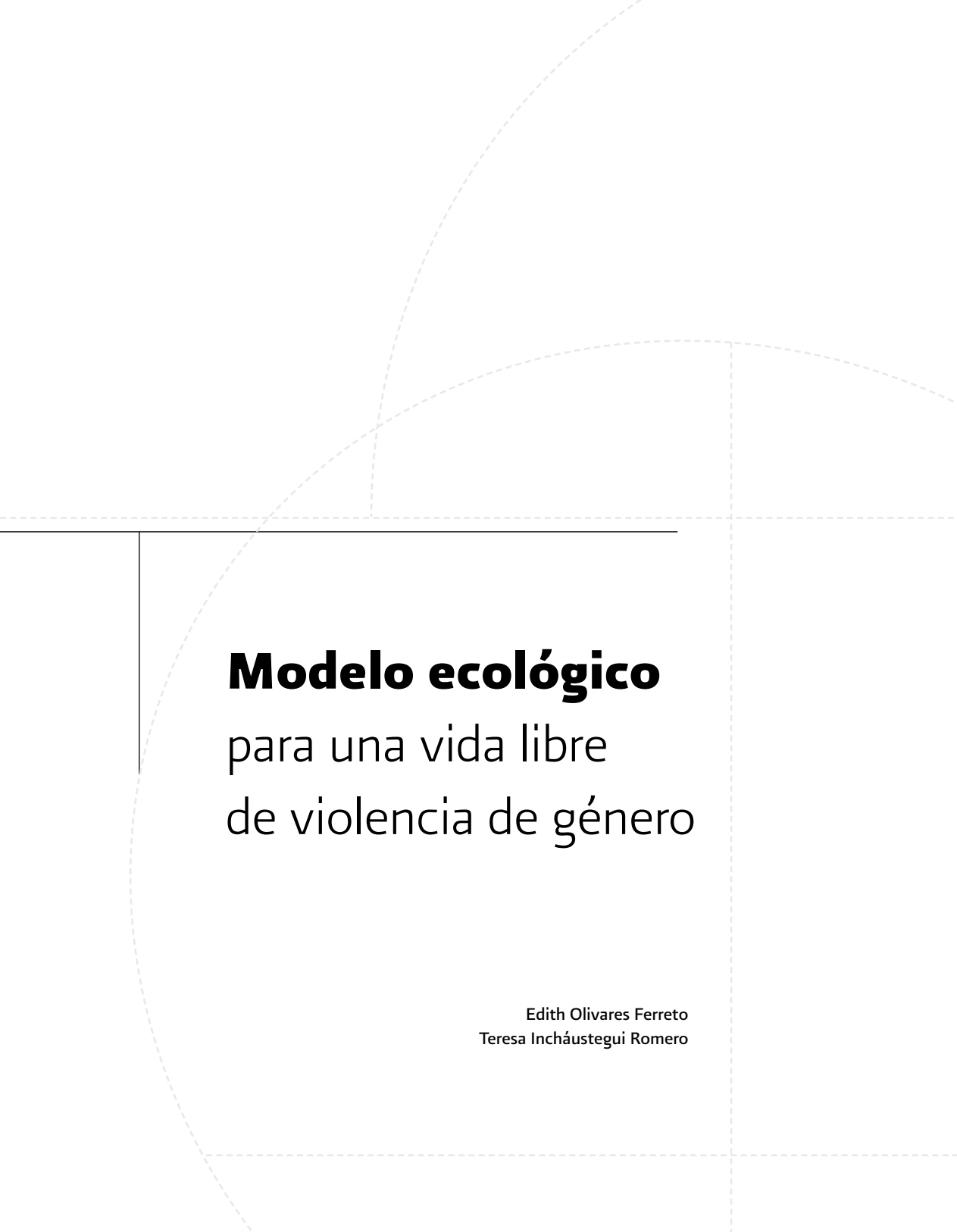


Modelo ecológico

para una vida libre de violencia de género

Edith Olivares Ferreto
Teresa Incháustegui Romero

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres



Modelo ecológico
para una vida libre
de violencia de género

Edith Olivares Ferreto
Teresa Incháustegui Romero

Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género

Autoras

Teresa Incháustegui Romero

Edith Olivares Ferreto

© 2011

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar

la Violencia contra las Mujeres

<http://www.segob.gob.mx>

<http://www.conavim.gob.mx>

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN: En trámite

Impreso en México / Printed in Mexico

Abraham González núm. 48, primer piso,

Col. Juárez, Cuauhtémoc, 06600, México, DF.

Índice

Prólogo	5
Presentación	7
I. Introducción	9
II. Fundamentos conceptuales de la intervención pública para erradicar la violencia basada en el género	14
II.1. Un fenómeno complejo y multicausal	14
II.2. El enfoque ecológico para erradicar la violencia basada en el género	20
II.3. El enfoque de ciudades seguras y la violencia basada en el género	28
III. Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras	32
III.1. Componentes del modelo de intervención	32
III.2. Ámbitos de intervención	47
III.3. Lineamientos de intervención	52
IV. Criterios de operación del Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras	67
IV.1. Gobernabilidad: voluntad política y acuerdo entre gobiernos	67
IV.2. Coordinación y cooperación	68
IV.3. Transversalidad e intersectorialidad	71
IV.4. Participación ciudadana	74
IV.5. Evaluación y rendición de cuentas	76
IV.6. Profesionalización del personal y sistematización de las experiencias	77
Anexo. Recomendaciones para la gestión del Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras	80
Bibliografía	90
Acerca de las autoras	95

Prólogo

En México, crecen las voces que demandan ubicar la prevención de la violencia como un eje prioritario de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y de seguridad para las mujeres.

Hoy, el nuevo paradigma de prevención social de la violencia se centra en el trabajo conjunto de gobiernos, instituciones, especialistas y sociedad civil sobre los factores que desencadenan la violencia y la inseguridad.

Bajo este paradigma, el *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género* que hoy edita la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (conavim) reúne una sólida formulación conceptual, metodológica y técnica que propone un abordaje integral al grave problema de violencia que viven las mujeres y las niñas en México.

La prevención social de la violencia tiene personalidad y dimensión propias; constituye un modo distinto de atender la conflictividad que afecta la seguridad de las personas, en particular de las mujeres, quienes viven el fenómeno de manera diferente, tanto, que ante el temor de sufrirla en el espacio público, ven reducida su libertad de movimiento, el acceso a un empleo y el disfrute de sus ciudades.

Prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas va más allá de la adopción de estrategias orientadas a contener la comisión de delitos. Su fin es anticiparse y modificar las dinámicas sociales, institucionales, económicas y culturales que generan y refuerzan los procesos violentos.

Así, prevenir la violencia demanda alinear programas y recursos de los tres niveles de gobierno, que ofrezcan una sólida articulación de respuestas

interinstitucionales e intrasectoriales capaces de intervenir a nivel de las personas y sus interrelaciones, en el plano familiar y en el comunitario, mediante programas situacionales de prevención que identifiquen y atiendan los factores que propician y legitiman la violencia que diariamente viven las mujeres.

Sabemos que la sola intervención de las fuerzas policiales no basta para resolver la complejidad e intensidad de la violencia. Las acciones de contención corresponden a las policías, pero las de prevención nos competen a todas y todos. Por ello, estoy convencida de que la seguridad que merecemos disfrutar debe ser producto de un trabajo muy intenso entre la sociedad, las instituciones y los gobiernos.

Requerimos trazar una perspectiva que abarque la multidimensionalidad del fenómeno, para poder articular una política capaz de integrar la seguridad de las mujeres en la agenda y en las estrategias dirigidas a garantizar la seguridad ciudadana. El *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género* propuesto por dos especialistas en el tema, la doctora Teresa Incháustegui Romero y la maestra Edith Olivares Ferreto, privilegia el desarrollo de una política de prevención que responda al reto de plantear una nueva visión sobre este fenómeno multicausal para el que no existen soluciones únicas.

Con la publicación de este libro, la Comisión Nacional a mi cargo contribuye a la promoción de una cultura de la prevención de la violencia de género en México, para construir ciudades seguras en donde sea posible vivir sin discriminación, con igualdad, respeto y solidaridad.

Laura Carrera Lugo
Comisionada Nacional

Presentación

El desarrollo del *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras* es un esfuerzo conceptual dirigido a integrar tres perspectivas, hasta ahora poco articuladas: el enfoque de atención de la violencia hacia las mujeres, el enfoque ecológico para la atención de la violencia familiar y el enfoque de ciudades seguras.

El texto se divide en tres partes. En la primera se exponen los fundamentos conceptuales de la intervención pública para erradicar la violencia basada en el género (vbg), con el fin de explicar las características de este fenómeno y su incidencia, así como su relación con la violencia social. En seguida, se revisan los contenidos y las relaciones existentes en los niveles que integran el enfoque ecológico, además de los factores que interactúan en cada uno de ellos y en el conjunto para producir violencia; se señalan los riesgos que elevan las posibilidades de generar, reproducir o ampliar los comportamientos violentos en el paso de uno a otro nivel. Al final de esta primera parte, se explican los rasgos e innovaciones que representa el enfoque de ciudades seguras para las políticas de seguridad. Se precisa la forma en que un enfoque de este tipo puede potenciar o favorecer la prevención del fenómeno de la violencia social y delictiva, con el fin de crear simultáneamente condiciones propicias para que las mujeres estén libres de amenazas y riesgos de la vbg, en espacios públicos y privados.

En la segunda parte se desarrollan los contenidos de política de cada uno de los sectores involucrados en el Modelo ecológico, mediante la integración de los tres enfoques teóricos. Se sugieren los componentes y acciones

integradas que pueden desplegarse en los sectores y ámbitos de gobierno concurrentes, haciéndolos corresponder con cada uno de los planos del enfoque ecológico.

En la tercera parte se proponen criterios de operación que deben cumplirse para contar con un punto de arranque sólido y sustentable en el proceso de aplicación y adaptación del Modelo.

Por último, en el anexo se presenta una propuesta metodológica para orientar la gestión del Modelo, tomando como base el ámbito municipal. Desde ahí, a manera de ejemplo-guía, se delinean pasos o elementos que pueden auxiliar en la integración de un plan de trabajo basado en el Modelo.

I. Introducción

Un modelo es una representación abstracta, conceptual, gráfica o visual de fenómenos, sistemas o procesos interconectados (por ejemplo, un mapa conceptual, físico o matemático). Su propósito es establecer relaciones conceptuales que permitan analizar, describir, explicar, simular, explorar –y a veces controlar y predecir– los elementos que conforman un fenómeno o proceso en estudio; de ahí que la creación de modelos sea parte esencial de la actividad científica.

Desde la perspectiva de la formulación de políticas públicas, la noción de modelo se utiliza para aludir a un conjunto de componentes que deben integrar una ley o una política pública. Esto incluye los elementos teóricos y técnicos que definen, condicionan o afectan el problema público en cuestión, así como las propuestas para que los gobiernos desarrollen u organicen las acciones y distribuyan los recursos de autoridad, económicos, humanos y materiales destinados a atender el problema.

Por ello deben incorporarse al Modelo, de manera articulada, las medidas sobre los temas prioritarios, las acciones específicas de cada componente, los arreglos institucionales para su establecimiento y los criterios para su evaluación y seguimiento. Dos elementos son claves: la temática elegida en la agenda pública sobre la que se pretende intervenir y los acuerdos respecto a su aplicación, que permitan limar los posibles conflictos de interés entre las agencias sociales o gubernamentales involucradas.

No debe soslayarse que la puesta en marcha de las propuestas siempre pone a prueba las teorías y técnicas incluidas en el modelo, ya que se ven supeditadas a las necesidades y características del contexto en donde han de aplicarse.

El Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras que se presenta en este documento, es una formulación de elementos conceptuales, técnicos y metodológicos para abordar la violencia basada en el género. Su punto de partida es el reconocimiento de que la vbg es un problema complejo, polifacético, de raíces biográficas, psicológicas, sociales y ambientales, para el que no existe una solución sencilla o única; por el contrario, cada vez se extiende más la idea de que su tratamiento requiere enfoques multidisciplinarios e intervenciones en varios planos, con la concurrencia simultánea de diversos sectores de política pública (ops, 2002; onu, 2006).

El reconocimiento de la complejidad de este problema, implica atacar sus manifestaciones y prevenir su ocurrencia con el trabajo de las personas, las relaciones, las comunidades y la sociedad en su conjunto.

El Modelo ecológico representa un paso en una trayectoria de articulación de las políticas de prevención, atención y sanción de la vbg, en vinculación con las de seguridad pública, cuyos nexos teóricos y prácticos recién han comenzado a explorarse (Backhaus, 1999; Massolo, 2005; Falú, 2009; Rainero, 2009; Carrión, 2007; Tamayo, 2003). En este sentido, se asume un desafío tanto conceptual como metodológico, al integrar dos perspectivas que durante mucho tiempo han caminado separadas: las políticas de seguridad y las políticas de igualdad de género.

El desafío radica en descifrar la forma en que las relaciones de género y sus expresiones simbólicas y culturales y de poder cruzan las dinámicas contextuales de lo público y lo privado, donde se vive y actualiza la violencia social. Asimismo, implica analizar las formas en que las mujeres y los hombres participan en ellas y, a partir de eso, llevar a cabo intervenciones que desactiven las relaciones violentas hasta erradicarlas.

Se trata de un Modelo que reconoce las raíces culturales e institucionales que subyacen en la vbg, así como en el resto de las manifestaciones violentas que se viven en las concentraciones urbanas. Proyecta una visión holística del problema y de las soluciones que deben echarse a andar.

Este Modelo se distancia de las visiones restrictivas que focalizan su atención en la violencia contra las mujeres, no porque intente desviar la atención en torno al derecho que ellas tienen a una vida libre de violencia, sino porque lo ubica en un marco más inclusivo y transformador. Mientras que el fundamento ecológico brinda un aporte primordial al hacer positivo este derecho en los planos de la vida cotidiana de las mujeres, pues reconoce la existencia de la violencia en el ámbito privado y la inscribe en un *continuum* donde se retoman sus manifestaciones en los espacios públicos.

Se afirma que existe un vínculo entre la violencia basada en el género que se vive en lo privado –practicada por varones conocidos– y la que se experimenta en los espacios públicos –efectuada por varones desconocidos– (Rainero, 2004). El vínculo está formado por las ideologías y culturas de género que son expresivas de un sistema de poder. Si bien surge del plexo mismo de las relaciones de género en el mundo doméstico, no es exclusivo del ámbito privado, pues se expresa y actualiza en ambientes de lo público, en el espacio urbano, cruzando las relaciones micro, meso y macrosociales.

Conviene subrayar que el enfoque en el que se sustenta el Modelo ofrece por igual nuevas perspectivas para la incidencia y el tratamiento de la vbg que ejercen los hombres contra otros hombres, y que es un componente importante de la violencia comunitaria y social que se experimenta en el medio urbano. Con sentido práctico, visualiza los espacios de la cotidianidad urbana en donde se cruzan y relacionan lo público y lo privado (escuela, trabajo, barrio,

familia y relaciones interpersonales) como áreas de oportunidad para contener y prevenir la violencia en todas sus variantes, lo que amplía la conciencia y los márgenes para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, para todas y todos.

El Modelo ecológico realiza, así, un doble aporte en materia de políticas públicas. Por una parte, en lo que se refiere a las políticas que buscan reforzar la seguridad ciudadana, ya que supera los estrechos márgenes de la perspectiva policía-intensiva de los enfoques tradicionales de seguridad, basados en la vigilancia a las violaciones a la ley y el orden público, y no tanto en la generación de condiciones de seguridad para la población y la ciudadanía. Y, por otra, en lo que atañe a las políticas de atención a las víctimas de la vbg, supera las limitaciones del modelo individual-penalístico y *ex post* de atención a las mujeres víctimas de la violencia de pareja o familiar, centrado casi de manera exclusiva en la intervención del sector salud (para atender las lesiones físicas o psicológicas de las víctimas) y del sector justicia (para perseguir las denuncias y castigar a los agresores).

El Modelo recoge los aportes de tres instrumentos internacionales básicos en la configuración de las acciones desplegadas en diversos países: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará (1995); la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas (1993), y la Declaración de Bogotá: Ciudades seguras para mujeres y niñas (2004).

Estos instrumentos han sido identificados como propulsores de un nuevo potencial civilizatorio, pues abren una agenda de igualdad entre mujeres y hombres. La agenda inicia con la adopción de legislaciones en contra de la vbg

y sus medidas de atención, procuración de justicia y reparación de daños a las víctimas. Sin embargo, se extiende a las acciones preventivas que obligadamente deben combatir la discriminación de género en todas sus manifestaciones, así como favorecer el empoderamiento económico y la participación social de las mujeres, procurando revertir las causas estructurales de la violencia tanto en el ámbito privado como en los distintos espacios públicos.

El Estado mexicano también ha brindado un marco jurídico para realizar esta tarea, que a su vez recoge los dos primeros instrumentos internacionales citados arriba: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Lgavlv), que obliga al Estado a garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos; y plantea principios y criterios que delinear con claridad los valores, enfoques de política, servicios y procedimientos para orientar las acciones, diseñar los servicios y aplicar los mecanismos que se destinen a la atención de las víctimas. Los principios son: apego y respeto a los derechos humanos de las víctimas; promoción de la igualdad jurídica de las mujeres y los grupos vulnerabilizados; respeto a la dignidad humana; gratuidad de los servicios, y respeto a la privacidad.

Con base en estos principios, las acciones y medidas que se tomen en un primer nivel deben: promover el desarrollo integral y los derechos humanos de las mujeres y de toda persona que pueda ser víctima de vbg; brindar atención especializada; garantizar a las víctimas atención diferenciada y distante del agresor; procurar y asegurar la reparación del daño, y contribuir a la acumulación de pruebas para fortalecer recursos legales y garantizar la reparación del daño. El Modelo ecológico retoma estos principios, acciones y medidas y los articula con un abordaje ecológico que permite su puesta en práctica.

II. Fundamentos conceptuales de la intervención pública para erradicar la violencia basada en el género

II.1. Un fenómeno complejo y multicausal

El concepto es de reciente aparición en la jerga de las instituciones internacionales. Se introdujo por primera vez en 1993, con motivo de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos celebrada en Viena. Antes de ese año, el problema había sido nombrado de diversas maneras: “mujeres maltratadas”, “esposas golpeadas”, “violencia sexual”, “violencia doméstica” y “violencia contra las mujeres”, expresiones que reflejan los múltiples emplazamientos conceptuales y políticos que el movimiento de mujeres y las instituciones internacionales fueron dando a la violencia que se sucede en el marco de las relaciones entre mujeres y hombres.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres se considera un hito por dos razones. Primero, porque incorporó la noción de la vbg y ubicó la violencia contra las mujeres como un fenómeno que vulnera su integridad física, su dignidad, su libertad y sus derechos humanos, con lo que se obliga a los Estados a atenderla mediante políticas específicas de prevención, atención, sanción y erradicación. En segundo lugar, porque el término considera los alcances analíticos de la categoría *género* (Scott, 1996; Lamas, 1996; Connel, 1997; De Barbieri, s/f), lo que visibiliza un conjunto

de dimensiones estructurales, políticas, institucionales, normativas, simbólicas y subjetivas que diferencian y posicionan a las personas según el sexo, la clase social, la edad, la pertenencia étnica y la orientación sexual; y que producen, sostienen o legitiman los actos violentos que se suscitan en las relaciones interpersonales.

La categoría *género* devela cómo las relaciones humanas están atravesadas por la construcción simbólica de la diferencia sexual, expresada en una relación jerárquica que coloca a los hombres en posiciones de dominio y a las mujeres en estados de dominación. Pero las relaciones de género se producen tanto entre hombres y mujeres como entre los propios grupos de mujeres y de hombres, y se expresan en normas y roles que deben ser cumplidos por ambos grupos. En consecuencia, los hombres se relacionan entre sí a partir de la observancia de códigos, prácticas, gestos y valores de la masculinidad; y las mujeres hacen lo propio, respondiendo a los códigos de las normas de género femeninas.

No obstante, mientras las personas de sexo masculino se relacionan como *iguales entre sí*, a partir de un eje horizontal basado en el contrato social –ciudadanía, derechos, privilegios, competencia de mercado, alianza o complicidad basadas en códigos comunes–, las mujeres son inscritas en un estatus y una jerarquía precontractual como iguales e intercambiables entre sí, pero subordinadas por el eje vertical frente a los hombres –no ciudadanas–, bajo un estándar de obligaciones morales ubicadas en el mundo doméstico y no competitivo.

Esta jerarquía de género en el eje vertical de subordinación o dominio se emula o replica, también, en las relaciones entre hombres, con diversas variantes y gradaciones, cuando están presentes marcas de estatus, clase,

rango, raza, edad, capacidad física u orientaciones sexuales diferentes. Así como el sistema de las jerarquías de género *infantiliza* o minusvalora a las mujeres para hacer dominante o directiva la agencia masculina sobre ellas, el sistema de jerarquías entre los hombres desvaloriza a aquellos congéneres que contravienen los estereotipos de la masculinidad hegemónica –ser macho, fuerte, potente, activo sexualmente y no dejarse someter, entre otros–, con lo que se les estigmatiza, humilla, veja e incluso violenta hasta la muerte, por ser afeminados o asumir papeles cercanos a lo femenino.¹

La introducción de esta categoría complejiza la definición del problema de la violencia y diversifica los factores que la explican y las vías para intervenir en ella. La vbg no sólo da cuenta de la violencia que se ejerce contra las mujeres derivada de la estructura de discriminación y la cultura de subordinación y dominio patriarcal que pesa sobre ellas, sino también de aquellas formas de violencia que, basadas en el predominio de la heterosexualidad y en los estereotipos de género, se ejercen hacia lesbianas, gays, travestis y transgéneros.

De esta forma lo reconoce una más reciente definición de la Organización de las Naciones Unidas (onu), en la que se subraya que la vbg está asociada con

[...] la concepción social de lo que significa ser hombre o ser mujer [...] [de modo que] cuando una persona se desvía de lo que se considera un comportamiento “normal” [fuera de las concepciones tradicionales de lo femenino y

1 Las actividades que suelen hacer las mujeres, normalmente, son menos valoradas en el mercado de trabajo masculino que aquéllas más masculinizadas. Rita Segato (2003) muestra, también, a partir de un estudio etnográfico con violadores en las cárceles de Recife, Brasil, cómo en las prisiones –pese a ser un medio poblado por hombres– la estructura de género reaparece como estructura de poder y, con ello, el uso y abuso del cuerpo de unos por otros, a los que en muchas ocasiones se les feminiza.

lo masculino], se convierte en objetivo de la violencia. Esta realidad se agudiza especialmente si se combina con actitudes discriminatorias por razón de la orientación sexual o cambios en la identidad de género (onu, 2006).

En suma, la perspectiva de género ofrece una mirada novedosa y amplia para abordar las diversas formas y expresiones de la violencia, ya que incluye aquellas que se presentan entre los hombres, tanto en lo público como en lo privado, y que se promocionan o actualizan a partir de las formas y los códigos de la masculinidad hegemónica. Estos códigos juegan un papel importante en la reproducción o legitimación de los comportamientos violentos, así como en la resolución de conflictos entre los dos géneros y en las relaciones asimétricas de poder entre los varones. Además, son decisivos en la generación de los entornos sociales violentos, que incrementan los riesgos de las mujeres, las niñas y los niños a ser victimizados por las diversas modalidades de la violencia basada en el género.

El uso de la fuerza y la violencia en la resolución de conflictos, junto con la proliferación de armas pequeñas; la debilidad de los sistemas democráticos y de procuración de justicia, en el marco de una baja densidad de la cultura de los derechos humanos, o la práctica de la justicia por propia mano, son formas de violencia social e institucional frecuentes en Latinoamérica y terminan siendo más lesivas para las mujeres, las niñas y los niños, dada su posición de desventaja en la estructura social, así como por su desigualdad en las relaciones de poder y, en general, la discriminación de la que ya son víctimas de por sí.

La mayor exposición de las mujeres a las formas de la vbg ha llevado a priorizar la atención en la victimización femenina frente al resto de las formas de violencia. No se puede olvidar que la mujer es el parámetro y referente basal de las desigualdades y jerarquías basadas en el género.

Respecto a la mayor incidencia de la vbg que sufren las mujeres, Lori Heise (1994) ha hecho un recuento puntual de todas las formas en que suele presentarse: violencia prenatal para seleccionar al feto en función del sexo, una práctica común en varios países asiáticos; violencia en la infancia: infanticidio femenino, malos tratos emocionales y físicos, menor acceso a los alimentos, a la atención médica y a la educación, mutilación genital, incesto, abusos sexuales y prostitución infantil; violencia en la adolescencia: maltrato en el noviazgo, abuso y acoso sexual en el trabajo y la escuela, y trata; violencia conyugal: maltratos durante el embarazo, violación en el matrimonio, violencia patrimonial, psicológica, y hasta los feminicidios, y violencia en la vejez por malos tratos a viudas y ancianas.

Igualmente, existen formas de violencia que se potencian en ciertas condiciones de riesgo y vulnerabilidad, derivadas del desgarramiento del tejido social, de la anomia social generalizada, o de la presencia del crimen organizado, y que se expresan en el tráfico de personas, la trata de mujeres, el trabajo forzado, la explotación social y el uso de mujeres para el transporte de drogas, dinero o mercancías derivadas de negocios ilegales (Farr, Myrntinen y Schnabel, 2009).

La frecuencia y la diversidad de las formas de violencia que sufren las mujeres quedaron de manifiesto en el *Informe del Secretario General* (onu, 2006), donde se muestra que la violencia contra las mujeres no se limita a una cultura, región o país, ni a grupos específicos de una sociedad, aun cuando las manifestaciones de esa violencia –así como los riesgos y las experiencias personales de las mujeres– dependen de factores como el origen étnico, la clase social, la edad, la orientación sexual, la discapacidad, la nacionalidad y la religión.

Es importante anotar que algunas de las manifestaciones de la vbg contra las mujeres pueden cobrar mayor presencia en ciertas condiciones o que

incluso pueden surgir nuevas modalidades. De la misma manera, otras van perdiendo vigencia en la medida en que las sociedades experimentan cambios demográficos, transformaciones sociales, culturales o económicas. Las tecnologías de la comunicación, por ejemplo, han generado nuevas formas de violencia, como el acoso en Internet o por teléfonos móviles. En años recientes, en el contexto de la globalización económica, también se han intensificado fenómenos como la trata internacional y la violencia sexual y laboral contra las trabajadoras migrantes. Sin embargo, la forma más común de la violencia experimentada por las mujeres en el mundo es la ejercida por su pareja en la intimidad, la cual a veces culmina con su muerte.

Entre las formas de violencia comunitaria se presta cada vez más atención al feminicidio, la violencia sexual, el acoso sexual y la trata de mujeres. Tampoco pasa desapercibida la violencia institucional ejercida por el Estado a través de sus propios agentes, ya sea por acción u omisión, o mediante prácticas de violencia física, sexual, psicológica o tortura (Lagarde, 2006). Lo mismo ocurre con el gran número de casos de violencia sexual y obstétrica contra la mujer en conflictos armados e interétnicos, así como la violencia criminal en regiones sometidas al crimen organizado.²

2 Como señala Elisabeth Jean Wood (2006), en todas las guerras se cometen crímenes de violencia sexual, pero su ocurrencia varía dramáticamente. Esta variación tiene implicaciones políticas importantes. La violación no es un acto inevitable de la guerra, como a veces se proclama. La violencia sexual varía en extensión y forma, tanto en las guerras civiles como en las guerras entre Estados; en las étnicas y no étnicas; y en los conflictos secesionistas. En algunos conflictos –como en el caso de Bosnia– se trató de una violencia étnica que consistió en violar, embarazar o esclavizar sexualmente a las mujeres. Durante la Segunda Guerra Mundial los soldados soviéticos violaron, sobre todo, a mujeres alemanas. En el escenario del Pacífico, según Iris Chang (1997), de 20 mil a 80 mil mujeres y niñas chinas fueron violadas y luego ejecutadas por los soldados japoneses durante la toma de la ciudad de Nanjing, a lo largo de ocho semanas, que comenzaron el 13 diciembre de 1937. La violencia sexual en el conflicto de Sierra Leona, en contraste con Bosnia-Herzegovina, no involucraba una selección étnica específica. De acuerdo con la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, la violencia sexual se realizó “indiscriminadamente con mujeres de todas las edades, de cada grupo étnico y de todas las clases sociales”. En cuanto al crimen organizado, Rita Segato (2004) ha señalado que, en Ciudad Juárez, el feminicidio se ha usado para marcar el territorio o mandar mensajes respecto de su poder y control.

Lo hasta aquí expuesto explica por qué, con frecuencia, toda vbg se considera sinónimo de violencia contra las mujeres. También revela por qué los esfuerzos de las políticas públicas en torno a la violencia familiar y de pareja se han centrado en la atención de las mujeres víctimas, privilegiando políticas y servicios en la atención individual de casos. Por el contrario, se ha dejado a un lado la posibilidad de desarrollar estrategias alternativas orientadas a transformar las relaciones desiguales entre los géneros en el espacio público, o que atiendan los factores que forman parte de los esquemas violentos de relación entre mujeres y hombres, tanto en las familias como en las comunidades. Por ello, una perspectiva más holística de la vbg –como la que plantea este análisis– abre un horizonte que permite adoptar esquemas de intervención multinivel, con criterios de integralidad interdisciplinaria y la participación activa de la sociedad.

II.2. El enfoque ecológico para erradicar la violencia basada en el género

Reconocer la complejidad y la diversidad de factores y situaciones que acompañan el fenómeno de la vbg permite –y de hecho exige– el conocimiento más preciso posible de las condiciones que subyacen en las prácticas violentas que se presentan en los distintos niveles del territorio social. A partir de este conocimiento es posible el despliegue de intervenciones dirigidas a prevenir, atender y sancionar las diferentes formas de violencia. El desafío consiste, justamente, en transformar estas situaciones para construir condiciones de seguridad para todas las personas, al desactivar y erradicar las conductas violentas.

Uno de los enfoques que proporciona esta visión holística es el Enfoque ecológico para la atención de la violencia, instituido por Heise (1994) a partir de la propuesta de Bronfenbrenner (1979). Este enfoque parte del supuesto de que, cotidianamente, cada persona está inmersa en una multiplicidad de niveles relacionales –individual, familiar, comunitario y social–, donde pueden producirse distintas expresiones y dinámicas de violencia.

El planteamiento de Heise fue asumido desde 2003 por la Organización Mundial de la Salud (oms) y en él se proponen cinco niveles/planos con los que se abordan las relaciones, condiciones y actores que influyen en el comportamiento violento de las personas y en los riesgos que los incrementan:

- En el primer nivel –microsocial– de las relaciones *cara a cara* se identifican dos planos:

El primer plano es el individual, donde cuentan los factores biosociales que subyacen en la historia personal. En éste pueden considerarse características como la edad, el sexo, el nivel educativo, el empleo o los ingresos. Los factores de riesgo que se deben observar son la presencia de antecedentes de conductas agresivas o de autodesvalorización; trastornos psíquicos de la personalidad; adicciones o situaciones de crisis individual debido a la pérdida de empleo, las frustraciones profesionales o el fracaso escolar.

En el segundo plano cuenta la relación de las personas con su medio ambiente inmediato, es decir, las relaciones más próximas en la familia de pertenencia, entre cónyuges o parejas, y entre quienes forman el grupo familiar y más cercano de amistades. Vivir en ambientes familiares violentos, sufrir agresiones de cualquier tipo o gravedad en la familia, o atestiguar la comisión

de actos de violencia, pueden predisponer a las personas a sufrir o a perpetrar este tipo de actos en la adolescencia, la juventud y la vida adulta. Tener amistades que cometan o inciten actos violentos, también eleva el riesgo de que una persona joven sufra o realice actos de violencia.

Desde la perspectiva de género, son relevantes las formas en que se conciben y practican las relaciones y jerarquías de género entre mujeres y hombres, tanto en las familias como en el círculo de amistades. Como modelos de identidad, el patriarcado, el machismo y el marianismo pautan comportamientos, expectativas y códigos altamente sexistas y discriminatorios para las mujeres que incorporan o legitiman el uso de diversas modalidades de violencia, tanto entre mujeres y hombres como entre varones. La reducción de riesgos en este plano llevaría a incentivar cambios hacia formas pacíficas y respetuosas de convivencia familiar y hacia una mayor equidad de género.

- En el segundo nivel –el mesosocial– se exploran los contextos comunitarios en donde se desarrollan los individuos y las familias, así como las relaciones sociales que se establecen en los vecindarios, el barrio, los ambientes escolares y laborales más próximos. Se trata de identificar las características de estos ambientes y determinar en qué medida éstas pueden aumentar el riesgo de ocurrencia de actos violentos o fomentar la cultura de la violencia. Los riesgos pueden estar potenciados por conflictos comunitarios derivados del deterioro urbano, el hacinamiento, la penuria económica, el desempleo o la falta de oportunidades de desarrollo educativo y deportivo, así como por la carencia de espacios lúdicos. La presencia de comportamientos delictivos, robos, vandalismo, homicidios y

tráfico de drogas, entre otros, hacen cotidiana y tolerable la convivencia violenta e, incluso, banalizan el sentido de vivir en peligro de padecerla o infligirla.³

Los defensores del origen sociocultural de la violencia afirman que los comportamientos agresivos se encuentran institucionalizados, es decir, asentados en valores y prácticas que los dotan de justificación y aceptación; y normalizados de tal forma que se sabe quién, cómo y cuándo pueden o deben poner en acto formas de violencia, de suerte que se concretan en actuaciones o comportamientos que se imponen a los individuos –dependiendo del rol y del lugar que asuman u ocupen–, y por los que se ven impelidos a actuar de forma agresiva o aun a tolerar la propia victimización, al asumir que la violencia es una conducta ajustada a la posición o situación social en que se encuentre cada persona.

En este nivel, y desde la perspectiva de la vbg, es necesario observar la presencia de riesgos como el papel de las formas violentas de la identidad masculina hegemónica, principalmente en la adolescencia y la juventud, que llevan a asumir actitudes o actividades de alto riesgo, como cometer robos, enrolarse en bandas o participar en actividades del crimen organizado. Después de todo, a través de estos códigos –transmitidos en las prácticas sociales colectivas– se reproducen los comportamientos violentos en las comunidades y barrios. De hecho, pueden dar origen a expresiones de violencia social en el tejido comunitario, ya sean aisladas o combinadas con otros tipos de conflictos comunitarios (por tierras, por agua, por

3 Como señala Frühling (2009), en las comunidades de América Latina se ha instalado un tipo de violencia donde agresores y víctimas conviven en un mismo espacio (bandas armadas toman el control de barrios haciendo demostraciones de fuerza), lo que no sólo refleja la presencia desigual del Estado en la ciudad, sino también fracturas sociales. Esto confirma que la concentración de desventajas sociales sigue siendo un predictor directo del delito y de otros problemas sociales.

espacios u otros recursos considerados valiosos). También son factores potenciadores de la violencia social, por ejemplo, la vigencia o arraigo en las comunidades de intolerancia ante la diversidad étnica, racial, sexual y religiosa.

- En el tercer nivel –macrosocial– se reúnen los factores de carácter más general, relativos a la estructura de la sociedad. Son factores que pueden contribuir a favorecer un clima que incite o inhiba la violencia, por ejemplo: la impunidad; la posibilidad de adquirir armas fácilmente; la cultura de la ilegalidad; las relaciones o tratos corruptos con agentes de seguridad y de justicia, y la falta de respeto por las instituciones. Estas circunstancias se tornan en una especie de capital social negativo o anómico, al propiciar comportamientos colectivos proclives a la delincuencia o, cuando menos, a la desobediencia a la ley.

En este nivel puede observarse el grado en que están institucionalizadas las pautas violentas o las normas que toleran el uso de la violencia; es decir, cómo se han convertido en rutinas o patrones de comportamiento aceptados en la estructura de la sociedad: la violencia es vista, entonces, como algo cotidiano y normal, con lo que se contribuye a su legitimación como práctica generalizada.⁴

4 Pierre Bourdieu, entre otros, señala que la existencia de un mundo competitivo, individualista y egoísta, donde el más fuerte domina al más débil, es un mundo estructuralmente violento. De esta forma, emerge un planeta darwiniano –la lucha de todos contra todos– en cada uno de los niveles de la jerarquía, que encuentra apoyo a través del que se aferra a su puesto y organización en condiciones de inseguridad, sufrimiento y estrés. Sin duda, el establecimiento práctico de este mundo de lucha no triunfaría sin la complicidad de arreglos precarios, que producen inseguridad de la existencia. La fundación definitiva de todo este orden económico –colocado bajo el signo de la libertad– es, en efecto, la violencia estructural del desempleo, de la inseguridad, de la inestabilidad laboral y la amenaza de despido que ella implica. La condición de funcionamiento armónico del modelo microeconómico individualista es un fenómeno masivo: la existencia de un ejército de reserva de desempleados. Véase “La esencia del neoliberalismo”, publicado en *Le Monde*, diciembre de 1998.

Igualmente, la violencia institucional potencia la violencia social: la práctica del poder autoritario y el desprecio a los derechos humanos –por parte de las propias autoridades encargadas de hacerlos valer–, tanto como los abusos de poder ejercidos por las autoridades, incentivan en los gobernados la desobediencia social a las leyes y normas de civilidad, lo que propicia la anomia social, el mejor caldo de cultivo de todas las formas de violencia social.

La impunidad de los poderes lleva a la impunidad de todos. Como ha señalado Guillermo O’Donnell (1993), la desigual vigencia del sistema legal –en los niveles territorial y social–, representada por la impunidad, permite que se generen zonas o incluso regiones en donde la violencia (en todas sus variantes) pasa a ocupar un lugar preponderante. En este nivel es importante identificar en qué medida las intervenciones públicas en materia de seguridad, justicia, salud, educación, empleo, salarios, desarrollo urbano, etcétera, contribuyen a la integración social o al fortalecimiento de la ciudadanía, la igualdad de género y la no discriminación; y también analizar si el estilo del desarrollo económico vigente contribuye a reducir o ensanchar las desigualdades económicas y sociales entre los diferentes grupos de la sociedad, o si consolidan o debilitan el ejercicio pleno de los derechos de las y los ciudadanos.

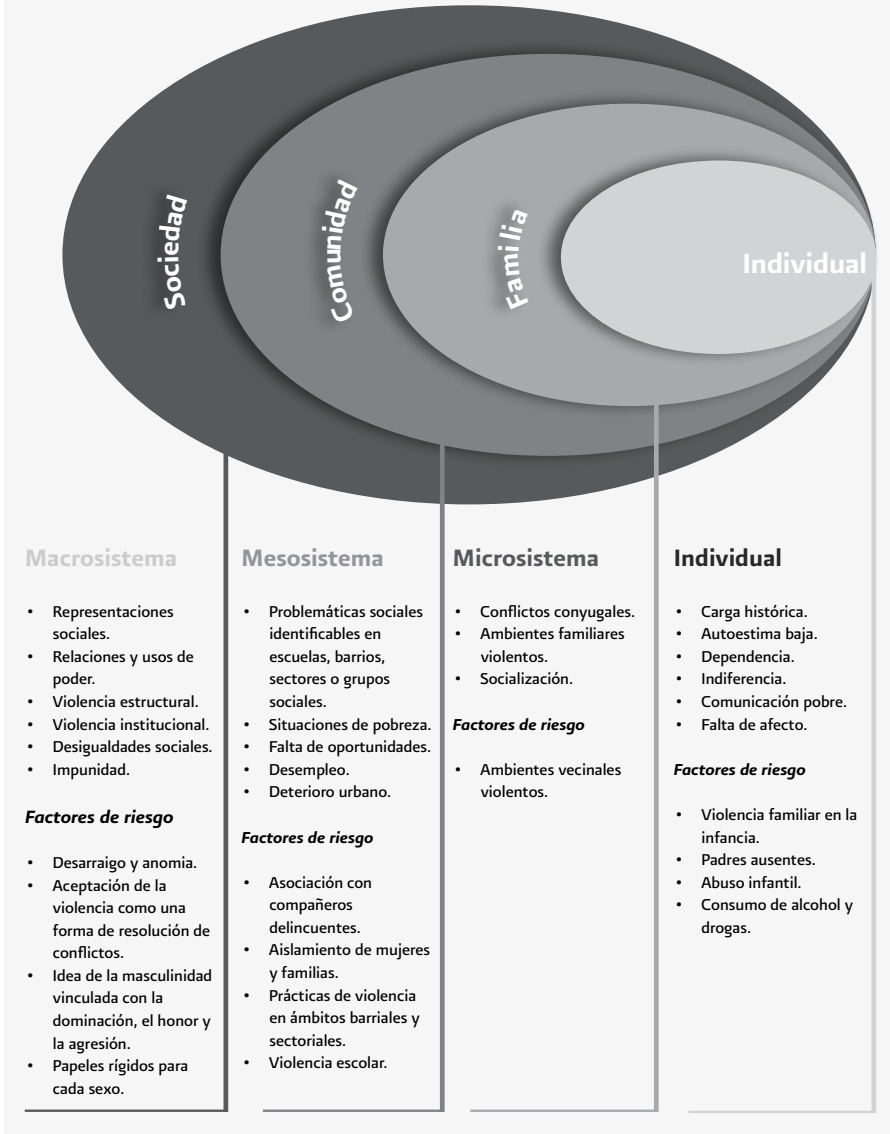
- El cuarto nivel –el nivel histórico (cronosistema)– corresponde al momento histórico en el que se ejecuta el acto de violencia (Bronfenbrenner, 1979). Aquí se toman en cuenta las posibles motivaciones *epocales* de las personas, los grupos o los colectivos sociales para llevar a cabo actos de violencia, así como los elementos que descifran el sentido social y simbólico

del uso de la violencia en sus diversas modalidades en el mundo actual. Se señala, por ejemplo, la fuerza que ideologías intrínsecamente violentas como el racismo, el fascismo, el darwinismo social, la homofobia o los fundamentalismos religiosos pueden ejercer para justificar guerras comunitarias, interétnicas, limpiezas raciales, crímenes de odio e incluso las limpiezas contra la delincuencia basadas en razias o ejecuciones *en caliente*.

Por la superposición y complementariedad de los factores que se presentan en estos niveles, el enfoque ecológico tiene un gran poder explicativo, pues permite entender las causas de la violencia y la interacción de los factores de riesgo que operan en las personas, en sus relaciones, en la comunidad y en los ámbitos social, cultural e histórico.

En síntesis, el enfoque ecológico se sostiene en el análisis de los determinantes y factores de riesgo que impactan en la relación dinámica de las personas con su medio y viceversa, interfiriendo o favoreciendo la transformación recíproca. En otras palabras, ayuda a identificar las raíces de los fenómenos que impiden, retardan o favorecen el clima de violencia, así como los factores que pueden beneficiar el cambio de los mismos. En este sentido, permite construir referentes conceptuales para comprender las dinámicas de los conflictos familiares y comunitarios, como parte estructural de la violencia social que se vive día a día en los distintos territorios sociales. De esta manera se generan líneas de acción coherentes en los ámbitos de política pública, que posibilitan las condiciones para una convivencia sana, pacífica, diversa y tolerante.

Gráfica 1. Enfoque ecológico de factores relacionados con la violencia basada en el género



II.3. El enfoque de ciudades seguras y la violencia basada en el género

Es cierto que la violencia callejera afecta principalmente a los hombres, y que es perpetrada en gran medida por los mismos hombres. No obstante, son las mujeres quienes perciben mayor temor a ser violentadas en las calles de las ciudades latinoamericanas (Falú, 2009: 15). También son ellas las que ven más restringidas sus vidas por la inseguridad, ya que ésta afecta su capacidad de movimiento, de tránsito, de trabajo, de apropiación y disfrute de los espacios públicos.

En consecuencia, la vida cotidiana en las ciudades no es igual para las mujeres que para los hombres, ya que unas y otros hacen usos sociales diferenciados del espacio urbano. Estos usos –marcados y normados por el género– fortalecen, por lo general, la dependencia de las mujeres, en tanto restringen sus posibilidades para obtener un ingreso y, con ello, alcanzar cierta autonomía; además de debilitar el ejercicio de su ciudadanía y de su participación política.

Desde la perspectiva del género, el enfoque de ciudades seguras sale al paso de dos prejuicios extendidos. El primero es la idea de que los riesgos de la vbg en los espacios públicos recaen, sobre todo, en cierto tipo de mujeres (prostitutas o mujeres liberales). Contrario a esta creencia, el abanico de prácticas violentas que experimentan las mujeres en las calles va desde gestos, agresiones verbales, comportamientos corporales invasivos a su intimidad y tocamientos, hasta acoso sexual y violencia feminicida. Con todo, algunas de estas formas de violencia no son consideradas delictivas o suelen ser invisibles para el conjunto social, por la costumbre y la larga trayectoria

histórica y cultural de las mismas. Como resultado, se relativiza su daño y las graves consecuencias que tienen para el sexo femenino.

De esta variedad de formas se deriva el temor de las mujeres al momento de abordar el transporte público, en la determinación de los horarios para salir, en la elección de los espacios públicos para transitar y recrearse, en sus niveles de participación comunitaria y ciudadana, y en los ambientes laborales en donde se desarrollan.

Sin embargo, cuando se analiza la violencia urbana desde la experiencia de la violencia basada en el género, se observa que –igual que en la vida privada– en los espacios públicos también son los varones los principales agresores de las mujeres. Existe una especie de *continuum* entre la violencia que se vive en el espacio privado y la que se experimenta en el público (Rainero, 2004). El vínculo entre todas estas formas de la vbg está tejido por las culturas del género, expresiones de un sistema de poder que se manifiesta y actualiza en diferentes ámbitos de lo público y lo privado.

En estos términos, es relevante el aporte que hace el enfoque de ciudades seguras al tratamiento de la vbg, dado que permite visualizar los ámbitos de la cotidianidad urbana en donde se cruzan las relaciones de dominio y subordinación de las mujeres y los hombres –escuela, lugares de trabajo, barrio, familias–; así como la expresión de estas relaciones en la ciudadanía, en la participación política y en los derechos. De esa forma, estas zonas y cruces se pueden convertir en áreas de oportunidad para contener, prevenir y erradicar, a la larga, la vbg y la violencia social.

El enfoque propone intervenir en el territorio urbano y en el espacio de lo comunitario, los ámbitos más próximos a la vida de las mujeres y en donde pueden expresar más directamente sus demandas, necesidades e inquietudes,

y ganar o recuperar derechos. Es por ello que el enfoque contribuye a fortalecer los márgenes para el ejercicio de la ciudadanía femenina.

Asimismo, la articulación del enfoque de género con el de ciudades seguras ofrece nuevas perspectivas para la incidencia y el tratamiento de la vbg que ejercen los hombres en contra de otros hombres.

Finalmente, el cruce de ambos enfoques hace visibles aquellos componentes de la masculinidad que representan un riesgo para la seguridad de toda la ciudadanía, lo que puede contribuir a generar beneficios, sobre todo para las jóvenes generaciones, al coadyuvar al desarrollo de estrategias educativas y preventivas más exitosas (Backhaus, 1999: 54). También ofrece conocimiento y experiencias valiosas acerca de la incidencia que tienen las construcciones sociales de género en las maneras que participan y se vinculan los hombres y las mujeres en la comisión de diversos delitos, con lo que es posible la concepción de estrategias preventivas ante la delincuencia.

En síntesis, la articulación trae consigo las siguientes ventajas, tanto para las políticas de seguridad como para las de atención a la violencia:

- Ubicar la vbg que sufren las mujeres en un contexto más amplio y multidimensional, que incluye tanto factores potenciadores del riesgo como sinergias positivas para contrarrestarlos.
- Distanciarse de los análisis del problema que explican sus orígenes a partir del binomio mujeres-víctimas/hombres-golpeadores, situando los términos de su tratamiento más allá de la simple penalización del agresor.
- Ampliar la gama de grupos y condiciones susceptibles de padecer la vbg, incluyendo a personas con orientación sexual diferente y los patrones tradicionales de masculinidad.

- Poner el énfasis en la prevención, no sólo como detección temprana u oportuna de las posibles víctimas, sino como acción sistémica para impactar en los factores originarios de la violencia, en diversos planos de la realidad social donde se dan las interrelaciones de las personas con su ambiente.
- Concurrir e integrar diversas intervenciones sectoriales para generar condiciones de habitabilidad segura para la población en general, y para las mujeres de todas las edades en particular.
- Establecer un proceso que posibilite, en el largo plazo, la erradicación de los factores estructurales y culturales de la vbg, y la generación de una cultura de paz y de negociación de conflictos, con lo que se reduce la violencia social.

III. Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras

Este modelo retoma e integra las disposiciones establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y las enriquece con los aportes operativos de los enfoques ecológico y de ciudades seguras, previamente abordados. A continuación, se presentan los componentes y ámbitos de intervención del Modelo.

III.1. Componentes del modelo de intervención

Conceptualmente, el Modelo ecológico considera la vbg como un fenómeno complejo y multicausal, que afecta a las personas por razones derivadas de la estructura y del funcionamiento del orden social de género.⁵ Esta definición tiene dos consecuencias para los efectos prácticos de la intervención que se

5 El orden social de género es un concepto propuesto por Connel (1997) y Walby (2002). Se basa en la oposición-división de la estructura social en esferas opuestas, pero complementarias: la esfera pública/privada y el ámbito productivo/reproductivo. El orden social de género impuesto a partir de la modernidad (siglos XVIII-XIX), asignó las esferas pública y productiva a los hombres y dejó a las mujeres en el ámbito doméstico y reproductivo, quedando éstas al margen de los derechos civiles y políticos que constituyen la ciudadanía moderna. Por estas razones las mujeres no gozaron de derechos civiles, políticos y sociales sino hasta el siglo XX. La división generó una estructura social segregada o separada en lo formal, pero articulada en lo funcional, entre tres esferas que se distribuyen la organización social: el mercado que produce, el Estado que distribuye y la familia que consume. En las tres esferas juegan las identidades generizadas de personas como trabajadores, ciudadanos, consumidores, clientes, amas de casa, madres. De suerte que la jerarquización de lo femenino y lo masculino moldea tanto la economía como la esfera de la participación pública y, desde luego, a la familia.

propone. La primera es reflexionar que incluso cuando por lo general las mujeres son el polo subordinado y victimizado, no son las únicas que sufren los actos violentos relacionados con los sistemas de poder y la representación simbólica de las relaciones de género. Las personas homosexuales y transgéneros también son víctimas frecuentes de la vbg y de la discriminación, la violencia social y la violencia institucional cruzada con la de género, que en no pocas ocasiones victimiza a mujeres diferentes, de raza negra, indígenas o migrantes.

La segunda es que este modelo subraya la necesaria vinculación entre los distintos niveles y ámbitos de acción social para prevenir, atender, sancionar y erradicar la vbg. Por ende, la intervención pública debe focalizarse en los factores de riesgo presentes en el contexto social y considerar las diversas manifestaciones o naturaleza de las formas de la violencia, en los múltiples niveles y planos sociales: desde la persona en sí a los ámbitos más próximos a ésta, como son la familia y la comunidad.

Ambos supuestos obligan a que las intervenciones asuman un carácter integral y holístico, mediante la articulación de acciones preventivas en cada nivel o ámbito de intervención; así como de servicios de atención e, inclusive, funciones de sanción o desaliento de los actos violentos, según se trate de percepciones, actitudes o propiamente hechos que involucren la comisión de actos violentos y delictivos.

Estos tipos o vertientes de acción –prevención, atención y sanción– son considerados en la lgamvlv, en el artículo tercero; y en la Convención de Belém do Pará, signada por el Estado mexicano, y por tanto vinculante en términos de política pública. Empero, conviene señalar que, a la fecha, aunque la puesta en práctica de las directrices normativas de la lgamvlv ha dado lugar a una

política pública estructurada en estas tres vertientes, en realidad se operan con pocas conexiones entre sí, además de que la sanción (entendida como la penalización de los delitos asociados a la vbg, según los códigos penales de cada entidad) es el eje de las políticas en la materia.⁶

Por ello, la propuesta para emprender una acción holística e integral para erradicar la vbg –objeto del presente modelo– debe contemplar las siguientes características:

- Actuación en el nivel simbólico y en los contenidos educativos y culturales de los discursos y prácticas que sustentan y legitiman la vbg, en los niveles micro, meso y macrosociales.
- Actuación en el nivel preventivo para desactivar los factores de riesgo contextuales y grupales, tanto meso como microsociales, que detonan la victimización delictiva por vbg.
- Desarrollo y mejora de servicios de atención para las mujeres y víctimas directas e indirectas de la vbg, en los ámbitos público y privado, así como para las y los agresores y testigos.
- Desarrollo de acciones en materia de justicia (procuración y administración), que reduzcan la impunidad de los delitos de la vbg.
- Generación de condiciones de seguridad ciudadana para mujeres y grupos vulnerables, con intervenciones participativas y evaluables por la ciudadanía.

6 Para ampliar el tema de la política de violencia, se sugiere consultar *Del dicho al hecho: Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en México (2000-2009)*, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2010).

- Medidas y acciones que promuevan la cultura de la legalidad, reduzcan y eliminen la impunidad, así como todas las formas de violencia institucional.
- Políticas y acciones que incrementen las oportunidades educativas, recreativas y de empleo para jóvenes de ambos sexos.

Gráfica 2. Vertientes de la acción integrada para erradicar la violencia basada en el género



De las estrategias preventivas

La prevención es una vertiente estratégica no sólo para reducir la incidencia de la vbg entre los grupos con mayor riesgo, sino para erradicarla en el largo plazo, con la actuación sobre los determinantes socioculturales y estructurales que la generan. Consiste en identificar los factores de riesgo que la potencian en cada uno de los niveles del Modelo y, por esa vía, tratar de impedir su reproducción, elevando los factores que pueden contribuir a la protección de los grupos con mayor incidencia o riesgo de victimización.

La prevención también implica crear espacios urbanos seguros y amigables para las mujeres, los niños y niñas y las y los jóvenes, a través del uso creativo del tiempo libre y la recuperación de parques y centros deportivos, entre otros.

Ante la elevada influencia de las prácticas de violencia en niños, niñas y adolescentes de ambos sexos, las escuelas son espacios estratégicos para la prevención de todas las formas de violencia. No debe perderse de vista el incremento que ha tenido la práctica de la vbg en los planteles escolares, mediante conductas como el *bullying*, el acoso, el vandalismo, el agobio y la intimidación de los mayores sobre los menores, que pueden ir desde lesiones físicas y psíquicas hasta agresiones sexuales (sep y unicef, 2009).

Como resultado, los programas de prevención son situacionales, deben responder a cada situación en particular, a cada espacio, a cada barrio, a cada escuela y ciudad. Requieren ser de tipo multisectorial, para que aborden los distintos aspectos y niveles, como se presentan los factores de riesgo en todos los espacios. Y es necesario que estos factores sean previamente identificados en los diferentes planos y variantes de las relaciones sociales que se exponen en la comunidad, en los barrios y vecindarios, en las familias y, por supuesto, en cada grupo de personas (niños, niñas,

adolescentes, indígenas, migrantes, personas con discapacidad y adultas mayores, entre otros).

En el nivel individual, es preciso identificar los patrones de socialización que estructuran las formas de la masculinidad o las prácticas de la autoridad basadas en el uso de la violencia, así como las conductas adictivas que favorecen la expresión de comportamientos y prácticas violentos. Asimismo, se debe poner atención a las formas de relación de los grupos en riesgo, ya que para el caso concreto de la vbg el aislamiento y la falta de redes sociales constituyen obstáculos para enfrentarla.

En las familias, la falta de poder y la sobrecarga de tareas y responsabilidades domésticas colocan a las mujeres en situación de desventaja para negociar en los conflictos familiares, pues les impiden agenciar su autonomía económica, tornándolas dependientes y sin capacidad para enfrentar situaciones de violencia.

En lo comunitario, la presencia de formas diversas de violencia institucional y la glorificación o simbolización heroica de las figuras de las y los delincuentes y criminales en los sectores pobres o depauperados –donde la ilegalidad y la criminalidad son casi los únicos medios de ascenso social–, hacen que se extiendan prácticas de emulación delictiva entre las personas jóvenes, principalmente de sexo masculino, con lo que se favorece su participación y reclutamiento en bandas u organizaciones criminales.

En el plano social, la inestabilidad laboral, la pobreza o los procesos migratorios masivos –que no se acompañan de políticas y acciones deliberadas para favorecer la integración social de las y los recién llegados– no favorecen el desarrollo de mecanismos virtuosos de cohesión social ni la construcción de confianza, aspectos necesarios para reemprender la vida en comunidad, desde una

perspectiva ciudadana que desaliente la exposición, principalmente de las generaciones más jóvenes, a situaciones de riesgo por violencia social y criminal.

La prevención es toda una vertiente de políticas que supera la acción de difundir información sobre riesgos, derechos o servicios de atención, en la que normalmente se circunscribe este tipo de acciones. Abre paso a un conjunto de intervenciones multisectoriales, dirigidas a trabajar sobre los contenidos culturales que sustentan la vbg, tomando en cuenta los factores estructurales y sociales que ponen en riesgo de sufrir o ser generadores de violencia social a poblaciones y grupos especialmente vulnerables.

Es preciso subrayar que las acciones preventivas que se definan y elijan deben tener como punto de partida la realización de estudios epidemiológicos de la violencia,⁷ que permitan identificar dónde, cómo, cuándo y en qué condiciones surgen y se reproducen los comportamientos violentos y los delitos que afectan la seguridad de la población.

En el nivel comunitario, el objetivo implica generar condiciones de cooperación y confianza entre vecinos, comunidades y autoridades locales, para disminuir dinámicas sociales de exclusión y marginación que

7 Desde fines de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo, a partir del Latinbarómetro, comenzó a identificar la violencia como el principal problema en los países de América Latina, cuyos costos estimados en vidas –entendidas como capital humano– han sido de casi 2% del gasto educativo y aproximadamente 14.2% del PIB en daños, y 2.1% en transferencia de activos o riqueza de víctimas a criminales producto de las actividades delictivas. Desde entonces se identifica la necesidad de realizar estudios epidemiológicos de la violencia, desde cuatro perspectivas: 1) estudios para la identificación de grupos violentos y factores de incidencia de violencia (epidemiología clásica); 2) identificación de las causas estructurales e impacto macroeconómico de la violencia (epidemiología macroeconómica), para localizar factores sociales –educación, pobreza, desempleo, crisis– a los que se asocia la incidencia de homicidios y robos; 3) ubicación de otros factores del entorno social que afecten a las poblaciones y favorezcan la violencia, como adicciones, enfermedades mentales, problemas familiares, etcétera (epidemiología social); y 4) un enfoque económico o de elección racional para identificar el tipo de incentivos sociales que las sociedades, a través de sus normas y sistemas de justicia, establecen o rigen para hacer más atractivo o costoso el descasto de las leyes y la comisión de delitos (Londoño y Guerrero, 1999).

suscitan violencia estructural y que después se expresan en violencia social y de género.

La prevención es una estrategia dirigida a fortalecer los derechos, la comunicación y la convivencia pacífica, así como las prácticas ciudadanas sobre el uso y disfrute del territorio. Inscribe en el espacio social los derechos humanos de mujeres y hombres, y procura la construcción de nuevas identidades ciudadanas y de género. La perspectiva estratégica de la prevención es, en suma, la cultura de la legalidad, de la paz, de la diversidad y fortalecimiento de la cohesión social.

De los servicios de atención

En este componente hay una doble tarea: mejorar sustantivamente los servicios que se ofrecen a las mujeres víctimas de vbg e incluir a nuevos grupos (indígenas, personas con discapacidad, homosexuales, migrantes, entre otros) hasta ahora no atendidos, entre ellos a las y los testigos o quienes ejercen los actos violentos. Se trata de diseñar nuevos servicios para las víctimas de la vbg en las instituciones de salud, de procuración de justicia y de seguridad pública, y de actuar en los centros de trabajo y en las escuelas.

Actualmente, los servicios para las víctimas de violencia incluyen la atención médica, tanto en la detección como en el tratamiento. Pero se requiere el cumplimiento puntual de la “nom-046-ssa2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”; así como hacer efectiva la protección y el albergue oportuno para las víctimas y sus familiares afectados. Casi todos los servicios ofrecen asesoría jurídica para la procuración de justicia y el tratamiento psicológico especializado para las víctimas directas, sin embargo, en la mayoría de los casos son servicios fragmentados y sin el adecuado seguimiento.

Es importante poner en marcha alternativas de atención como las desarrolladas en los Centros de Justicia Familiar, donde se reúne al conjunto de instituciones involucradas en la atención –procuradurías, sistema de salud, instancias de desarrollo social, albergues, etcétera– para prestar un servicio integral.

La atención de la vbg requiere la intervención territorializada en los espacios comunitarios y en los centros educativos y laborales, para contar con todos los servicios de atención *in situ*. Esto supone que las instituciones y organizaciones sociales lleven a cabo estrategias integrales y concurrentes, que contemplen las especificidades de la población-objetivo y que estén direccionadas a las problemáticas específicas de violencia que afectan a las localidades.

Asimismo, se precisa la introducción de mejoras para hacer más competentes y eficientes los servicios de atención que se prestan actualmente, con miras a asegurar el acceso efectivo de las mujeres a una vida libre de violencia. Algunas de estas mejoras tienen que ver con:

- Garantizar la atención permanente, las 24 horas, en todas las instituciones que brindan servicios a las víctimas.
- Desarrollar protocolos de detección y atención de acuerdo con los distintos niveles de riesgo y tipos de violencia.
- Fortalecer la capacitación del personal encargado de prestar los servicios.
- Instrumentar un registro único de personas atendidas por parte de las instancias de educación, salud y justicia, con información sistematizada que permita monitorear la referencia y contrarreferencia, así como la aplicación de las estrategias, para conocer mejor los

perfiles socioeconómicos y situacionales de las víctimas y de las y los victimarios.

- Contar con una infraestructura adecuada, segura y equipada.
- Acompañar al personal involucrado en la atención con programas terapéuticos de contención; garantizar condiciones de seguridad laboral y promover la reducción de la movilidad laboral que afecta la consolidación de equipos competentes y experimentados.
- Crear redes de albergues –ceranos a las localidades atendidas– para resguardo y protección de las víctimas.

De las estrategias de sanción

En lo que se refiere a las sanciones, deben aplicarse las penas establecidas en los códigos penales, de manera que se castiguen todas las formas de violencia tipificadas y se enjuicie a los responsables, a fin de reducir la impunidad. Es necesario promover la tipificación de la vbg en los códigos penales y civiles de las entidades del país, de acuerdo con las Convenciones internacionales.

La impunidad en los casos de violencia contra las mujeres es uno de los mayores incentivos sociales para los agresores, propiciado por las mismas instituciones de justicia. En el caso de México, esta impunidad se basa en tres problemas: el bajo nivel de denuncias presentadas por las víctimas, desalentadas por el poco crédito y atención que reciben, lo que lleva a la subestimación de los niveles de violencia sexual y familiar; la existencia de un marco legal inadecuado para la prevención, protección y el castigo, y una laxa implementación de los estándares legales por parte de las autoridades.

Estos tres factores se refuerzan mutuamente: una aplicación laxa de la legislación vigente hace que las víctimas no denuncien los delitos, mientras que el bajo índice de denuncias reduce la presión social para impulsar las reformas legales necesarias.

Además de la obligación del castigo a las y los victimarios, los gobiernos de las entidades, al igual que el federal, deben otorgar recursos justos y efectivos a las mujeres sometidas a la violencia. Esto comprende el acceso a la justicia, la reparación de los daños, la restitución, la compensación, la rehabilitación y la garantía de la no repetición.⁸

Como lo han mostrado diversas investigaciones (Olamendi Torres, 2007; Salinas, 2004; Castro y Riquer, 2003; Incháustegui, Olivares y Riquer, 2010), el garantismo jurídico que se ha construido en México a lo largo de casi 20 años en torno al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, está lejos de ser homogéneo en todo el país. Persisten grandes diferencias en las legislaciones de cada entidad federativa, sobre todo en lo que hace a la violencia sexual, donde están en juego múltiples criterios, omisiones graves y preocupantes retrocesos. Tal es el caso de la penalización sobre el aborto, inclusive en casos de violación, riesgo de salud de la madre y malformación fetal, que se habían permitido mediante la opinión de médicos facultativos, desde los años 40, en casi todas las entidades del país.

Es medular redoblar los esfuerzos para que las víctimas de la violencia accedan efectivamente a la justicia, sin ser revictimizadas en el proceso

⁸ Según la Convención de Belém do Pará, la responsabilidad jurídica se extiende hacia los propios Estados, en tanto la omisión de programas adecuados para atender las consecuencias de la violencia contra las mujeres también constituye una falta jurídica de éstos.

judicial. Y es que, además de sufrir las debilidades y los vicios del sistema de justicia, las víctimas deben enfrentar actos de discriminación y prejuicios que incrementan las posibilidades de que desistan de la denuncia, puesto que el tránsito por el sistema judicial lesiona su seguridad y sus derechos.

Si bien la violencia familiar está tipificada como delito en todas las entidades federativas, persisten dos problemas para su probanza como delito:

- En algunas entidades el delito se configura por la reiteración de los hechos, es decir, las personas que denuncian violencia familiar deben probar que ésta ha ocurrido varias veces.⁹
- Los ministerios públicos carecen de la capacitación para reconocer y dar probanza a formas de violencia diferentes a las lesiones físicas. Así, en los numerosos casos de violencia psicológica, económica, patrimonial o cuando las mujeres no tienen lesiones, se enfrentan a una importante incapacidad para hacer un trabajo técnico-jurídico: no se sabe cómo probar y, por tanto, no se puede integrar una averiguación previa.

Una alternativa que podría coadyuvar en la mejora de los mecanismos de sanción, es la creación de agencias especializadas en atención a mujeres víctimas de violencia, como ya existen en varios países (Brasil, España, Colombia). Estas agencias garantizarían la seguridad física de las víctimas y

⁹ Cabe subrayar que en ningún otro delito se exige la reiteración. Basta con que se pruebe que el delito se ha cometido una vez para que se integre como tal.

contribuirían a mejorar su acceso a la justicia, siempre y cuando cuenten con personal capacitado para brindar contención, con ministerios públicos competentes para integrar el delito, y abogados y abogadas con conocimiento de las implicaciones de la legislación y que asesoren en favor del sostenimiento de las denuncias por parte de las víctimas.

Adicionalmente, existen otros agentes implicados en la procuración de justicia y que juegan un rol fundamental en lo que se refiere a la vbg. Tal es el caso de los cuerpos policiales, que con frecuencia son la primera instancia de atención a las víctimas y no cuentan con la capacidad necesaria para asistirlos, dado que carecen de información sobre el fenómeno y argumentan que los conflictos violentos familiares o de pareja pertenecen al orden privado y no al público, por lo que no les compete atenderlos.

Se requieren estudios que den cuenta de la respuesta del Poder Judicial y que permitan conocer el discurso y la jurisprudencia que utilizan las y los juzgadores para sancionar a las y los agresores, o para dejar de hacerlo, además de contar con la estadística judicial correspondiente a los casos. Así sería posible valorar los mecanismos para subsanar a las víctimas en casos de sentencias condenatorias, como lo exigen la Convención de Belém do Pará y la propia Igamvlv.

Cuadro 1. Tipos de violencia

Violencia sexual	<p>La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia la define como: “cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que, por tanto, atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto”.</p> <p>Entre los tipos de violencia sexual se pueden señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agresiones que comprenden conductas sexuales en las que se utiliza la fuerza o intimidación. • Violación en cualquiera de sus variantes. • Actitudes y comportamientos que una persona adulta realiza para su propia satisfacción sexual, sin consentimiento de la otra. • Toda actividad sexual impuesta y no consentida por la otra parte. Incluye toda forma de coerción sexual (emocional, física o económica) contra la mujer (en cualquier etapa del ciclo de vida). Puede comprender también la violación o la imposición forzada de determinadas prácticas sexuales.
Violencia física	<p>Las agresiones dirigidas al cuerpo de la víctima por parte del agresor, lo que se traduce en un daño o en un intento de daño, permanente o temporal. Las agresiones físicas comprenden: empujones, jalones, golpes y agresión con armas, entre otras. Dichas agresiones se manifiestan al amarrarla, patearla, aventarle algún objeto, golpearla con las manos o con alguna cosa, tratar de ahorcarla o asfixiarla, agredirla con un cuchillo o navaja y –en el extremo– dispararle con un arma.</p>

Violencia emocional / psicológica

Cualquier acto o conducta que produce desvalorización, sufrimiento o agresión psicológica. No se limita a insultos, vejaciones o gritos, sino que comprende conductas que tienden a humillar a la persona y a causar un menoscabo en su valía. Una variante de la violencia psicológica es la violencia emocional, la cual se refiere a las agresiones que no inciden directamente en el cuerpo de la mujer, pero sí en su psique. Se trata de insultos, amenazas, intimidaciones, humillaciones, omisiones, menosprecio, burlas, prohibiciones, coacciones, condicionamientos, insultos, actitudes devaluatorias, de abandono y que provoquen en la mujer deterioro, disminución o afectación a su estructura de personalidad.

La Igamvlv define la violencia psicológica como “cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, desamor, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales llevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima, e incluso al suicidio”.

Violencia económica

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

Incluye todas las formas de agresión que el hombre puede ejercer sobre la mujer con el fin de controlar el flujo de recursos monetarios que ingresan al hogar, o bien, la forma en que dicho ingreso se gasta, como la propiedad y el uso de los bienes muebles e inmuebles que forman parte del patrimonio de la pareja. La violencia económica también se presenta en los casos donde el rol de proveedora económica del hogar corresponde principal o exclusivamente a ella.

Feminicidio

La Igamv lo define como la forma extrema de violencia de género en contra de las mujeres y la manifestación más desconocida de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado. La misoginia –considerada como el desprecio hacia las mujeres– puede conllevar prácticas y valores que justifican y toleran diversas formas de violencia contra las mujeres, desde insultos y vejaciones hasta el homicidio, y que incluyen la justificación de la impunidad social o la omisión en los actos de justicia para las víctimas. El término fue utilizado por primera vez en 1801 para referirse al “asesinato de una mujer”. Posteriormente, fue definido como “el asesinato de las mujeres por el hecho de ser mujeres y perpetrado por los hombres”.

Diana Russell y Jill Radford definen feminicidio como: “el crimen de odio contra las mujeres”, consistente en “el conjunto de formas de violencia que en ocasiones concluyen en asesinato e, incluso, en suicidios de mujeres”. Marcela Lagarde retoma este concepto definiéndolo como “el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros, las desapariciones, de niñas y mujeres, en un cuadro de colapso institucional”. Señala que se trata de una fractura del Estado de derecho, que favorece la impunidad, y un crimen de Estado.

III.2. Ámbitos de intervención

Las acciones integradas para erradicar la vbg deben ponerse en marcha en los niveles donde se manifiestan los diversos factores de riesgo. Según el enfoque ecológico retomado en esta propuesta, se pueden diseñar y aplicar acciones en cuatro niveles/planos de los cinco que lo integran.

En el plano individual

Se busca actuar sobre las motivaciones y circunstancias individuales que colocan a las personas en riesgo de participar en prácticas violentas, ya sea como víctimas o como perpetradoras de comportamientos violentos o actividades criminógenas.

Fundamentalmente, las intervenciones en este ámbito se dirigen a fortalecer las capacidades y los recursos individuales para romper patrones de socialización enmarcados por la violencia en general y la vbg, desde temprana edad. Un componente de intervención importante es el tratamiento de las adicciones y la prevención de riesgos psicosociales, así como el desarrollo de programas de autoprotección y fortalecimiento de la autoestima.

En el plano familiar

Se refiere a las relaciones más importantes en la vida de las personas, pues en las familias se modela su futuro comportamiento e identidad, además de pautarse sus expectativas y oportunidades de vida. Es reconocido como uno de los planos estratégicos para la intervención preventiva, ya que se ha demostrado que la expresión o prevalencia de relaciones violentas entre quienes integran la familia se transmite o hereda conductualmente, a partir de la socialización primaria.¹⁰

Las estrategias de intervención en este plano pueden ayudar a transformar los patrones de socialización basados en relaciones violentas y orientarse a empoderar a las personas con menos recursos de poder en la familia, mediante la promoción de sus capacidades para la negociación y la toma de decisiones, en un marco de resolución pacífica de conflictos.

¹⁰ La socialización es el proceso por el que las personas pertenecientes a una sociedad o cultura aprenden e interiorizan un repertorio de normas, valores y formas de percibir la realidad, que las dotan de las capacidades para desempeñarse satisfactoriamente en la interacción con otras personas.

Se trata de transformar los patrones sexistas, machistas y violentos en la relación padres-madres-hijos/hijas-hermanos/hermanas, esposos y parejas en general, para promover la igualdad y la equidad en la distribución de tareas y el respeto entre mujeres y hombres de la familia; además de incrementar la sensibilidad del grupo familiar ante las diversas formas de violencia (física, emocional o psicológica, patrimonial o económica e incluso sexual) que a menudo se practican entre los miembros de la familia.

En el nivel comunitario

Este ámbito es crucial en la generación de localidades seguras y libres de violencia, porque es donde se gestan las redes de relación más próximas que contribuyen al sostenimiento cotidiano de las relaciones humanas basadas en el reconocimiento mutuo. También se articulan determinadas relaciones económicas, sociales y cívicas, que son las que dan sustento a la vida de los vecindarios, unidades habitacionales, barrios y colonias. Desde el punto de vista de las políticas públicas, las intervenciones en este nivel pueden coadyuvar a reforzar y a consolidar lo que se hace en favor de las personas, en el plano individual, y de las familias.

La sociabilidad de los espacios comunitarios puede llegar a ser un activo –capital social– para la resolución de problemas comunes (servicios urbanos, inseguridad, regularización de la tenencia de la propiedad, desarrollo urbano, recreación; acciones para conciliar la vida doméstica-familiar y las actividades extradomésticas o laborales de las mujeres y otros miembros de la familia). El *quid pro quo* es si este capital social se basa en la confianza, la ayuda mutua, la solidaridad y el respeto a los otros. O, por el contrario, si la sociabilidad construida en los vecindarios sobre sistemas machistas y autoritarios de relación y liderazgo es un lastre porque se ha construido o replanteado sobre

prácticas de violencia en el territorio por vandalismo, pandillerismo, deterioro urbano, explotación, corrupción o, aun, el predominio de mafias.

Desde la perspectiva del Modelo de intervención propuesto, se trata de detonar un proceso de reconstrucción de la solidaridad y de fortalecer los derechos y la ciudadanía en el territorio, a partir de intereses u objetivos compartidos en la comunidad, bajo el principio de favorecer la cohesión y lograr la reconstrucción o rehabilitación de un tejido social más virtuoso en comunidades ciudadanas, pacíficas, diversas y apropiadas de su proceso de reconstrucción.

Los principios del trabajo comunitario son: la participación social, la promoción de la cultura de la legalidad, el fortalecimiento de la conciencia ciudadana (deberes y derechos), la resolución pacífica de conflictos mediante la negociación asistida y la difusión y mayor conciencia de los derechos humanos y del principio de la no discriminación.

Las intervenciones deben aplicar estos principios a partir de la organización de los diversos grupos que integran las comunidades (mujeres, jóvenes, migrantes, indígenas), así como de la creación de redes entre los servidores públicos y las agencias gubernamentales y sociales que trabajen de manera coordinada en favor de la seguridad ciudadana y la no violencia.

En el nivel social

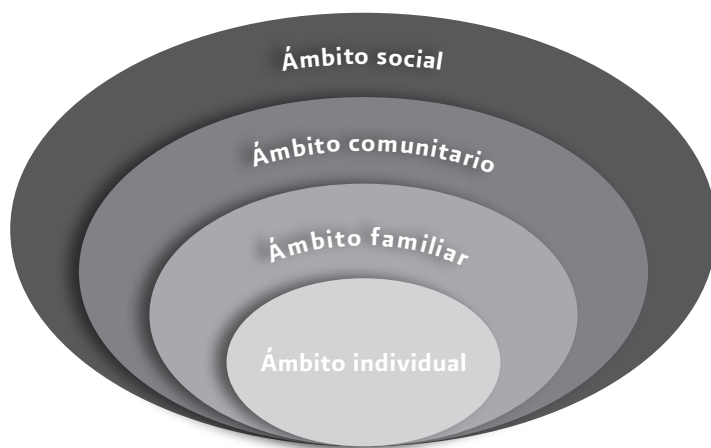
El propósito de las intervenciones en este nivel –que corresponde a gobiernos de ciudad o municipio, entidad federativa o zona metropolitana– es, de entrada, trabajar para modificar las condiciones sociales y la infraestructura de las comunidades barriales y de los vecindarios o zonas. De esa manera se reducirá la desigualdad social y territorial en los equipamientos y servicios,

propiciando mayores oportunidades de bienestar social para la población, especialmente para los grupos en mayor riesgo de ser afectados por la vbg.

Consiste en ofrecer a la población alternativas educativas, de capacitación y empleo; así como en mejorar la oferta de servicios de justicia, salud, deporte, actividades artísticas, oficios y rehabilitación de adicciones, sobre todo para la población joven. En esta vertiente preventiva se incluyen ayudas y asesorías para apoyar a las mujeres como generadoras de ingresos en las familias.

Son indispensables programas culturales para promover cambios en los estereotipos sociales de género, los cuales propician la violencia en todas sus variantes. Asimismo, se requiere fortalecer el trabajo de comunicación y difusión en torno a los cambios económicos, jurídicos y culturales que se presentan en las relaciones entre los géneros, a fin de facilitar la asimilación de los tránsitos en curso, producto de las transformaciones en los roles de mujeres y hombres, tanto en lo económico como en lo social.

Gráfica 3. Ámbitos de intervención



III.3. Lineamientos de intervención

En este último componente se presentan estrategias y lineamientos de acción que deben implementarse como parte de las acciones para erradicar la vbg. Se describen para cada uno de los niveles de intervención y en función de los cuatro elementos de la política –revisados anteriormente–: prevención, atención, sanción y erradicación, subrayando el carácter holístico que debe procurarse en la intervención pública en la materia. Asimismo, se incluye una columna que refiere a la sectorialidad de cada lineamiento, para dar cuenta de las instituciones que estarían convocadas a participar en su instrumentación.

Es importante añadir que se recuperan experiencias exitosas de intervención en seguridad ciudadana de algunos países de la región latinoamericana, que pueden enriquecerse a partir de experiencias concretas en México.

Ámbito individual

Objetivo estratégico: desarrollar capacidades individuales que permitan establecer relaciones interpersonales no violentas, respetuosas de los derechos humanos y con sentido de ética y responsabilidad social.

Prevención	Lineamientos para la prevención	Sectorialidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar capacidades individuales en poblaciones vulnerables a incurrir en conductas adictivas y formas violentas de resolver conflictos (baja resistencia a la frustración, poca autonomía, pérdida de empleo o de seres queridos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud (ssa): Programa de Acción para la Prevención y el Tratamiento de las Adicciones (local / estatal / federal). • ssa: Promoción de la salud (Norma Oficial Mexicana, nom).
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la conciencia personal sobre las estrategias de autocuidado y seguridad mediante campañas y procesos educativos para la ciudadanía. Conocimiento de riesgos a la integridad personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Seguridad Pública (ssp); Secretaría de Educación Pública (sep) (estatal). • Programa de Comunidad Segura (local). • Organizaciones de la sociedad civil (osc) (local / estatal). • Municipios. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar grupos de reflexión y capacitación sobre masculinidades alternativas y cambios en las relaciones entre los géneros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos estatales y oficinas municipales de la mujer. • osc. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Impartir talleres de autodefensa para mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • osc. • Instancias municipales de la mujer. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Difundir y educar en derechos humanos y no discriminación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (conapred), Comisión Estatal de Derechos Humanos (cedh), sep estatal, institutos estatales y oficinas municipales de la mujer. 	

Atención	Lineamientos para la atención	Sectorialidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar tempranamente y atender la salud de víctimas directas e indirectas de la violencia basada en el género. Aplicar la nom-046-ssa2-2005. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector salud.
	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar grupos de ayuda mutua para víctimas y testigos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol): Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. • Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (dif).
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas de reeducación para las y los agresores. 	<ul style="list-style-type: none"> • osc. • ssa.
	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar servicios de asesoría jurídica gratuita a las víctimas de violencia sobre sus derechos, el marco jurídico que las protege y los procesos judiciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procuradurías estatales. • dif. • Instancias estatales y municipales de la mujer. • osc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar servicios de asesoría psicológica a las víctimas, orientados al empoderamiento y al reconocimiento de su derecho a vivir libres de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. • dif. • Municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar políticas de promoción laboral tendientes a fortalecer la independencia económica de las personas que han sido víctimas de vbg. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa de Opciones Productivas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar apoyo crediticio para proyectos productivos y para vivienda a personas que han sido víctimas de la vbg. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa de Opciones Productivas. • Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

Atención	<ul style="list-style-type: none"> • Trazar medidas de acción afirmativa que faciliten la inserción laboral de las víctimas de violencia (estímulos fiscales, distintivos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector empresarial. • Secretaría de Economía (se). • Secretaría del Trabajo y Previsión Social (stps). • Gobiernos estatales y federales.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas de rehabilitación para personas adictas, sin lesionar sus garantías individuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • ssa (estatal). • osc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar programas de reinserción social y laboral para las personas adictas rehabilitadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • stps. • Gobiernos estatales y federal.

	Lineamientos para la sanción	Sectorialidad
Sanción	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer asesoría jurídica a las víctimas de la vbg, respecto a la forma de recabar las pruebas, establecer las demandas y todo el proceso judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procuradurías estatales, centros de justicia familiar. • Sedesol: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. • dif. • Municipios.

Ámbito familiar

Objetivo estratégico: promover la democratización de las relaciones familiares y el empoderamiento de las mujeres y gente con menos recursos de poder (ancianos, niños, niñas, personas con discapacidad) para influir en las decisiones familiares.

Prevención

Lineamientos para la prevención

Sectorialidad

- Desarrollar estrategias orientadas a mejorar la capacidad de negociación y de toma de decisiones familiares de quienes tienen menos recursos de poder (mujeres, personas adultas mayores y con discapacidad).

- dif.
- osc.

- Proveer acciones afirmativas para garantizar los derechos a la propiedad, la vivienda y la tierra de todas las personas que conforman los grupos familiares, para promover la distribución de los recursos y el poder al interior de las familias.

- Secretaría de la Reforma Agraria (sra).
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (infonavit).
- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (issste).

- Poner en marcha programas educativos y campañas que desarrollen habilidades para resolver conflictos en el marco de la dinámica familiar.

- dif.

- Desarrollar campañas para el reconocimiento de los niños y las niñas, y la erradicación del maltrato infantil en la familia.

- dif.

- Impulsar una política de control de armas de fuego en los hogares para disminuir el riesgo de lesiones graves y muerte de miembros del grupo familiar.

- ssp.

- Comprometer a la comunidad –iglesia, centros de padres, juntas de vecinos, organizaciones juveniles y grupos de la tercera edad– en el cambio de las normas y los valores que legitiman y no sancionan las situaciones de violencia en el espacio familiar.

- osc.
- Centros escolares.
- Empresas.
- Iglesias.

		Lineamientos para la atención	Sectorialidad
Atención		<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer servicios de terapia grupal para familias que hayan sobrevivido a la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • dif. • osc.
		<ul style="list-style-type: none"> • Establecer servicios de orientación y resolución de conflictos para parejas y familias. 	<ul style="list-style-type: none"> • dif. • osc.
		<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en los programas de salud mental dispositivos para la rehabilitación de personas víctimas de violencia, agresores y testigos. 	<ul style="list-style-type: none"> • dif. • osc.

		Lineamientos para la sanción	Sectorialidad
Sanción		<ul style="list-style-type: none"> • Generar mecanismos que permitan seguir el cumplimiento de los deberes de pensión alimenticia y sancionar a quienes los incumplan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Juzgados de familia.

Ámbito comunitario

Objetivo estratégico: generar condiciones que hagan sentirse seguras a todas las personas para transitar, utilizar y ocupar los espacios comunitarios (colonias, barrios, escuelas, centros de trabajo, lugares de esparcimiento), sin riesgo de sufrir las consecuencias de la vbg.

Prevencción	Lineamientos para la prevención	Sectorialidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar una movilidad urbana segura para todas las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. • Municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el alumbrado público, la visibilidad y la red telefónica en las colonias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. • Municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar proyectos de revitalización y recuperación de espacios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. • Municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover proyectos culturales que conlleven la reapropiación de los espacios públicos en desuso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. • Municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Generar alternativas para la participación social en el diseño de la identidad e imagen barrial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. • Municipios. • osc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar talleres de artes, oficios, empresas lúdicas y deportivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos • Municipios. • osc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer condiciones de infraestructura y servicios en las colonias y los barrios, para brindar seguridad a las personas (instalación de alarmas, centinelas comunitarios). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. • Municipios.

Prevenición

<ul style="list-style-type: none"> • Organizar talleres de resolución pacífica de conflictos a nivel comunitario, que capaciten a la población para resolver sus conflictos cotidianos, evitando las prácticas violentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedesol: Programa Recuperación de Espacios Públicos. • Municipios. • osc.
<ul style="list-style-type: none"> • Conformar consejos de seguridad ciudadana, integrados por representantes de los gobiernos locales y de la sociedad civil, con el objetivo de impulsar, formular y vigilar el desarrollo de políticas públicas locales en materia de prevención y atención de la vbg. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios. • osc.
<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha patrullajes policiales visibles y turnos de vigilancia a cargo de vecinos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios. • osc.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar campañas de comunicación en medios locales, tendientes a divulgar los derechos de las mujeres y a combatir los estereotipos sexistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • osc.
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar al personal docente en temas como adicciones, perspectiva de género, ciudades seguras, derechos humanos y seguridad ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarías estatales de Educación Pública: Programa Construye-T.
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar programas de prevención del abuso sexual en las escuelas, que hagan énfasis en la promoción del autocuidado y la denuncia. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales): Programa Construye-T.
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar materiales que orienten al personal docente para aplicar estrategias de prevención y resolución pacífica de los conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales): Programa Construye-T.
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la creación de espacios de paz y de mediación de conflictos en las escuelas públicas y privadas de todo el país, que instruyan sobre la importancia de la cooperación, la cultura de la paz y la resolución pacífica de los conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales).

Prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Inducir la participación de los padres y madres en la gestión de las escuelas y utilizarlas como centros de encuentro para los barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales). • dif.
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la solución pacífica de conflictos escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales).
	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la participación de madres y padres de familia en actividades de mantenimiento de las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales).
	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar el análisis y la reflexión en las aulas sobre los sentimientos y consecuencias que se generan cuando se vive el rechazo, la discriminación y la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales).
	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y supervisar los espacios escolares de riesgo de abuso, maltrato y violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep (estatales).
	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometer a las empresas y a los gremios laborales en el desarrollo de políticas consensuadas para definir normativas claras y aplicables para la detección, tratamiento y recuperación de trabajadores y trabajadoras con conductas adictivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas. • Sindicatos. • stps.
	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar campañas de prevención del uso y abuso de alcohol y otras sustancias adictivas en los centros laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas. • Sindicatos. • stps. • ssa.

Atención	Lineamientos para la atención	Sectorialidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Instalar casas de acogida, albergues y refugios, con personal especializado, para víctimas de vbg y sus familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos estatales de la mujer. • osc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar servicios de atención a víctimas de violencia las 24 horas del día (policía, salud, dif), todos los días del año. 	<ul style="list-style-type: none"> • ssa (centros de salud, clínicas y hospitales). • dif. • Municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar protocolos de detección y atención, de acuerdo con los distintos niveles de riesgo y tipos de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos estatales de la mujer. • ssa (centros de salud, clínicas y hospitales). • dif. • Municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la conformación de observatorios ciudadanos que den seguimiento a las políticas y programas públicos de atención a la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • osc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la formación de redes comunitarias que generen iniciativas de atención a víctimas de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • osc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar líneas de atención en las comisiones de derechos humanos para casos de hostigamiento y acoso sexual por parte de servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones de derechos humanos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer servicios de atención a víctimas de violencia, hostigamiento y acoso sexual en centros educativos y laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos estatales de la mujer. • dif.
	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar procesos de contención al personal que labora con víctimas de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • ssa.

Atención

- Desplegar campañas de divulgación de los servicios de atención a personas violentadas, que contemplen poblaciones específicas (indígenas, analfabetas, personas con discapacidad, migrantes, indocumentadas).
- Institutos estatales de la mujer.
- ssa.
- dif.
- sep.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (cdi).

Sanción

Lineamientos para la sanción

Sectorialidad

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Crear agencias especializadas en la vbg. | <ul style="list-style-type: none"> • Procuradurías Generales de Justicia (pgj). |
| <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la elaboración de códigos de conducta en escuelas y lugares de trabajo, en donde se establezcan sanciones para las personas que practiquen el hostigamiento y acoso sexual. | <ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos. • Escuelas. • Empresas. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar códigos de conducta que establezcan medidas sancionadoras para niños y niñas que tengan prácticas violentas con sus similares (<i>bullying</i>) en los centros escolares. | <ul style="list-style-type: none"> • Escuelas. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de sanción para servidores públicos que practiquen el hostigamiento y acoso sexual (inhabilitación, despido). | <ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo (federal / local). |
| <ul style="list-style-type: none"> • Aplicar medidas disciplinarias para el personal que trafique con drogas en escuelas y lugares de trabajo. La política debe ser muy clara a la hora de distinguir entre consumo, tenencia y tráfico. | <ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos. • Escuelas. • sep (estatales). • Empresas. |

Ámbito social

Objetivo estratégico: impulsar cambios en las normas sociales que legitiman la vbg; cuestionar la *normalización* de la violencia como forma para resolver conflictos, y al mismo tiempo difundir el conocimiento de los derechos humanos.

Prevención	Lineamientos para la prevención	Sectorialidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas educativos de formación en derechos humanos que refuercen un sentido de empoderamiento desde la infancia, consolidado por conductas de reconocimiento y respeto al ejercicio de los derechos humanos, especialmente aquellos del ámbito civil (expresión, autonomía, respeto a la identidad y la libertad, creencias). 	<ul style="list-style-type: none"> • sep.
	<ul style="list-style-type: none"> • Concientizar a las personas sobre la importancia de las soluciones no violentas de conflictos y los riesgos de las prácticas violentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep. • Medios de comunicación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en los planes de estudios (desde preescolar hasta preparatoria) contenidos referentes a derechos humanos, resolución no violenta de conflictos y la no violencia contra las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep.
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover contenidos educativos en textos de educación para el fortalecimiento de estilos de vida saludables y la no violencia. Estos contenidos deben ser diferenciados para áreas rurales y comunidades indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep.
	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el lenguaje sexista en los textos educativos e integrar contenidos orientados a la eliminación de estereotipos sexistas y discriminatorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep.

Prevención

<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar acciones afirmativas contra la discriminación laboral, mediante incentivos fiscales a empresas que desarrollen actividades de prevención de la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • stps.
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar campañas de divulgación del derecho a una vida libre de violencia que contemplen poblaciones específicas (indígenas, analfabetas, con discapacidad, migrantes, indocumentadas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos estatales de la mujer. • Ssa. • dif. • sep. • cdi.
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la creación de observatorios para medios de comunicación que revisen y señalen los mensajes y contenidos discriminatorios y emitan recomendaciones al respecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación (segob).
<ul style="list-style-type: none"> • Desplegar campañas de comunicación contra la estigmatización de grupos sociales vulnerables a la violencia: prostitutas; niños y niñas en situación de calle; indígenas; grupos de diversidad sexual; mujeres; personas con discapacidad; indigentes y ancianas. 	<ul style="list-style-type: none"> • segob.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer estrategias que permitan la conciliación de la vida familiar y la laboral, así como la distribución igualitaria de los deberes domésticos en los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • stps. • Instituciones públicas.
<ul style="list-style-type: none"> • Instalar guarderías y estancias infantiles que garanticen el cuidado y la protección de niños y niñas mientras padres y madres se encuentran laborando. El servicio debe estar al alcance de todas las personas incorporadas, formal e informalmente, al mercado laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Mexicano del Seguro Social (imss). • issste. • dif.

Prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar los horarios escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep.
	<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha medidas afirmativas que estimulen el acceso de las mujeres a puestos directivos y de toma de decisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivos estatales. • Instituto Nacional de las Mujeres (inmujeres).
	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar y sistematizar información sobre los principales guetos de segregación laboral por sexo y desarrollar políticas públicas que permitan modificar esa condición. 	<ul style="list-style-type: none"> • stps.
	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular las buenas prácticas de igualdad, no discriminación y cultura de la legalidad, a través de estímulos fiscales y la difusión en medios de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • segob. • Secretaría de Hacienda y Crédito Público (shcp).
	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la adopción de medidas especiales que aseguren la igualdad de oportunidades y la no discriminación en los procesos de selección, contratación y promoción de las y los servidores públicos y trabajadores y trabajadoras de empresas privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de la Función Pública (sfp).
	<ul style="list-style-type: none"> • Crear la licencia de paternidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Crear procesos de certificación para las escuelas que desarrollan programas y estrategias de prevención y atención de la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep.
	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar la educación sexual para enfrentar los prejuicios y estereotipos sexistas, y para prevenir el abuso sexual y los embarazos prematuros. 	<ul style="list-style-type: none"> • sep.

Atención	Lineamientos para la atención	Sectorialidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgar las sanciones que actualmente fija la legislación nacional y estatal para perpetradores de violencia contra las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • segob. • inmujeres.
	<ul style="list-style-type: none"> • Homologar la legislación de todas las entidades federativas, eliminando la reiteración para configurar el delito de violencia intrafamiliar. 	<ul style="list-style-type: none"> • segob. • Poder Legislativo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar y sistematizar información estadística sobre las sentencias por violencia familiar y las resoluciones de divorcio con la violencia como causal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial.
	<ul style="list-style-type: none"> • Crear juzgados especializados en la vbg en todas las entidades federativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial.
	<ul style="list-style-type: none"> • Generar mecanismos de sanción impositiva para empresas que apliquen medidas discriminatorias, como desigualdades salariales, segregación laboral y hostigamiento sexual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de sanción para empresas, instituciones u organizaciones que soliciten la prueba de embarazo o realicen despidos por este motivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • stps.

IV. Criterios de operación del Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras

Esta propuesta no estaría completa sin exponer las condiciones básicas para poner en marcha el Modelo ecológico. Son seis los criterios imprescindibles para generar las condiciones necesarias en la formulación de planes y programas locales.

IV.1. Gobernabilidad: voluntad política y acuerdo entre gobiernos

La gobernabilidad se define como la capacidad de los gobiernos para alcanzar objetivos al menor costo posible, con base en tres componentes: eficacia, legitimidad y estabilidad.

Un gobierno eficaz tiene mayor probabilidad de encontrar cumplimiento o aceptación social de sus decisiones políticas. Un sistema de gobierno será mejor en la medida en que posea más capacidad de adaptación y flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno, nacionales e internacionales, tanto en lo político y social como en lo económico. La gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental (Camou, s/f).

En sistemas federales y bajo gobiernos divididos –aquéllos en los que el Ejecutivo está en manos de un partido y el parlamento de otro–, la

governabilidad requiere voluntad política y capacidad para lograr acuerdos. Esto es mucho más importante cuando se trata de regímenes federales como el mexicano, donde las competencias en materia de seguridad y procuración de justicia, por ejemplo, se encuentran distribuidas en los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal.

Como se ha señalado, el Modelo ecológico propone intervenciones en el nivel micro, meso y macrosocial, que atañen a la competencia e interrelación de los tres ámbitos de gobierno. En este sentido, la única base posible para su puesta en marcha es el acuerdo político sostenido, que permita formular y operar los diversos programas concurrentes y hacerlos eficientes, eficaces y estables.

IV.2. Coordinación y cooperación

La puesta en marcha de un modelo integral como el propuesto exige una eficiente y adecuada cooperación y coordinación entre niveles de gobierno, en tanto cada uno de ellos debe realizar intervenciones específicas en el plano respectivo de sus competencias. En el caso que aquí ocupa, los planos individual, familiar y comunitario de la intervención les corresponde mayormente a los gobiernos locales, con la participación del gobierno estatal para las políticas sectoriales. Al Gobierno Federal le competen los problemas macrosociales.

De entrada, ello supone la construcción de acuerdos respecto de los objetivos y planos de la concurrencia de acción entre los tres niveles de gobierno, que hagan posible articular políticas y programas de prevención y atención de la vbg. Además, se requiere la creación de grupos de trabajo intergubernamentales para buscar la alineación y complementariedad de programas,

proyectos, presupuestos y operaciones, la definición de las estrategias y políticas de comunicación, y la creación de mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes.

La coordinación y la cooperación entre sectores de política distintos, que tienen mandatos orientadores y normatividades, así como especializaciones profesionales diferentes, no son fáciles de lograr, y menos aún cuando el tema suscita tanta resistencia. El tratamiento directo de la violencia puede provocar, en no pocos casos, rechazo ante la percepción de que *rebase* las capacidades normativas y profesionales de las y los prestadores de servicios; o concita empatía o aversión hacia los ofensores por parte de funcionarias y funcionarios y prestadores de servicios que, como personas, viven situaciones semejantes, ya sea en el papel de víctimas u ofensores.

Así, la coordinación alude a tres dimensiones básicas de las políticas públicas: su integración, su coherencia y las formas de gestión. La integración se refiere a la efectiva incorporación de las directrices, los objetivos estratégicos y las restricciones, impuestos o elegidos, en el proceso de negociación, formulación y diseño de las políticas de cada sector y nivel de gobierno. Su propósito es garantizar desde el inicio la compatibilidad y coherencia entre las diversas políticas que concurren, con el fin de crear entornos urbanos seguros y libres de violencia.

Para una conveniente integración de políticas se necesitan canales adecuados de comunicación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, para facilitarles desde el principio su participación en el proceso de formulación y diseño de las políticas que persiguen los objetivos compartidos. A cada una de las instancias involucradas, de los diferentes niveles de gobierno, les corresponderá colaborar de manera concreta.

Lo anterior exige contar con una infraestructura institucional y organizativa adecuada, que facilite la comunicación, el intercambio de información, la evaluación técnica de alternativas *ex ante*, sin soslayar la negociación y la resolución de eventuales controversias de interés que surjan durante el proceso. En el fondo, consiste en el acuerdo político y la confianza que se crea entre actores y agencias de niveles de gobierno asociados en torno al objetivo de producir ambientes seguros y libres de violencia. Después de todo, implica resolver conflictos de interés con la mediación de criterios técnicos y negociaciones operativas.

La coherencia en las políticas públicas implica el grado de consistencia lógica con que se vinculan las acciones e intervenciones sectoriales o de diversas instituciones que concurren en el objeto común. La búsqueda de coherencia supone eliminar incompatibilidades entre objetivos, metas, estrategias y otros aspectos. En cambio, necesita promover sinergias positivas entre los organismos encargados de implementarlas. Los esfuerzos por la transparencia, la comunicación, la cooperación y la responsabilidad que predominen entre los actores y agentes de gobierno asociados, serán decisivos para lograr la unidad de la acción, en aras del propósito común.

Por último, la gestión de políticas públicas remite al trabajo diario, racional y consensuado de directrices, objetivos y metas que realizan autoridades, equipos y organismos públicos de diferentes sectores y niveles de gobierno. Supone la ejecución de actividades y tareas que requieren la atención conjunta, cooperativa y sincronizada de diferentes ámbitos de gobierno. Por ello involucra mecanismos institucionales o sistematizados que faciliten el intercambio de información para el diálogo, la concertación, la planeación y la instrumentación de programas, proyectos y acciones que exigen la participación de múltiples equipos profesionales, así como el monitoreo de lo realizado.

Una buena práctica en materia de coordinación es la *Guía de atención-identificación de posibles casos de delitos sexuales* (Consejo Distrital para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, 2005), cuyo fin es diseñar, formular y adoptar políticas sociales, económicas, educativas y de seguridad. Esta *Guía* articula programas de varias entidades responsables e integra, a través de un flujograma, los recursos institucionales a los que hay que recurrir y en qué orden, con las direcciones y teléfonos. Esta labor posibilita a cualquier funcionario o funcionaria públicos atender a las niñas y niños víctimas de violencia sexual, y conocer las rutas institucionales que deben seguir en el acompañamiento de los mismos (Rainero, 2006: 49).

IV.3. Transversalidad e intersectorialidad

La transversalidad es un método de gestión de políticas intersectoriales, es decir, de aquéllas cuyos objetivos de intervención cruzan las fronteras de sectores y organizaciones y que, incluso, pueden involucrar la participación de instituciones públicas y de organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Políticas de mejoramiento y sustentabilidad ambiental y de igualdad de género, son ejemplos de políticas transversales que se ponen en marcha hoy en día, pues para lograr los propósitos de estas políticas se requiere el esfuerzo concurrente de diversos sectores.

La transversalidad permite incorporar un principio o un objetivo común y nuevo a las acciones y programas de varios sectores de política, así como aplicar recursos de autoridad, financieros y humanos, de las distintas

esferas de competencia involucradas, en aras de conseguir el objetivo común. Esto exige la planeación concertada y coordinada entre agencias y actores en cada uno de los proyectos que realizan. Gracias a ello se pueden producir sinergias, así como optimizar y aumentar los rendimientos en las acciones que desarrollan los diversos sectores institucionales (Incháustegui y Ugalde, 2006).

En el caso de la vbg y la generación de entornos seguros y libres de violencia, la acción transversal o transversalizada busca la incorporación de la perspectiva de igualdad de derechos, además de la no discriminación de las mujeres y de quienes tienen una orientación sexual diferente, así como de indígenas, migrantes y personas con discapacidad. Su fin es generar entornos seguros e integrar a los hombres en los esfuerzos para construir relaciones pacíficas, incluyentes y respetuosas de la legalidad.

El principio de transversalidad exige trascender la visión autárquica o Estado-céntrica de las políticas –definidas, diseñadas e implementadas por el gobierno– para dar paso a la participación ciudadana, a la cooperación intersectorial, intergubernamental y público-social-privada; y para estar en condiciones de responder con flexibilidad y mayor eficacia a la diversidad de localidades y de grupos.

Los gobiernos locales pueden y deben impulsar políticas municipales en las que estén involucradas las instancias encargadas de seguridad, con la concurrencia de instituciones de educación, salud, desarrollo social, cultura y protección civil, entre otras; además de áreas como obras públicas, alumbrado, transporte, vivienda y desarrollo urbano. Simultáneamente, es necesario que los actores gubernamentales impulsen acciones interinstitucionales en donde participen actores de la sociedad civil: académicos,

investigadores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales y la ciudadanía en general. Estos espacios deben crear consensos en donde los planes, objetivos y estrategias locales puedan establecerse de manera integral.

Un ejemplo de buena práctica del principio de transversalidad es el Programa de Prevención de la Violencia Familiar, impulsado en 2001 por la policía, la administración municipal y el Consejo Municipal de la ciudad de Charlottetown, Isla Príncipe Eduardo, en Canadá. Este programa pone el énfasis en un enfoque integral, que contribuya a la educación de la comunidad y facilite asociaciones intergubernamentales, interjurisdiccionales y entre el sector voluntario, para fortalecer el marco regulador y el recurso humano de la municipalidad, al tiempo que involucra el apoyo y la retroalimentación ciudadana a través de presentaciones de alcance a la comunidad, como la Internet y otros medios.

La municipalidad de Charlottetown impulsó un fuerte entrenamiento educativo y de conciencia social sobre la prevención de la violencia para sus servidoras y servidores públicos. Este entrenamiento forma parte de las prácticas y políticas de administración del Departamento de Recursos Humanos de la ciudad, con miras a garantizar su continuidad.

Para complementarlo, se diseñó un *kít* informativo para todo el personal, el cual incluye una pequeña tarjeta amarilla con los nombres y números de teléfono de varias instancias municipales que pueden auxiliar a las víctimas de violencia. En la actualidad, el *kít* es parte del uniforme que visten las y los empleados del municipio.

En 2001, para reafirmar su compromiso con la prevención de la violencia, la municipalidad colocó un enorme listón color púrpura en la torre

de la alcaldía (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2008: 16).¹¹

Finalmente, la municipalidad ha utilizado la herramienta de auditoría de seguridad de la mujer para identificar los factores que aumentan el miedo al crimen, mejorar el ambiente y fomentar la percepción de seguridad de las mujeres. Esto garantiza, una vez más, su participación activa al hacer su comunidad más segura (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2008: 16).

IV.4. Participación ciudadana

La participación ciudadana es la que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, la ejecución y el seguimiento de las decisiones públicas (Oakley, 1991). Es utilizada para explicar la incidencia de las personas y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público. Se trata de la consulta, discusión, planteamiento de propuestas y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y las y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.

La participación ciudadana es la clave para transformar el espacio de lo local en un auténtico espacio público, y contribuir a la consolidación de una gobernabilidad democrática. Por ello, se refiere específicamente a que las y

11 El listón está relacionado con la Campaña Anual del Listón Púrpura contra la Violencia, que se inició en 1992 gracias al Consejo Consultivo sobre el Estado de la Mujer, para recordar a las 14 mujeres que fueron asesinadas en Montreal, en 1989. La campaña tenía como objetivo crear conciencia sobre la violencia contra las mujeres y, por tanto, complementar la lucha de la ciudad contra la violencia familiar.

los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas para representar intereses particulares (no individuales), en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998).

El Modelo ecológico considera que uno de los espacios idóneos para que las mujeres y los hombres ejerzan su ciudadanía es el espacio local y comunitario, ya que es el *locus* más próximo y cotidiano en donde se deben disfrutar y ejercer los derechos, ponerlos en práctica, reclamarlos, defenderlos y promoverlos (Carrión, Pontón y Armijos, 2009).

La búsqueda de seguridad y de una vida libre de violencia ofrece una valiosa oportunidad para fortalecer la participación, la organización y la confianza ciudadana, mediante el fomento y el logro de consensos sociales entre las personas, en los entornos más próximos a su cotidianidad. Esta participación puede darse desde el momento en que se reconoce cuáles son las causas y fuentes de la inseguridad y la violencia que se presentan en las comunidades y cómo se practican y experimentan por parte de los distintos grupos sociales: mujeres, hombres, niñas, niños, indígenas, migrantes, jóvenes de ambos sexos, personas de la tercera edad, entre otros. El objetivo es identificar los riesgos a los que están expuestos y hacerlos partícipes en la generación de los cambios en favor de la seguridad y la vida libre de violencia.

Un requisito fundamental en este proceso será la instauración de consejos de seguridad ciudadana, formados por representantes de los gobiernos locales y de la sociedad civil, que tendrán como fin impulsar, formular y vigilar la operación de políticas públicas locales en la materia.

IV.5. Evaluación y rendición de cuentas

En la actualidad es mayor el consenso respecto a que toda política pública debe ser evaluada para garantizar que se cumplan los fines propuestos por los gobiernos, para fortalecer la legitimidad y gobernabilidad política. Las funciones de la evaluación tienen que ver con los usos que se le pretende dar. Daniel Stufflebeam y Anthony Shinkfield (1987) señalan tres: el perfeccionamiento o mejora (*improvement*), la rendición de cuentas o responsabilidad (*accountability*) y la orientación y el aprendizaje para acciones futuras (*enlightenment*).

La mejora de un programa o política permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre el propio quehacer de la acción pública. En este sentido, la evaluación es un instrumento de perfeccionamiento que cuida la calidad de un servicio o programa por parte de todos los agentes críticos involucrados en el proceso, en especial el personal del servicio y la organización que lo promueve. Lógicamente, esta función refuerza la atención al contexto concreto de lo que se está evaluando, es decir, a las necesidades y naturaleza de las personas a quienes están destinados los servicios.

La rendición de cuentas y responsabilidades, segunda tarea de la evaluación, hace de ésta un instrumento para que los diferentes niveles de responsabilidad involucrados en una política rindan cuentas sobre la gestión y los resultados del programa. La rendición de cuentas debe darse en varios niveles e involucrar a la ciudadanía. El ciudadano y la ciudadana tienen derecho a saber no sólo en qué se emplean los fondos públicos, sino también el grado de eficacia y eficiencia con que se están asignando, gestionando y empleando dichos fondos.

La tercera función, orientar acciones futuras, tiene que ver con el programa evaluado, en un contexto, situación y momento específicos, de forma que

se contribuya a su mejora y se rindan cuentas sobre el mismo. La evaluación es útil porque arroja información sistemática del programa, servicio o política, así como de determinados problemas públicos.

En el marco de este modelo, la evaluación y la rendición de cuentas implican la creación de indicadores de seguimiento de los resultados que se esperan obtener de las diversas intervenciones propuestas, con la participación de la población involucrada. De esa manera, se pretendería mejorar y perfeccionar las acciones emprendidas; afinar los objetivos, si es necesario, y evaluar la pertinencia de los mecanismos de gestión y coordinación que se han establecido para alcanzarlos.

Una política o programa que atiende contextos y situaciones específicos –como el Modelo ecológico–, nunca tiene garantizados los resultados deseables. Por ello, su establecimiento es un proceso de ida y vuelta: de los diagnósticos y la formulación de programas y acciones a la revisión de mecanismos para la puesta en marcha y, por último, a los resultados alcanzados, contables y medibles en términos de los objetivos deseados por la ciudadanía (mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes de ambos sexos), la cual puede determinar si se están alcanzando o no los objetivos perseguidos en materia de seguridad y violencia.

IV.6. Profesionalización del personal y sistematización de las experiencias

Con frecuencia, se reconoce que la profesionalización es una condición necesaria para contar con personal capacitado y prestar adecuadamente los distintos servicios que supone el modelo propuesto.

Desarrollar una política de profesionalización requiere contar con perfiles profesionales que orienten la selección, capacitación y formación del personal que puede y debe participar en las acciones integradas para prevenir, atender y sancionar la vbg. Y una vez que estén definidos los perfiles, deben diseñarse modelos de formación por competencias, a partir de estándares para el desempeño de las distintas funciones. Esto podrá complementarse con un programa de actualización que atienda aspectos no contemplados en la formación por competencias, pero necesarios para aumentar la sensibilización, la contención, la innovación y el sentido crítico y humanista de los servicios.

No se puede soslayar la necesidad de acompañar al personal involucrado con programas terapéuticos de contención y soporte, sobre todo para aquellos y aquellas que atienden a las mujeres en situación de crisis. Por ello es importante que se den condiciones de seguridad y realización de carrera profesional en el trabajo, para reducir la movilidad que afecta continuamente la consolidación de equipos competentes y experimentados; y que se prohíba la contratación de personas sin experiencia ni los perfiles adecuados, en detrimento de la calidad y la eficacia. Resulta medular el establecimiento de mecanismos de evaluación del desempeño del personal, que eviten climas persecutorios y estimulen la mejora continua.

Respecto de la atención directa a víctimas de vbg, especialmente en las áreas de salud y procuración de justicia, es preciso contar con mecanismos y herramientas que estandaricen la calidad de la atención y sistematicen el trabajo de los organismos involucrados.

Uno de los aspectos más sentidos por el personal que presta servicios en estos sectores es la falta de herramientas que permitan clarificar los procedimientos en la detección, atención, canalización y asesoría de las víctimas

de la violencia basada en el género, al tiempo que posibiliten un mejor conocimiento del papel que juega cada agente y el conjunto de la estructura de servicios en el tratamiento. Esto implica la realización de protocolos para cada uno de los servicios en las cuatro vertientes de la política, así como la sistematización de los procedimientos en registro *ad hoc*, de modo que puedan hacerse más eficientes y susceptibles al seguimiento y la evaluación.

En este mismo sentido, se requiere la simplificación de los registros, la homologación de formatos y la creación de un Registro Único, en el que cada institución involucrada tenga su cédula o módulo integrable a una base de datos única, en el que se use un solo número de registro. Además de facilitar el seguimiento de cada caso, este procedimiento permitiría una valoración más aproximada de la evolución personal de las usuarias y, por ende, de los resultados de cada servicio.

Anexo. Recomendaciones para la gestión del Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género en ciudades seguras

a) De la importancia del municipio

Entre las evidencias mayormente extendidas y los consensos más compartidos respecto a la violencia y la inseguridad que se vive en la actualidad, destaca que, en ambos casos, se trata de un fenómeno urbano, que toma las características de cada lugar y que por tanto las políticas para su prevención y control deben ser territorializadas; de ahí que los gobiernos locales sean los agentes mejor posicionados para instrumentarlas.¹²

En consecuencia, el Modelo ecológico considera que el espacio municipal es el campo propicio de acción de la seguridad ciudadana y las políticas de género. La inseguridad y la violencia social, así como la violencia basada en el género y los riesgos a la victimización delictiva, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse, según los lugares en donde se presentan, dado que median características culturales, sociodemográficas, económicas e incluso geográficas, para generar inseguridad. Aunado a ello, las autoridades locales tienen la posibilidad de intervenir en los problemas de

12 En México, el Artículo 21 de la Constitución, en su párrafo noveno, señala que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva; y la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley y en las respectivas competencias que la Constitución marca.

seguridad con más elementos de juicio y a tiempo, al gozar de jurisdicciones sobre determinados territorios (Acero, 2005).

El gobierno municipal es el más cercano a la ciudadanía, conoce sus necesidades y carencias, de suerte que puede ofrecer una atención integral. Se trata de un escenario propicio para llevar a cabo todo tipo de acciones preventivas, desde aquéllas encaminadas a la sensibilización, educación, coeducación, cultura, recreación y de resiliencia, hasta aquellas que hacen necesario conjuntar esfuerzos e intercambios de experiencias entre municipios con características similares. Y ello, a pesar de las dificultades que plantea un abordaje efectivo y complejo de la violencia, desde el aspecto económico, humano o de carencia de modelos de actuación, entre otros.

El nivel municipal es estratégico para la asignación de recursos, el apoyo logístico y la capacitación y generación de políticas o estrategias para procurar seguridad y una vida libre de violencia. Por eso, cada municipio habrá de adoptar y adaptar el Modelo ecológico y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como el referente normativo de sus acciones, pues de esta forma podrá afrontar de manera integral el fenómeno de la violencia ejercida contra las mujeres. Para aplicar el Modelo a nivel municipal es necesario:

- Considerar la creación de un área encargada de promover, instrumentar, coordinar y evaluar todas las políticas dirigidas a la consecución de los objetivos del Modelo, sobre todo en lo concerniente a las que emanan de los tres niveles de gobierno.
- Abordar el fenómeno de la violencia contra las mujeres con actuaciones prioritarias, cuyo marco debe ser la creación de los Planes

Municipales Integrales de Ciudades Seguras para Mujeres, en consenso con coaliciones locales de ciudadanas y ciudadanos.

- Hacer y conseguir asignaciones presupuestarias que posibiliten el financiamiento, suficiente y estable, para la puesta en marcha y desarrollo de los Planes Municipales Integrales de Ciudades Seguras para Mujeres.
- Impulsar la firma de convenios con el Estado, la federación y organismos internacionales que permitan obtener recursos financieros para los Planes.
- Apoyar la formación de capacidades profesionales y técnicas de los encargados de atender la violencia contra las mujeres, jóvenes y niñas, en temáticas de seguridad, ciudades seguras, género, cohesión social y convivencia.

b) La ruta crítica de la puesta en marcha

Es importante trazar una estrategia para llevar a cabo la intervención, donde quede perfectamente delineada la ruta crítica para establecer el Modelo ecológico. Ésta comprende, al menos, cuatro momentos clave.

Generación de conocimiento

La investigación del contexto situacional permitirá focalizar la prevención de la vbg donde más se requiere, porque los recursos siempre son limitados y, en general, los miembros de la comunidad dan prioridad a diversos problemas. A partir de un diagnóstico de seguridad y de género –o auditoría de seguridad (Banco Mundial, 2003: 32)–, es posible solucionar aquellos conflictos que revisten mayor gravedad, sobre todo porque a partir de esta radiografía del

contexto situacional se pueden coordinar esfuerzos y utilizar de mejor forma los recursos disponibles.

En la realización de este diagnóstico es fundamental la participación de los operadores directos de servicios públicos relacionados con la seguridad ciudadana, y en particular de quienes trabajan en la prevención y erradicación de la vbg. Asimismo, debe incluirse a grupos de la comunidad u organismos de la sociedad civil, universitarios, y los tres niveles de gobierno.

Son cinco los pasos en los diagnósticos de seguridad y género (Banco Mundial, 2003: 40):

- **Identificación de los problemas de seguridad y de vbg a través de la recopilación de información.** Será necesario decidir sobre los grupos de interés, así como sobre los problemas específicos que interesa investigar, la naturaleza de los fenómenos violentos que se suceden, su recurrencia y las múltiples fuentes que se tienen para su investigación (policía, comunidad, etcétera).
- **Identificación de los actores involucrados en actividades de seguridad de la mujer (prevención, atención, participación y sanción) en la comunidad.** Es importante averiguar qué organismos y organizaciones ya participan en las actividades. Los beneficios que reporta esta labor se observan en que las organizaciones:
 - * Pueden convertirse en socios / aliados fundamentales del Modelo ecológico.
 - * Impulsan proyectos y líneas de acción en los ámbitos de su competencia.

- * Fortalecen los vacíos en la prestación de servicios, por ejemplo, a través de un diagnóstico / auditoría pueden demostrar la falta de casas de justicia para las mujeres víctimas de violencia.

El trabajo con las organizaciones y los osc (socializando el Modelo y animando su participación) fortalece los proyectos y programas que sustenten el Modelo, en tanto puede ser la línea de base de los pactos de colaboración mutua que le den sostenibilidad.

- **Análisis de las características físicas y sociales de las comunidades.** Las características físicas y territoriales de los espacios públicos que se vinculan con un mayor peligro suelen ser: la falta de iluminación; la carencia de mantenimiento en los espacios públicos – acumulación de basura o crecimiento de maleza–; los baldíos; las fracturas físicas, como son autopistas, vías de ferrocarril o puentes y sus inmediaciones, calles estrechas y sin salidas, y avenidas de circunvalación en zonas despobladas (Rodigou, 2009: 5). De ahí que las mujeres suelen expresar que el espacio público es inseguro y, por tanto, temen y eviten su utilización (cisca, 2005). Por ello, es fundamental reunir información acerca de las características físicas y sociales de las áreas donde se pretende desarrollar programas y proyectos de prevención de la violencia. Esto supone tomar en cuenta las características de la comunidad, así como su historia, entorno físico y sociocultural.

Este tipo de ejercicios resulta relevante, en particular para aquellos proyectos relacionados con la prevención situacional. Vale la pena rescatar aspectos

físicos como: densidad de la población, disposición y tipo de vivienda, imagen e infraestructura, rutas de transporte, terrenos vacíos, instalaciones comerciales, entre otros. En lo relativo a los aspectos sociales, se deben considerar elementos como: edades preponderantes de la población, género, nivel socioeconómico, niveles de desigualdad, actividades juveniles, comunicación y participación de las actividades de la comunidad, liderazgos, presencia de osc, entre otros.

- **Elección de los problemas prioritarios de la comunidad.** Aun cuando el Modelo ecológico plantea líneas de acción en distintos sectores, es prioritario que cada municipio en donde se pretende aplicar identifique los problemas más graves que aquejan a sus comunidades en materia de violencia en general y de violencia contra las mujeres en particular. La estrategia de intervención tendrá mayor éxito si se centra en un pequeño número de problemas, de manera organizada, coordinada y planificada, principalmente en aquellos que representan mayores riesgos, que aumentan con rapidez, que preocupan más a la ciudadanía o que tendrán más efectos (Banco Mundial, 2003: 43).
- **Análisis de los problemas prioritarios de la comunidad.** Una vez identificados los problemas prioritarios, es necesario analizarlos con detalle. Si, por ejemplo, se eligiera el acoso sexual en el transporte público en determinado barrio de la ciudad, habría que averiguar quiénes son las víctimas y los victimarios, dónde y cuándo se producen las agresiones y cuáles son las circunstancias que caracterizan estos delitos. Reunida toda la información posible, se podrá hacer una descripción detallada de los problemas y de cómo se relacionan con los factores sociales y físicos de la comunidad (Banco Mundial, 2003: 46).

Diseño participativo de la estrategia de intervención

Con los problemas prioritarios seleccionados en los municipios, se procederá a la elaboración de una estrategia que permita operar, es decir, que atienda los problemas de manera ecológica, integral y holística, lo cual requiere contemplar varios pasos:

- **Elegir los problemas prioritarios y agruparlos en áreas focales.** Violencia familiar, problemas de violencia comunitaria contra las mujeres en barrios específicos, desarrollo de capacidades de servidores públicos para la atención de violencia en el noviazgo, etcétera. Es capital la creación de áreas focales basadas en las auditorías de seguridad, que incluso pueden derivar en el desarrollo de diversos proyectos encaminados a la atención de un problema debido a su magnitud.
- **Identificación de actores / socios locales (ciudadanía) para asegurar la participación y un enfoque participativo a lo largo de toda la estrategia de intervención.** En la etapa inicial ya se planteó la necesidad de identificar posibles socios a través de organizaciones sociales, vecinales y ciudadanas. En esta segunda fase lo que se debe buscar es consolidar y signar los pactos de colaboración de los planes integrales municipales de prevención, a partir de la definición de áreas focales y de proyectos en conjunto. En este proceso es elemental difundir la estrategia; ampliar el foro para incluir a más grupos de interés, y que la estrategia refleje las ideas y opiniones de todos los grupos; asegurar apoyo y, sobre todo, considerar un enfoque participativo y formalizar este proceso de manera que se garantice su legitimidad.

- **Identificación de soluciones, niveles de intervención, tipos de soluciones necesarias y grupos de personas beneficiarias.**

Realizadas las consultas de forma amplia, se debe decidir quién puede lidiar con los problemas descritos en las áreas focales; ello dependerá, en mucho, de los problemas elegidos, las comunidades, los tiempos y los recursos. Es importante consultar con profesionales y analizar otros programas y proyectos e identificar a posibles beneficiarios. La consulta con todas las partes involucradas es fundamental para lograr consenso, de lo contrario, es poco probable contar con apoyo: se ignora la experiencia, la capacidad y las destrezas existentes o se excluyen problemas vitales o a posibles grupos de beneficiarios (Banco Mundial, 2003).

- **Selección de los programas más adecuados (los que ya están en operación y los programas nuevos).**

Son primordiales el diseño y la planificación de la solución de los problemas. Metodológicamente, puede valerse del diseño de una matriz donde se defina la toma de decisiones, para seleccionar programas de acuerdo con los problemas detectados en las áreas focales. En esa matriz pueden definirse soluciones, prácticas óptimas existentes, costos estimados, eficacia estimada, interés de otros socios, capacidad local y viabilidad de la solución propuesta.

- **Apoyo para programas y proyectos.** Cuando ya se ha desarrollado una cartera de soluciones (en clave de programas y proyectos), se está en condiciones de socializar con los actores / socios de la intervención. Se debe recordar que, en la definición de las mismas soluciones, participan activamente los actores / socios. Si se siguen los pasos propuestos, las soluciones participativas deben:

- * Ser creativas, tomando en cuenta las condiciones físicas y sociales de las comunidades en donde habrán de operarse.
- * Ser alcanzables, realistas y ponderables.
- * Producir un efecto significativo para la comunidad y generar cohesión social.
- * Manejar el problema en el nivel más adecuado, dirigiéndose a grupos de mujeres víctimas, vulnerables o en situación de riesgo, pero también a hombres agresores o potencialmente agresores.
- * Incluir soluciones innovadoras, eficientes y eficaces.
- * Satisfacer los objetivos en el corto y mediano plazos.
- * Ser sostenibles en el tiempo (Banco Mundial, 2003: 53).

Ejecución de la estrategia de intervención para la resolución de problemas

Cada uno de los programas que se desprendan de la estrategia de intervención para la resolución de problemas deberá incluir planes detallados para su ejecución. Esto es, planes de acción que incluyan actividades, definición de responsabilidades (organigrama funcional, definición de procesos), planes para la implementación de programas y proyectos (flujogramas, cronogramas), plazos y recursos. En la medida en que se defina la logística para la ejecución de los programas perfilados, se podrá garantizar una buena operación de lo planificado.

Seguimiento, monitoreo y evaluación de la estrategia de intervención para la resolución de problemas

Es necesario dar seguimiento a la estrategia para constatar si se han alcanzado las metas del Modelo ecológico, para saber si es pertinente continuar

con ciertos proyectos y programas que buscan institucionalizar políticas de seguridad y una vida libre de violencia, y principalmente para corroborar si los recursos se están empleando correcta y sosteniblemente. Para el desarrollo de esta etapa, deben contemplarse los siguientes puntos:

- **La inclusión de actividades de monitoreo y evaluación en la planificación y presupuesto de la estrategia de intervención.** Desde el inicio y a lo largo de la intervención, es necesario evaluar el proceso, el impacto y los resultados de toda la experiencia. Para ello, habrá que presupuestar los costos de esta medición objetiva; idealmente, debe encargarse de esta tarea alguien calificado que no participe en el diseño y ejecución de la estrategia.
- **Tener plenamente identificados los objetivos generales de la estrategia de intervención.** De modo que sea un parámetro con el que se puedan realizar las tareas de seguimiento y evaluación, durante y al final de la intervención.
- **Diseñar mecanismos y formas para evaluar los resultados de los proyectos y programas de la estrategia de intervención.** A lo largo del proceso se debe contar con indicadores que valoren las variables en juego: aquéllas asociadas al proceso, los impactos y los resultados de la estrategia.
- **Establecer el marco para la evaluación, el proceso y los tiempos de su aplicación.** Se debe contar con una metodología bien definida de seguimiento y evaluación, que verifique con constancia qué se está haciendo y se ha hecho de manera lógica, para que puedan realizarse ajustes al proceso de intervención.

Bibliografía

- Acero, Hugo (2005): "La seguridad ciudadana. Una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia", en *Ciudad y seguridad en América Latina*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Chile / URBAL.
- _____ (2009): "Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales. Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios Seguros – DMS–", documento de trabajo, en: *Convivencia y Seguridad Ciudadana*, www.convivenciayseguridadciudadana.com/
- Aguirre, Rosario, Carlos Larrea et al. (2002): *Ciudades para varones y mujeres. Herramientas para la acción*, Buenos Aires, CISCESA / UNIFEM / Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- Aranda Godoy, Adán Moisés (Comp.) (2002): *Juzgar con perspectiva de género. Manual para la aplicación en México de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y la niñez*, México, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
- Backhaus, Annette (1999): "Violencia de género. De problema privado a problema de seguridad ciudadana", en *Violencia de género y estrategias de cambio*, Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Managua.
- Banco Mundial (2003): *Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*, São Paulo, Banco Mundial.
- Barbieri, Teresa de (s/f): *Certezas y malos entendidos en la categoría de género*, en http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/2.pdf.
- Bernstein, Basil (1988): *Poder, educación y conciencia: sociología de la transmisión cultural*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Berger, Peter L., y Thomas Luckmann (1968): *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bronfenbrenner, Urie (1979): *The ecology of Human Development*. Cambridge, Harvard University Press. (Trad. Cast.: *La ecología del desarrollo humano*, Barcelona, Paidós, 1987).

- _____ (1987): *La ecología del desarrollo humano*, Buenos Aires, Paidós Ibérica.
- Camou, Antonio (s/f): "Gobernabilidad y democracia", en http://www.socialdemocrata.org.mx/documentos/lecturasemana5_antoniocamou.pdf.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (2009): *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, Quito, Flacso-Ecuador.
- _____ (2007): "El género de la violencia", en *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*, Quito, Municipio Metropolitano de Quito / Flacso-Ecuador.
- Castro, Ricardo, y Florinda Riquer (2003): "La investigación sobre violencia contra mujeres en América Latina: entre el ciego y la teoría sin datos", *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 19(1):135-146, jan-fev.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008): *La seguridad de la mujer: una preocupación compartida a través del mundo. Compendio de prácticas y políticas*, Estado de Querétaro / Gobierno de Canadá / Gobierno de Francia, Quebec.
- Chang, Iris (1997): *The rape of Nanking: the forgotten holocaust or World War II*, Basic Books.
- Chinchilla, Laura (2002): "Seguridad ciudadana en Centroamérica", en *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Santiago de Chile, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) / Flacso-Chile.
- Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur (CISCSA) (2005): *Informe de la investigación cualitativa: percepciones sobre la violencia urbana hacia las mujeres en la ciudad de Rosario, Argentina*, Programa Regional Ciudades sin Violencia para las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos, United Nations Development Fund for Women (Unifem).
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2009): *Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009)*, México, SEGOB.
- Connel, Robert W. (1997): "La organización social de la masculinidad", en Valdés, Teresa, y José Olavarría (Eds.), *Masculinidad/es. Poder y Crisis*, Isis Internacional / Flacso-Chile, en <http://www.letraese.org.mx/georganizacion.pdf>.
- Falú, Ana (2009): *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, Buenos Aires, Unifem / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.

- Farr, Vanessa, Henri Myrntinen y Albrecht Schnabel (2009): *Sexed Pistols. The Gendered Impacts of Small Arms & Light Weapons*, Tokio, United Nations University Press.
- Frühling, Hugo (2009): *Violencia y policía en América Latina*, FLACSO-Ecuador-Municipio Metropolitano de Quito.
- Heise, Lori (1994): *Violencia contra la mujer. La cara oculta de la salud*, Washington, Programa Mujer, Salud y Desarrollo-Organización Panamericana de la Salud (OPM).
- Incháustegui, Teresa, Edith Olivares y Florinda Riquer (2010): *Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en México (2000-2009)*, México, segob.
- _____ y Yamileth Ugalde (2006): *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, México, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- Lagarde, Marcela (2006): "Del femicidio al feminicidio", en <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/jardin/article/viewFile/8343/8987>.
- Lamas, Marta (1996): "La perspectiva de género", en *La tarea*, núm. 8, en <http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm>.
- Londoño, J., y R. Guerrero (1999): "Violencia en América Latina: epidemiología y costos", en: *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*, Washington, Inter-American Development Bank.
- Massolo, Alejandra (2005): *Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales*, Seminario Permanente sobre Violencia, PNUD-El Salvador, en <http://es.scribd.com/doc/19779728/Genero-y-Seguridad-Ciudadana-Ponencia-de-Massolo>.
- Oakley, Ann (1991): *Sexual Health Education Interventions for Young People: A Methodological Review*, Londres, Social Science Research Unit-University of London Institute of Education.
- O'Donnell, Guillermo (1993): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *Desarrollo Económico*, núm. 130, julio-septiembre.
- Olamendi Torres, Patricia (2007): *Delitos contra las mujeres. Análisis de la Clasificación Mexicana de Delitos*, México, Unifem / INEGI.
- Olavarría Gambi, Mauricio, et al. (2008): "Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas", en *INVI*, vol. 23, núm. 64, Santiago de Chile, Universidad de Chile, noviembre.

- Organización de las Naciones Unidas (2006): *Informe del Secretario General. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, en www.un.org/womenwatch/daw/.
- Organización Panamericana de la Salud (2002): "Violencia contra las mujeres: responde el sector salud", en www.paho.org/Spanish/DPM/GPP/GH/VAWChapter1.pdf.
- Rainero, Liliana (2009): "Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista", en *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, Buenos Aires, Unifem / Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.
- _____ (2006): *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, Buenos Aires, CISCESA.
- _____ (2004): *Informe de consultoría. Violencia social: ciudades seguras y género*, Colombia, Unifem.
- Rodigou, Maite (2009): "Territorios prohibidos: la violencia contra las mujeres en la ciudad", ponencia presentada en el *VI Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Humanidades-Centro Universidad Nacional de Córdoba.
- Rojas Aravena, Francisco (2002): "Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI", en *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Santiago de Chile, Unesco / Flacso-Chile.
- Salinas Beristáin, Laura (1995): *Los derechos humanos de la mujer en las leyes nacionales mexicanas*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Scott, Joan (1996): "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en: Lamas, Marta (Comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG-UNAM.
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, "Acuerdo 152 de 2005", en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16212>.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) / United Nations International Children's Fund (Unicef) (2010), *Informe Nacional sobre la Violencia Basada en el Género en la educación básica en México*, en www.unicef.org/mexico/.../Estudio_violencia_genero_educacion_basica_Part1.pdf.
- Segato, Rita (2003): *Las estructuras elementales de la violencia*, Buenos Aires, Prometeo.

- _____ (2004): "Territorio, soberanía y crímenes de segundo Estado: la escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez", en *Epikeia*, México, Comunidad Europea / Epikeia / Nuestras Hijas de Regreso a Casa / Instituto Nacional de las Mujeres.
- Segovia, Olga (2007): "Resumen de los talleres de debate en torno a ciudades más seguras para tod@s: Seguridad y Género: Convivencia social en el espacio público y el espacio privado", en *Programa Regional Ciudades Seguras: Violencia contra las mujeres y políticas públicas*, Santiago.
- Stufflebeam, D. L., y A. J. Shinkfield (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Madrid, Paidós / MEC.
- Tamayo, Giulia (2003): "Desafíos de la seguridad ciudadana", en *Políticas Públicas, Seguridad Democrática*, tomo II, GTZ, Managua.
- _____ (2002): "Seguridad ciudadana con enfoque de género", ponencia presentada en la *Conferencia Centroamericana y del Caribe "Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género"*, Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la GTZ y sus contrapartes nacionales en Nicaragua, Managua, 28-30 de agosto.
- Walby, Sylvia (2002): "¿Pos-posmodernismo? Teorización de la complejidad social", en Barret, Michéle, y Anne Phillips (Comps.), *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos*, México, PUEG-UNAM / Paidós.
- Wood, Elisabeth Jean (2006): *Sexual Violence during the War: Towards an Understanding of Variation*, en www.yale.edu/macmillan/ocvprogram/wood_licep_paper_may_2004.PDF.
- Ziccardi, Alicia (1998): *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Documentos

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV): *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de febrero de 2007.
- Reglamento de la LGAMVLV: *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de marzo de 2008.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará): *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de enero de 1999.

Acerca de las autoras

Edith Olivares Ferreto

Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica (UCR) y maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México (Colmex). Fue coordinadora técnica de una serie de diplomados en temas de género, políticas públicas y violencia contra las mujeres en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-México. Durante 2007, fue asesora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados. Desde 2008 se desempeña como consultora independiente. Ha participado en investigaciones sobre garantías de cumplimiento de los deberes de paternidad responsable, políticas públicas de atención a la violencia contra las mujeres, derechos sexuales y reproductivos de jóvenes indígenas, y análisis de equidad de género en programas y políticas públicas. Es experta en evaluación de programas sociales, realización de diagnósticos estatales y municipales sobre la condición y posición de las mujeres, y en diseño de políticas públicas municipales tendientes a incorporar la perspectiva de género en la cultura institucional y en planes de desarrollo municipales.

Teresa del Carmen Incháustegui Romero

Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Se ha desempeñado como directora general de Operación y Monitoreo, y de Evaluación y Desarrollo Estadístico del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), y como directora de área en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Ha sido docente universitaria, fundadora y directora general del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados. Es autora de diversas publicaciones en los temas de política social, familia y género, e integrante de Diversa A.P.N. y del Observatorio Ciudadano de Políticas de Infancia, Adolescencia y Familia, A.C. Es diputada por el Distrito Federal de la LXI Legislatura. Forma parte de las comisiones ordinarias de Equidad y Género y de Participación Ciudadana; es secretaria de la Comisión de Seguridad Pública y preside la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las autoridades competentes en relación a los feminicidios registrados en México.

Modelo ecológico

Para una vida libre de violencia de género

Se terminó de imprimir en

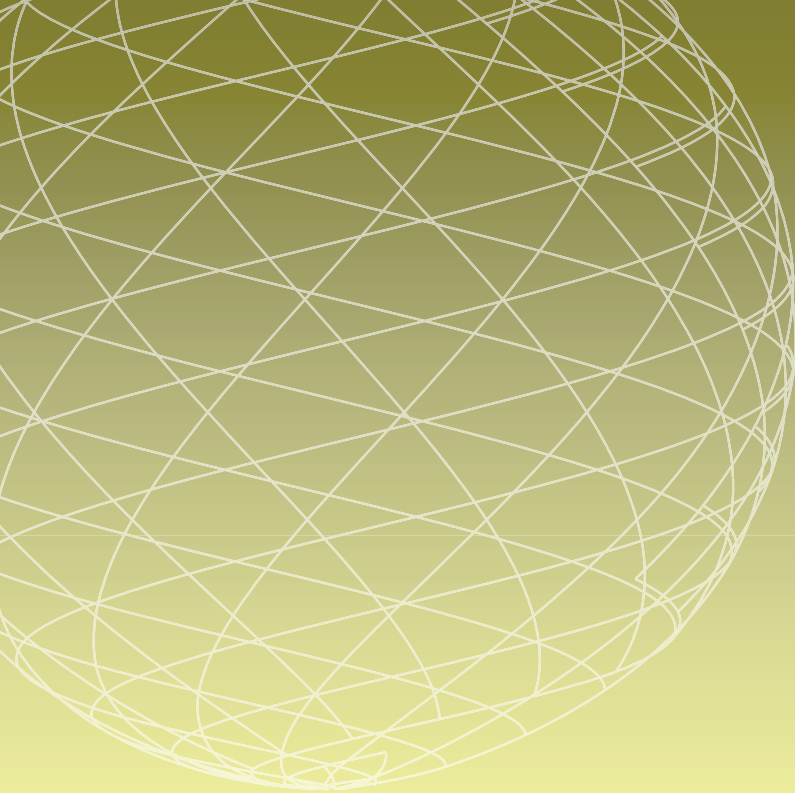
Impresión sin límite,

Simón Bolívar # 240

Colonia Obrera, Delegación Cuauhtémoc

México D.F. C.P. 06800

El tiraje consta de 2,000 ejemplares.



Modelo ecológico

para una vida libre de violencia de género



Vivir Mejor

CONAVIM

COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

GOBIERNO
FEDERAL

SEGOB



www.gobiernofederal.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.conavim.gob.mx