

## ¿PROTECCIÓN DE DERECHOS O BÚSQUEDA DE LEGITIMIDAD? VIOLENCIA DE PAREJA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO

*Dra. Sonia M. Frías\*\**

**Resumen.** Se examinan las acciones legislativas, propuestas y políticas públicas adoptadas por distintos niveles del Estado mexicano para dar respuesta a la problemática de la violencia de pareja en contra de las mujeres. Se muestra como en ocasiones las acciones del Estado responden a intereses políticos partidistas, o al contexto político y social. Éstas pueden estar más ligadas con la búsqueda de legitimidad del propio Estado que con garantizar y proteger los derechos de las mujeres. Esta evidencia, si bien no desdeña los beneficios que esta legislación puede comportar para las mujeres, suscita preguntas sobre el papel del Estado como garante de derechos y su función de representante de intereses sociales.

*Palabras Claves:* Estado, Ley violencia intrafamiliar, México, Legitimidad, Género

### I . Introducción

Más de una de cada cuatro mujeres mexicanas casadas o unidas sufrió algún tipo de violencia de pareja durante el último año según los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 (Casique & Castro, 2012). El hogar es un lugar peligroso para las mujeres mexicanas. Desde la década de los años noventa, en México ha crecido la atención pública, política y académica sobre el fenómeno de la violencia de pareja contra las mujeres. En la legislación mexicana, el derecho del hombre a disciplinar o golpear a su mujer se

---

\* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
Universidad Nacional Autónoma de México  
E-mail: sfrias@correo.crim.unam.mx

derogó en el código penal de 1871 (Alonso, 1997). Formalmente, la violencia contra las mujeres no se considera como un aspecto natural de las relaciones entre hombres y mujeres, ni una prerrogativa del varón. La violencia de pareja contra la mujer se rechaza tanto en la esfera pública como privada y los agresores son objeto de estigmatización (Agoff, Rajsbaum, & Herrera, 2006; Finkler, 1997). Sin embargo, la prevalencia del fenómeno es sorprendentemente alta.

La violencia contra las mujeres es resultado de una sociedad con estructuras patriarcales que históricamente han relegado a las mujeres a posiciones secundarias con respecto a los varones. Aunque no se ha alcanzado un consenso sobre la naturaleza del patriarcado o *dominación masculina* como fenómeno social y cultural (ej. Bourdieu, 1998; Segal, 1993), el patriarcado se ha apoyado históricamente en las estructuras legales, políticas, económicas, educativas e ideológicas. Estas estructuras, directa o indirectamente, refuerzan y mantienen la ideología patriarcal que sostiene que el varón tiene autoridad sobre la mujer, al tiempo que contribuyen a la aceptación del uso de la fuerza contra las mujeres por parte del varón (R. E. Dobash & Dobash, 1979). Durante siglos el Estado moderno y la comunidad en general ignoraron los actos de violencia del varón hacia la mujer y consideraban que era una prerrogativa masculina; México no fue la excepción (Alonso, 1997). Dobash y Dobash (1981) revisan los antecedentes de las primeras regulaciones—por parte del Estado—sobre violencia contra mujeres. Éstas se producen durante el siglo XIX en Gran Bretaña y Europa, estando asociadas a cuestiones como la separación, divorcio, propiedad, y custodia de los hijos/as. Sin embargo, “los ideales de domesticidad, privacidad y santidad de la familia hacían improbable la intervención del Estado, incluso cuando implicaba la protección de un integrante de la familia de otro” (R. P. Dobash & Dobash, 1981: 571).

A raíz de la presión de los movimientos feministas y mujeres, el Estado moderno, adquiere la función de garante de derechos de los ciudadanos, tanto en el ámbito público como el privado. El Estado tiene la potencialidad de regular las dinámicas de poder producidas y reproducidas en la estructura social, en las familias y en los individuos (ver Connell, 1990) a partir de la aprobación de legislación y diseño de políticas públicas para proteger a las mujeres de la violencia de pareja.

Esta investigación examina cómo se han articulado las acciones del Estado Mexicano a nivel federal, nivel estatal, y ante la comunidad internacional para dar respuesta al fenómeno de la violencia intrafamiliar. Se examina desde un punto de

vista crítico las acciones del Estado previas a la aprobación y promulgación de la legislación y de ciertas políticas públicas sobre violencia contra las mujeres en el ámbito de pareja para dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el objetivo del Estado tras la aprobación de legislación y diseño de políticas públicas sobre violencia de pareja contra las mujeres? ¿Las leyes se aprueban y las políticas públicas se diseñan para atender una problemática concreta o responden a otros intereses?

Las respuestas a estas preguntas se encuentran en los compromisos y soluciones que ha dado el Estado (entendido de forma plural e históricamente situado) a la problemática de la violencia familiar a nivel macro (internacional), intermedio (federal) y a nivel micro (entidad federativa). En la primera parte de este artículo se presenta el marco teórico que permite entender los mecanismos de adopción de legislación e impulso de políticas públicas. Este marco teórico encuentra su lugar en la intersección de la teoría feminista post-estructuralista del Estado que argumenta que el Estado está compuesto por una serie de instituciones, agencias y discursos que están influenciados por la sociedad civil y por movimientos sociales en un contexto histórico, social y político concreto (Franzway, Court, & Connell, 1989; Waylen, 1998), y en los modelos de difusión legislativa (Weyland, 2005a). La segunda parte describe la metodología y las fuentes de datos analizadas. La tercera sección examina las respuestas al tema de la violencia doméstica y compromisos adquiridos por México en el contexto internacional. La cuarta se centra en las acciones del gobierno federal en términos de legislación y políticas públicas sobre violencia de pareja. Posteriormente se examina la respuesta de las entidades federativas a partir del análisis de las leyes administrativas de violencia intrafamiliar. En la última parte se presentan las conclusiones, discusión.

A lo largo de este artículo se muestra cómo el análisis de la compleja relación entre el Estado, sociedad y cambio social precisa realizarse teniendo en cuenta la multiplicidad de actores y agendas que estos representan. La hipótesis de trabajo es que, en el caso de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, el desarrollo legislativo sobre la materia, el diseño de políticas públicas y la creación de instancias para la protección de las mujeres no siempre ha estado motivado por un genuino, explícito o directo interés por éstas. Sin embargo, las mujeres se han podido beneficiarse de las acciones del Estado.

## II . Género, Estado y teorías de difusión legislativa

El análisis de cómo el Estado contribuye a la construcción y reconstrucción del género y a la protección de los derechos de las mujeres se realiza desde la intersección de las teorías feministas y las teorías del Estado. No existe una teoría feminista sobre el Estado cohesiva o predominante (Waylen, 1998). Algunas perspectivas ven al Estado como controlador y represivo de los derechos de las mujeres. Las mujeres son vistas como objeto del control del varón, el cual es mediado y reforzado por el Estado (MacKinnon, 1989; McIntosh, 1978). Este control puede ser directo a partir de las estructuras, ideologías procedimientos y discursos de género; o indirecto a partir de mantener una falsa apariencia de neutralidad de género (Brush, 2003). Otras perspectivas caracterizan al Estado como protector o garante de éstos, ya que distintos movimientos sociales y el propio Estado han promovido legislación y políticas públicas para garantizar los derechos de las mujeres (R. E. Dobash & Dobash, 1992; MacDowell Santos, 2005). Un tercer grupo de teorías se sitúa entre las anteriores, teoría post-estructuralista del Estado que se adopta en este trabajo.

Desde una perspectiva post-estructuralista del Estado (Charles, 2000; Molyneux, 2000; Waylen, 1998), el Estado democrático es una arena donde se manifiestan y negocian las tensiones que se originan en la sociedad, al tiempo que el Estado es un agente más que actúa en la preservación o cambio de la estructura social y de la propia sociedad (MacDowell Santos, 2004; Molyneux, 2000). El Estado es plural al estar formado por un conjunto de instituciones, agencias y discursos a veces contrapuestos y contradictorios que están influenciados por la sociedad civil y por los movimientos sociales en determinados contextos políticos, sociales e históricos (Waylen, 1998). A partir de esta conceptualización del Estado se pueden entender los actos de resistencia del Estado dentro del propio Estado, y cómo distintas ramas o agencias del Estado tienen intereses contradictorios (ref. autor 2010). Por lo tanto, el Estado no tiene una posición específica sobre temas de género; en función de determinadas circunstancias históricas, sociales y políticas, el Estado constriñe los derechos de las mujeres y su autonomía, mientras que en otras ocasiones los protege y expande.

Connell (1990) argumenta que el Estado es una institución históricamente patriarcal en constante cambio. Añade que, los avances en la promoción y protección de los derechos de las mujeres ocurren en contextos en que el Estado

cuenta con bajo nivel de legitimidad o cuando su apertura política es mayor, y en función de cómo se presenten las reivindicaciones de derechos. Si el Estado da respuesta a estas peticiones o al marco legal internacional, entonces está legitimado.

La protección de los derechos de las mujeres a partir de la aprobación de legislación y el diseño e implementación de políticas públicas, no siempre es una respuesta a peticiones de grupos sociales o de iniciativas internas en un determinado país o región. Se ha documentado la difusión de políticas públicas y leyes sobre violencia hacia las mujeres entre países de una misma región (Weldon & Htun, 2013). Weyland (2005b) argumenta que cuando un país, estado o provincia de un país aprueba o instaura una reforma legislativa o una política pública novedosa, con frecuencia ésta se extiende o se *toma prestada* por otros niveles de gobierno o naciones a partir de un proceso de imitación o difusión. Identifica cuatro mecanismos causales para explicar la difusión de la legislación o aprobación de políticas públicas: a) presión externa; b) iniciativa del Estado para obtener legitimidad; c) iniciativa del Estado con el objetivo de conseguir cierto interés formulada a partir del aprendizaje racional; y, d) iniciativa del Estado con el objetivo de lograr cierto interés basado en racionalidad limitada.

La perspectiva de la *presión externa* argumenta que la adopción de legislación o políticas públicas es el resultado de la imposición vertical resultante de presiones originadas en la esfera internacional, que especialmente se materializan por la influencia de organizaciones internacionales. En otros casos, derivan de una iniciativa doméstica, la cual con frecuencia refleja las presiones internacionales que son trasladadas por algún constituyente, y por la búsqueda de legitimidad o algún otro interés por parte del Estado. A partir de adoptar innovaciones políticas recientes, el Estado se legitima al demostrar que se trata de un Estado moderno, y que cumple con el marco normativo internacional vigente. La diferencia entre la búsqueda de legitimidad y la presión externa reside en la agencia del Estado a la hora de adoptar la legislación. En el modelo de presión externa conlleva cierta coerción internacional, pero en la búsqueda de legitimidad el Estado desea estar a la vanguardia y seguir las tendencias internacionales.

En el caso del aprendizaje racional y la heurística cognitiva, los actos del Estado están más motivados por el logro de un interés concreto que por la búsqueda de legitimidad. En el proceso del *aprendizaje racional*, ante determinado problema se realiza una búsqueda exhaustiva de soluciones ya existentes al mismo problema o uno similar. Éstas son analizadas y la política se adopta si el análisis de coste-

beneficio demuestra su superioridad. En cambio, en la perspectiva de la *racionalidad limitada o aprendizaje heurístico*, las acciones de los actores se basan en pistas o indicios pre-existentes. Es decir, cuando una legislación o política pública de un país es objeto de atención internacional o nacional, se adoptará en otros lugares por su aparente potencialidad más que por su demostrada efectividad.

Establecidas estas distinciones, en este artículo se examinan las acciones del Estado previas a la aprobación y promulgación de la legislación y ciertas políticas públicas sobre violencia de pareja en contra de las mujeres, para dar respuesta a las preguntas planteadas al inicio de este trabajo: ¿Las leyes se aprueban y las políticas públicas se diseñan para atender una problemática concreta o responden a otros intereses?

### III. Metodología y selección de casos

La pregunta de investigación se contestará a partir de examinar las acciones del Estado en tres niveles: internacional, federal y estatal. Para ello, se utilizan varias técnicas de análisis cualitativo: análisis histórico y de fuentes secundarias, y datos obtenidos en una serie de entrevistas en profundidad semiestructuradas realizadas por la autora entre los años 2005 y 2006 con 74 expertos en el tema de la violencia intrafamiliar de cuatro estados de la República Mexicana (Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, y Morelos). Los/as expertos fueron seleccionados por su conocimiento privilegiado de los procesos de adopción de legislación y políticas públicas, así como por sus funciones profesionales vinculadas con la violencia doméstica contra la mujer (ver Tabla 1), las cuales llevaban distinto periodo de tiempo realizando. Esta muestra incluye, entre otros, a jueces/zas, diputados/as estatales, miembros y directoras de los institutos estatales de la mujer, directores/as de agencias públicas del poder ejecutivo y judicial que proporcionan servicios a las víctimas de violencia intrafamiliar, proveedores de servicios del ámbito no gubernamental. En las entrevistas se indagó sobre el proceso de aprobación de la Ley de Prevención y Asistencia a la Violencia Familiar en la entidad Federativa, cómo las organizaciones a las que pertenecían los/as entrevistados contribuían a garantizar los derechos de las mujeres, y sus evaluaciones sobre cómo otras organizaciones y el Estado actúan para hacer frente a esta problemática.

**Tabla 1: Informantes clave por Estado y ámbito de pertenencia**

Estado	Rama del Estado			ONGs/ movimiento feminista y de mujeres	Academia	Total
	Legislativa	Ejecutiva	Judicial			
Distrito Federal	3	5	0	7	1	16
Guanajuato	2	6	1	7	1	17
Jalisco	3	7	4	5	1	20
Morelos	4	7	4	5	1	21
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>74</b>

Cada una de las entidades federativas seleccionadas posee rasgos distintivos de interés para esta investigación – muestra intencional o *purposive* (Patton, 1990), en función de cómo se aprobó la legislación. El Distrito Federal es la primera entidad federativa en la que se aprobó la ley de violencia familiar, y es con frecuencia tomado como referencia por muchos estados dado el centralismo capitalino dentro del federalismo (ver Ziccardi, 2003 para una revisión del centralismo federalista en México). El caso de Guanajuato es de relevancia ya que la primera ley de violencia (1999) fue anulada por una nueva ley en el año 2005, por un Congreso que en ambos casos era de mayoría PANista. El caso de Jalisco es único ya que la ley se aprueba resultado de una iniciativa ciudadana. El caso de Morelos es contrapuesto al de Jalisco, ya que la adopción de la legislación refleja un proceso de promoción de la legislación de arriba hacia abajo.

**Tabla 2: Características de los Estados en que se examina el proceso de aprobación de la legislación sobre violencia familiar**

	Población <sup>a</sup>	ONGs con acciones hacia mujeres <sup>b</sup>	ONGs que abordan violencia contra mujeres <sup>b</sup>	% ONGs por cada 100.000 habitantes	% ONGs que abordan violencia por cada 100.000 habitantes	Índice de Igualdad de Género <sup>c</sup>	Forma de impulso de la legislación	Año de aprobación	PIB per capita 2005
Distrito Federal	8,720,916	219	40	2.51	0.46	72.4	Alianza movimiento feminista y legisladoras	1996	23,916
Guanajuato	4,893,812	22	4	0.45	0.08	41.2	Arriba-Abajo	2000	3,348
Jalisco	6,752,113	24	2	0.36	0.03	41.2	Abajo-Arriba	2003	9,240
Morelos	1,612,899	14	3	0.87	0.19	45.4	Arriba-Abajo	1999	8,231
Promedio Nacional	103,263,388	761	142	0.74	0.14	44.01			8,703

Fuentes: <sup>a, b</sup>(Frías, 2009)

<sup>c</sup>Gender Equality Index in Mexican States (Frías, 2008).

Estos estados difieren con respecto a su PIB per cápita, fortaleza de ONGs con acciones dirigidas hacia mujeres, presencia de ONGs que trabajan temas de violencia contra mujeres, y en su nivel de igualdad estructural de género (ver Tabla 2)<sup>1</sup>. De esta forma, el Distrito Federal, emerge como un caso atípico. Si bien los análisis referentes a las acciones internacionales y federales del Estado [federal] mexicano hacen referencia a toda la República, los análisis con base en la entidad federativa tienen el objetivo de ilustrar patrones, procesos y categorías de análisis en México con respecto a la aprobación de la ley (Giménez, 2012).

#### **IV. Contexto internacional**

El fenómeno de la violencia y discriminación en contra de las mujeres ha sido objeto de atención por parte de las organizaciones internacionales. México, como miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha firmado y ratificado diversas convenciones y tratados internacionales a partir de los que directa o indirectamente se compromete a garantizar que las mujeres tengan una vida libre de violencia.

En 1979 la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), la cual constituye un proyecto con carácter legal de derechos de las mujeres. La CEDAW no entró en vigor hasta dos años después, el 3 de septiembre de 1981, y México, no suscribió la CEDAW hasta tres años después (9 de julio de 1984). Con su firma, el gobierno mexicano se comprometió a proteger efectivamente a las mujeres de la discriminación, a aprobar legislación e implementar políticas públicas con este cometido, y a cambiar determinados patrones socioculturales presentes en la sociedad que perpetúan la discriminación en contra de las mujeres (United Nations, 2007). Sin

---

<sup>1</sup> El índice de igualdad de género mide qué tanto las mujeres han alcanzado la igualdad con respecto a los hombres en el ámbito económico, educativo, político y legal. La igualdad entre hombres y mujeres estaría representada por un 100, todos los valores inferiores a 100 implican desigualdad. Por ejemplo, en el caso del Distrito Federal, según el cálculo del índice para 2005, las mujeres habían alcanzado el 72.4% de igualdad con respecto a los hombres, mientras que en Guanajuato y Jalisco la brecha entre hombres y mujeres era de 58.8. En promedio, en México, las mujeres han alcanzado el 44.01% de la igualdad con respecto a los hombres (Frías, 2008).



embargo, la violencia en contra de las mujeres no era el objetivo principal de la CEDAW (Weldon & Htun, 2013), ya que ésta se conceptualizaba como un obstáculo para alcanzar la igualdad.

En 1980, México y otros países participantes en el evento de Naciones Unidas Década de la Mujer (1976-1985), firmaron una resolución para avanzar en el estudio de las causas y consecuencias de la violencia doméstica con el objetivo de proporcionar mejor asistencia a las víctimas. El tema de la violencia doméstica no se discutió formalmente en el ámbito internacional hasta 1985, en la conferencia de la ONU de Nairobi. Grupos de mujeres de distintos países con amplia experiencia de trabajo con víctimas de violencia doméstica presentaron varias resoluciones que buscaban incluir la violencia contra las mujeres en el plan estratégico de la ONU. Aunque la conferencia finalizó sin que estas resoluciones pudieran ser aprobadas, varios meses después la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución sobre Violencia Doméstica (40/36 de 29 de noviembre de 1985) a partir de la cual la violencia doméstica se incorpora a su plan estratégico.

Durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 se conceptualiza el proyecto de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, argumentando que el tema de la violencia no había sido suficientemente abordado por la CEDAW ni la Convención de Derechos Humanos, ya que la violencia en contra de las mujeres se conceptualizaba como un obstáculo para lograr la igualdad de género. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer se adoptó en diciembre de 1993, con el objetivo principal de clarificar la naturaleza de la violencia en contra de la mujer, señalando que la violencia podía ser perpetrada por la familia, la comunidad o el Estado (United Nations, 1993).

Sin embargo, ni la CEDAW ni la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer incluyeron ningún mecanismo que garantizara el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países firmantes. Es decir, la firma de estos instrumentos internacionales sólo implicaba el compromiso o buena voluntad para cumplir con el contenido de los mismos. Se ha argumentado que las motivaciones de los Estados para firmar la CEDAW tenían menos que ver con el verdadero interés en promover los derechos de las mujeres y más con la preocupación de los Estados por tener una buena imagen y por conformarse con ciertos estándares internacionales (Craske, 1998a, 1998b). Muchos Estados no hacen valer o cumplir estas convenciones o tratados, y además, pocos actores fuera de la comunidad internacional saben cómo utilizarlos para reparar el daño

(Etienne, 1995).

Con el objetivo de que estos compromisos se tradujeran en reformas legales y políticas públicas específicas, la OEA organizó en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, también conocida como convención de Belem do Pará. Una de las principales características de esta convención es que tanto individuos como instituciones pueden denunciar a los Estados firmantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento o violaciones a la convención. México firmó esta convención en 1995, pero el Senado de la República no la ratificó hasta Diciembre de 1998.

En 1999, la Asamblea de la ONU aprobó el Protocolo Opcional de la CEDAW con el apoyo y participación de instituciones gubernamental y organizaciones de la sociedad civil. La contribución más importante de este protocolo al tema de violencia contra las mujeres, es la inclusión de un proceso para reportar las violaciones de la CEDAW de aquellos países que la ratificaron.

El gobierno Mexicano ha suscrito tratados internacionales y convenciones sobre violencia en contra de las mujeres. Sin embargo, este apoyo en muchos casos ha sido formal, con miras de búsqueda de legitimidad, ya que la firma de los tratados y convenciones no se ha traducido en la aprobación de legislación e implementación de políticas sobre la materia, y específicamente sobre violencia de pareja, una de las formas más prevalentes de violencia que sufren las mujeres. Esta afirmación se sustenta por el informe que en abril del año 2012 presentó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), creado en el año 2004. En el informe de México, la armonización y unificación legislativa federal y estatal sobre violencia contra mujeres aparece un punto prioritario para ser atendido (Organización de Estados Americanos, 2012). Se enfatiza la necesidad de incorporar órdenes de protección para las mujeres en la legislación estatal, así como el cumplimiento de las mismas.

En México, como en otros países, desde la firma de la CEDAW transcurrieron varios años hasta la aprobación de legislación e impulso de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno (Weldon & Htun, 2013). De acuerdo con el modelo de Weyland (2005b), la firma de convenciones y tratados constituyen una iniciativa doméstica resultado de la búsqueda de legitimidad. La aprobación de leyes y diseño de políticas públicas derivadas de la adopción de instrumentos internacionales depende de la existencia y fortaleza de movimientos feministas y movimientos de mujeres autónomos (Weldon & Htun, 2013), ya que

como se verá a continuación algunas de las iniciativas a nivel federal están vinculadas con la estrecha colaboración de grupos feministas y grupos de mujeres con el Estado.

## V . Iniciativas a nivel federal

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el gobierno mexicano adoptó varias medidas legales y de políticas públicas para proteger a las mujeres de distintos tipos de violencia, entre las que estaba la violencia de pareja. Como es el caso de otros países centroamericanos y latinoamericanos, las leyes y las políticas públicas responden a la confluencia de circunstancias internacionales, nacionales e históricas concretas (Htun, 2003). Como se verá a continuación, las primeras políticas para garantizar el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia estuvieron motivadas por razones distintas a la protección de las mujeres. Asimismo, algunas de las acciones del gobierno federal pueden percibirse como consecuencias no buscadas de acciones de prestigio del presidente y del gobierno en las que subyace el intento de búsqueda de legitimidad.

Para muchos, las elecciones presidenciales de 1988 marcaron el inicio de la transición política en México. Las acusaciones de fraude electoral realizadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se tradujeron en una crisis de legitimidad del presidente electo (Salinas de Gortari) y del partido político al cual pertenecía (Partido Revolucionario Institucional: PRI). El presidente Salinas había prometido cambios para promover la economía y la estructura política, cambios que no estaban asociados con la democratización de la sociedad mexicana (Camp, 1999). En este contexto dos factores contribuyen al impulso de las acciones a favor de las mujeres (ver Lang, 2003). Por un lado, la ola *modernizadora* que afectó a muchos países de Centro América y América Latina a partir de la cual se convertirían en *países del primer mundo* impuso una serie de políticas económicas neoliberales que debilitaron al Estado centralizado y que se acompañaron del fomento de nuevas formas de participación política, la protección de grupos minoritarios, y la participación de grupos tradicionalmente excluidos de la política formal. Por el otro, en un contexto de creciente presión internacional para la democratización de los Estados aunado a la crisis de legitimidad del gobierno federal mexicano, el gobierno de Salinas buscó legitimidad entre actores de la

sociedad civil tradicionalmente excluidos del sistema político corporativista. Entre estos grupos estaban los movimientos de mujeres y el movimiento feminista (ver también Inchaústegui, Olivares, & Ríquer, 2010).

Durante el gobierno de Salinas el tema de la violencia contra las mujeres se usó por el gobierno federal con un doble propósito. En primer lugar, como argumentaría Connell (1990), el contexto de falta de legitimidad permitió la inclusión de voces tradicionalmente excluidas –las mujeres y grupos de mujeres– al hacer visible el tema de la violencia contra las mujeres y promover algunas acciones. En consecuencia, ciertos sectores del movimiento feminista y movimiento de mujeres se sintieron representados por el Estado. En segundo lugar, el dar prioridad a esta problemática, hacía que México pareciera un país moderno y democrático (Lang, 2003). En este contexto de democratización, Inchaústegui et al. (2010: 59) argumentan que la violencia de género contra las mujeres “no es concebida como un ataque a cuerpos femeninos y a la dignidad de las personas sino como un obstáculo en el camino hacia la equidad, la participación y la democracia (Duarte, 1996). Esto favorece los primeros avances en la institucionalización de la política a favor de las mujeres, pues se la inscribe en el camino de la consolidación del cambio democrático en México”.

Estos dos objetivos, sin duda incrementarían el nivel de legitimidad del Estado, tanto a nivel internacional como nacional. Algunos ejemplos de esta “gestión de impresiones” a nivel macro (Goffman, 1959) se pueden tomar de esta época. Por ejemplo, en diciembre de 1988, una de las primeras reformas del Salinas fue endurecer las penas por violación, ignorando un proyecto anterior que se había presentado en 1984 en la Cámara de Diputados por representantes del movimiento feminista y diputadas, pero que no llegó a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En 1984 el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) recibió un proyecto de modificaciones a la ley en materia de delitos sexuales elaborado por mujeres destacadas del movimiento feminista. El punto clave de esta iniciativa era catalogar la violación como un delito que afecta la *integridad personal*, en lugar de sólo su *libertad sexual*. También se establecían mecanismos para la reparación del daño, y el aumento de las penas (González Ascencio, 1995).

## Las políticas públicas

El escándalo suscitado en 1989 tras diecinueve violaciones a mujeres perpetradas por personal de la escolta del subprocurador de justicia del Distrito Federal, Javier Coello Trejo, dio lugar a la movilización y protesta de grupos de feministas, políticas y organizaciones de la sociedad civil (González Ascencio, 1995). A raíz de estas acciones, en enero del año 1990 mujeres de distintas esferas de la sociedad (feministas, funcionarias, periodistas, intelectuales, diputadas y senadoras, entre otras) crearon el Grupo Plural Pro-Víctimas (Grupo Plural). El caso de las violaciones derivó en reivindicaciones de acciones gubernamentales para el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema público, la sensibilización de los cuerpos y agencias del Estado y exigencia de políticas públicas para la erradicación de la violencia. Uno de los primeros objetivos del Grupo Plural fue la aprobación de legislación sobre violencia sexual en contra de las mujeres.

Estas circunstancias llevaron al presidente Salinas a comprometerse públicamente a reformar y modernizar las instituciones del Estado, y especialmente el sistema judicial (Lang, 2003). La institución que impulsó las primeras reformas fue la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), institución de la que procedían los agentes acusados de la violación de las mujeres. Las instituciones que se crearon para proteger a las mujeres de abuso sexual y de violencia de pareja se incorporaron a la PGJDF: en 1989 la *Agencia Especializada en Delitos Sexuales* (AEDS), el *Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar* (CAVI) en 1990, y en 1991 el Centro de Terapia de Apoyo (CTA). Dada la adscripción de los agresores, las funciones que se desarrollan en la PGJDF, la corrupción de las fuerzas policiales (Brown, Benedict, & Wilkinson, 2006; Davis, 2006; Urbalejo, 2003), y las relaciones patriarcales y jerárquicas que se desarrollan en los cuerpos policiales y de administración de justicia (Edwards, 1989; Rigakos, 1995), la decisión de crear estos centros dependientes de la PGJDF es simbólica. Las palabras de una abogada empleada en el CAVI en el momento de su creación ilustra la falta de interés para que estos centros realizaran las funciones para las que fueron creados.

“Estuve compitiendo con otros 200 abogados para el trabajo. Fui seleccionada, y acepté el trabajo porque el salario era bueno. Ellos (los hombres en la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal) no querían

esta agencia. Tuvimos que escribir el manual de procedimientos del CAVI. La agencia fue finalmente creada, nos dieron el espacio pero tuvimos que empezar de cero... ya sabes, barriendo el suelo, limpiando las ventanas. Incluso tuvimos que colgar información en las paredes e ir a escuelas a dar información a mujeres (...). Ellos no nos querían, no teníamos recursos, no recibíamos ningún tipo de apoyo, y encima nos consideraban aviadores”.

El CAVI fue creado seis años antes de la aprobación de la primera ley sobre violencia familiar en México. En el momento de su aprobación, el CAVI parecía el resultado del compromiso del gobierno para proteger a las mujeres de la violencia de pareja. Su creación fue percibida como una batalla ganada por parte de sectores del movimiento de mujeres y de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, el objetivo real tras el CAVI era mejorar la seguridad pública y prevenir el crimen. La violencia familiar contra la mujer no se conceptualizaba desde una perspectiva de género, ya que era catalogada como un problema de salud pública y criminal ya que “en las familias violentas se forjan los delincuentes del futuro” (Lang, 2006). Este objetivo se revela su acuerdo de creación:

“(…) establecimiento de un Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar para prevenir y sancionar las conductas antisociales (...). Este Centro (...) proporcionará atención integral (...) a efecto de combatir y reducir los índices delictivos del Distrito Federal.(…) La violencia intrafamiliar (...) favorece conductas antisociales, daña el desarrollo de las víctimas directas e indirectas, produce sufrimiento y propicia la aparición de delitos.”(PGJDF, Acuerdo N.A/026/90, en Lang 2003:79).

Pareciera entonces, que las acciones iniciadas por el poder ejecutivo generaron la impresión de que el Estado estaba tomando de forma seria el tema de la violencia en contra de las mujeres. Sin embargo, estas acciones pueden interpretarse como una forma de ganar legitimidad entre la sociedad mexicana, ya que la primera agencia se creó para “combatir y reducir los índices delictivos”, al tiempo que las primeras acciones del gobierno buscaban recuperar el respaldo nacional e internacional.

## La legislación

En 1997, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) firmó varias iniciativas para reformar el código civil y el código penal federal y del Distrito Federal. Hasta ese momento, con excepción de la tipificación de la sevicia (excesiva crueldad) como causal de divorcio, la violencia de pareja contra las mujeres no estaba regulada. La firma de esas reformas en materia de violencia familiar implicó mucho trabajo de cabildeo y generación de consensos por parte del mismo grupo que promovió las reformas sobre delitos sexuales, el Grupo Plural. El trabajo previo se inició en 1995. Integrantes de COVAC contactaron a mujeres prominentes de todos los partidos políticos, feministas, y responsables de distintas oficinas gubernamentales para desarrollar estrategias comunes tendientes a la aprobación de las reformas. A pesar de sus diferencias ideológicas acordaron un proyecto de ley (Duarte & González, 1994).

Grupos de la sociedad civil, miembros del Grupo Plural, así como diputadas y senadoras de todos los partidos políticos solicitaron al presidente Zedillo que firmara el paquete de reformas legales sobre violencia familiar. Aunque la versión oficial es que el presidente invitó a los/as integrantes del Grupo Plural, diputadas y senadoras a Los Pinos (ver Barbieri de, 2003), la realidad –de acuerdo con las entrevistas realizadas– es más compleja. Por un lado, conseguir el apoyo del presidente no fue fácil y por el otro, el apoyo del presidente se precisaba como estrategia política, tal y como revelan las palabras de María Elena Cruz (PAN).

“Hubo mucha controversia porque algunas opinábamos que no teníamos por qué ir, que ni falta hacía tener su firma. Pero otras decían: ‘No. Es que estamos en un sistema político en el que la figura del presidente, del Poder Ejecutivo, es muy fuerte.’ Así es que reconociendo la situación como es, constitucionalmente el régimen es presidencialista, pero además (...) si nosotros lo queremos sacar adelante, si queremos tener un gran número de votos a favor, pensando en el PRI que eran 239 diputados, pues con la firma del Presidente garantizábamos esos 239.” (citado en Barbieri de, 2003).

En este proceso es importante examinar qué tanto el apoyo del presidente responde a una búsqueda de legitimidad y/o voluntad del partido del presidente y de éste mismo. La presión que impusieron los proponentes de las reformas fue proporcional a la atmósfera de inestabilidad política y significado simbólico de las

reformas propuestas por el Grupo Plural. Una de las mujeres que participó en este proceso, me proporcionó información que sustenta el cuestionamiento anterior. El día después en que se había acordado cuando tendría lugar la firma del presidente Zedillo en Los Pinos, Emilio Chuayffet (Secretario de Gobernación), fue informado de que el presidente iba a firmar la propuesta y enviarla al Congreso para su aprobación. Chuayffet discrepaba con este plan ya que la propuesta la había promovido un partido político distinto al PRI, y el tema de la violencia contra de las mujeres estaba incluido dentro de la plataforma electoral del PRD. En un contexto en el que los partidos de la oposición hacían peligrar la hegemonía PRIista, el PRI quería ser considerado como el promotor de la legislación. De esta manera si el PRI era el proponente de la legislación en el Congreso ganaba legitimidad tanto dentro del sistema político como entre la sociedad mexicana. De esta forma, Dulce María Sauri (PRI) presentó al Congreso otra propuesta que difería ligeramente con la del Grupo Plural. Algunas diputadas del Grupo Plural llamaron al asistente del Presidente Zedillo para comunicarle que el Grupo Plural estaba en contra de la propuesta de Sauri.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el 5 de Noviembre de 1996, un día antes de la firma en Los Pinos, Patricia Duarte (fundadora de COVAC), Patricia Garduño (PAN), Patricia Olamendi (coordinadora del Grupo Plural), y Carolina O'Farril (Independiente, y presidenta de la Comisión de Género) mientras cenaban en un restaurante y recibieron una llamada de la oficina del Presidente. Se les comunicaba que el Presidente no iba a firmar la propuesta de ley. Patricia Garduño llamó a sus homólogos/as PANistas explicando la situación, y decidieron que no acudirían a la firma. La reacción de las diputadas del PRD y de las independientes no se hizo esperar. Llamaron al presidente Zedillo y le comunicaron que el evento de la firma no podía cancelarse, ya que la prensa ya había sido convocada y los integrantes del Grupo Plural y miembros de la sociedad civil estarían allí. Le dejaron ver que el PRI y el presidente se verían afectados si Zedillo no firmaba. El día de la firma, con asistencia de diputados/as PANistas, el presidente firmó la propuesta legislativa para reformar el código civil y penal.

Por lo tanto, la voluntad política y el compromiso del máximo representante del ejecutivo mexicano han de interpretarse con cautela. Desde el punto de vista de la perspectiva feminista post-estructuralista del Estado, cuando las reivindicaciones se presentan dentro del marco del feminismo (o en el caso de México, apoyadas por el movimiento de mujeres) y en un contexto de baja legitimidad, las concesiones del estado tienen un propósito doble. Por un lado controlar el movimiento



feminista y de mujeres, y por el otro obtener legitimidad de grupos tradicionalmente críticos con el Estado (ver Connell, 1990; Franzway et al., 1989).

La aprobación de las reformas fue objeto de arduas discusiones en el Congreso, ya que algunos grupos políticos, y especialmente los diputados mostraron su escepticismo sobre la necesidad de la aprobación de las reformas para proteger a las mujeres de la violencia doméstica, y especialmente cuando se discutió el tema de la violación dentro del matrimonio (ver Barbieri de, 2003). La reforma más importante en el código penal fue la violación en el matrimonio, y en el código civil fue que la violencia familiar era una causal de divorcio, y que todos los miembros de la familia tenían derecho a tener una vida libre de violencia.

## **VI. Iniciativas a Nivel Estatal**

Cada una de las 32 entidades federativas que componen México tiene el poder de legislar sobre materias de asistencia social. Los legisladores estatales consideraron que la violencia de familia estaba dentro de esta categoría de asistencia social. De acuerdo con Bárbara Yllán y Marta de la Lama (2002), dos proponentes de la primera ley de violencia familiar en México, el problema de la violencia de familia no podía resolverse a partir de las modificaciones en los códigos civiles y penales, por lo que se precisaba una nueva ley. Los que se oponían a la nueva ley, argumentaban que las leyes tenían que ser generales por poderse cumplir este cometido con la reforma del código civil y penal. Otro grupo sostenía que la violencia de familia debía entenderse en el contexto de la desigualdad de género y patriarcado imperante en la sociedad mexicana, por lo que era necesario regulación específica. Esta segunda postura tiene en cuenta la perspectiva de género e implica tanto el reconocimiento del insuficiente abordaje de la violencia intrafamiliar en la legislación del momento (Yllán Rondero & De La Lama, 2002), como la crítica ante la supuesta neutralidad de la ley y las instituciones.

La primera ley de violencia intrafamiliar se aprobó en el Distrito Federal en 1996. Esta ley y sus homólogas aprobadas en otras entidades federativas, son de carácter administrativo, lo cual significa que incluyen preceptos a partir de los cuales se regulan las acciones del poder ejecutivo para la prevención y asistencia a la violencia intrafamiliar. La prevención se conceptualiza como una forma de

erradicar la violencia doméstica, y la asistencia a las víctimas tiene el objetivo de romper con el círculo de la violencia en la familia. Por lo tanto, formalmente las leyes estatales de prevención y asistencia a la violencia intrafamiliar tienen dos objetivos: primero la prevención de crímenes en la estructura familiar y dar asistencia, y, segundo, evitar la resolución de los conflictos a través de procesos judiciales. Estas leyes administrativas buscaban dar soluciones rápidas a la problemática de la violencia familiar a partir del uso de distintas instituciones del poder ejecutivo (detalles del contenido de las leyes de violencia intrafamiliar en Frías, 2009).

Siguiendo el modelo del Distrito Federal, la legislación sobre violencia intrafamiliar se extendió rápidamente a todas las entidades federativas. En el transcurso de diez años (1996 - 2006) todos los estados menos dos (Chihuahua e Hidalgo) habían aprobado legislación específica sobre violencia familiar o intrafamiliar.<sup>3</sup> El mayor número de aprobación de leyes en las entidades federativas ocurre en 1999, un año antes de la intensa competencia electoral del año 2000. En el año 2000 hubo elecciones legislativas o a gobernador en trece estados y tuvieron lugar las elecciones presidenciales en las que Vicente Fox (PAN) venció al candidato presidencial del PRI (Francisco Labastida), acabando con la hegemonía política federal de este partido. Es posible que se aprobaran leyes de violencia intrafamiliar en tantos estados porque los partidos y candidatos querían tener plataformas electorales sólidas que les permitieran ganar legitimidad antes de la siguiente contienda electoral.

A continuación se examinan los procesos concretos a partir de los cuales se aprueban las leyes administrativas de violencia familiar en cuatro entidades federativas con el objetivo de dar respuesta a la pregunta de cuál era el objetivo tras la aprobación de la legislación.

### **VI.1-Iniciativa doméstica fruto de la colaboración: El caso del Distrito Federal**

La primera Ley de Prevención y Asistencia de la Violencia Intrafamiliar, en

---

<sup>3</sup> En algunos estados, como es el caso de Jalisco o Aguascalientes no se aprobaron leyes concretas, pero se incorporaron estas medidas al código de asistencia social. En Chihuahua, abanderada por la diputada panista Victoria Chavira, se aprobó en el año 2006 la *Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* en la cual se incluyen disposiciones específicas sobre violencia intrafamiliar.

el Distrito Federal, fue precedida por varios años de trabajo y una estrecha colaboración entre representantes políticos y el movimiento de mujeres. Bedregal, Saucedo y Ríquer (1994) explican cómo la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) creó una mesa legislativa para desarrollar legislación para proteger a los individuos de la violencia familiar. Organizaron un foro sobre la materia el 30 de mayo de 1995 y tanto agencias gubernamentales como ONGs fueron invitadas a participar. En el Congreso, Marta de la Lama (PRI), que en ese momento era la vice-presidenta de la Comisión Especial de Atención a Grupos Vulnerables en la ALDF presentó la propuesta legislativa. Marta de la Lama junto a Bárbara Yllán Rondero (integrante del Grupo Plural, el Movimiento Nacional de Mujeres, y fundadora de la *Agencia Especializada en Delitos Sexuales*) fueron las principales artífices de esta propuesta.

El proceso previo a la presentación de la propuesta de ley fue largo. De la Lama e Yllán estuvieron involucradas en la construcción de alianzas, cabildeo y alcanzar acuerdos. Aunque el proyecto de ley se originó fuera de la ALDF, se consensó con expertos en violencia familiar y con representantes de agencias gubernamentales, cuyo apoyo se consideraba necesario para la aprobación de la propuesta de ley. Se creía que el apoyo a la propuesta sería generalizado si actores políticos y agencias responsables de la potencial implementación de ésta la consideraban importante y necesaria (Yllán Rondero & De La Lama, 2002). En una primera fase se organizaron reuniones con mujeres de distintos partidos políticos y de la sociedad civil, todas ellas reconocidas por su experiencia y compromiso con los derechos de las mujeres. Algunas de estas mujeres participaban paralelamente en el proceso de presentar las enmiendas a los códigos federales civiles y penales sobre violencia contra la mujer descritas en la sección anterior.

En la segunda fase se buscó el apoyo y compromiso de expertos y agencias gubernamentales, la mayoría de los cuales eran hombres. Mientras que algunos realizaron sugerencias constructivas, otros cuestionaron la necesidad de la legislación, se mostraban reacios, o tenían distintas agendas políticas. Cuando las mujeres pertenecen a instituciones políticas más amplias, los temas de mujeres como la violencia en contra de las mujeres tienden a considerarse como “temas de mujeres” (Weldon, 2002). La tercera fase pasaba por conseguir el apoyo del gobierno, y de varios comités de la ALDF. Este proceso no estuvo exento de problemas ya que las diputadas no lograron el apoyo esperado. El día en que

estaba prevista la votación de la propuesta de ley, partidos políticos distintos al PRI solicitaron que la votación fuera aplazada para introducir enmiendas. De la Lama sostiene que cuando otros partidos políticos se dieron cuenta de la importancia de la ley (la primera en México sobre la materia), todos los partidos políticos y especialmente las legisladoras, no sólo querían apoyar la ley, sino también querían ser vistas como proponentes de la legislación ante el público (ver Yllán Rondero & De La Lama, 2002).

La ley se aprobó gracias al esfuerzo conjunto de diputadas y del movimiento feminista. Se publicó en Julio de 1996, y tenía que haber entrado en vigor en los 30 días siguientes. Sin embargo, el Reglamento se aprobó hasta el 21 de Octubre de 1997, excediéndose de esa forma el límite de 90 días fijado por la Constitución. Este hecho puede ser interpretado como una falta de interés por parte de los/as integrantes de la ALDF, sugiriendo que las medidas formales para la protección de las mujeres de la violencia intrafamiliar responden a otros objetivos o circunstancias que un genuino interés en la materia. Incluso se ha sugerido que la demora en aprobar el Reglamento estuvo asociada a la falta de políticas públicas específicas sobre violencia de pareja (Borjón López-Coterilla, 2000).

#### **VI.2-La ley de violencia como una iniciativa de arriba-abajo: Los casos de Morelos y Guanajuato**

En otros estados como Morelos y Guanajuato, la legislación sobre violencia intrafamiliar se impulsó desde arriba. Estos dos estados ejemplifican casos en que el movimiento de mujeres se involucró tras ser requeridas por diputadas estatales, en Morelos la presidenta de la Comisión de Salud, Laura Ocampo (PRI), y en Guanajuato, la PeRreDista María Lucía Micher Camarena.

En el estado de Morelos, la diputada estatal Patricia Elton (PRI) dirigió el primer intento de aprobación de legislación sobre violencia doméstica en 1997. De acuerdo con las entrevistas, *como integrante del Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos*,<sup>4</sup> Elton, tiene la oportunidad de conocer a otras mujeres que estaban trabajando por la defensa de los derechos de las mujeres en Morelos, académicas y sobre todo a miembros de CIHDAL (Comunicación, Intercambio y

---

<sup>4</sup> El Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos estaba compuesto por más de una treintena de miembros que representaban a varias instituciones públicas, miembros de la sociedad civil, organizaciones internacionales, académicos/as y representación de varios gobiernos estatales.

Desarrollo Humano para América Latina)<sup>5</sup>. Elton, convocó a una reunión a varias personas de la academia y de ONGs con el objetivo de presentarles una propuesta de ley sobre violencia familiar. Una mujer de una ONG morelense señaló:

Patricia Elton empezó a sensibilizarse en cuestiones de género al entrar en contacto con el movimiento feminista de Morelos. (...) Un día llega con una propuesta de ley ya elaborada, y nos pregunta qué nos parece. Ella [Patricia Elton] quería dejar esa propuesta, que era casi una copia de la del Distrito Federal. Pero nosotras, mujeres de distintas ONGs la revisamos e hicimos sugerencias sobre la propuesta para adaptarla a la realidad del Estado de Morelos. Alguna gente piensa que era la propuesta de Patricia Elton, pero la realidad es que nosotras también estábamos tras la propuesta [de ley].”

Sin embargo, este primer intento no fue fructífero. La propuesta se presenta al Congreso estatal al final de la legislatura, pero el periodo de sesiones finalizó cuando la propuesta estaba todavía en las comisiones para su consideración. Las elecciones para Congreso del Estado de Morelos en 1997 arrojaron un 30% de representación femenina, la mayor hasta el momento. Laura Ocampo (PRI), presidenta del Comité de Salud orquestó el segundo intento que condujo a la ulterior aprobación de la ley de violencia familiar en el estado. Tomó como modelo la ley del Distrito Federal y argumentó que la ley no tenía que ser ni represiva ni sancionadora, sino que tenía que contribuir a la creación de la conciencia de la sociedad sobre el tema de la violencia de pareja. Siguiendo el proceso del Distrito Federal, se desarrolló una estrategia de cabildeo en distintos frentes (sociedad civil / ONGs, e instancias del poder judicial y ejecutivo encargadas de implementar la ley), ya que el objetivo era obtener el apoyo de expertos en el tema pertenecientes a las distintas ramas del Estado y de la sociedad civil. Este proceso resultó no ser muy complicado, ya que como una de las diputadas de esa legislatura indicó, “se trataba de una ley light y no ideológica”.

En el primer frente, la sociedad civil, varias ONGs participaron en la discusión de la propuesta previa presentación de ésta al Congreso. La idea de la ley de violencia familiar no era nueva a estas ONGs, ya que muchas de ellas ya habían

---

<sup>5</sup> CIHDAL es una asociación civil sin fines de lucro, fundada en 1969 que tiene entre otros objetivos promover la educación, promover la salud integral y especialmente la reproductiva, y sensibilizar a la sociedad sobre equidad de género.

participado en la iniciativa presentada por Elton. En el segundo frente, el Congreso del Estado, fue cabildeado por todas las diputadas con independencia de su color político. Quizás la ausencia de un Comité de Equidad y/o Género en el Congreso del Estado motivó que todas las diputadas, con independencia de su ideología se unieran y consiguieran el apoyo de sus homólogos varones. La propuesta de ley se presentó enmarcada como una iniciativa de concienciación. De esta forma, las diputadas se aseguraron el respaldo de todos los partidos políticos. En el tercer frente, poder judicial y poder ejecutivo (estatal y municipal), se realizaron cinco foros en los que la propuesta se presentó y discutió entre miembros de la sociedad civil y personas encargadas en última instancia de implementar la ley. La propuesta de ley obtuvo amplio apoyo de todos los sectores con excepción de la Barra de Abogados de Morelos. Las personas entrevistadas concuerdan que el consenso fue posible porque la propuesta no era punitiva ni tenía connotaciones políticas que pudieran hacer que un partido político pudiera apropiarse de ellas. La propuesta fue aprobada por todos los diputados/as menos una que argumentó que votaba en contra de la ley por pensar que “la ley tenía que ir *más allá*”.

Las opiniones sobre la ley son discrepantes. Aunque algunos reconocen que era importante tener una ley (quizás porque otros estados ya la tenían), también coinciden que la falta de sanciones y lo *light* de la ley, hace de ella una *ley mocha* o incompleta. Una representante de una ONG que participó en el proceso lo describe como:

“Logramos un consenso, queríamos una ley, y no queríamos que el tema de la violencia en la familia continuara siendo invisible. La ley tenía el objetivo de sensibilizar a la población. La ley no era lo que queríamos, pero al menos conseguimos aprobar una ley.”

Para mucha gente en Morelos, la aprobación de la ley de violencia familiar en el Estado fue el resultado de un proceso de difusión originado en el Distrito Federal, ya que sin importar el contenido, lo importante era tener una ley. Un juez de familia de Morelos que participó en uno de los cinco foros organizados por Ocampo así lo indica:

“La ley es el resultado de una moda política. Es sólo una copia de la del Distrito Federal. Muchas veces se aprueban aquí, ya que se aprueban allá. No hubo tal cosa como un estudio de fondo de la situación social y

características del lugar [Morelos] para ver si se podía aplicar.(...) En el Estado [Morelos] alguien [diputado estatal] oyó que había una ley de violencia en algún lugar, y la quisieron aprobar aquí, pero no se hicieron estudios específicos.”

El caso de Guanajuato es similar al de Morelos ya que la iniciativa de aprobación de una ley de violencia familiar también surge en el Congreso. En Guanajuato, el trabajo previo a la aprobación de la ley de violencia familiar fue orquestado por María Lucía Micher Camarena (PRD), miembro de la Comisión de Género y Equidad que contaba con amplia experiencia en el área de violencia familiar.<sup>6</sup> La percepción es que la primera ley en Guanajuato fue el resultado de un proceso de consenso y con contenido semejante a la del Distrito Federal. Un integrante del Congreso de Guanajuato en el momento de la aprobación de la ley, así lo señaló,

“Una diputada, Malú (Micher Camarena) trae la iniciativa y la consensua con algunas mujeres. Tomó la ley del Distrito Federal como ejemplo. Ella siguió el mismo procedimiento y modelo que en el Distrito Federal”.

El movimiento mujeres de Guanajuato y ONGs apoyaron la propuesta de ley, así como también lo hizo el gobernador del Estado, Vicente Fox. Algunas opiniones, no obstante, apuntan a que el apoyo de Fox se debía más a querer posicionarse estratégicamente como un candidato fuerte para la presidencia de la República, que por un apoyo real a los derechos de las mujeres (Campos Beltrán, 2004). Sin ahondar en el proceso a partir del cual se aprobó la ley en Guanajuato, los acontecimientos acaecidos al dejar Vicente Fox la gubernatura del Estado en manos de Ramón Martínez Huerta (gobernador interino), ilustran como quizás la ley del 2000 cumplía otros objetivos que la defensa de los derechos de las mujeres.

Tras las elecciones estatales del año 2000, las nuevas mayorías PANistas en el Congreso del Estado y el gobernador Juan Carlos Romero Hicks impulsaron

---

<sup>6</sup> Micher Camarena contaba con amplia experiencia en el movimiento feminista. Fue fundadora de la asociación de derechos humanos Hermanas Miraval, era miembro de la ONG Milenio Feminista, y fue representante de México en la reunión de Beijing. Previamente a su elección como diputada, había trabajado extensamente el tema del avance de los derechos humanos para las mujeres, especialmente los derechos reproductivos y sexuales.

cambios importantes limitando o poniendo trabas al ejercicio de los derechos de las mujeres. En el año 2005 se aprobó en Guanajuato una nueva ley de violencia intrafamiliar. Si bien la primera ley fue el resultado del esfuerzo colaborativo entre la sociedad civil y la clase política, la segunda ley generó algunos conflictos entre las organizaciones de mujeres y movimiento feminista de Guanajuato.

Siguiendo la tendencia a consensuar la ley entre las distintas ramas del Estado, el movimiento de mujeres y ONGs, se inició un proceso que derivó en el apoyo tácito de la rama ejecutiva y judicial, pero que –de acuerdo con la investigación realizada– generó divisiones entre las organizaciones de mujeres y feministas, y entre éstas e instituciones del poder ejecutivo como el Instituto de las Mujeres. Mientras que algunas ONGs que habíansido parcialmente creadas y/o financiadas por el gobierno del Estado apoyaron la propuesta, las que eran independientes del gobierno la rechazaron. Esta situación se deriva de la cooptación de organizaciones y personas por parte del Estado, lo cual inhibe su participación en actividades políticas de oposición (Borda, 1990; Craske, 1998b). El sentimiento de las organizaciones que rechazaron la propuesta es que fueron consultadas para dar legitimidad al proceso de aprobación de una nueva ley, ya el PAN propuso una ley ideológica, sin tener en cuenta el *género* y cuya aprobación estaba más orientada hacia su propio prestigio que hacia garantizar los derechos de las mujeres.

El grupo de personas que se opuso a la ley de 2005 argumenta que la ley confundía violencia de género y violencia de familia<sup>7</sup>, y que tenía como objetivo la conciliación de la controversia al tiempo que confundía el proceso de conciliación con la reconciliación. El grupo oponente a la nueva legislación se reunió con el gobernador Romero Hicks, y le solicitó que vetara la ley. Él les pidió que apoyaran la ley ya que “reformularían la ley [de acuerdo con los cambios propuestos] una semana después”. Las palabras de una integrante de un grupo feminista, Las Libres, ilustran este proceso:

“La comisión de género tiene mayoría PANista y no han entendido qué es el género. La violencia es un tema en el que se meten, pero en el que no tienen ningún tipo de formación. Nosotras habíamos dicho que era precisa una reforma de la ley (...) y sí... las legisladoras hablan de

<sup>7</sup> Esta confusión continúa siendo común en México (Castro&Ríquer, 2003). Tiende a confundirse la violencia de género con la violencia en contra de las mujeres, y ésta última con la violencia familiar y la violencia de pareja (Frías, Aceptado).



reformar la ley, pero hacen una reforma vinculada a la familia, confundiendo violencia de género y violencia familiar. La ley anterior tenía como centro la inequidad de género y el poder.(...) Se crearon unas mesas de trabajo para la ley, para consensuarla... pero el PAN mete su propuesta y no nos hacen caso. Nos dijeron que dejáramos que la ley se aprobara, y que luego ya se harían cambios...Hubo un debate público, incluso en la televisión y nosotras sosteníamos que esta ley no servía, al igual que no servía la anterior.”

La propuesta no contó inicialmente con el apoyo del PRI en el Congreso del Estado, pero cuestiones circunstanciales más que un verdadero deseo de proteger a las mujeres y la familia de la violencia intrafamiliar pesó más. Una mujer joven y activa en el movimiento de mujeres y trabajando para el gobierno del Estado de Guanajuato así lo explicó:

“El PRI dijo que no iba a apoyar la ley. La ley de violencia se quedó un poco tiempo congelada en el Congreso. Pero entonces el PAN quería que la propuesta de ley estuviera consensuada. Como el PAN tiene la mayoría en el Congreso...La Comisión de Género aprueba la ley y luego se envía a la Comisión de Justicia, donde se congela. Pero todo este proceso coincide con la aprobación del presupuesto, y de repente el PRI ya no veía ningún tipo de problema en la ley. La ley de violencia del 2005 se aprobó con el apoyo de todos los partidos políticos menos el PRD<sup>8</sup>.”

En Guanajuato y en Morelos la propuesta de ley fue una iniciativa impulsada *desde arriba*, y la participación de los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil, movimiento de mujeres o movimiento feminista tenía por objeto legitimar la ley. Aún sin lograr el consenso con el movimiento feminista en Guanajuato, la ley igualmente se aprobó. En el caso de Morelos se hizo una ley tan *light* que el consenso estaba implícito. La ley de violencia familiar del año 2000 en Guanajuato y la de 1999 en Morelos son buenos ejemplos de difusión

---

<sup>8</sup> El PRD presentó una propuesta de ley casi al mismo tiempo que el PAN presentó la suya. La propuesta identificaba el origen de la violencia en la desigualdad inherente entre hombres y mujeres y la violencia familiar se concebía como un problema social. Sin embargo, el sentimiento generalizado es que la ley del PAN ignoró evaluaciones previas a la ley anterior. La propuesta de ley del PRD nunca se analizó. Muchas personas de Guanajuato sienten que el PRD presentó la ley porque debía hacerlo, pero que ninguno de los diputados estaba verdaderamente interesado en el tema.

legislativa ya que la ley siguió tanto el modelo como el proceso seguido en el Distrito Federal. En el estado de Morelos resalta que la ley contara con el respaldo de los legisladores y movimiento de mujeres/feminista con independencia del contenido; anticipando problemas y oposición de algunos sectores la ley acabó configurándose alrededor del objetivo de la promoción de la conciencia social del problema. Estos datos sugieren que los diputados/as que aprobaron la ley buscaban aprobar una ley sin importar el contenido, probablemente buscando lograr algún tipo legitimidad. En el caso de Guanajuato también parece haber una búsqueda de legitimidad. La ley del 2000 recibió el apoyo directo del gobernador Vicente Fox. Su posición como candidato presidencial del PAN probablemente generó que la aprobación de la ley tomara una dimensión nacional y su apoyo sirvió como incentivo para crear la impresión de que el PAN y él cooperaban con diversos grupos de la sociedad civil. Unos años después, con la atención nacional en otros menesteres, la nueva mayoría PANista en el Estado aprobó una ley que limitaba considerablemente la protección de las mujeres en los casos de violencia familiar. El caso de Guanajuato refleja claramente cómo dependiendo de las circunstancias políticas y económicas, el Estado puede jugar un rol de protección de los derechos de las mujeres, o limitar estos (Htun, 2003; Waylen, 1998).

### **VI.3-La Ley de Violencia Intrafamiliar como efecto colateral de un ejercicio de participación ciudadana: El caso de Jalisco**

La legislación sobre violencia de familia en Jalisco fue consecuencia indirecta de un ejercicio de participación ciudadana tras la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco promovida por el gobernador PANista Alberto Cárdenas en 1998. Se trata de modelo de impulso de la ley de abajo hacia arriba. La Ley de Participación Ciudadana incorporó varias formas de participación política directa: la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. De acuerdo con las entrevistas realizadas en el Estado de Jalisco, la Ley de Participación tenía el objetivo de legitimar el gobierno PANista de Jalisco, ya que era vista como símbolo de apertura y democracia. Se ha argumentado que el PAN no esperaba que la sociedad jalisciense llegara a un consenso sobre un tema particular o que obtuviera el número de firmas requeridas, siendo considerada entonces como una “estrategia política” (Zúñiga, Ibarra, & Aguilar, 2003:95).

Con anterioridad a la presentación de la iniciativa, varias organizaciones habían estado trabajando en el tema de la violencia de familia y habían realizado

varios intentos de aprobación de legislación y políticas públicas específicas para la protección de las familias (Aguilar Villalobos & Alatorre Rodríguez, 2000). En Noviembre de 1997, el Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM), organización preocupada por el avance de la mujer presentó al gobernador Cárdenas una propuesta de ley sobre violencia familiar, pero la propuesta nunca llegó al Congreso del Estado (Aguilar Villalobos & Alatorre Rodríguez, 2000).

Tras la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario (IMDEC) organizó un seminario sobre metodología y participación pública al que acudieron miembros del Comité de Coordinación de Organizaciones Sociales, integrantes de ONGs, profesores universitarios, representantes de Milenio Feminista, y CIAM. En el marco de este seminario intercambiaron ideas sobre un tema que permitiera realizar un ejercicio de participación ciudadana. Concluyeron que la violencia contra mujeres e infancia podrían ser temas apropiados dado el contexto internacional y nacional y por ocupar éstos un lugar importante en las agendas de muchas de las organizaciones allí presentes.

CIAM, liderado por Andrea Medina, retomó el borrador de la propuesta sobre violencia familiar presentado al gobernador aproximadamente un año antes con el objetivo de crear una iniciativa legislativa que llegara al Congreso como una iniciativa popular. Para ello, y tras asegurarse de que el tema no era *propiedad* de ningún partido político ni de ningún actor tradicional de la vida política de Jalisco (Aguilar Villalobos & Alatorre Rodríguez, 2000; Zúñiga et al., 2003), se conformó el *Colectivo Voces Unidas, Abriendo Caminos* (Voces Unidas). A diferencia de la situación en otras entidades federativas examinadas, Jalisco no contaba con organizaciones de mujeres u organizaciones feministas trabajando el tema de la violencia doméstica. El siguiente fragmento de la entrevista con una mujer que ocupó un papel prominente en Voces Unidas, son reveladoras,

“A diferencia de otros estados, en Jalisco no existen organizaciones civiles que trabajen el tema de la violencia doméstica. Al crearse el movimiento [Voces Unidas] se buscaba que el gobierno resolviera el problema. Nosotros somos co-responsables en hacer visible el problema, construir una demanda social y denunciar que no haya ley ni centros de atención para la violencia familiar.(...) Las víctimas de violencia familiar tenían pocos sitios donde ir. Podían acudir a la Universidad de Guadalajara... pero ninguna organización era especialista con excepción de CIAM.(...) tema de la violencia intrafamiliar no podría haber entrado

[a la esfera pública] a partir del movimiento de mujeres, ya que Jalisco y el Estado están vacunados en contra del feminismo.”

Los grupos que integraron Voces Unidas tenían dos objetivos principales. Por un lado, la democratización y la promoción de nuevas formas de participación política. Por el otro, la aprobación de legislación sobre violencia familiar. Las relaciones entre las organizaciones que componían Voces Unidas eran tensas, ya que había disputas con respecto a la propiedad intelectual de la propuesta de la iniciativa, y sobre a quién correspondía el liderazgo en el grupo. El 25 de Noviembre de 1998 –día internacional en contra de la violencia hacia la mujer-, tras un largo proceso se presentó ante la ciudadanía el proyecto de participación ciudadana, que consistía en una iniciativa de ley sobre violencia familiar y cambios en los códigos civiles y penales sobre la materia (detalles en Zúñiga et al., 2003). Aunque los detalles específicos no se hicieron públicos, ya que se continuaba trabajando en ellos, el proyecto recibió el apoyo de figuras prominentes de la vida académica, política, cultural, social y religiosa de Jalisco. Este hecho no es sorprendente teniendo en cuenta que los/as integrantes de Voces Unidas contaban con un extenso capital social y político.

Las tensiones en Voces Unidas se agravaron por el contenido de la propuesta. La redacción de la propuesta consensuada quedó en manos de CIAM, desde el Colectivo Voces Unidas, pero desde el colectivo se creía que la iniciativa ciudadana no “reunía las aspiraciones que generaron el movimiento social que ya se encontraba en una etapa muy avanzada”(palabras de Gabriel Gallo Álvarez, profesor de ITESO e integrante de Voces Unidas en Zúñiga et al., 2003:161-162). De acuerdo con las entrevistas, la iniciativa de propuesta de ley tenía varios puntos de tensión. En primer lugar, la iniciativa se veía –por parte de algunos- como un *atentado* en contra de la familia y el matrimonio. La redacción original de Andrea Medina era parecida a la ley del Distrito Federal, y contemplaba el concepto de familias (en plural), el cual era problemática porque bajo ese rubro se podían reconocer otros tipos de uniones diferentes a la tradicional heterógama. El segundo tema hacía referencia a las sanciones y el carácter represivo de la legislación. El tercer punto de desacuerdo tenía que ver con “algunas consideraciones de género que no tenían vinculación con el tema inicial del movimiento [Voces Unidas]” (Gabriel Gallo Álvarez, citado en Zúñiga et al., 2003).

La propuesta se modificó para enmendar los puntos señalados más arriba. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas, antes de que Andrea Medina

presentara la iniciativa al Congreso la propuesta se volvió a cambiar<sup>9</sup> para dejarla en el sentido original. Una mujer integrante de Voces Unidas indicó en una entrevista,

“Esos cambios no habían sido discutidos por Voces Unidas y provocan una situación que impacta al Colectivo [Voces Unidas] y la posibilidad de que la ley se aprobara sin tanto peligro. Es muy difícil llegar a un consenso. Había una lucha entre intereses colectivo e individuales.”

Estas palabras denotan que el objetivo era la aprobación de legislación propuesta por el mecanismo de participación ciudadana, más que el contenido de la ley. Cuando el contenido de la ley fue hecho público generó un importante conflicto en la sociedad de Jalisco y entre las organizaciones integrantes de Voces Unidas (Zúñiga et al., 2003). En consecuencia se presentó una nueva propuesta consensuada. Tras un largo proceso de construcción de alianzas por parte de Voces Unidas y mientras que la propuesta se debatía en el Congreso, se logra el apoyo de la Iglesia y del gobernador.<sup>10</sup> El 1 de diciembre de 1999, el Congreso finaliza la evaluación de la propuesta, y acuerda no reformar los códigos civiles y penales, pero sí incluir el contenido de la Ley de Prevención y Asistencia a la Violencia Intrafamiliar en el Código de Asistencia Social, el cual regula el organismo responsable de la asistencia social y la familia, el DIF. En el contexto de Jalisco y sin la presencia de organizaciones de mujeres feministas, la regulación de la violencia intrafamiliar se realiza como un medio para lograr aplicar la Ley de Participación Ciudadana. Como argumentan Weldon y Htun (2013: 327), “la violencia en contra de las mujeres casi nunca es un tema, mucho menos una prioridad [para el Estado] sin la presión de las feministas. Incluso en organizaciones progresistas que abordan temas de justicia social y grupos de

---

<sup>9</sup> Aparentemente fue Andrea Medina quien vuelve a cambiar la redacción para dejarla como originalmente la había presentado.

<sup>10</sup> Las discusiones alrededor de la regulación de la violencia intrafamiliar en Jalisco y el poder de veto de la Iglesia deben entenderse dentro de la literatura que examina cómo el Estado regula la familia, y por lo tanto virtualmente todos los aspectos de la vida de la mujer –estatus al nacer, propiedad, derechos sucesorios, libertad para trabajar, casarse, divorciarse, volverse a casar, decisión sobre el número de hijos, y la relación con sus hijos (Htun & Weldon, 2011). Uno de los puntos de tensión estaba en la aparente tensión entre garantizar los derechos de la mujer, por un lado, y mantener la familia unida y proteger la unidad del vínculo matrimonial –elemento central para los católicos.

derechos humanos, es así, ya que los problemas específicos de las mujeres no se perciben como relevantes para el grupo”.

En Jalisco, la ley fue el resultado de una iniciativa ciudadana. Las acciones de Voces Unidas y del Congreso muestran que el objetivo principal de algunos grupos no era combatir la violencia intrafamiliar. Desde el punto de vista del Congreso de Jalisco, se buscó obtener legitimidad ante la sociedad civil ya que se había aprobado poco tiempo antes la ley de participación ciudadana. Sin embargo, el hecho de que la propuesta de Voces Unidas no fuera aprobada como ley, sino como parte del Código de Asistencia Civil es relevante para examinar el nivel de compromiso del Congreso del Estado con la garantía de los derechos de las mujeres.

## VII. CONCLUSIONES

Este artículo presenta un análisis histórico de las acciones legislativas, propuestas y políticas públicas adoptadas por los distintos niveles del Estado mexicano para dar respuesta a la problemática de la violencia en contra de las mujeres en el ámbito doméstico. Tomando como marco de análisis la intersección de las teorías de difusión legislativa y la perspectiva feminista post-estructuralista del Estado, este artículo ha intentado dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el objetivo del Estado tras la aprobación de legislación y diseño de políticas públicas sobre violencia intrafamiliar? Este artículo sustenta la tesis de que en ciertos contextos políticos y sociales, las acciones del Estado tendientes a la protección de las mujeres de la violencia familiar apoden responder a intereses políticos partidistas, o a cuestiones de origen circunstancial y situacional. Tomando como referencia el caso de la violencia intrafamiliar, este artículo muestra que con frecuencia las iniciativas legislativas tienen como objeto la búsqueda de legitimidad del propio Estado (ya sea del poder ejecutivo o legislativo) ante la comunidad internacional o ante la ciudadanía. Esto, si bien no desdeña los beneficios que pueden generar al grupo objeto de protección (en este caso las mujeres), suscita preguntas sobre el papel del Estado como garante de derechos y representación de intereses sociales en un contexto histórico y social concreto.

El análisis de las acciones del Estado Mexicano federal y estatal respalda la

afirmación de que la protección de los derechos de las mujeres ante la violencia doméstica en muchos casos no es la prioridad del Estado, o al menos no lo es para algunas entidades federativas. Por lo tanto, la protección o pseudo-protección de estos derechos se convierte en un beneficio colateral. Sin embargo, cuando se produce una alianza entre el Estado y los movimientos feministas/de mujeres, es más fácil que el tema se introduzca en la agenda política para dar respuesta a las peticiones de estos grupos. A nivel internacional, el lapso de tiempo entre la firma de tratados y convenciones internacionales y la ratificación de los mismos por el Senado apoya esta hipótesis. Todavía recibe mayor apoyo al constatar el tiempo transcurrido desde la firma de convenios y tratados internacionales y la aprobación de legislación a nivel federal o estatal; para la cual la movilización continua del movimiento feminista y de mujeres ha sido central (Incháustegui et al., 2010).

A nivel federal, las primeras acciones para proteger a las mujeres de la violencia doméstica han de enmarcarse en la profunda crisis de legitimidad que aquejaba el gobierno del presidente Salinas, en la presión internacional para la modernización y democratización, y en las violaciones a mujeres por parte del personal de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. Con la creación del CAVI, las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar contaron con una agencia pública donde se les brindaba atención, pero como muestra su decreto de creación el objetivo principal de dicha agencia era reducir la criminalidad. Deforma semejante, el uso político que pretendían hacer algunos partidos políticos de la propuesta de reformas al código civil y código penal presentada por el Grupo Plural al Congreso sustenta la idea de que algunas acciones del Estado responden a intereses distintos a la verdadera protección de las mujeres. Ante esta propuesta, no abanderada por el partido hegemónico (PRI), la presidencia de la República (en manos de Ernesto Zedillo) pretendía inicialmente no apoyar el paquete de reformas al código civil y penal. No se obtiene su respaldo hasta que algunas proponentes de la iniciativa legislativa hacen ver al Presidente que su imagen quedaría dañada. Este punto (tensiones y discordancias entre el poder ejecutivo y legislativo) muestra como el Estado, lejos de entenderse de forma homogénea, debe comprenderse como una arena donde se encuentran intereses contrapuestos.

A nivel estatal, el análisis de la muestra intencional de los procesos a partir de los que se aprueba la legislación en cuatro entidades federativas muestra asimismo que en algunas entidades federativas como en el Distrito Federal la legislación respondió a reivindicaciones conjuntas de grupos de mujeres, feministas y de la sociedad civil y de diputadas. En cambio, en otros estados la aprobación de la

legislación está asociada a una búsqueda de legitimidad asociada a una racionalidad limitada. Es decir, en algunos estados se aprobó la legislación *por que se había aprobado en otros estados* más por su aparente potencialidad que por su demostrada efectividad.

En el caso del Distrito Federal, la ley de violencia intrafamiliar se gestó con el apoyo de la sociedad civil, movimiento de mujeres y representantes de varias ramas del Estado, lo cual sugiere que la ley fue resultado de una iniciativa doméstica. Se aprovecharon las sinergias del Grupo Plural que apoyó las reformas en materia de violencia intrafamiliar al código civil y penal durante la presidencia de Zedillo. Sin embargo, los problemas previos a la aprobación de la ley en el Congreso asociados a que partidos políticos distintos al PRI solicitaran un aplazamiento en la votación refleja que la aprobación de la ley responde a intereses partidistas y circunstanciales distintos a la democratización y protección de los derechos individuales. Con probabilidad, cuando otros partidos políticos se percataron de la naturaleza de la ley, todos los partidos y especialmente las legisladoras querían ser vistas como proponentes de la legislación ante el público (ver Yllán Rondero & De La Lama, 2002).

En Guanajuato y en Morelos la propuesta de ley fue una iniciativa impulsada *desde arriba*, y la participación de los distintos niveles de gobierno, de la sociedad civil, y del movimiento de mujeres o movimiento feminista tenía por objeto legitimar la ley. La ley de violencia familiar del año 2000 en Guanajuato y la de 1999 en Morelos son excelentes ejemplos de difusión legislativa ya que en estos estados se siguió tanto el modelo como el proceso del Distrito Federal. Estos hallazgos son semejantes a los reportados a nivel internacional por Weldon y Htun (2013), ya que después de que cierto número de países o estados (normalmente una tercera parte) han incorporado una determinada norma sobre violencia contra mujeres, y ese compromiso es visto como *la norma* en el grupo en cuestión, es más probable que otros también la incorporen.

En el caso de Morelos se hizo una ley tan *light* que el consenso estaba implícito. En Guanajuato, cuando el apoyo de la sociedad civil no se logra, la ley se aprueba igualmente sin éste. De acuerdo con la investigación realizada, en el estado de Morelos el objetivo era que la ley se aprobara con independencia de su contenido ya que anticipando problemas y oposición de algunos sectores la ley acabó configurándose alrededor del objetivo de la promoción de la conciencia social del problema. De esta forma se podía “tener una ley”, y así poder ser parte del grupo de estados que cumplen con *la norma*, legitimándose ante la sociedad.



En el caso de Guanajuato, además de la búsqueda de legitimidad se da el caso de que la ley del 2000 recibió el apoyo directo del gobernador Vicente Fox. De acuerdo con la investigación realizada, la posición de Fox como candidato presidencial del PAN generó que la aprobación de la ley tomara una dimensión nacional y su apoyo sirvió como incentivo para crear la impresión de que el PAN y él cooperaban con diversos grupos de la sociedad civil. Años después, con la atención nacional en otros asuntos, la nueva mayoría PANista en el Estado aprobó una ley que limitaba considerablemente la protección de las mujeres ante la violencia doméstica.

En Jalisco, la ley fue el resultado de una iniciativa ciudadana. Las acciones de Voces Unidas y del Congreso muestran que el objetivo principal de algunos de los proponentes no era combatir la violencia intrafamiliar, sino llevar a cabo un ejercicio de participación ciudadana. Derivado de las entrevistas realizadas, desde el punto de vista del Congreso de Jalisco, se buscó obtener legitimidad ante la sociedad civil ya que poco tiempo antes había aprobado la Ley de Participación Ciudadana. Sin embargo, que la propuesta de Voces Unidas no fuera aprobada como ley, sino como parte del Código de Asistencia Civil, aunado a la negativa del Congreso a incorporar las reformas propuestas en el código civil y penal estatal sirven para medir el nivel de compromiso del Congreso de Jalisco con la garantía de los derechos de las mujeres.

El tipo de legislación que se ha aprobado, como se ha aprobado y el contenido de la misma (Frías, 2009, 2010), sugiere que el apoyo internacional brindado por México a la lucha por el derecho de las mujeres a la no violencia, y las acciones del Estado a nivel federal y estatal para proteger a las mujeres de la violencia doméstica no siempre han tenido como primer objetivo la protección de las mujeres. Sin embargo, las mujeres se han beneficiado de estas iniciativas y probablemente este tipo de legislación fue instrumental para que casi diez años más tarde se aprobara la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). Derivado de ambas leyes se han creado distintas áreas en instituciones ya existentes e instituciones nuevas, así como nuevas regulaciones y normativas cuyo objetivo formal es proteger a las mujeres. Este es el caso por ejemplo de los Centros de Justicia para Mujeres, los Centros de Atención a Víctimas de Violencia, Centros de Justicia Familiar en estados como Nayarit o los Centros SYGUE<sup>11</sup> de la Secretaría de Salud, entre otros. Los datos sobre el

---

<sup>11</sup> Salud y Género Unidad Especializada

impacto de las acciones públicas, muestran ciertos avances en la protección, pero denotan que sólo un porcentaje reducido de mujeres acude a buscar ayuda en instituciones públicas, que éstas no siempre reciben un buen trato (Frías, 2013; Frías & Agoff, en prensa), en otras ocasiones la protección de sus derechos se consigue por el involucramiento personal de los/as funcionarios involucrados (Frías, 2010). La calidad e integralidad de la atención a las mujeres, así como la implementación de órdenes de atención para mujeres son heterogéneas (Observatorio Nacional Ciudadano del Femicidio & Católicas por el Derecho a Decidir, 2013; Ríos, 2013).

El contexto histórico y político, nacional e internacional ha generado cierto avance (al menos formal) en la protección de los derechos de las mujeres mexicanas. La evidencia que se presenta en este artículo conduce a plantearnos si el Estado promueve y protege los derechos de las mujeres como parte de su función de representación de intereses conformados previamente en la sociedad, o hace un uso de éstos y se los apropia con otro objetivo como puede ser la búsqueda de legitimidad. Como se ha mostrado, el análisis de la compleja relación entre el Estado, sociedad, cambio social y protección de derechos precisa realizarse teniendo en cuenta la multiplicidad de actores y agendas que estos representan.

## Referencias

- Agoff, C., Rajsbaum, A., & Herrera, C. (2006). Perspectivas de las Mujeres Maltratadas sobre la Violencia de Pareja en México. *Salud Pública de México*, 48(Suppl 2), S307-S314.
- Aguilar Villalobos, E., & Alatorre Rodríguez, F. (2000). La Iniciativa Popular. Un Ejercicio Ciudadano en Jalisco. In M. Bazdresch (Ed.), *Memoria del Congreso. Los Gobiernos Locales. El Futuro Político de México* (pp. Retrieved October 15, 2007 from <http://iglom.iteso.mx/PDF/falatorr.PDF>). Guadalajara: ITESO-IGLOM.
- Alonso, A. M. (1997). Rationalizing Patriarchy: Gender, Domestic Violence and Law in Mexico. *Identities*, 2(1-2), 29-47.
- Barbieri de, T. (2003). *Género en el Trabajo Parlamentario: La Legislatura Mexicana a Fines del Siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bedregal, X., Saucedo, I., & Ríquer, F. (1994). *Hilos, Nudos y Colores en la Lucha contra la Violencia Hacia las Mujeres*. México DF: CICAM.
- Borda, O. F. (1990). Social Movements and Political Power: Evolution in Latin America. *International Sociology*, 5(2), 115-127.
- Borjón López-Coterilla, I. (2000). *Mujer Víctima, Mujer Victimaria. El Caso de la*

- Violencia Doméstica*. México DF: Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Bourdieu, P. (1998). *Masculine Domination*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Brown, B., Benedict, W. R., & Wilkinson, W. V. (2006). Public Perceptions of the Police in Mexico: A Case Study. *Policing. International Journal of Police Strategies and Management*, 29(1), 158-175.
- Brush, L. (2003). *Gender and Governance*. Walnut Creek, CA: Alta Mira Press.
- Camp, R. A. (1999). *Politics in Mexico: The Decline of Authoritarianism*. New York: Oxford University Press.
- Campos Beltrán, M. d. R. (2004). La Institucionalización de las Redes contra la Violencia hacia las Mujeres. De las Redes de Defensa Transnacional a las Redes de Políticas Públicas. In A. de la Torre Barón, R. Ojeda Cárdenas & C. J. Maya Ambía (Eds.), *Construcción de Género en Sociedades con Violencia. Un Enfoque Multidisciplinario* (pp. 271-281). México DF: Porrúa.
- Casique, I., & Castro, R. (2012). Análisis Comparativo de Prevalencia de las Violencias de Pareja, y Principales Variables Asociadas. In I. Casique & R. Castro (Eds.), *Retratos de la Violencia contra las Mujeres en México* (pp. 145-214). Cuernavaca, Mor: CRIM-UNAM.
- Castro, R., & Ríquer, F. (2003). La Investigación sobre Violencia Contra las Mujeres en América Latina: Entre el Empirismo Ciego y la Teoría sin Datos. *Cadernos Saude Publica*, 19(1), 135-146.
- Connell, R. W. (1990). The State, Gender and Sexual Politics: Theory and Appraisal. *Theory and Society*, 19(5), 507-544.
- Craske, N. (1998a). Mexican Women's Inclusion into Political Life: A Latin American Perspective. In V. E. Rodríguez (Ed.), *Women's Participation in Mexican Political Life* (pp. 41-62). Boulder, CO: Westview Press.
- Craske, N. (1998b). Remasculinisation and the Neoliberal State in Latin America. In V. Randall & G. Waylen (Eds.), *Gender, Politics and the State* (pp. 100-120). New York: Routledge.
- Charles, N. (2000). *Feminism, The State and Social Policy*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Davis, D. E. (2006). Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 48(1), 55-86.
- Dobash, R. E., & Dobash, R. P. (1979). *Violence Against Wives: A Case Against the Patriarchy*. New York: Free Press.
- Dobash, R. E., & Dobash, R. P. (1992). *Women, Violence and Social Change*. New York, NY: Routledge.
- Dobash, R. P., & Dobash, R. E. (1981). Community Response to Violence Against Wives: Charivari, Abstract Justice and Patriarchy. *Social Problems*, 28(5), 563-581.
- Duarte, P., & González, G. (1994). *La Lucha contra la Violencia de Género en México: De Nairobi a Beijing*. México DF: COVAC.
- Edwards, S. S. M. (1989). *Policing 'Domestic' Violence: Women, the Law and the State*. Newbury Park: Sage.
- Etienne, M. (1995). Addressing Gender-Based Violence in an International Context.

- Harvard Women's Law Journal*, 18, 139-170.
- Finkler, K. (1997). Gender, Domestic Violence and Sickness in Mexico. *Social Science & Medicine*, 45(8), 1147-1160.
- Franzway, S., Court, D., & Connell, R. W. (1989). *Staking a Claim: Feminism, Bureaucracy and the State*. Boston: Allen & Unwin.
- Frías, S. M. (2008). Measuring Structural Patriarchy: Toward the Construction of a Gender Equality Index in Mexican States. *Social Indicators Research*, 88(2), 215-246.
- Frías, S. M. (2009). *Gender, The State and Patriarchy: Partner Violence in Mexico*. Saarbrücken, Germany: VDM.
- Frías, S. M. (2010). Between Agency and Structure: Advocacy and Family Violence in Mexico. *Women's Studies International Forum*, 33(6), 542-551.
- Frías, S. M. (2013). Strategies and Help-Seeking Behavior in Law-Enforcement Offices Among Mexican Women Experiencing Partner Violence. *Violence Against Women*, 19(1), 24-49.
- Frías, S. M. (Aceptado). Ámbitos y Formas de Violencia Contra las Mujeres y Niñas: Evidencia a Partir de las Encuestas. *Acta Sociológica*.
- Frías, S. M., & Agoff, C. (en prensa). Between Support and Vulnerability: Examining Family Support among Women Victims of Intimate Partner Violence in Mexico. *Journal of Family Violence*.
- Giménez, G. (2012). El Problema de la Generalización en los Estudios de Caso. *Cultura y Representaciones Sociales*, 13(1), 40-62.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of the Self in Everyday Life*. New York: Doubleday.
- González Ascencio, G. (1995). Delitos Sexuales. El Escenario: La Denuncia. *Vínculo Jurídico*, 22(April-June), Retrieved on December 29, 2007 from <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev2022-2007.htm>.
- Htun, M. (2003). *Sex and the State*. NY: Cambridge University Press.
- Htun, M., & Weldon, S. L. (2011). State Power, Religion and Women's Rights: A Comparative Analysis of Family Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18(1), 145-165.
- Incháustegui, T., Olivares, E., & Ríquer, F. (2010). *Del Dicho al Hecho. Análisis y Evaluación de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia (2000-2009)*. México DF: CONAVIM.
- Lang, M. (2003). ¿Todo el Poder? Políticas Públicas, Violencia de Género y Feminismo en México. *Iberoamericana*, III(12), 69-90.
- Lang, M. (2006). Políticas Públicas, Violencia de Género y Feminismo en México Durante los Últimos Sexenios Priistas. In M. T. Fernández Aceves, C. Ramos Escandón & S. Porter (Eds.), *Orden Social e Identidad de Género. México, Siglos XIX y XX* (pp. 125-145). México, DF: CIESAS y Universidad de Guadalajara.
- MacDowell Santos, C. (2004). En-Gendering the Police: Women's Police Stations and Feminism in Sao Paulo. *Latin American Research Review*, 39(3), 29-55.
- MacDowell Santos, C. (2005). *Women's Police Stations: Gender, Violence and Justice in Sao Paulo, Brazil*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- MacKinnon, C. A. (1989). *Toward a Feminist Theory of the State*. Cambridge, MA:

Harvard University Press.

- McIntosh, M. (1978). The State and the Oppression of Women. In A. Kuhn & A. M. Wolpe (Eds.), *Feminism and Materialism: Women and Modes of Production* (pp. 254-289). Boston: Routledge.
- Molyneux, M. (2000). Twentieth-Century State Formations in Latin America. In E. Dore & M. Molyneux (Eds.), *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America* (pp. 33-81). Durham, NC: Duke University Press.
- Observatorio Nacional Ciudadano del Femicidio, & Católicas por el Derecho a Decidir. (2013). *Órdenes de Protección en México: Mujeres Víctimas de Violencia y Falta de Acceso a la Justicia*. México DF: Católicas por el Derecho a Decidir & Observatorio Nacional Ciudadano del Femicidio.
- Organización de Estados Americanos. (2012). *MESECVI, Cuarta Conferencia. Informe México*. Washington DF: OEA. Descargado 4 enero 2012 de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2012-Mexico.doc>.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- Rigakos, G. S. (1995). Constructing the Symbolic Complainant: Police Subculture and the Nonenforcement of Protection Orders for Battered Women. *Violence and Victims*, 10(3), 227-247.
- Ríos, A. (2013). *Sistemas de Información de los Ministerios Públicos con Perspectiva de Género. Informe Nacional*. México D.F.: INMUJERES & CIDE.
- Segal, M. T. (1993). The Academic Confrontation with Patriarchy: Two Decades of Feminist Theory and Practice in Sociology and Related Disciplines. *Race, Sex and Class*, 1(1), 95-108.
- United Nations. (1993). *Declaration on the Elimination of Violence Against Women*: Retrieved December 29, 2007 from <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>.
- United Nations. (2007). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Retrieved from <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/index.html> on December 29, 2007: UN.
- Urbalejo, R. (2003). Reforming the Police System under the Fox Government. *Crime, Law and Social Change*, 40, 37-41.
- Waylen, G. (1998). Gender, Feminism and the State. In V. Randall & G. Waylen (Eds.), *Gender, Politics and the State* (pp. 1-17). New York: Routledge.
- Weldon, S. L. (2002). *Protest, Policy and the Problem of Violence Against Women. A Cross-National Comparison*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weldon, S. L., & Htun, M. (2013). Feminist Mobilisation and Progressive Policy Change: Why Governments Take action to Combat Violence against Women. *Gender and Development*, 21(2), 231-247.
- Weyland, K. (2005a). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weyland, K. (2005b). Theories of Policy Diffusion. Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57(January), 262-295.

- Yllán Rondero, B., & De La Lama, M. (2002). *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Construyendo la Igualdad*. Mexico, DF: Porrúa.
- Ziccardi, A. (2003). El Federalismo y Las Regiones: Una Perspectiva Municipal. *Gestión Regional y Local*, 12(2), 323-350.
- Zúñiga, M. T., Ibarra, F. J., & Aguilar, E. (2003). *Violencia Intrafamiliar en Jalisco. Una Historia que No Termina*. Guadalajara, Jalisco: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C.

■ submission of manuscript: el 5 de abril de 2013

■ manuscript accepted: el 28 de noviembre de 2013

■ final manuscript accepted: el 13 de diciembre de 2013