



Diagnóstico sobre los **refugios** en la política pública de atención a la **violencia contra las mujeres** en **México**

Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Autoras:

Cecilia Toledo Escobar

Cécile Lachenal

Con la colaboración de:

Tom Bakker

Diseño: Marco Partida

2015 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México, D.F.

Este trabajo se realizó con el apoyo de la Fundación Oak.

La presente obra se respalda con una licencia de creative commons. Alentamos la reproducción de este material por cualquier medio, siempre que se respete el crédito de la organización.

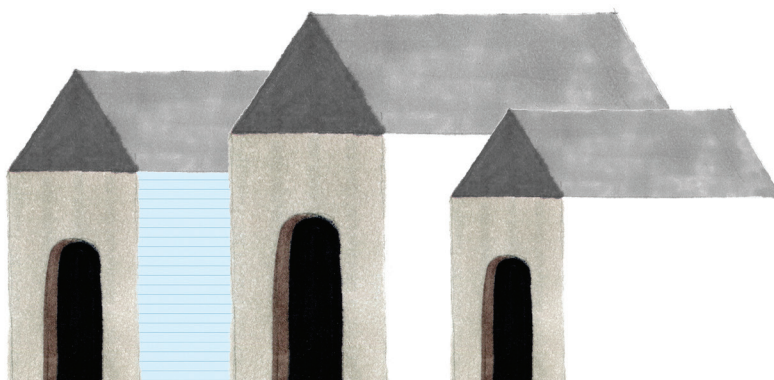


Impreso en México, Distrito Federal

Noviembre, 2015

Índice

1. Introducción	3
1.1. Descripción general de los refugios en México	3
1.2. Relevancia del tema	4
1.3. Objetivos del diagnóstico	6
1.4. Metodología	6
2. Política mexicana de atención a mujeres víctimas de violencia	8
2.1. Una aproximación teórica para entender la violencia doméstica	8
2.2. Las obligaciones del Estado Mexicano: Marcos jurídico internacionales	10
2.3. Las obligaciones del Estado Mexicano: Marco normativo en México	13
3. Los refugios: La nebulosa de la política pública para la atención a la violencia	16
3.1. Panorama de los refugios en México	16
3.2. Funcionamiento de los refugios	18
3.3. Los refugios en el Modelo de Atención Integral	20
4. Los refugios en los programas de atención a la violencia doméstica	22
4.1. Plan Nacional de Desarrollo	22
4.2. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	22
4.3. Programas presupuestales para el financiamiento de los refugios	24
4.3.1. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Pro-Igualdad)	26
4.3.2. Convocatoria del Centro Nacional de Equidad de Género (Secretaría de Salud)	29
4.3.3. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	34
4.3.4. Programa de Coinversión Social	40
4.4. Síntesis: la Responsabilidad del Estado mexicano	41
5. Conclusiones y Recomendaciones.....	48
6. Bibliografía.....	51



1. Introducción

1.1. Descripción general de los refugios en México

La creación y operación de los refugios en México inició en la década de los noventa como una de las principales aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para proporcionar servicios de protección a las mujeres que han sido víctimas de violencia familiar.¹ Precisamente, la impunidad institucional, ampliamente documentada por organismos internacionales para el emblemático caso de los feminicidios en Ciudad Juárez, era una clara muestra de la ausencia de marcos legales, institucionales y de política pública adecuados para hacer frente al grave problema de la violencia contra las mujeres en nuestro país y de manera específica para la atención a las víctimas.²

En ese contexto, una de las opciones del Estado mexicano fue la aprobación en el 2007 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia³ (LGAMVLV) para cumplir con las obligaciones de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres. Además de desarrollar el nuevo entramado legal e institucional para hacer frente al fenómeno de la violencia contral las mujeres, el texto incorpora estándares internacionales de derechos humanos y la perspectiva de género contenidos en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),⁴ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará).⁵

Ambos instrumentos señalan la obligación de los Estados parte de “otorgar medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia a través de la creación de refugios o casas de acogida en donde se pueda brindar atención integral y servicios especializados para las víctimas”.⁶ Dicha premisa es retomada en la LGAMVLV al especificar que el Estado mexicano, a través del Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, de adoptar acciones para la atención a las víctimas de violencia, incluyendo “la creación de refugios para mujeres que viven violencia así como de proveer los recursos presupuestarios humanos y materiales en coordinación con las autoridades

¹ El fenómeno de la violencia familiar comenzó a ser reconocido en el Año Internacional de la Mujer que culminó con la primera Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en México en 1975. México ratificó la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el 23 de marzo de 1981 así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer que fue ratificada el 19 de junio de 1988.

² El gobierno mexicano recibió más de 40 intervenciones de organismos internacionales como el Comité de la CEDAW; la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional; Consejo de Europa y congresos de otros países.

³ Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007.

⁴ Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

⁵ Ratificado por México el 19 de junio de 1998.

⁶ Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994) y Artículo 8 de la Convención Belém Do Pará.

que integran los sistemas locales, los programas estatales y federales para el funcionamiento y operación de los refugios”.⁷

Los refugios son definidos como “espacios confidenciales, seguros, temporales y gratuitos que proporcionan atención integral, es decir servicios de carácter psicológico, educativo, médico, legal y de trabajo social, a mujeres, sus hijas e hijos que han sido víctimas de violencia extrema en el ámbito familiar”.⁸ Los refugios se configuran así como un elemento indispensable dentro del Modelo de Atención para las mujeres que han sobrevivido violencia familiar prevista en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.⁹ Dicho modelo adopta una aproximación ecológica, es decir multinivel y multidisciplinario, a partir de los tres niveles de atención: inmediata y de primer contacto, básica y general y especializada. En ese contexto, los refugios se ubican en el tercer nivel de atención que brinda a las mujeres un espacio de rehabilitación, capacitación y protección temporal que les permite reconstruir una vida libre de violencia a partir de proporcionar a las mujeres servicios de atención integral.

En México operan actualmente 72 Refugios de los cuales 34 pertenecen a organizaciones de la sociedad civil, 4 a instituciones de asistencia privada y 34 son instituciones públicas.¹⁰ De ese universo, 44 refugios (33 de la OSC y 11 de gobierno) se articularon en la Red Nacional de Refugios (RNR), una OSC que desempeña un papel representante de los intereses de los refugios a nivel nacional, prevé espacios para el intercambio de buenas prácticas en los procesos de atención y supervisa que los servicios sean otorgados siguiendo los principios de derechos humanos y perspectiva de género.¹¹

1.2. Relevancia del tema

La mayor parte de la literatura disponible sobre los refugios se concentra principalmente en la descripción de los procesos administrativos y operativos que han de seguir los refugios para cumplir con sus funciones. En ese sentido, el Inmujeres se ubica como una de las dependencias federales que ha contribuido con la producción de este tipo de información. En el 2004, dicha dependencia elaboró el *Manual de Procedimientos para Centros de Atención y Refugio para mujeres y sus hijos e hijas víctimas de violencia familiar y sexual* y que se enfoca en la descripción de la misión, filología, e instrumentos utilizados en los procedimientos de los modelos de atención y de protección que se brindan en el refugio.¹² Posteriormente, Inmujeres diseñó el *Modelo de Atención en refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos* con el objetivo de “estandarizar las condiciones básicas en que deben funcionar los refugios y con ello garantizar la

⁷ Artículo 49 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁸ Artículo 8 fracción VI de la LGAMVLV.

⁹ Artículo 15 bis del Reglamento.

¹⁰ Resultados de la Encuesta de Identificación de Refugios para Mujeres en Situación de Violencia obtenidos mediante solicitud de acceso a la información pública en INFOMEX con número de folio 0610400012915.

¹¹ Entrevista con la Directora de la Red Nacional de Refugios realizada el 1º de octubre de 2015.

¹² Inmujeres. 2004. *Manual de Procedimientos para Centros de Atención y Refugio para mujeres y sus hijos e hijas víctimas de violencia familiar y sexual*. Universidad del Caribe.



calidad de los servicios”¹³. Este documento es la base de la estructura organizacional, administrativa y operativa de los refugios que integran la RNR y que garantiza que la atención proporcionada por el personal que labora responde a los principios de protección a los derechos humanos, perspectiva de género y rendición de cuentas.

De igual forma, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) realizó un diagnóstico sobre el funcionamiento y organización de siete refugios que recibieron financiamiento en 2004 y 2005 por parte de esa institución. Dicho diagnóstico buscaba evaluar los procesos operativos de los refugios para atender a las mujeres y sus hijos e hijas en situación de violencia familiar y sexual, con especial énfasis en: 1) funcionamiento con relación a la atención de las usuarias y sus hijos; 2) identificar si el modelo de atención incluye una perspectiva de género; 3) conocer la percepción de las usuarias sobre los servicios y 4) examinar algunos aspectos de la efectividad operativa de estas organizaciones.¹⁴

Recientemente, el Colegio de México en colaboración con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) elaboró el *Diagnóstico de los Refugios para Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia en México*. A partir de entrevistas con directoras de refugios y del análisis de otras fuentes secundarias, se realiza un análisis contextual de la infraestructura, la estructura organizacional, las fuentes y procesos de financiamiento, los mecanismos de rendición de cuentas, la información estadística para dar seguimiento y evaluación de la operación del refugio, el modelo de atención y las medidas de seguridad.¹⁵ Este diagnóstico ofrece elementos para dimensionar y cuantificar los servicios especializados para la atención integral a las víctimas que son ofrecidos en los refugios.

Por parte de las OSCs, la RNR elaboró en el 2008 un documento sobre *Herramientas Básicas para la Construcción de un Modelo de Atención Integral en Refugios para Mujeres que Viven Violencia y Riesgo* y que es resultado de una construcción colectiva de un modelo de atención a refugios basado en las experiencias de usuarias, colaboradoras y ex-usuarias de tres refugios: Fortaleza, Centro de Atención Integral de la Mujer y del Refugio Nuevo Día. Este documento presenta un modelo de atención más amplio que incluye distintos niveles como la atención telefónica, el Centro de Atención Externa, la Casa de Emergencia que es un paso previo al refugio, la estancia en el refugio y la Casa de Transición que es el espacio para promover la autonomía y el empoderamiento de las mujeres.¹⁶

Si bien estos textos ofrecen un panorama general del funcionamiento de los refugios, no logran visibilizar el papel que tienen dentro del modelo de atención integral para las mujeres que han

¹³ Sotelo Olivares, Connie y López Blas, Belegui (comp). 2011. Modelo de Atención en refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos. INMUJERES, México DF

¹⁴ Téllez Rojo Solis, Martha María y Otero Zorrilla, Jimena (coords). Evaluación del Funcionamiento de los Refugios para Mujeres en situación de Violencia Familiar y Sexual. Instituto Nacional de Salud Pública, Instituto de Desarrollo Social. 26 de enero de 2006, p. 9.

¹⁵ Echarri, Carlos. 2012. Proyecto de investigación Diagnóstico de los Refugios para Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia en México. El Colegio de México.

¹⁶ Red Nacional de Refugios. 2008. *Herramientas Básicas para la Construcción de un Modelo de Atención Integral en Refugios para Mujeres que Viven Violencia y Riesgo*



sobrevivido violencia familiar y que proveen servicios especializados y de protección y que son centrales para asegurar la vida de las mujeres sus hijas e hijos. Una forma de ubicar los refugios como actores relevantes dentro de la política pública para la atención de la violencia familiar es a través del análisis de los programas y presupuestos que actualmente existen para enmarcar el funcionamiento de los refugios.

1.3. Objetivos del diagnóstico

En el contexto del *Proyecto sobre la atención a la Violencia Familiar* financiado por la Fundación Oak, Fundar se ha propuesto elaborar un diagnóstico de las políticas públicas, programas y presupuestos destinados a los refugios para la atención a las mujeres sus hijas e hijos que han sido víctimas de violencia familiar. Los objetivos que persigue este diagnóstico son:

- Describir el papel de los refugios en la atención a las víctimas de violencia familiar en México;
- Analizar la inserción de los refugios en la política pública de atención a la violencia familiar en México con especial énfasis en el financiamiento público;
- Contribuir a mejorar la información pública sobre el funcionamiento de la política pública de atención a la violencia familiar.

Bajo ese esquema, la pregunta de investigación que guía el diagnóstico es la siguiente: *¿La política pública de atención a la violencia doméstica garantiza el funcionamiento sustentable de los refugios en la atención integral de las mujeres sus hijas e hijos que han sobrevivido violencia familiar?* Dicha pregunta la desglosamos de la siguiente manera:

- Política pública de atención a la violencia doméstica: son los textos normativos así como las acciones programáticas y programas presupuestales destinados para la atención a las mujeres que han sobrevivido violencia doméstica, sus hijas e hijos y que incluyen los tres niveles de atención;
- Funcionamiento sustentable de los refugios: hace referencia a la operación de los refugios en el mediano a largo plazo que incluye el acceso a recursos públicos y la inserción en la política pública de atención integral a las mujeres que han sobrevivido violencia doméstica;
- Atención integral: hace referencia al modelo de atención previsto en el Reglamento de la LGAMVLV y que incluye los servicios especializados y de protección que brindan los refugios y que incluyen con un enfoque multidisciplinario para garantizar una vida digna de las mujeres, de derechos humanos y con perspectiva de género.

1.4. Metodología

La metodología es la de análisis de la política pública que se basa en dos dimensiones:

- 1) Una revisión crítica del marco normativo para la actuación de los refugios, es decir de las leyes y otras normatividades que regulan los refugios y definen la política pública de atención de la violencia contra las mujeres y sus hijas e hijos;



- 2) Una revisión crítica de las fuentes de financiamiento de los refugios. Ello permite ubicar con mayor claridad la naturaleza de los recursos destinados para los refugios (federales o estatales), ubicar las unidades responsables y ejecutoras así como las características para su accesibilidad.

Las herramientas que utilizaremos serán las siguientes:

- 1) La revisión de la literatura secundaria incluye la consulta de textos sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres con especial enfoque en la prevalencia de la violencia familiar en México en los últimos 8 años. De igual forma, se hará una amplia revisión de la jurisprudencia producida por órganos convencionales de derechos humanos así como la contenida en los tratados internacionales y regionales de derechos humanos sobre violencia contra las mujeres. Esta revisión dará luces para revisar la influencia que estos textos tuvieron en la formulación de la Ley General de Acceso de las Mujeres para una Vida Libre de Violencia y su Reglamento y que son el marco legal de los refugios en México. Igualmente haremos una revisión y análisis de los informes, manuales de operación y otros diagnósticos elaborados por las instancias públicas a fin de conocer con mayor profundidad acerca del funcionamiento de los refugios en México.

- 2) Asimismo realizamos entrevistas a Directoras de refugios en dos entidades federativas: Distrito Federal y Oaxaca. El criterio para elegir estos refugios se basó en elegir uno que perteneciera a la RNR y otro que no perteneciera; analizar las particularidades en el financiamiento de los refugios, destacando aquellos elementos que pueden impactar en el acceso a recursos y su ejecución. Igualmente realizamos entrevistas a funcionarios del gobierno federal y estatal para conocer con mayor detalle sobre la inserción que han tenido los refugios en la política pública de atención a mujeres sobrevivientes de violencia doméstica, con especial énfasis sobre el ejercicio del presupuesto para su funcionamiento.

- 3) Utilizaremos las herramientas de análisis presupuestal para ubicar la forma en que el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, concretamente de aquellas que han sufrido violencia familiar, es garantizado por el Estado desde el presupuesto en dónde están contenidas las prioridades del gobierno, las acciones a llevarse a cabo así como las dependencias e instituciones responsables de ello. Por ello, el objetivo que plantea este tipo de análisis es revisar si las previsiones presupuestarias logran cubrir las necesidades de protección de las mujeres sobrevivientes de violencia y que requieren de la atención especializada que se brinda en los refugios.

- 4) Igualmente utilizaremos la herramienta de solicitudes de acceso a la información pública para solicitar información presupuestal y del funcionamiento de los refugios.



2. Política mexicana de atención a mujeres víctimas de violencia

2.1. Una aproximación teórica para entender la violencia doméstica

El análisis propuesto en el texto se basa en el modelo ecológico de Heise (1998)¹⁷, quien propuso un modelo integrado para explicar la violencia contra las mujeres como un fenómeno multifactorial. El modelo toma en cuenta los diferentes niveles de las causas de la violencia, del nivel individual a causas estructurales, en que integra además diferentes disciplinas como la psicología, la antropología y la sociología, y lo combina con teorías conceptuales como el feminismo. El marco ecológico integrado se ha utilizado para analizar diferentes tipos de abuso, como el abuso infantil y la violencia doméstica y la violencia contra las mujeres en una forma más general. Desde el año 2003 ha sido adoptado por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2015)¹⁸, que creó su propio marco ecológico con el fin de destacar los factores de riesgo en cada nivel y su interacción, y para "identificar y agrupar estrategias de intervención". En 2011, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)¹⁹ en México también diseñó un marco ecológico dentro de una estrategia para mejorar la seguridad de las mujeres en las ciudades. Todos estos marcos comparten la noción de niveles integrados de la causalidad.

El modelo ecológico diseñado por Heise se utiliza para explicar las formas en que las mujeres pueden encontrar protección frente a los factores de riesgo que podrían causar que la violencia en su hogar. Los servicios de atención y protección proporcionados por los refugios deben ser un reflejo de los factores de riesgo que vive una víctima de violencia. La naturaleza de los servicios de atención y protección depende de cómo la ley conceptualiza a la violencia doméstica contra las mujeres y los diferentes niveles de su intervención. Por lo tanto, la visión adoptada en esta investigación es que la política pública de centros de atención para mujeres víctimas de también debe adoptar esta perspectiva integral de la violencia con el fin de responder a las necesidades de atención y protección de las mujeres que sobreviven a la violencia doméstica. Por lo tanto, la política pública para los refugios debe ser parte de una estrategia mayor e integral del Estado para atender y proteger a las víctimas de violencia doméstica.

La prevalencia de la violencia familiar en México

Una de las manifestaciones más alarmantes y conocidas de la discriminación hacia las mujeres es la violencia que se ejerce en los espacios íntimos.²⁰ Los movimientos feministas, principalmente

¹⁷ Heise, L. L. (1998). Violence against women an integrated, ecological framework. *Violence against women*, 4(3), 262-290.

¹⁸ Organización Mundial de Salud (2015). The Ecological framework. Obtenido el 29 octubre 2015 de <http://www.who.int/violenceprevention/approach/ecology/en/>

¹⁹ CONAVIM (2011), Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género, CONAVIM: Mexico DF.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal, (Informe Anual 2007 vol. II, México, 2008), p. 68; Ver también: UNFPA, Fondo de



aquellos que participaron en espacios internacionales clave como la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Copenhague en 1980) y la Conferencia de Nairobi (1985) contribuyeron a visibilizar “un ámbito de convivencia que se hallaba ausente de la doctrina y la práctica de derechos humanos, esto es que el espacio privado se empieza a trasladar al ámbito público ya que la violación de derechos de las mujeres se daba en la intimidad, en las relaciones familiares, impidiendo el goce y ejercicio de otros derechos”.²¹

Bajo esta lógica, la violencia ejercida en contra de las mujeres en el ámbito familiar se enmarca como “la prevalencia de mecanismos que perpetúan la posición subordinada de las mujeres en el orden patriarcal que aún predomina en nuestra cultura.”²² En efecto, podemos afirmar que una de las manifestaciones de violencia contra las mujeres en el ámbito privado se da a través de la relación de pareja que se asocia al ámbito doméstico y que ha sido interpretada como un instrumento de poder de carácter funcional respecto del sistema de género dominante, destinado a reforzar la autoridad masculina y a velar por el cumplimiento de los roles atribuidos a las mujeres dentro de la familia y el hogar.²³

De acuerdo con Sagot, la violencia contra las mujeres, incluida la familiar, debiera ubicarse como “consecuencia de un sistema de dominación de género que combina factores personales, situacionales, relacionales y macro-estructurales que resulta en la subordinación de las mujeres”.²⁴ En ese sentido, la violencia familiar tendría que analizarse como un problema de distribución de derechos, de reconocer mayor seguridad social y de promoción de igualdad; y no como un problema individual, privado y normalizado en la estructura familiar.²⁵

En ese sentido, uno de los principales retos es dimensionar la magnitud del fenómeno de la violencia contra las mujeres como un fenómeno social que requiere ser atendido con datos sobre la violencia que sufren las mujeres, las características de la población afectada, las manifestaciones de las distintas formas de violencia, etc. De acuerdo con Castro y Casique, la mayoría de las encuestas realizadas en nuestro país miden la violencia familiar (en su dimensión jurídica) sin adoptar la perspectiva de género es decir, sin enfocarse en aquella violencia de pareja contra las mujeres desarrollada por los movimientos feministas y que ha sido definida por Johnson como “terrorismo patriarcal.”²⁶ A diferencia de la definición jurídica de la violencia

Población de las Naciones Unidas, Un enfoque práctico de la violencia de género: guía programática para proveedores y encargados de servicios de salud, México, 2000

²¹ Frías, Lorena, Los derechos humanos de las mujeres: aportes y desafíos, Fisuras del Patriarcado, Reflexiones sobre feminismo y derecho, Gioconda Herrera (coord.), (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2000), p. 51

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, (octubre 2007, LC/L.2808, p.12.

²³ *¡Ni una más!*, op. cit., p. 25.

²⁴ Sagot, Montserrat. 2008. Estrategias para enfrentar la violencia contra las mujeres: Reflexiones feministas desde América Latina. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. p. 217.

²⁵ *Ibid.* p. 219.

²⁶ Johnson define terrorismo patriarcal como la violencia producto de las tradiciones patriarcales sobre el derecho de los hombres a controlar a ‘sus’ mujeres, una forma de control terrorista de las esposas por los esposos que incluye el uso sistemático no sólo de la violencia, sino también de la subordinación económica, amenazas, aislamiento y otras tácticas de control.

familiar cuya unidad de análisis es la familia (incluye las relaciones de parentesco por consanguinidad como los hijos e hijas), este tipo de violencia contra las mujeres que se puede dar en la familia tiene raíces de género evidentes que pueden manifestarse en la pareja y que tiene un patrón general de dominación masculina y de mayor severidad de la violencia.²⁷ Dado que las encuestas que se han realizado en nuestro país miden la violencia familiar tal y como se define en la LGAMVLV, adoptaremos dicho enfoque para describir la prevalencia de esta forma de violencia.

El trabajo que ha realizado Roberto Castro con las Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH) realizadas en el 2003, 2006 y 2011 ha permitido identificar algunas tendencias respecto de la prevalencia de la violencia familiar en nuestro país. De acuerdo con el autor, “sólo el 33% de las mujeres de 15 años y más han podido llevar una vida libre de violencia ya que no la han sufrido ni la han ejercido en algún momento de su vida; mientras que para dos tercios de las mujeres la violencia ha estado presente en su vida en una o más modalidades”.²⁸ Esto es que el 42% del total de mujeres unidas o casadas de 15 años y más ha sufrido alguna forma de violencia de pareja alguna vez en su vida. En todo caso, se ubica una tendencia decreciente en la prevalencia de la violencia física que pasó de 9.3% en 2003 a 4.4% en 2011; la violencia sexual disminuyó de 7.8% a 2.8%; la violencia emocional pasó de 34.5% a 23.3% y la violencia económica cayó de 27.3% a 16.1%.²⁹ No obstante, esas cifras son cuestionables ya que este decremento se presenta en un periodo en que la inseguridad y la violencia han aumentado considerablemente.³⁰

2.2. Las obligaciones del Estado Mexicano: Marcos jurídico internacionales

Las obligaciones del Estado mexicano para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres se desprenden principalmente de los estándares internacionales desarrollados en instrumentos internacionales y regionales de derechos de las mujeres concretamente en la CEDAW y la Convención Belém Do Pará.

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

Dentro de los mecanismos convencionales de derechos humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),³¹ representa el primer instrumento internacional que reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación entre hombres y mujeres para el ejercicio de sus derechos. Los Estados partes tienen la obligación

²⁷ Castro Pérez, Roberto. *Problemas conceptuales en el estudio de la violencia de género. Controversias y debates a tomar en cuenta* publicado en Tavira, Norma Baca y Graciela Vélez Bautista (Coords.). 2012. *Violencia, género y la persistencia de la desigualdad en el Estado de México*. Buenos Aires. Editorial Mnemosyne.

²⁸ Castro, Roberto. *Violencia contra mujeres en México: qué sabemos y qué necesitamos saber* en Corona Vázquez, Teresa et. al. 2014. *La mujer y la salud en México*. Academia Nacional de Medicina. México, p. 97.

²⁹ *Ibid.*, p. 98.

³⁰ *Ibid.*, p. 103

³¹ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981



de adoptar medidas legislativas, de política pública y de otro tipo para eliminar las expresiones de discriminación que limitan la participación y acceso a otras opciones que le permiten avanzar su propia situación en igualdad con los hombres.

Cabe destacar que la CEDAW no hace ninguna referencia expresa al fenómeno de la violencia contra las mujeres hasta la Recomendación General No. 19, elaborada por el Comité de expertas.³² La principal aportación de dicha Recomendación es la relación que establece entre discriminación y violencia: “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.³³ Dentro de la definición de discriminación se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, aquella que se infringe contra las mujeres por el hecho de serlo y que tiene afectaciones al ejercicio efectivo de sus derechos humanos como el derecho a la vida, derecho a no ser sometido a torturas, derecho a la libertad, derecho a la igualdad ante la ley y en la familia”.³⁴

Asimismo, refiere que la violencia en la familia “es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer (...) afecta a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales y con graves afectaciones a la salud de la mujer, la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad.”³⁵ En ese sentido, el Comité CEDAW señala que los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos y privados de violencia; velar por que las leyes protejan a las mujeres; alentar la recopilación de estadísticas e investigación de las causas de la violencia. Para atender la violencia familiar, recomienda:

- sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;
- legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;
- proporcionar servicios como refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;
- otorgar programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar;
- servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto.

En los informes periódicos realizados a México, el Comité CEDAW constató los progresos del Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones internacionales y que incluyen acciones como: las reformas en el ordenamiento constitucional para prohibir la discriminación basada en el sexo; la creación del Instituto Nacional de las Mujeres como instancia encargada de institucionalizar la perspectiva de género en la política nacional, la adopción de leyes específicas para garantizar la Igualdad entre Mujeres y Hombres así como garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de

³² Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11° período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 84 (1994).

³³ *Ibid.*, numeral 1

³⁴ *Ibid.*, numeral 7

³⁵ *Ibid.*, numeral 23.

violencia, la aprobación de presupuestos con perspectiva de género, etc.³⁶ No obstante, se formularon diversas recomendaciones para garantizar la plena implementación de los mecanismos de la LGAMVLV así como para atender las víctimas de violencia y sancionar a los responsables, observando para ello la debida diligencia:

*19) adoptar medidas para mejorar los servicios de apoyo para las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia, entre otras cosas garantizando su acceso a centros de atención y refugios establecidos, y también garantizando que los profesionales de la educación, los proveedores de servicios de salud y los trabajadores sociales estén plenamente familiarizados con la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 para la prevención de la violencia contra las mujeres y el trato a las víctimas, que estén sensibilizados sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y sean plenamente capaces de ayudar y apoyar a las víctimas de la violencia”.*³⁷

A partir de la Recomendación General no. 19 y las observaciones emitidas por el Comité CEDAW en los informes periódicos, queda clara la obligación del Estado mexicano de adoptar medidas legislativas y de política pública para prevenir, atender y sancionar cualquier forma de violencia contra las mujeres. Concretamente, se evidencia la obligación del Estado de crear espacios de atención integral como los refugios que otorguen servicios especializados a las mujeres que han vivido violencia y que incluya a sus hijas e hijos.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para)

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para)³⁸ es un instrumento vinculante en la región latinoamericana que ha sido adoptado por 32 de los 34 países que integran el Sistema Interamericano.³⁹ La adhesión a este instrumento representa el compromiso político en la región de reconocer que la violencia contra las mujeres “constituye una violación de los derechos humanos que limita a la mujer el goce y ejercicio de los mismos, representa una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres que trasciende todos los sectores de la sociedad”.⁴⁰ Concretamente, presenta una aproximación ecológica para abordar el tema de la violencia contra las mujeres ya que prevé mecanismos de protección, atención y acceso a la justicia a través de la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 1 de la Convención Belem Do Pará define la violencia contra las mujeres “como cualquier acción o conducta basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito privado o público. Así, la Convención reconoce los principales tipos de violencia: la violencia física, sexual o psicológica y visibiliza los principales

³⁶ Comité para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. Quinto Informe Periódico México. 5-23 de agosto de 2002. CEDAW/C/2002/II/CRP.3. Rev.1. y Séptimo y Octavo Informe Periódico México. 9 a 27 de julio de 2012. CEDAW/C/MEX/CO/7-8.

³⁷ CEDAW/C/MEX/CO/7-8. Numeral 19 inciso e.

³⁸ Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General) Entrada en vigor: 5 de marzo de 1995 (29 ratificaciones). México la ratificó el pasado 12 de noviembre de 1998.

³⁹ Los países que no han ratificado la Convención han sido Estados Unidos de América y Canadá.

⁴⁰ Preámbulo Convención Belem Do Pará.



ámbitos donde puede manifestarse dicha violencia y que incluyen, la violencia que tenga lugar dentro de la familia o unidad familiar o en cualquier relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual.⁴¹

La Convención Belem Do Pará distingue diversos niveles de actuación para que los Estados partes cumplan con las obligaciones de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y que incluyen acciones inmediatas, progresivas y de atención. Sobre las medidas de atención, establece la obligación de los Estados de “suministrar servicios especializados para la atención de la mujer víctima de violencia, por medio de los sectores público y privado, refugios, orientación para la familia y custodia de los menores afectados cuando así sea el caso”.⁴² Esta disposición da cuenta de la obligación puntual que tiene el Estado de facilitar espacios como los refugios para garantizar la seguridad de las víctimas de violencia, lograr la recuperación física, y psicológica y avanzar a un mayor empoderamiento.

En suma, ambos instrumentos clarifican las obligaciones vinculantes de los Estados para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y establecen estándares internacionales que pueden guiar el posterior desarrollo de marcos normativos y mecanismos locales que permiten cumplir dichas obligaciones. Desde un enfoque ecológico de la violencia contra las mujeres, ambos textos señalan los diversos niveles de intervención del Estado que inician con la prevención, la atención y la sanción. Dentro de las acciones para brindar atención a las mujeres que han sobrevivido a la violencia familiar, incluyen el otorgamiento de servicios de atención a mujeres sus hijas e hijos que han sido víctimas de violencia a través de espacios de protección como los refugios a fin de garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

2.3. Las obligaciones del Estado Mexicano: Marco normativo en México

Ley General de Acceso a las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia

El Estado Mexicano adoptó la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en el 2007 como “un instrumento jurídico con disposiciones y condiciones legales que permite brindar garantías para la seguridad e integridad física de las mujeres, un desarrollo igualitario entre mujeres y hombres y garantizar el ejercicio de la libertad de las mujeres en todo el territorio nacional, obligatorio para los tres órdenes de gobierno.”⁴³

Una novedad de esta Ley es que la mujer es la destinataria de las normas que preservan el derecho a vivir una vida libre de violencia, y promueve la adopción de la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas, en consonancia con los instrumentos internacionales y

⁴¹ Artículo 2 de la Convención Belem Do Pará

⁴² *Ibid*, inciso d)

⁴³ Herrera, Cristina. 2010. Estrategias implementadas por las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Inmujeres Cuaderno de trabajo número 18 en el sitio Cuadernos de Trabajo sobre género. P.8 (<http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/biblioteca-digital/cuadernosgenero>)

regionales de derechos humanos ratificados por México. Adicionalmente, la puesta en marcha de la LGAMVLV no implica la ejecución directa de sus normas ya que por tratarse de una Ley General depende del desarrollo legislativo de cada una de las 32 entidades federativas y de las reformas institucionales y de las políticas de gobierno.⁴⁴ Esto permite que cada estado y municipio pueda adoptar su propia Ley atendiendo las particularidades locales pero guiándose por los principios de derechos humanos y perspectiva de género contenidos en dicho ordenamiento.

De acuerdo con Marcela Lagarde, el principal objetivo es impulsar cambios institucionales y jurídicos que permitan construir una política integral de gobierno a nivel federal, estatal y municipal de prevención, atención y sanción a la violencia contra las mujeres, especialmente para aquellas que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad debido a la discriminación estructural que enfrentan.⁴⁵ Por ello, un componente de la LGAMVLV es la perspectiva ecológica para abordar la violencia contra las mujeres que articule esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.⁴⁶ Estas acciones se coordinan el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Sistema) que busca impulsar la transversalidad de género a través de la asignación de responsabilidades y acciones específicas a instancias públicas que trabajan de manera articulada:

- Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Seguridad Pública; la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Salud y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Dependencias federales: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y;
- Mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

De manera adicional, la LGAMVLV y el Reglamento desarrollan un Modelo de Prevención, de Atención y de Sanciones cuya ejecución está a cargo de los tres niveles de gobierno así como de diversas instituciones públicas que participan en el Sistema para garantizar la coordinación de acciones. De manera específica, el Modelo de Atención⁴⁷ tiene por objetivo brindar protección para las mujeres que sobrevivieron a la violencia familiar, y proporcionar un conjunto de servicios integrales y especializados con el fin de abordar los distintos impactos de la violencia.

En dicho esquema, se prevé la participación de tres dependencias de gobierno: la Secretaría de Salud (artículo 46), el Inmujeres (artículo 48) y la Procuraduría General de la República (artículo 47) encargadas de otorgar servicios en el primer y segundo nivel de atención, esto es de atención inmediata y básica para las mujeres, y que representan los primeros contactos para evitar que las mujeres sean expuestas a una situación de violencia cada vez más extrema. Para el personal

⁴⁴ Lagarde y de los Ríos, Marcela. 2007. Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* [en línea] 2007, XLIX (Mayo-Agosto) Fecha de consulta: 13 de abril de 2015. P. 163. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42120009>> ISSN 0185-1918

⁴⁵ *Ibid.*, p. 150

⁴⁶ Artículo 35 de la Ley General de Acceso

⁴⁷ Artículos 15 a 22 del Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia.

médico que labora en el sistema nacional de salud, la NOM 046 incluye criterios para la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos⁴⁸. De hecho, parte de las obligaciones del personal médico es la detección temprana de casos que pudieran culminar en casos de violencia extrema y canalizarlos a los servicios especializados, como los refugios, si fuera el caso.

Otro espacio fundamental del Modelo de Atención corresponde a los refugios. Éstos se incluyen en el tercer nivel de atención ya que proporcionan un conjunto de servicios especializados e integrales para asistir a las mujeres que sobrevivieron a la violencia familiar. Sobre la base de esta conceptualización, el principal objetivo de los refugios es la satisfacción de las necesidades básicas de las mujeres como un espacio confidencial, temporal y libre donde se pueden sentir la seguridad de la agresor pero también de manera integral o ecológica con la atención psicológica, educativa, médica, jurídica y social a las mujeres y sus hijos que son proporcionados por personal especializado.

Desde un punto de vista teórico, el Modelo de Atención desarrollado en la LGAMVLV está diseñado para atender desde un enfoque ecológico un conjunto de servicios a diferentes niveles a las mujeres que sobrevivieron violencia familiar. En una etapa temprana, cuando la violencia familiar no es grave, la intervención de las instituciones públicas debe responder a las necesidades de las mujeres para la protección en esa etapa. En una etapa posterior, en el refugio donde la violencia familiar es extrema y la vida de las mujeres están amenazados, se espera que los servicios de protección también deben responder a las necesidades de las mujeres proporcionando la satisfacción de sus necesidades más básicas, mediante el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres y la preparación que tomen decisiones para el desarrollo de sus vidas. Por ello, la coordinación institucional para proporcionar los servicios de atención en los distintos niveles así como garantizar la canalización de las mujeres sus hijos e hijas que han sufrido violencia extrema a los refugios es necesaria para el buen funcionamiento de este esquema ecológico de la atención.

⁴⁸ NOM-046. Violencia Familiar, Sexual y Contra Las Mujeres. Criterios para la Prevención y la Atención. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009.

3. Los refugios: La nebulosa de la política pública para la atención a la violencia

3.1. Panorama de los refugios en México

El primer refugio en México fue creado en 1996 en la ciudad de Monterrey por la organización civil Alternativas Pacíficas.⁴⁹ Su creación responde a poder brindar atención psicológica, asesoría legal y trabajo social a las mujeres sus hijas e hijos víctimas de violencia intrafamiliar. En ese mismo año, se inauguró en Aguascalientes el refugio “Mujer contemporánea”, una organización de la sociedad civil creada para “brindar apoyo moral, emocional, jurídico, médico y psicológico a personas que padecen de la violencia intrafamiliar”.⁵⁰

Para 1999, se creó la RNR⁵¹ con el propósito de unir esfuerzos y buenas prácticas para atender las mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar. La mayoría de estos refugios fueron administrados por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) lo que implicaba que la administración de recursos financieros, humanos así como normas de funcionamiento de los refugios las establecían las propias OSCs. En México operan actualmente 72 refugios (Cuadro 1), de los cuales 34 pertenecen a organizaciones de la sociedad civil, cuatro a instituciones de asistencia privada y 34 son instituciones públicas. De ese universo, 44 refugios (33 de la OSC y 11 de gobierno) se articularon en RNR, para lograr mayor interlocución con las instituciones públicas promoviendo los intereses de los refugios a nivel nacional, fomentar el intercambio de buenas prácticas en los procesos de atención y supervisar que los servicios sean otorgados siguiendo los principios de derechos humanos y perspectiva de género. De acuerdo con la actual Directora de la RNR, los criterios de elegibilidad para que los refugios formen parte de la Red son rigurosos como una forma de asegurar que los servicios otorgados cumplan principios de derechos humanos y perspectiva de género aunque igualmente señala que en el caso de los refugios del gobierno “aparecen y desaparecen o cambian frecuentemente de Directora” lo cual los hace inestables.⁵²

Si bien la operación de refugios inició a finales de la década de los noventa en México por iniciativa de las OSC, fue con la LGAMVLV y el Reglamento que los refugios se han integrado como parte de las obligaciones del Estado mexicano, a través de los tres niveles de gobierno y las dependencias que integran el Sistema, debe de garantizar para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.⁵³

⁴⁹ <http://www.alternativaspacificas.org/index.php/sobre-alpaz/quienes-somos>

⁵⁰ Fundación Mujer Contemporánea. Ver: <http://www.fmcontemporanea.org.mx/home.htm>

⁵¹ Legalmente constituida como organización de la sociedad civil el 3 de noviembre de 2000.

⁵² Entrevista con la Directora de la Red Nacional de Refugios realizada el 1º de octubre de 2015.

⁵³ Artículo 35 de la Ley General de Acceso



Cuadro 1. Número de Refugios identificados por entidad federativa

Aguascalientes	1	Distrito Federal	5	Morelos	3	Sinaloa	3
Baja California	1	Durango	1	Nayarit	1	Sonora	1
Baja California Sur	1	Guanajuato	1	Nuevo León	1	Tabasco	1
Campeche	1	Guerrero	1	Oaxaca	2	Tamaulipas	1
Coahuila	5	Hidalgo	1	Puebla	4	Tlaxcala	2
Colima	1	Jalisco	2	Querétaro	1	Veracruz	4
Chiapas	3	México	8	Quintana Roo	2	Yucatán	2
Chihuahua	9	Michoacán	2	San Luis Potosí	1	Zacatecas	0

Fuente: Información enviada por Inmujeres en solicitud de acceso a la información no. 0610400012915

¿Qué es un refugio?

De acuerdo con la LGAMVLV, los refugios deberán ser lugares seguros para las víctimas de violencia (mujeres, hijas e hijos) quienes pueden permanecer por tres meses según sea el caso. Esto último será valorado por el personal que especializado que labora en el refugio y en todo caso deberán consentir su permanencia o reingreso al refugio. Durante su permanencia, recibirán atención integral por medio de servicios especializados y gratuitos de hospedaje; alimentación; vestido y calzado; servicio médico; asesoría jurídica; apoyo psicológico; programas educativos que permitan su reintegración y capacitación para desempeñar alguna actividad laboral.⁵⁴ El objetivo es lograr el empoderamiento de las mujeres a fin de que logren tomar decisiones de su propia vida y adquieran conciencia de sus derechos humanos. Los refugios serán creados de acuerdo al Modelo de Atención para las Mujeres establecido por el Inmujeres en su carácter de Secretaría del Sistema.⁵⁵

Otro ordenamiento que refiere el concepto de refugios es la NOM-046. Violencia Familiar, Sexual y Contra Las Mujeres. Criterios para la Prevención y la Atención.⁵⁶ Esta norma es de observancia obligatoria para las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como para los y las prestadoras de servicios de salud del sector público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional. Igualmente, la NOM-046 contribuyó a diferenciar la noción de albergue y de refugio que antes eran utilizados de manera indistinta para nombrar los espacios destinados a mujeres víctimas de violencia. Por ello, define refugio como “el espacio temporal multidisciplinario y seguro para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia familiar o sexual, que facilita a las personas usuarias la recuperación de su autonomía y definir su plan de vida libre de violencia y que ofrece servicios de protección y atención con un enfoque sistémico integral y con perspectiva de género. El domicilio no es del dominio público”.⁵⁷ Los

⁵⁴ Artículos 55 y 56 de la Ley.

⁵⁵ Artículo 65 del Reglamento

⁵⁶ NOM-046.op. cit., N. 48.

⁵⁷ Ibid numerales 4.2 y 4.22.

albergues son definidos como el “establecimiento que proporciona resguardo, alojamiento y comida a personas que lo requieran por múltiples y diversos motivos.”

Otra aportación a la conceptualización del refugio la encontramos en la definición hecha por los propios refugios que se definen como lugares secretos y confidenciales de protección a mujeres con sus hijas e hijos y que se plantean la urgencia de evitar un crimen mayor así como de las consecuencias de la violencia en la salud física y mental.⁵⁸ Dentro del componente de protección, las mujeres reciben atención como hospedaje, alimentación, atención psicológica, legal, médica y capacitación para el trabajo, en un entorno de seguridad. Durante la estancia de las mujeres en el refugio, se trabaja con ellas en el conocimiento de sus derechos humanos para que identifiquen en qué grado fueron vulnerados y logren acceder a los instrumentos y mecanismos para acceder a justicia.

3.2. Funcionamiento de los refugios

De acuerdo con la LGAMVLV, los refugios forman parte de un modelo de atención especializada que proporciona atención integral a las mujeres, sus hijas e hijos que han sufrido violencia extrema en el ámbito doméstico. En 2011, el Inmujeres publicó el Modelo de funcionamiento para los refugios,⁵⁹ a fin de estandarizar las condiciones básicas en que las que deben funcionar los refugios y garantizar su funcionamiento a partir de la perspectiva de género y los derechos humanos. Esto permite garantizar que en los tres niveles de gobierno, los refugios brinden el mismo tipo de atención previsto en la LGAMVLV y el Reglamento.

Servicios para la Atención Integral

El Modelo para el funcionamiento de los refugios refiere que la estadía de la víctima está determinada por tres meses o más según las necesidades del caso. Las mujeres deben cumplir con las normas establecidas con el objeto de establecer límites entre las familias que habitan y la seguridad de las integrantes. Los servicios para la atención integral deberán ser otorgados sin discriminación, gratuidad y previa información y consentimiento de las víctimas en cada etapa de atención. Los refugios deberán contar con dos áreas principalmente: un área de atención,⁶⁰ al que se denomina Centro de Atención Externa (CAER) en donde se desarrolla el trabajo administrativo, y áreas especializadas dentro del refugio encargadas de brindar los servicios para el tratamiento y la rehabilitación de las víctimas de violencia:

⁵⁸ Red Nacional de Refugios. 2008. Op. Cit., p 17.

⁵⁹ En el 2004, el Inmujeres elaboró el Manual de Procedimientos para el centro de atención y refugio para mujeres y sus hijas e hijos en situación de violencia familiar y sexual, en colaboración con la Universidad del Caribe de Quintana Roo. La elaboración de dicho Manual logró desarrollar criterios mínimos para el funcionamiento de los refugios, definir la estructura organizacional de los mismos y documentar los principales procedimientos que requieren las usuarias, es decir, las mujeres víctimas de violencia.

⁶⁰ Los refugios deberán contar al menos con una directora, trabajadora social, psicóloga, abogada, enfermera, pedagoga o educadora, auxiliar administrativo, informática, traductor en lengua indígena. Se puede contratar a mujeres u hombres (sensibles, respetuosos y comprometidos con la causa) para desempeñar estas funciones



- Área de trabajo social: Primer contacto de la víctima con el refugio y donde inicia el proceso de atención y el enlace con otras áreas.
- Área de psicología: terapias individuales o grupales con el fin de reducir los trastornos y deterioros emocionales causados por la violencia.
- Área jurídica: orientación legal y, en su caso, representación y acompañamiento jurídico a las víctimas, con el fin de garantizarles su derecho de acceso a la justicia en caso de que se deban llevar a cabo procedimientos o procesos judiciales de carácter administrativo, familiar, civil o penal. El personal jurídico debe conocer la normatividad que tutela los derechos humanos de las mujeres.
- Área médica: provee tratamiento médico a las mujeres víctimas de violencia. El seguimiento deberá estar basado en lo establecido por la NOM 046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres.
- Área educativa: programas reeducativos no sexistas para las víctimas, sus hijas e hijos para continuar con su formación escolarizada. Esto ayudar a las víctimas para empezar un proyecto productivo o de empleo.

El personal del refugio establece el plan de egreso de las víctimas previa valoración. La salida se puede dar por voluntad de la víctima por un traslado necesario a otro refugio o por una violación del reglamento interno y conclusión del programa de intervención. En el caso de una salida después tres meses, las diferentes partes involucradas firman una carta de corresponsabilidad, donde toman la responsabilidad de buscar la mejor opción para dar el mejor seguimiento a la mujer, en función de su particular situación.

Un texto elaborado por la RNR establece otros servicios de atención integral de manera que abarquen en el mediano plazo, el proceso de protección, tratamiento, rehabilitación y empoderamiento de las mujeres. Así, incluye la atención en un Centro de Atención Telefónica; el CAER; una Casa de Emergencia, como paso previo al entrar a un refugio, donde las mujeres toman una decisión, tienen la oportunidad de contactar a su red de apoyo sin poner en riesgo la discrecionalidad y la localidad del refugio. Este modelo menciona además la Casa de Transición después el refugio, que promueve la autonomía y el empoderamiento de las mujeres para acompañar las mujeres a su propia independencia.⁶¹ De este esquema más amplio propuesto por la RNR, el Inmujeres sólo retoma el CAER y del refugio como elementos centrales para la atención integral de las víctimas como los elementos que debieran adoptar los refugios en México.

Confidencialidad

Al tratarse de espacios seguros y protegidos, se establece que la información de las mujeres será estrictamente reservada y confidencial y sólo se usará para fines estadísticos.⁶² El INMUJERES y las dependencias federales y estatales que otorgan recursos y subsidios a estos espacios serán las únicas instancias autorizadas para solicitar información a los refugios. Para ello, las instancias

⁶¹ Red Nacional de Refugios. 2008. Op. Cit., y Entrevista con la Directora de la Red Nacional de Refugios realizada el 1º de octubre de 2015.

⁶² *Ibid.*, p. 32.

gubernamentales interesadas deberán hacer su solicitud de información a través del INMUJERES, como representante del Sistema.

Igualmente, la ubicación del refugio debe preservarse como dato confidencial,⁶³ por lo cual las mujeres que se encuentran ahí se comprometen a no divulgar su localización, deben controlarse las llamadas telefónicas, restringir las visitas y se acompaña a las mujeres que tienen que salir del refugio para sus gestiones. El tema de seguridad es uno de los indicadores principales en las visitas de dependencias de los principales financiadores (como el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR) e Inmujeres, véase capítulo 4) a los refugios para comprobar la calidad del servicio. Durante estas visitas se revisa la puerta de acceso, las cámaras de seguridad, el sistema de alarma, el video de vigilancia etc. Además, para cada usuaria se elabora un plan de seguridad, donde se evalúa la estabilidad emocional de la víctima, sus redes de apoyo, pero también el peligro potencial del agresor. A pesar de estas medidas de seguridad, hay varios ejemplos en los que el agresor se ha llegado a enterar de la ubicación de la mujer lo que pone en riesgo la seguridad de todo el refugio, su personal y sus integrantes.

En la práctica, parece haber una tensión entre difusión de información sobre refugios y la confidencialidad de estos lugares. Según la Directora de la RNR, hay una diferencia entre difundir información sobre la existencia de lugares que brindan atención especializada para mujeres sobrevivientes de violencia doméstica (a veces a partir de mensajes ocultos como “si alguna vez te has sentido triste...” o “¿sabes que no puedes decir lo que realmente piensas?”) y hacer publicidad sobre refugios individuales. Mientras que lo segundo es indeseable por la confidencialidad de los espacios, sí es responsabilidad de todos los actores, y también del Estado Mexicano para informar a sobrevivientes la existencia de lugares donde hay ayuda, sin especificar donde están localizados.

3.3. Los refugios en el Modelo de Atención Integral

De acuerdo con el Modelo de Atención previsto en el Reglamento de la LGAMVLV, los refugios forman parte del tercer nivel de atención porque brindan servicios especializados y de protección desde las perspectivas de género y derechos humanos, a las mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos, en situación de riesgo, cuando así lo soliciten, y de esta manera contribuir a que superen la situación de violencia y facilitar su proceso de empoderamiento y ciudadanía.

Esto se logra a través de la intervención en áreas básicas:

- Proporcionar seguridad y protección a las mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos con el fin de salvaguardar su integridad física e incluso su vida;
- Atender las lesiones y padecimientos físicos.
- Otorgar atención psicológica a las mujeres víctimas, a niñas y a niños
- Suministrar orientación y atención jurídica especializada sobre los derechos que asisten a las víctimas y, en caso necesario, representarlas o darles acompañamiento legal.

⁶³ Modelo de Atención, INMUJERES, p. 46



- Potenciar las destrezas, capacidades, habilidades y actitudes personales de las víctimas para que sean autosuficientes, autónomas e independientes en la toma de decisiones mediante el conocimiento de herramientas enfocadas a esos propósitos.

En México, los servicios de protección especializados e integrales para las mujeres que sufren violencia se puede acceder de cuatro maneras diferentes, según lo establecido por el Modelo de Atención:

- Directamente, a través del número de teléfono de la RNR, donde la sobreviviente está entrevistada brevemente, se evalúa el riesgo que ella está viviendo, se diseña un plan para ayudar a escapar con seguridad de la casa, e se identifica el refugio adecuado en función de su disponibilidad y la distancia del lugar de residencia anterior de la mujer que necesita el servicio;
- Indirectamente, a través de la transferencia del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar del gobierno (CAVI) después de que una mujer decidió declarar la violencia y su agresor;
- Indirectamente, a través del asesoramiento de un centro de salud especial que pertenece al Sector de Salud Pública y
- Indirectamente, a través de la transferencia de las instituciones especializadas para las mujeres (Inmujeres).

La coordinación interinstitucional establecida por la LGAMVLV a través del Sistema resulta crucial para lograr la atención integral de las mujeres que han sobrevivido violencia doméstica desde una etapa temprana para evitar que vivan situaciones de violencia extrema y para evitar la saturación de los servicios que brinden los refugios en el tercer nivel al no brindar de forma oportuna los dos niveles anteriores. En ese sentido, como parte de los servicios de tratamiento y de rehabilitación que otorga el Sistema Nacional de Salud, los prestadores de servicios de atención médica tienen la obligación de referir a las usuarias involucradas en situaciones de violencia familiar o sexual a los servicios de atención especializada, como los refugios, tomando en cuenta el tipo de daño, el nivel de riesgo y la capacidad resolutiva.⁶⁴ No obstante, la Directora de la RNR ha expresado que los refugios no han recibido casos de mujeres que hayan sido referidas desde la Secretaría de Salud; y que la mayoría de las mujeres que ingresan al refugio provienen de las Procuradurías estatales, del CAVI y de FEVIMTRA.

⁶⁴ Ibid., numeral 6.3.2.

4. Los refugios en los programas de atención a la violencia doméstica

4.1. Plan Nacional de Desarrollo

El documento que rige “la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal” es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Una de las cinco metas nacionales para el actual sexenio 2013-2018⁶⁵, *Un México en Paz*, incluye la perspectiva de género como un enfoque transversal de las acciones enfocadas a garantizar a seguridad, promover la gobernabilidad democrática y preservar la paz⁶⁶. Si bien el texto retoma las cifras de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2012 que establecen que “este tipo de violencia afecta a 6 de cada 10 mujeres”, no se mencionan acciones concretas para la atención a las mujeres que han sido víctimas de violencia familiar. Únicamente se hacen referencias al cumplimiento de lo ya previsto por la LGAMVLV y que se refiere a: “Establecer medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y en los tres órdenes de gobierno; garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los 3 niveles de gobierno para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”⁶⁷.

El PND no hace ninguna mención al Modelo de Atención para las Mujeres que han sido víctimas de violencia y no se visibiliza el papel que hacen los “refugios” en su recuperación. Los refugios que se mencionan en el texto se refieren a los “refugios” para migrantes y que se ubican en la Estrategia 5.4.4 relacionada a la política pública en materia migratoria⁶⁸. Lo anterior sucede en oposición a lo que el conjunto de mujeres que participó en la consulta refirió de manera más recurrente. El mismo PND señala que estos temas fueron: “el apoyo a madres solteras, la defensa ante la violencia en su contra y el acceso a igualdad de oportunidades laborales”.

4.2. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

El artículo 38 de la LGAMVLV prevé la creación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres⁶⁹ cuyo objeto es sentar las bases de una política nacional que englobe las acciones de la Administración Pública Federal, las entidades

⁶⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2013.

⁶⁶ PND 2013-2018., p. 112.

⁶⁷ Ibid., p.113.

⁶⁸ Esto se ubica en el apartado V. México con Responsabilidad Global, dentro de los objetivos 5.4.4 y 5.4.5: Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de **refugio**, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria; Impulsar acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de **refugio**, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria. P. 153.

⁶⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014. Si bien los artículos transitorios de la LGAMVLV no establecían una fecha límite para la elaboración e implementación del Programa, su implementación se dio 7 años después de la publicación de lo establecido en la Ley.



federativas y los municipios en coordinación con diversos sectores de la sociedad para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres⁷⁰.

Son 5 objetivos que guían las acciones propuestas en el Programa, indicando para cada caso la instancia responsable: 1) la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural; 2) garantizar la prevención integral y el acceso a los servicios de atención a las víctimas mediante la investigación efectiva; 3) garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia; 4) asegurar el acceso a la justicia de las mujeres mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción, e 5) impulsar la coordinación institucional para fortalecer la política nacional. Cuadro 2 muestra las estrategias y las instancias responsables de llevar a cabo las acciones concretas para abonar al fortalecimiento de los refugios.⁷¹

Cuadro 2. Instancias responsables y líneas de acción para fortalecer refugios en el Programa Integral 2014-2018

Objetivos	Estrategias	Dependencias
Objetivo 2 Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.	2.2.7. Promover como causa de incapacidad para fines laborales, el reconocimiento de la violencia que requiera atención en refugios.	SNPASEVM, Sistema Nacional de Salud (SNS)
Objetivo 4 Garantizar la debida diligencia en la procuración de justicia para mujeres en situación de violencia	4.3.1. Promover la creación de unidades integrales de atención y de justicia 4.3.2. Promover que las unidades integrales de atención y de justicia cuenten con espacios físicos de transición. 4.3.3. Desarrollar y proponer ordenamientos jurídicos para la creación y operación de las unidades integrales de atención	SNPASEVM, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, PGR
Objetivo 5 Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres	5.3.2. Realizar un diagnóstico nacional de refugios para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia 5.3.3. Generar espacios para la sistematización e intercambio de buenas prácticas en materia de casas de acogida y CJM.	SEGOB, Inmujeres y SNPASEVM,

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁷¹ *Ibid.*

El Sistema tiene un papel principal para lograr la coordinación de las acciones de las instancias públicas en los tres órdenes de gobierno para la implementación del modelo de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Al revisar las líneas de acción que deberán ser adoptadas por las instancias participantes, es posible constatar que muchas de las tareas se enfocan a: promover la creación de unidades integrales de atención y de realizar actividades de documentación y sistematización de buenas prácticas. Dentro de las líneas de acción no se mencionan explícitamente aquellas medidas enfocadas al monitoreo o la supervisión de que la ejecución de dichas acciones se realicen por parte de las instancias que son responsables. Más aún, no responden a la necesidad básica de fortalecer el vínculo y el acceso presupuestario con las organizaciones de la sociedad civil que son quienes en la práctica se han encargado de la operación de los refugios, de adoptar el Modelo de Atención propuesto por el Inmujeres y de gestionar los recursos públicos.

A un año de la publicación del Programa, los avances que se han registrado han sido variados y dependen de lo que a cada una de las dependencias le toca realizar en el ámbito de sus competencias y que incluyen al Sistema del DIF, a la STPS, la SEP, la PGR, la Secretaría de Salud, la SEDESOL, la CDI, CONAVIM, y al Inmujeres⁷². Dentro de las respuestas recibidas, destaca la enumeración de actividades sobre la línea estratégica sobre creación de unidades integrales de atención presentada por el Inmujeres⁷³ (Ver Anexo), la realización de diagnósticos sobre el funcionamiento de refugios, creación de grupos interinstitucionales para el fortalecimiento de los refugios⁷⁴ hasta la respuesta de la existencia de cero documentos que muestren avances en dichas líneas estratégicas. En ese sentido, se observa que los esfuerzos realizados para avanzar en los objetivos del programa provienen de instancias, como el Inmujeres y la CONAVIM, que dentro de sus funciones está expresamente establecido su responsabilidad para combatir la violencia y promover la igualdad de género. Esto no se observa en el caso de las otras instancias en donde el cumplimiento de los objetivos del Programa no ha registrado avances. Esto muestra un ejemplo de las deficiencias en la coordinación de las dependencias que integran el Sistema para prevenir, atender, sancionar la violencia contra las mujeres desde un enfoque integral y multidisciplinario.

4.3. Programas presupuestales para el financiamiento de los refugios

La LGAMVLV y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen que la administración de los recursos públicos se realice con criterios de equidad de género.⁷⁵ Concretamente, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

⁷² Se realizaron las siguientes solicitudes: Sistema DIF (1236000022615 y 1236000021415), la STPS (0001400077815); la SEP (0001100506715); la PGR (0001700307515), la Secretaría de Salud; SEDESOL (0002000126415), a la CDI (0062500028115); CONAVIM (0000400299615), y al Inmujeres (0610400016615, 0610400016815, 0610400016715, 061040001681).

⁷³ Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública emitida al Inmujeres No. 061040001681

⁷⁴ Información obtenida mediante solicitud de acceso al Inmujeres no. 0610400016715; al CONAVIM No. 0000400299615

⁷⁵ Artículo 1 del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.



2007 incluye la obligación del gobierno federal de impulsar la perspectiva de género en el ejercicio de los recursos públicos y la obligación del Inmujeres de entregar informes trimestrales sobre avances en la igualdad de género.⁷⁶

Los recursos públicos destinados al funcionamiento de los refugios son proporcionados por el Inmujeres, la SSA y la SEDESOL (Cuadro 3), a través de convocatorias públicas que son concursadas por los refugios, y en alguno de los casos, junto con otras organizaciones de la sociedad civil. Los recursos recibidos por la SSA representan cerca del 90% de los recursos recibidos por los refugios. Algunos refugios se presentan a las convocatorias de otros programas aunque, en el caso del PAIMEF que es gestionado por el Indesol, depende de las prioridades que tengan las IMEF para hacer frente a la violencia contra las mujeres, por ejemplo, a través de los Centros de Justicia para las Mujeres o bien con Ciudad Mujeres que son apoyados por dicho programa. Otra opción que tienen algunos es obtener recursos con financiamiento privado pero esto sucede en muy pocos casos.

Hay dos elementos comunes para la entrega de recursos a los refugios en dichas convocatorias: 1) que el proyecto presentado se base en el Modelo de atención para Refugios elaborado por el Inmujeres, y 2) la revisión y aprobación de los proyectos se realiza a través de un comité revisor de expertos que revisan, entre otras cosas, que los proyectos se basen en el Modelo de Atención de Inmujeres. No obstante, no hay un acuerdo entre los refugios y las instancias públicas respecto de los estándares propuestos por el Modelo como los mínimos o bien los máximos deseables que debieran alcanzar los refugios.⁷⁷

En esta sección se analizan los programas presupuestarios que son destinados a los refugios, destacando para ello: a) montos asignados y ejecutados; b) ministraciones y c) accesibilidad a dichos programas por parte de las organizaciones que se presentan en dichas convocatorias.

Cuadro 3: Recursos públicos para la operación de Refugios para la atención a víctimas de violencia familiar

Institución	Unidad responsable	Programa Presupuestario	Programa Específico	Programa
Inmujeres	Inmujeres	Pro Igualdad	De acuerdo con la temática de la Convocatoria: promover el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia;	Convocatoria emitida por el INMUJERES a las OSC que dentro de su objeto social realicen acciones de que fomenten o promueven la igualdad de género.
Secretaría de Salud	L00 Centro Nacional de Equidad y Género y Salud	P017 Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de	Prevención y Atención a la Violencia Fa	43401 Convocatoria Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugio para

⁷⁶ Décimo Séptimo y Décimo Octavo Transitorio. Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

⁷⁷ Entrevista con la Directora de la Red Nacional de Refugios realizada el 1º de octubre de 2015

	Reproductiva	Género en Salud.	miliar y de Género	mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa.
SEDESOL	INDESOL	PAIMEF	Vertiente c). Atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas.	Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres
SEDESOL	INDESOL	Programa de Coinversión Social (PCS)	Participación Social para la Prevención del Delito y la Violencia”, “De Apropiación de Espacios Públicos”,	Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social

Fuente: Elaboración Propia

4.3.1. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Pro-Igualdad)

Antecedentes

Este programa materializa la estrategia transversal de adoptar la perspectiva de género en las acciones y política del gobierno así como dar cumplimiento a las responsabilidades adquiridas por el Estado mexicano en virtud de los tratados internacionales y regionales en vigor. El Pro-Igualdad 2013-2018⁷⁸ integra seis objetivos transversales: 1) Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres; 2) Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva; 3) Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad; 4) Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar; 5) Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas e 6) Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.

⁷⁸ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013. En el Pro-Igualdad 2009-2012, se formularon 6 objetivos estratégicos y concretamente las acciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se enlistaron en el objetivo estratégico 4.



El objetivo transversal 2 establece la obligación del Estado mexicano de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva y se articula con la necesidad de combatir de manera frontal las muchas violencias que se ejercen contra las mujeres "entendidas éstas como cualquier forma de acción u omisión basada en su género que le cause un daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como público. Para cumplir con dicho objetivo, se desarrollan cinco estrategias y líneas de acción encaminadas a la prevención, la atención y la sanción de la violencia. En el tema específico de la atención a mujeres que han sufrido de violencia, se menciona el fortalecimiento de los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de la violencia.⁷⁹ Sobre los refugios, se mencionan dos líneas de acción concretas:

2.3.5 Fortalecer e incrementar los centros de atención integral, de justicia, albergues, refugios, y casas de tránsito.

2.3.6 Incrementar y mejorar los refugios para las víctimas de trata y diferenciarlos de los de atención a otros tipos de violencia.

La meta planteada es observar un incremento al promedio anual que es de 1,126 mujeres atendidas en este tipo de establecimientos. Así la meta para el 2018 planteada en el Pro-Igualdad es brindar la atención a 10,000 mujeres.

Convocatoria emitida por el INMUJERES en el marco del Pro-Igualdad

En el marco del Pro Igualdad⁸⁰, el Inmujeres emite cada año una convocatoria nacional dirigida a todas las OSC que fomenten o promuevan el desarrollo de acciones de fomento y promoción de la igualdad de género o de atención de problemáticas puntuales en favor de las mujeres que, por motivos de su género, sufran de discriminación. Esto es que cualquier organización que trabaje en temas que impulsen la igualdad de género desde distintas ópticas, como el caso de los refugios que brindan atención desde un enfoque integral, pueden participar en esta convocatoria.

a) Montos Asignados

El Anexo dos de la Convocatoria establece los montos máximos y las condiciones en las que una OSC puede acceder a los recursos:

- Categoría A: Las OSC que únicamente tengan de uno a tres años de constitución legal cumplidos recibirán como máximo de hasta \$250,000.00 (doscientos cincuenta mil pesos)
- Categoría B: OSC con más de tres años de constitución legal recibirán como máximo hasta \$300,000.00 (trescientos mil pesos)

⁷⁹ *Ibid.*, Estrategia 2.3

⁸⁰ Convocatoria emitida por el INMUJERES a las OSC que dentro de su objeto social realicen acciones de que fomenten o promueven la igualdad de género. Ver: <http://aplicaciones.inmujeres.gob.mx/e-proequidad/ConvocatoriaProgramaProequidad2015.pdf> y Anexos <http://aplicaciones.inmujeres.gob.mx/e-proequidad/AnexosConvocatoriaProgramaProequidad2015.pdf>

- Categoría B-1: OSC con más de tres años de constitución legal con proyectos de continuidad y con carta de terminación que avale el resultado satisfactorio de 2014 será apoyado hasta con \$650,000.00 (seiscientos cincuenta mil pesos)
- Categoría C: OSC con más de cuatro años, experiencia en proyectos de impacto para la población atendida recibirán apoyo de hasta \$800,000.00 (ochocientos mil pesos).

De acuerdo con datos del Pro equidad, en el 2015 se apoyaron a 120 organizaciones a nivel nacional que trabajan los temas de género y se asignaron \$58,204,108.00 (cincuenta y ocho millones doscientos cuatro mil ciento ocho pesos). Mientras que en el 2014, se apoyaron a 122 organizaciones a las que se asignaron \$47,000,000.00 (cuarenta y siete millones de pesos). A pesar de que este Programa financia las actividades de los refugios, el Inmujeres respondió que no cuentan con recursos para financiar las actividades de los refugios⁸¹.

b) Accesibilidad

Para acceder a los apoyos económicos que se otorgan en la Convocatoria, los refugios deberán competir con las OSC que trabajan en temas de género. Los requisitos que deben cumplir son los establecidos por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil así como atender las 7 temáticas que aparecen de forma clara en la Convocatoria: potenciar la agenda económica de las mujeres en favor de su bienestar; impulsar el empoderamiento de las mujeres en espacios de toma de decisión; fortalecer las capacidades de las mujeres; promover el acceso a la justicia; promover el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia; promover la igualdad jurídica, los derechos humanos y la no discriminación y fomentar la creación y profesionalización de las OSC hacia la igualdad de género.

La asignación de los recursos a cada proyecto la realiza el Comité Dictaminador que se integra por especialistas de la academia, de la Administración Pública Federal y del Inmujeres. Los criterios para determinar la asignación que corresponde a los recursos tiene que ver con el perfil y experiencia de la OSC; contenido del Proyecto y el impacto esperado además de la calificación numérica que se le asigne en función del cumplimiento de las siete temáticas de la Convocatoria y las condiciones de las OSC descritas en el Anexo Dos. En este caso, los criterios que utilizará el Comité Dictaminador para definir los montos presupuestales asignados a las OSC se incluyen en la convocatoria, son transparentes y son homogéneos para todas las organizaciones.

c) Ministraciones

Los recursos serán entregados en una sola exhibición en la cuenta bancaria de la OSC en los 20 días posteriores a la firma del Contrato. La convocatoria establece claramente los rubros en donde no pueden ser aplicados los recursos. El Anexo Tres indica los tipos de gasto autorizados y que a grandes rasgos incluyen gastos de operación y gastos de inversión dependiendo la categoría a la que pertenece la Organización. De acuerdo con la Directora de la RNR, las ministraciones de este Programa no han registrado retrasos considerables.

⁸¹ Información obtenida mediante la Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública ante Inmujeres No. 0610400012015

4.3.2. Convocatoria del Centro Nacional de Equidad de Género (Secretaría de Salud)

Antecedentes

El P017, que gestiona el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (L00 CNEGySR) de la Secretaría de Salud, es el programa presupuestario que destina recursos para los siguientes programas de acción específica: 1) Prevención y Control del Cáncer de la Mujer; 2) Igualdad de Género en Salud; 3) Planificación Familiar y Anticoncepción; 4) Salud Materna y Perinatal; 5) Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes y 6) Prevención y Atención de la Violencia.

El CNEGySR es la unidad administrativa encargada de canalizar recursos públicos para las OSCs y las instituciones públicas que operan refugios, en virtud de las atribuciones de la Secretaría de Salud de conducir la política nacional en materia de asistencia social y demás facultades señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁸²

Dentro del Programas de acción específica: Prevención y Atención de la Violencia se destinaron recursos en 2004 para la atención a la violencia extrema contra las mujeres a través de los servicios especializados de Refugios para Madres, sus Hijos e Hijas que Viven Situación de Violencia Extrema. En el 2008, fue la única ocasión en que el CNEGySR envió los recursos a las Secretarías Estatales de Salud para que lanzaran la convocatoria en las respectivas entidades pero diversos problemas en el monitoreo en el ejercicio de dichos recursos llevaron a que los recursos públicos sean concursados directamente por las organizaciones privadas y públicas que operan refugios a partir del 2009.⁸³

Los recursos de la Convocatoria se habían asignado a la partida referente a la prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico-uterino y de mama del CNEGySR, con la partida presupuestal *E-023 Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico-uterino y de mama*, debido a que el CNEGySR no contaba con una partida presupuestal específica para los temas de servicios de atención especializada y los refugios para víctimas de violencia de género.⁸⁴ Fue hasta el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2015 que se incluyó la partida presupuestal 43401 *Convocatoria Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugio para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa*.

⁸² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976 y mencionado en la entrevista con la Directora de Equidad y Género y Desarrollo en Política Social en las instalaciones de Indesol el 2 de octubre de 2015.

⁸³ Entrevista en las Oficinas de la Directora General Adjunta de Equidad de Género del Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva el 25 de agosto de 2015 en la Ciudad de México.

⁸⁴ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Reporte Seguimiento a los Programas y Líneas de Acción para la Atención de la Salud de las Mujeres del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, de la Secretaría de Salud. Cámara de Diputados LX Legislatura. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/REPORTE%20FINAL%20DE%20SALUD.pdf>

Objetivos de la Convocatoria

Esta convocatoria está dirigida a las mujeres que se encuentran en situación de violencia de género en todo el país. De acuerdo con datos del CNEGySR, en promedio existen cerca de 2000 mujeres que han ingresado a los refugios. En la tabla que se presenta más abajo, destaca que en el 2011 ingresaron más de dos mil mujeres a un refugio, lo que representa un aumento considerable respecto al 2008.

Cuadro 4. Ingresos a refugios para mujeres en situación de violencia extrema 2008-2014 en México

Año	Ingreso de Mujeres
2008	1,588
2009	1,516
2010	1,740
2011	2,118
2012	1,897
2013	1,909
2014	1,883

Fuente: Elaborado por la SSA, CNEGySR obtenido por solicitud de información 0001200315015

Montos Asignados y ejecutados

La asignación de recursos de esta convocatoria es la más grande de las otras rutas por las cuales los refugios puedan recibir dinero. En términos generales, la convocatoria cuenta con una bolsa de recursos que se discute anualmente en la Cámara de Diputados en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación. Los montos son distribuidos entre las organizaciones que concursan: las OSC que operan refugios y Centros de Atención Externa y las entidades públicas como el DIF o las IMEF que operan refugios. Los recursos pueden estar enfocados para actividades de atención de los refugios y sus CAERs, pero no para cubrir sus gastos en prevención ni para atender a las víctimas de trata, por ser contrarias al Modelo de Atención para los Refugios de Inmujeres.

El presupuesto ejercido a través de la convocatoria del CNEGySR ha aumentado considerablemente desde el 2011 (Cuadro 5), y particularmente ha registrado un aumento significativo en el 2014. Para el 2016, se espera otra reducción en el apoyo de CNEGySR hacia refugios de 8,38% (aunque los refugios todavía tienen la oportunidad de ejercer cabildeo para un presupuesto global superior).

A partir de la información obtenida a través de dos entrevistas realizadas a la Directora de Equidad de Género y Desarrollo en la Política Social de INDESOL y la Directora de la RNR, en el 2014 se registró un subejercicio de 100 millones de pesos. De acuerdo con la Directora de Equidad de Género, no todo el dinero de la convocatoria fue gastado porque no habían suficientes refugios que cumplieron con los requisitos, pero no está claro de qué manera se tomó esta



decisión. Lo cierto es que la funcionaria de Indesol comentó que sería mejor utilizar este dinero para capacitar a los refugios, de tal modo que un mayor número de ellos pueda tener acceso a la convocatoria ya que ante las cifras de violencia doméstica es urgente fortalecer la capacidad para poder atender a los sobrevivientes de la violencia doméstica. Las cifras del subejercicio no se encuentran en el presupuesto.

Cuadro 5: Montos asignados a refugios por el CNEGySR, 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
Presupuesto en pesos constantes (año base = 2015)	151,468,518.60	162,932,377.65	160,353,249.23	250,465,621.18	250,000,000.00	229,043,610.09
Cambio respecto al año anterior		7.57%	-1.58%	56.20%	-0.19%	-8.38%

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de información 0001200338915

* Porque no se conoce el presupuesto ejercido para el 2015, aquí está presentado el presupuesto autorizado

** Es el proyecto de presupuesto para el 2016; el presupuesto definitivo estará confirmado sólo en diciembre del 2015, después la publicación de este reporte

Ejercicio y ministraciones de los recursos

De acuerdo con la Directora General Adjunta de Equidad de Género⁸⁵, las ministraciones de los recursos se realizan en dos momentos del año. La primera etapa corresponde a la primera ministración que se hace en el mes de junio y la segunda se entrega en agosto y septiembre previo a la presentación del informe financiero de mitad de año.⁸⁶ Si bien estos recursos financian aspectos básicos para el funcionamiento de los refugios como el pago de sueldos del personal, pago de renta, de alimentos, entre otros, los retrasos en las ministraciones pueden tardar entre dos a tres meses por diversas causas: “envío de recibos incorrectos (como de donatarias autorizadas y que son incompatibles con el tipo de financiamiento que se recibe), errores de captura en las bases de datos por parte de los funcionarios públicos, incompatibilidad de los nombres en cuentas bancarias y los nombres registrados en la base de datos, errores humanos en el llenado de los sistemas de la Secretaría de Hacienda que están abiertos cada mes, entre otros”.⁸⁷

El retraso de las ministraciones tiene consecuencias graves para la operación de los refugios. Para muchos refugios, es imposible pagar su personal durante la primera mitad del año. Los problemas financieros puede conducir situaciones en las que el personal decide irse lo que se traduce en cargas extras de trabajo para el personal, lo que en palabras de la Directora de la RNR vulnera los derechos del personal están vulnerados, o bien se realizan acuerdos con los proveedores para

⁸⁵ Entrevista en las Oficinas de la Directora General Adjunta de Equidad de Género del Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva el 25 de agosto de 2015 en la Ciudad de México.

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ *Ibid*

pagarles con retraso. Ello se traduce en problemas para la operación sustentable del refugio y particularmente en la provisión de los servicios de protección con personal especializado.

En la entrevista con la Directora General Adjunta de Equidad de Género del CNEGySR⁸⁸, se señaló que el ejercicio de los recursos de la Convocatoria tiene una serie de limitaciones, como la etiquetación de los recursos para la realización de las actividades. Un ejemplo concreto de esto es que sólo se puede destinar el 20% del presupuesto total a equipamiento y remodelación de inmuebles y no para hacer obra nueva. Hay un techo presupuestal que permite que todos los refugios reciban estos recursos, y se da la prioridad para que los refugios brinden las funciones incluidas en el artículo 56 de la LGAMVLV y en el Modelo de Atención para los Refugios: cubrir las necesidades básicas de las mujeres sus hijas e hijos (hospedaje, alimentación, vestido, calzado) y el pago de salario al personal especializado (servicio médico, asesoría jurídica y apoyo psicológico).

Accesibilidad a la Convocatoria

La convocatoria se publica de forma anual a finales del mes de enero y permite establecer convenios con organizaciones de la sociedad civil, DIF y gobiernos estatales, para su instrumentación. Cada año las OSC e instituciones públicas que habían recibido financiamiento en años anteriores vuelven a presentarse a concursar no hay restricción para los participantes de presentar proyectos las veces que lo deseen.⁸⁹

La entrevista realizada a la Directora General Adjunta de Equidad de Género del CNEGySR deja entrever las distintas fases del proceso para obtener los recursos. Un primer momento tiene que ver con el cumplimiento de las OSC o instituciones públicas a las disposiciones de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (como acta constitutiva, registro ante el Indesol, representante legal), entre otros.⁹⁰ Para cumplir con los requisitos de la convocatoria, las organizaciones tienen que adoptar el Modelo de Atención para refugios del Inmujeres, tener un refugio en operación para atender mujeres en violencia extrema y presentar proyectos con enfoques de género y de derechos humanos basado además en el Modelo. El segundo momento del proceso tiene que ver con los criterios de selección que aparecen en la Convocatoria y que entre otras cosas incluye la presentación de la constancia de escritura de propiedad del inmueble donde está el refugio o un contrato de arrendamiento o de comodato, y otras que están contenidas en la Convocatoria. Aquellas organizaciones o instituciones públicas que pasan esta primera etapa son clasificadas en dos grupos: los que presentan por primera vez proyectos y los que ya han presentado de manera regular. En el caso de las organizaciones que han presentado un proyecto por primera vez, la convocatoria establece que serán objeto de visitas por parte del personal del CNEGySR para verificar la existencia física del refugio, verificar las condiciones de seguridad en la que funcionan, comprobar que el refugio está en operación y mostrar con el trabajo realizado con las mujeres que han recibido.

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2012.

Los proyectos de las OSC e instituciones públicas que ya se han presentado de forma regular son canalizados para la revisión de un Grupo Evaluador de Expertos y Expertas compuesto por: Inmujeres, CONAVIM, PGR, FEVIMTRA; unidades administrativas de la Secretaría de Salud; académicos/as que trabajan el tema y una organización de la sociedad civil que trabaja temas de género que en este caso es Equidad de Género: ciudadanía, trabajo y familia.⁹¹ Este grupo toma una decisión sobre la aprobación de las subvenciones a los refugios. La convocatoria especifica que El Grupo de Evaluador no tiene la obligatoriedad de otorgar recursos, ya que esto se basa en función 'del cumplimiento de requisitos, verificación de la operación, aspectos presupuestales y el contenido del proyecto (p. 8)'. Sin embargo, la convocatoria no cuenta con Reglas de Operación, por lo cual no hay claridad sobre los criterios o parámetros exactos de asignación de recursos. Por ejemplo, no se especifica que se valora en el contenido del proyecto.

La Directora General del CNEGySR especificó que en el caso de que se otorgue el apoyo financiero - que según la Directora sucede para cada refugio que cumple con los requisitos - el monto exacto está decidido en función de la presentación del proyecto, la zona económica del refugio, su tamaño y sus necesidades de aumentar la seguridad. Sin embargo, estos criterios no se mencionan en ningún documento relacionado a la Convocatoria, ni hay claridad del techo presupuestal disponible para cada refugio. En la convocatoria se menciona que el Grupo Evaluador tiene la posibilidad de sugerir modificaciones, pero no se especifica qué tipo de modificaciones pueden ser, y si su seguimiento es mandatorio o voluntario. Tampoco queda claro que haya un sistema de retroalimentación con las organizaciones que aplicaron para poder mejorar sus propuestas para el futuro. En la convocatoria no se menciona ningún otro documento que especifique con más detalle los asuntos anteriormente mencionados.

La mayoría de los refugios que reciben financiamiento del CNEGySR forma parte de la RNR; en el 2015 sólo había tres refugios de la RNR que no fueron apoyados por este programa presupuestario⁹². La participación a la Convocatoria ha sido en promedio de 40 a 45 organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas, que abarcan el DIF y las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF). Las principales diferencias entre ambos tipos en la accesibilidad de recursos tiene que ver con: las instancias públicas cuentan con un presupuesto base por lo que los recursos que obtienen en esta convocatoria sirven para el pago de sueldos o capacitaciones y sólo las OSC pueden presentar proyectos para refugios y para Centros de Atención Externa (CAER) mientras que las públicas sólo pueden presentar proyectos para refugios. Las unidades federativas sin refugios apoyados por el CNEGySR son Baja California Sur, Colima, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas entre el 2008 y el 2014, mientras que Nayarit sólo tuvo uno en el 2011 (Cuadro 6). El hecho de que en estas entidades se hayan apoyado a ningún o a pocos refugios abre diversas preguntas respecto de si no existen refugios para atender a las mujeres que han sobrevivido violencia doméstica o bien si el refugio no logra cubrir con los requisitos establecidos en la convocatoria.

⁹¹ De acuerdo con la Directora, quedan fuera las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de violencia contra las mujeres para evitar conflictos de interés.

⁹² Entrevista con la Directora de la Red Nacional de Refugios realizada el 1º de octubre de 2015

Cuadro 6: Refugios apoyados por el CNEGySR para la atención de mujeres en situación de violencia extrema México, 2008-2014

No.	Entidades Federativas	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Aguascalientes	1	1	1	1	1	1	1
2	Baja California		1	1	1	1	1	1
3	Campeche	1	1	1	1	1	1	1
4	Chiapas	2	2	2	2	2	2	2
5	Chihuahua	2	2	3	5	7	6	5
6	Coahuila	5	5	5	5	5	5	5
7	DF	2	2	2	3	2	3	4
8	Durango					1	1	1
9	Guanajuato	1	1	1	1	1	1	1
10	Guerrero	1	1	1	1	1	1	1
11	Hidalgo	1	1	1	1	1	1	1
12	Jalisco				1	1	1	1
13	México	3	1	2	2	3	2	2
14	Michoacán	1	1	1	1	1	1	1
15	Morelos	1	1	1	1	1	1	
16	Nayarit				1			
17	Nuevo León	1	1	1	1	1	1	1
18	Oaxaca	1	1	2	2	2	2	2
19	Puebla	2	1	2	2	2	2	2
20	Quintana Roo	1	1	1	1			1
21	Querétaro	1	1		1	1	1	1
22	San Luis Potosí	1	1	1	1	1	1	1
23	Sinaloa	2	2	2	2	2	2	2
24	Tabasco			1		1	1	1
25	Tlaxcala	1	1	1	1	1	1	1
26	Veracruz	2	1	1	2	2	1	1
27	Yucatán	1	1	1	1	2	2	2
28	Total	35	31	33	41	44	42	42

Fuente: Cuadro elaborado por la Secretaría de Salud y el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva obtenido mediante solicitud de acceso a la información pública No. 0001200285415.



4.3.3. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)

El Indesol opera dos programas que son también fuentes de financiamiento para los refugios aunque no tienen el mismo tamaño que la convocatoria emitida por el CNEGySR.

Antecedentes

En el 2006, el gobierno federal había creado el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), administrado por el INDESOL con el objetivo de “colaborar con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, mediante acciones de consulta, asesoría, asistencia técnica, capacitación y financiamiento, que incidan en el desarrollo institucional, en materia de política social y bienestar común y fomentar la protección integral de los derechos humanos.⁹³” Dentro de estas acciones, el PAIMEF actualmente aborda la atención de la violencia contra las mujeres desde los ámbitos del desarrollo social y humano y esta vertiente la realiza a través del fortalecimiento del trabajo que realizan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) para que a través de estas instancias el Estado mexicano cumpla con las obligaciones de prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. En ese sentido, el objetivo del PAIMEF es prevenir y atender la violencia contra las mujeres por medio de las acciones que promueven y operan las IMEF, en coordinación con diversas instancias públicas y sociales.

Para acceder a estos recursos, las IMEF de las 32 entidades federativas podrán presentar sus proyectos para cumplir con las vertientes del PAIMEF:

- A) Institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres;
- B) Prevención de la violencia contra las mujeres para propiciar los cambios culturales y sociales necesarios y
- C) Atención especializada a las mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas.

Montos Asignados y ejecutados

La distribución de los recursos se realizará conforme a la fórmula de distribución de recursos para los proyectos de las IMEF y que aparecen enunciados en el Anexo 18.

En todo caso, deberá considerarse al menos el 30% del recurso para la implementación de las Acciones de la Vertiente C⁹⁴, debiendo programarse en el presupuesto preferentemente no menos del 5% y el 15% para las Vertientes A y B respectivamente, a partir de las necesidades específicas de fortalecimiento y prevención que identifique cada IMEF. En el Anexo 3, se presentan las acciones que tienen por objeto cumplir con las vertientes señaladas en las reglas de operación. En ese sentido, las acciones de la Vertiente C se enfocan a: creación y fortalecimiento de servicios

⁹³ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres, para el ejercicio fiscal 2015 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre del 2014.

⁹⁴ Entrevista con Funcionarias del Indesol el 2 de octubre de 2015 en las instalaciones de Indesol.

especializados, fortalecimiento de servicios complementarios; promoción de la autonomía económica de la mujer, atención de casos focalizados de violencia contra las mujeres y contención emocional y de autocuidado del personal.

La cantidad total del dinero gastado en los refugios subió rápidamente a partir del 2012 y 2013, pero se está reduciendo con la misma rapidez en los años posteriores. Comparando el 2015 con el 2012, el presupuesto total de los refugios sólo se incrementó con el 2% (cuadro 7). Si se tiene en cuenta que el presupuesto global del PAIMEF aumentó considerablemente en este mismo período, el porcentaje de apoyo a los refugios dentro del PAIMEF se redujo con el 6,52% en 2014. Dentro de PAIMEF, la importancia de los refugios está siendo marginada en relación a 2012.

Cuadro 7: apoyo a refugios dentro de la convocatoria del PAIMEF, 2012 - 2015

Año	2012	2013	2014	2015
Monto total de apoyo a refugios dentro del PAIMEF en pesos constantes (año base = 2015)	17,253,553.32	22,355,674.23	18,005,319.40	17,596,310.47
Cambio real de apoyo a refugios dentro del PAIMEF respecto al año anterior		29.57%	-19.46%	-2.27%
Porcentaje de apoyo destinado a refugios dentro del PAIMEF	6.83%	8.71%	6.52%	no disponible

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de acceso a la información pública a Indesol 2099900016015 y 2099900016215

El número de refugios y CAER's apoyados varió entre 32 en 2012 y 40 en 2015, mientras que alrededor de la mitad de esos refugios ha sido parte de la RNR (Cuadro 8). La cantidad media recibida por los refugios en PAIMEF es de alrededor de medio millón de pesos, pero este número fluctúa cada año. En 2013, este promedio se incrementó con casi un 23%, pero la tendencia desde entonces es que el promedio está bajando de nuevo, con el 22,93% de 2013 a 2015. En 2015, el promedio fue aún más bajo de lo que era en el 2012. En resumen, la importancia de los refugios dentro PAIMEF en números absolutos y relativos no ha cambiado e incluso fue reducido en el último par de años.



Cuadro 8: número de refugios apoyados y el promedio del monto, 2012 - 2015

Año	2012	2013	2014	2015
Numero de refugios apoyados	32	39	33	40
Numero de miembros RNR	20	18	13	19
Promedio del monto recibido por refugio (pesos constantes, año base = 2015)	466,312.25	573,222.41	545,615.74	439,907.76
Cambio real del promedio del monto recibido por refugio respecto al año anterior		22.93%	-4.82%	-19.37%

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de acceso a la información pública a Indesol 2099900016015 y 2099900016215

Ejercicio y ministraciones de los recursos

El Indesol entregará los recursos en una o en más ministraciones y dependiendo de la evaluación y las características de los proyectos, las emergencias climáticas, así como la programación y suficiencia presupuestales. La primera ministración se otorga aproximadamente en el mes de marzo en un plazo que no podrá exceder los treinta días hábiles posteriores a la firma del Instrumento Jurídico, de acuerdo con la suficiencia presupuestal.

Cabe señalar, que el recurso PAIMEF es de vital importancia en aquellos casos en que algún centro de atención, como los refugios, que dependen de una IMEF pero que no reciben fondos públicos a nivel local y sólo dependen del presupuesto federal. De acuerdo con Herrera, “los municipios que no tienen recursos etiquetados para atender violencia, el personal debe dejar de trabajar cuando se acaban los fondos del PAIMEF, lo que obliga a interrumpir los procesos de atención a las víctimas de violencia durante cerca de seis meses lo que implica costos adicionales, ya que cuando llega el recurso del siguiente ejercicio y se contrata nuevo personal, hay que volver a capacitarlo”⁹⁵. Esto visibiliza que muchos refugios o centros de atención de víctimas que son operados por las IMEF y sólo reciben recursos públicos federales, pueden verse afectados en caso de retrasos en la administración de los mismos.

De acuerdo con Herrera, casi todo el recurso se invierte en gasto operativo y de éste, 90% se destina a honorarios, quedando un mínimo para otro tipo de acciones, por ejemplo, capacitaciones, equipamiento de los módulos, etc. Alrededor de 75% se destina a atención, y el resto se reparte entre prevención, capacitación e investigación, en ese orden de prioridades. La atención tiene una cobertura muy insuficiente, especialmente para la población que no vive en la capital del estado.

⁹⁵ Herrera, Cristina. 2010. *Op. cit.*, nota 43.

Accesibilidad a la Convocatoria

La convocatoria del PAIMEF es a nivel nacional, esto implica que participan las 32 IMEF que trabajen en cualquiera de las tres vertientes mencionadas podrá presentar un proyecto. La Vertiente C incluye los servicios de prevención y atención externa (SPAЕ) así como los servicios de alojamiento, protección y atención (SAPA).

Adicional al tipo de vertiente al que se tiene que aplicar, la revisión de los proyectos presentados por el IMEF son revisados por una Mesa de Análisis integrada algún representante del Gobierno Federal, que preferentemente realice funciones en la materia y que no pertenezca al Indesol; Organismos internacionales; Organizaciones de la sociedad civil; Centros de investigación o instituciones académicas y Especialistas en violencia contra las mujeres y perspectiva de género, o desarrollo de proyectos sociales.⁹⁶

De acuerdo con funcionarias de Indesol encargadas de la implementación del PAIMEF, los refugios no son los únicos receptores de estos recursos federales vía las IMEF. Se incluyen también los Centro de Justicia para Mujeres, Ciudad Mujer, las Unidades y Centros de Atención Externa, Módulos de orientación, ventanillas de información, líneas telefónicas, casas y cuartos de emergencia y los albergues. En ese sentido, es posible afirmar que la asignación de presupuestos a alguno de este tipo de acciones la determina, en gran medida, las IMEF en función de las propias líneas de acción que implementa y en la filiación partidista que llegue a tener. En algunos casos, las titulares de las IMEF han influido incluso en la decisión de remover o no a las directoras de refugios públicos.⁹⁷ En el contexto del PAIMEF, los refugios compiten por los recursos junto con otras instancias que brindan servicios especializados y muchas veces no son visibilizados como parte fundamental dentro de la política pública de atención de la violencia doméstica.

El porcentaje de PAIMEF que se asignó a los refugios o CAERs varía mucho por estado federal. En el cuadro 9 se puede observar que durante todos esos años, Distrito Federal, Guanajuato, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas no contaban con refugios apoyados; en algunos estados, la parte del presupuesto que se gasta en los refugios sólo se encuentra alrededor del 3% o menos⁹⁸, mientras que en otros el porcentaje es de alrededor de 20% para todos los años⁹⁹. Además, hay muchas diferencias en el monto asignado por refugio. Mientras que hay refugios que reciben montos de 45 mil pesos, hay otros que reciben hasta 3,2 millones de pesos (este último hizo que el porcentaje destinado a refugios en el caso del Estado de México en el 2013 llego hasta un 52.58%). No está especificado en las Reglas de Operación de qué manera se toman las decisiones sobre la distribución del presupuesto en los IMEFs. Esto podría indicar varias cosas: 1) que los IMEFs tienen relativa libertad para distribuir los recursos de acuerdo con sus propias prioridades; 2) que hay pocos refugios que cumplan con los requisitos de PAIMEF en algunos estados, y mucho más en los demás.

⁹⁶ Reglas de Operación PAIMEF 2015, *op. cit.*

⁹⁷ Entrevista con la Directora de la Red Nacional de Refugios realizada el 1º de octubre de 2015

⁹⁸ Aguascalientes (2014: 2,32%), Chihuahua (2014: 2,74%), Nuevo León (2014: 2,45%) y Sinaloa (2014: 2,71%), Campeche (2014: 0,47%), Durango (2014: 1,58%) y Tlaxcala (2014: 1,50%)

⁹⁹ Baja California Sur, Colima, el Estado de México, Querétaro y Quintana Roo



Cuadro 9: Porcentaje de PAIMEF gastado en refugios por estado federal, 2012-2014

	2012	2013	2014
Aguascalientes	3.11%	2.70%	2.32%
Baja California	0.00%	0.00%	5.30%
Baja California Sur	26.95%	27.45%	17.80%
Campeche	6.01%	0.61%	0.47%
Chiapas	11.35%	9.55%	12.89%
Chihuahua	1.91%	7.50%	2.74%
Coahuila	6.09%	5.53%	0.00%
Colima	19.06%	19.50%	25.92%
Distrito Federal	0.00%	0.00%	0.00%
Durango	7.48%	3.71%	1.58%
Guanajuato	0.00%	0.00%	0.00%
Guerrero	3.25%	10.79%	6.32%
Hidalgo	0.00%	7.11%	0.00%
Jalisco	0.00%	5.63%	9.90%
México	25.23%	52.58%	21.38%
Michoacán	7.13%	2.16%	8.49%
Morelos	0.00%	28.79%	16.44%
Nayarit	3.14%	0.00%	0.00%
Nuevo León	0.00%	2.84%	2.45%
Oaxaca	3.86%	4.46%	5.99%
Puebla	8.70%	11.22%	9.20%
Querétaro	24.19%	20.60%	12.88%
Quintana Roo	26.97%	20.60%	18.18%
San Luis Potosí	1.35%	0.00%	0.00%
Sinaloa	8.29%	10.88%	2.71%
Sonora	5.13%	2.16%	0.00%
Tabasco	0.00%	0.00%	0.00%
Tamaulipas	0.00%	0.00%	0.00%
Tlaxcala	0.00%	1.91%	1.50%
Veracruz	9.98%	4.41%	6.29%
Yucatán	5.03%	5.02%	3.47%
Zacatecas	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de acceso a la información pública a Indesol 2099900016015 y 2099900016215

4.3.4. Programa de Coinversión Social¹⁰⁰

Antecedentes

La unidad responsable de utilizar este recurso es el Indesol. El objetivo del Programa de Coinversión Social es “contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento a los actores sociales”¹⁰¹.

Este programa está dirigido a cualquier organización de la sociedad civil que cuente con proyectos de desarrollo social o que coadyuven al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión, y cumplen los criterios de selección. De acuerdo con la Directora de Equidad y Género y Desarrollo en Política Social, María Antonia González del Castillo¹⁰², se llama Programa de Coinversión social porque el Indesol coinvierte con la organización para fortalecer las actividades que están realizando y que muchas veces son difíciles ponerle un costo. La coinversión de la organización no es una coinversión que tengan que comprobar con el Indesol como mínimo del 20% del costo total del proyecto. La coinversión podrá ser en términos monetarios y no monetarios. El recurso del PCS se distribuye a través de la Convocatoria Fortalecimiento de la Igualdad y Equidad de Género y puede ser otorgado en efectivo o en especie.

Los montos dentro del PCS van por proyectos. Únicamente en el 2009 se abrió una convocatoria específica para el Fortalecimiento de los Centros de Atención Externa de Refugios para Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia Familiar y de Género (FR). En los años siguientes ya no existía esta convocatoria y los refugios aplican para recursos en diferentes convocatorias denominadas “Participación Social para la Prevención del Delito y la Violencia”, “De Apropiación de Espacios Públicos”, donde refugios compiten con otras organizaciones de la sociedad civil para los recursos.

Montos Asignados y ejecutados

La Convocatoria del Programa de Coinversión Social destina en promedio de 300, 350 mil pesos, 400 mil pesos para proyectos en donde las OSC coinvierten, es decir, que gestionan recursos para complementar las acciones que están realizando. El total de PCS que fue destinado a refugios en el 2014 fue alrededor de 12 millones de pesos.

Ejecución y ministraciones

La convocatoria para el PCS empieza a salir en febrero y normalmente los recursos se empiezan a dar a principios de abril, mayo. En este caso, para ajustar los tiempos entre la presentación del Proyecto y la dictaminación se otorga cerca del 60 o 70 por ciento de anticipo del proyecto en

¹⁰⁰ Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio fiscal 2015. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014.

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² Entrevista realizada a la Directora de Equidad y Género y Desarrollo en Política Social en las instalaciones de Indesol el 2 de octubre de 2015.



efectivo directo a una cuenta bancaria. Las OSC pueden gastar recurso hasta el 31 de diciembre y en enero tienen que hacer la entrega final y la evaluación final.

Accesibilidad de la Convocatoria

La convocatoria está abierta para todas las organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y centros de investigación.

4.4. Síntesis: la Responsabilidad del Estado mexicano

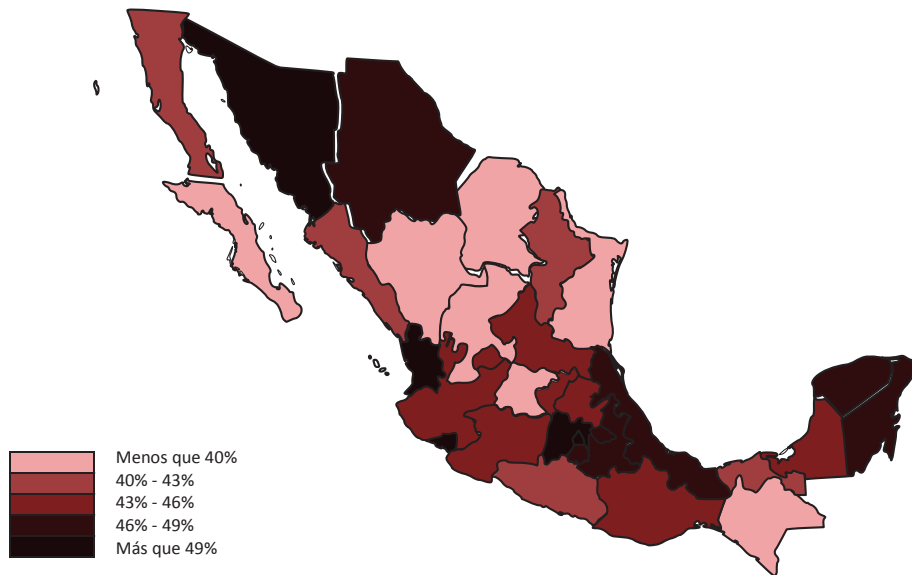
Es preocupante que los estados federativos de Nayarit, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas no cuentan con refugios que reciben dinero de la convocatoria del CNEGySR ni la de PAIMEF en el 2014; Guanajuato, Nuevo León, Baja California sólo tienen algunos refugios apoyados por las dos dependencias. Por otra parte, las unidades federativas con varios refugios apoyados, generalmente reciben dinero tanto del CNEGySR como del PAIMEF. Por lo tanto, las convocatorias de ambas dependencias no son complementarias, aunque una mujer sobreviviente puede ser transferida de un refugio de un estado a otro gracias a la articulación logrado por la RNR. De acuerdo con la Directora de la RNR, la falta de refugios operativos en ciertos estados federativos tiene que ver con la ausencia de la sociedad civil organizada en temas relacionados con la violencia contra las mujeres. Tomando en cuenta la responsabilidad del Estado para proteger los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, es en aquellas entidades federativas en donde la sociedad civil no se ha logrado organizar, que el gobierno mexicano debe intervenir con acciones paralelas a los servicios de atención que brinda a través de la sociedad civil.

En las figuras 1,2 y 3 abajo, proponemos una comparación entre la incidencia de la violencia y el número de mujeres por cada refugio y el número de mujeres por cada refugio apoyado por el CNEGySR. Se puede observar que en Nayarit, Sonora, Estado de México y Veracruz los incidentes de violencia se encuentran entre los más altos del país, pero esto no se refleja en el número de refugios. Al mismo tiempo, en Chihuahua, otro estado con una alta incidencia de la violencia, existen nueve refugios en operación. Tomando en cuenta el contexto mexicano de alta incidencia de violencia doméstica y los problemas estructurales de acceso a la justicia e impunidad, mencionados por Agoff, Rajsbaum, & Herrera (2006) y Lagarde y de los Rios (2007), los refugios pueden ser una opción, dentro de varias, para brindar atención especializada a las mujeres sobrevivientes de violencia doméstica y cuyas redes sociales son escasas. Si bien es cierto que no toda la violencia a la que nos referimos en la figura 1 es un caso de violencia extrema que podrá resultar en la canalización de la mujer en un refugio, vale la pena preguntarse si es suficiente tener en nivel nacional en promedio sólo un refugio disponible por 900.000 mujeres, suponiendo que un refugio es un mecanismo eficaz de protección atención a las mujeres que han sobrevivido a la violencia.

Los gastos estimados para atender a una mujer y sus hijos e hijas por mes son de 26.000 pesos. Tomando en cuenta la cantidad de mujeres ingresados en el 2014 se requería de 587.446.000 pesos. Sumando los 12 millones del PCS y 17 millones del PAIMEF – la contribución exacta del Pro Igualdad a los refugios es desconocida – a los 250 millones del CNEGySR ni es la mitad del apoyo

financiero que lo requerido para dar una atención que cubre las necesidades de las mujeres, definida por la RNR.

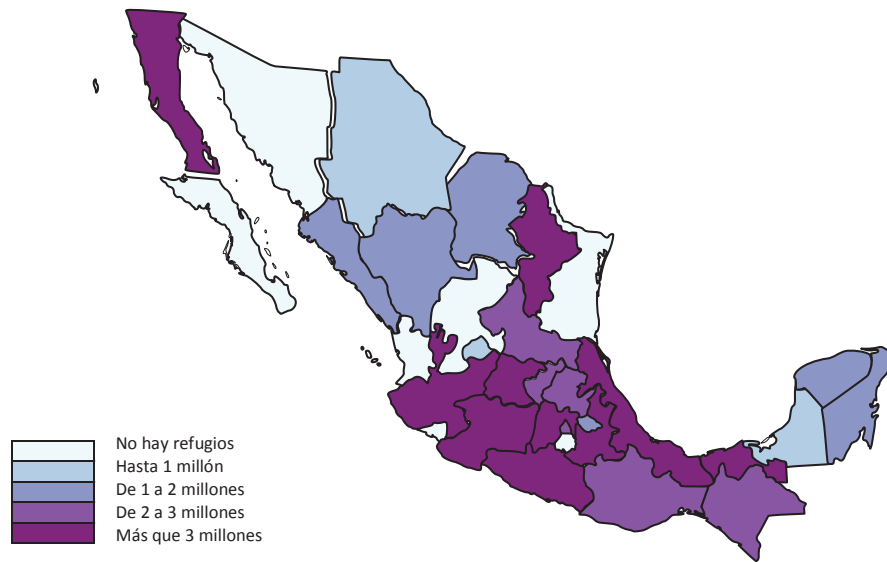
Figura 1: Distribución porcentual de las mujeres de 15 años y más con algún incidente de violencia a lo largo de su relación con su última pareja por entidad



Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Análisis de los resultados de la ENDIREH comparativo 2006 y 2011” de la Cámara de Diputados (2012), consultado el 28 de octubre 2015, disponible en internet http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/327410/1155231/file/ARE_C0611.pdf

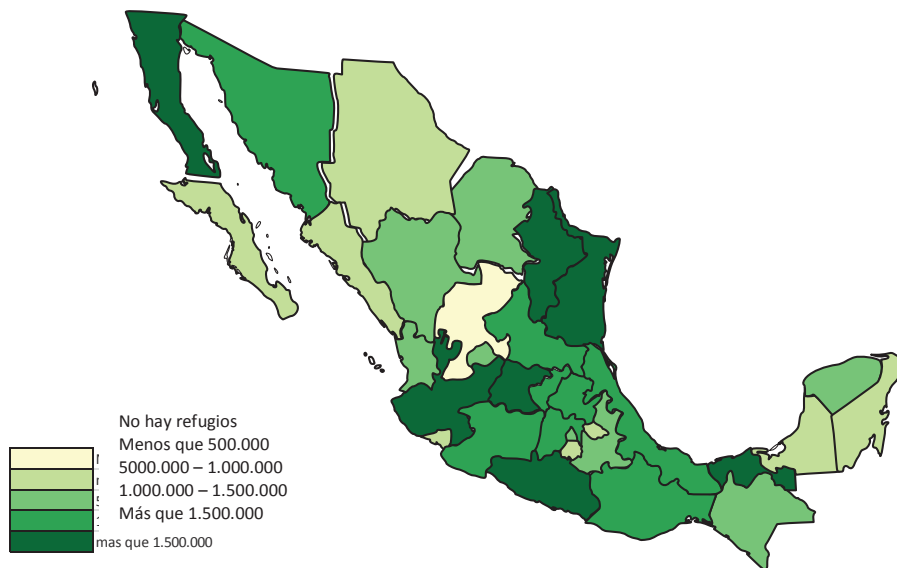


Figura 2: Número de mujeres por refugio apoyado por el CNEGyRS, por estado federativo (2014)



Fuente: Elaboración propia en base de solicitud de acceso a la información pública 0001200285415 y “Población total por entidad federativa según sexo, 2000, 2005 y 2010” del INEGI (2014)¹⁰³

Figura 3: Número de mujeres por refugio reconocido por Inmujeres, por estado federativo (2014) Fuente:



Elaboración propia en base de solicitud de acceso a la información pública 0610400012915 y “Población total por entidad federativa según sexo, 2000, 2005 y 2010” del INEGI (2014)¹⁰⁴

¹⁰³ Consultado el 28 de octubre 2015, disponible en internet:
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo02&s=est&c=17499>

Box 1. Refugio para atender a la violencia doméstica en el Distrito Federal

La prevalencia de violencia contra las mujeres en el Distrito Federal ha aumentado entre el 2006 y el 2011, según los datos consultados en la ENDIREH (1). En el 2006, cerca del 43.5% de las mujeres reportó haber sufrido un incidente de violencia a lo largo de su relación con su última pareja mientras que en el 2011 esta suma representa el 52% de las mujeres, superando incluso la media nacional que es de 46%.¹ Con ello, el Distrito Federal se convierte en la cuarta entidad donde persiste la violencia contra las mujeres, siendo superada por el Estado de México, Nayarit y Sonora.

Para hacer frente a la violencia, el Distrito Federal de la Ciudad de México trabaja con su propia versión de la LGAMVLV. El modelo federal diseñó tres tipos de espacios para la atención de las mujeres víctimas de la violencia doméstica: casas de emergencia, refugios y sus centros de atención, donde las primeras tienen una posición especial. Estas instalaciones están diseñadas para recibir a las víctimas de violencia doméstica y sus hijos, así como a las víctimas indirectas de la violencia. Estos espacios, al igual que en el caso de los refugios, funcionan las 24 horas del día, los 365 días del año, pero el periodo de la estancia no supera a tres días, y es un paso previo para acceder a una vivienda.

Una peculiaridad del modelo del Distrito Federal es el Programa Seguro contra la Violencia Familiar (2). Se creó este programa en 2008 para atender a las mujeres que viven violencia familiar extrema, que ponga en riesgo su integridad física y emocional e incluso su vida; así como a las mujeres en representación de sus hijas e hijos que sean víctimas de violencia por parte de cualquier integrante de la familia (3). El apoyo se brinda directamente a las mujeres a través de transferencias monetarias y con acompañamiento institucional en el mediano y largo plazo. El objetivo del programa es ofrecer apoyo psicológico y económico a las mujeres de tal manera que les permitan iniciar una vida libre de violencia. Uno de los objetivos específicos es ofrecer condiciones mínimas de independencia para la toma de decisiones, empoderamiento y rescate de sus derechos mediante un proceso jurídico y de atención psicológica. El presupuesto aprobado para este programa consistía de 19 millones de pesos.

- 1) “Análisis de los resultados de la ENDIREH comparativo 2006 y 2011” de la Cámara de Diputados (2012), consultado el 28 de octubre 2015, disponible en internet
http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/327410/1155231/file/ARE_C0611.pdf
- 2) Reglas de Operación del Programa Seguro contra la Violencia Familiar 2015 publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Ver:
http://www.equidad.df.gob.mx/pdf/2015/reglas/Reglas%20de%20Operacion%20del%20Programa%20Seguro%20contra%20la%20Violencia%20Familiar_2015.pdf
- 3) Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2008. Ver:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/08_seguro_vs_violen.pdf

¹⁰⁴ consultado el 28 de octubre 2015, disponible en internet:
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo02&s=est&c=17499>



Box 1: (continuación) *El refugio: Espacio Mujeres para una Vida Digna Libre de Violencia*

Uno de los dos refugios seleccionados para este diagnóstico es administrado por Espacio Mujeres para una Vida Digna Libre de Violencia, una organización sin fines de lucro con sede en la Ciudad de México y miembro de la RNR. Espacio Mujeres ofrece servicios especializados e integrales para las mujeres y sus hijos que sobreviven la violencia y además del refugio, gestiona una casa de transición o "casa de seguridad" y un Centro de Atención Externa de Refugios (CAER). Desde 2008, las actividades de la organización estuvieron enfocadas durante unos años en la suministración de una casa de emergencia para víctimas de violencia en general, pero desde 2012 limita sus actividades a ayudar a las víctimas de la violencia doméstica.

Espacio Mujeres trabaja con una plantilla de 16 personas: además de los especialistas en las áreas de Trabajo Social, Psicología, Jurídico, vivero y Apoyo Médico y Educación, el funcionamiento de la vivienda se encuentra en manos del Director y dos coordinadores (uno para el refugio, una para el CEPA), asistido por un oficial de seguridad y oficiales administrativos. El personal que trabaja en el refugio es joven (alrededor de treinta años de edad), y son graduadas de su carrera. Para algunas de ellas es su primera experiencia laboral formal, pero todas han recibido una formación especial en cuestiones de género y la violencia contra la mujer y/o han tenido sus pasantías en instituciones especializadas en materia de violencia contra las mujeres y / o derechos humanos de las mujeres. También han sido instruidas sobre el funcionamiento de la LGAMVLV y las implicaciones que tiene para sus actividades diarias en el refugio. Muchos de los cursos de capacitación están organizados por la RNR y proporcionados por el Inmujeres y se enfocan en la aplicación del Modelo de Atención del Inmujeres. En otros casos, el Inmujeres DF les brinda apoyo través de la facilitación de eventos (inter)nacionales sobre la violencia doméstica y los refugios.

Espacio Mujeres recibe apoyo financiero de las tres principales fuentes financieras: PAIMEF, PCS y del CNEGySR. Desde el comienzo, el refugio ha recibido el apoyo financiero de PAIMEF y PCS. El apoyo financiero recibido de PCS está restringido a ser gastado en actividades de construcción y no se puede gastar en pagar los sueldos del personal. Desde 2013, Espacio Mujeres centró sus actividades en la atención a mujeres que han sobrevivido violencia doméstica lo que les facilitó a pertenecer a la RNR y a tener acceso a los recursos distribuidos por el CNEGySR a través de la Convocatoria Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugio para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa. Por otra parte, el refugio cuenta con financiamiento por parte de la Fundación OAK para fortalecimiento de las capacidades de la organización. Todo ello ha asegurado la estabilidad financiera.

A pesar de la mayor seguridad financiera de los últimos años, existen también en espacio Mujeres muchos hallazgos por el retardo y la falta de claridad acerca de los pagos de la parte de los diferentes donantes. En entrevistas con el personal del refugio, varios miembros del personal mencionan los problemas que causan los retrasos en ministraciones (4). Según el Director del refugio, el pago de los salarios para el personal es un reto continuo. Otra preocupación es la cantidad de tiempo y energía que toman las evaluaciones del CNEGySR para todo el personal.

(4) Entrevistas con el personal en las instalaciones del refugio Espacio Mujeres del 25 de junio al 8 de julio 2015 en la Ciudad de México.

Box 2: Refugio para atender a la violencia doméstica en Oaxaca

De acuerdo con la ENDIREH 2011, en Oaxaca de las 844 680 mujeres casadas o unidas, 364 084 han sufrido violencia por parte de su pareja a lo largo de su relación, lo que equivale a 43.1% de las mujeres. Esta cifra es muy similar a la del nivel nacional (44.9%), y por debajo de otros estados de la República como el estado de México (56.7%), Nayarit (55.5%), Sonora (52.5%) y Colima (51.5%) (INEGI, 2013: 8). De ese total, casi 67 mil han padecido violencia extrema, es decir que las mujeres han sido forzadas a tener relaciones sexuales, han sido pateadas, amarradas, las han tratado de ahorcar o asfixiar, agredidas con cuchillo o navaja, o disparada con un arma, esto es cerca del 18.3 por ciento (INEGI, 2013: 16). En Oaxaca, los incidentes de violencia extrema más frecuentes tiene que ver en 50.9% con abusos físicos como haberlas pateado, amarrado, tratado de ahorcar o asfixiar, agredido con cuchillo o navaja o disparado con un arma; en un 37.3% fueron obligadas a tener relaciones sexuales y en 29.1% las mujeres han tenido que recibir atención médica o psicológica, hospitalizarse u operarse (INEGI, 2013: 17).

Basado en el Modelo de Atención descrito en la LGAMVLV, los refugios para la atención a las mujeres que han sobrevivido violencia doméstica son definidos como espacios terapéuticos, seguros y temporales para las víctimas cuyo objetivo es “salvaguardar la integridad, identidad y derechos de las mujeres para lo cual impulsará su recuperación y la construcción de un nuevo proyecto de vida a través de servicios gratuitos, expeditos y desde la perspectiva de género.”(5) Actualmente existen dos refugios en Oaxaca: el Refugio Centro de Atención a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar (CAVVI) “El Jardín de las Mujeres” que es órgano operativo del Instituto Municipal de las Mujeres creado el 31 de mayo de 2006 y que está inscrito en el Municipio de Oaxaca de Juárez y el Refugio del Centro de Atención y Apoyo a la Mujer Istmeña Biniza Lu Xhono Gubidxa Beu del Grupo de Mujeres 8 de marzo, y que se encuentra en Juchitán, Oaxaca. Ambos forman parte de la Red Nacional de Refugios.

El CAVVI que pertenece al IMO recibe mujeres que son canalizadas en mayor medida por la Procuraduría Estatal de Justicia. El CAVVI está obligado a presentar un informe en donde destaque el número de mujeres atendidas, sus hijos y/o hijas y los servicios brindados y que sirven para evaluar y dar seguimiento a estos casos (6). Entre el 2011 al 2015, el CAVVI ha atendido a 431 mujeres que han acudido en búsqueda de atención y alojamiento y se han brindado 6299 servicios que incluyen: atención jurídica, psicológica, médico, capacitación informática, círculos de lectura y talleres.

(5) Artículos 72, 74 y 75 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de Género publicada el 23 de marzo de 2009 en el Periódico Oficial del Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.

(6) Entrevista con la Directora del Instituto de la Mujer Oaxaqueña realizada el viernes 25 de septiembre.



Box 2: Continuación

El CAVVI obtiene financiamiento de dos programas federales únicamente, no hay recursos canalizados por parte del gobierno del estado:

- 1) La Convocatoria para la Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugios para mujeres sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa gestionada por el CNEGYSR de la Secretaría de Salud. Los recursos que obtuvo fueron:

	2010	2011	2012	2013	2014
CAVI Oaxaca	\$764, 125.69	\$1,286, 290	\$1,744,537	\$1,743,085	\$2'529,100
Monto pesos corrientes	\$751,269.60	\$1,451,794.58	\$1,905,375.69	\$1,871,675.51	\$2,604,973.00
Pesos constantes, año base					

Fuente: Elaboración Propia con base en la respuesta a la solicitud de acceso a la información al CNEGYSR No. 0001200192315

En este cuadro, es posible observar en términos generales que se ha registrado un incremento de los recursos que ha solicitado este refugio, concretamente del 2013 al 2014. Cabe recordar que esta Convocatoria otorga recursos directamente en función de los montos solicitados por el refugio en cada proyecto.

- 2) PAIMEF: Los recursos son canalizados a través del IMO dentro de la Vertiente C: Atención especializada a las mujeres en situación de violencia, sus hijas, hijos y personas allegadas. El monto asciende a cerca de 13 millones de pesos. Este programa es el único que permite contratar profesionistas bajo el régimen de honorarios además de ser utilizado en otros rubros como la compra de materiales, adecuación de espacios, compra de un vehículo, atención de lecturas, talleres, salas para los y las niños/niñas. De acuerdo con la Directora del IMO, la decisión de presentar algún proyecto para obtener recursos en el rubro de atención a la violencia para fortalecer el trabajo de los refugios, depende de las prioridades del Cabildo o de los programas que el IMO haya establecido.

De acuerdo con la Directora del IMO, en 2015, no se canalizaron recursos al CAVVI a través del IMO, es decir, vía PAIMEF, por detectar deficiencias en la calidad de la atención además de que no recibían al personal del IMO. Para el 2016, los programas federales como el PAIMEF tendrán una reducción de 20%. En este escenario de recursos limitados además, el IMO ha establecido la identificación de redes para las mujeres a través de las organizaciones de la sociedad civil como metas para la atención a las mujeres sus hijas e hijos que han sobrevivido violencia familiar fortaleciendo el trabajo de organizaciones que brinden este tipo de atención (7). Así, la reducción del PAIMEF y las metas del IMO pueden afectar seriamente la sustentabilidad de los refugios en el futuro.

(7) Ibid.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Obligación del Estado de prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres: Las mujeres que han sobrevivido violencia doméstica, incluidos sus hijos e hijas, viven en situaciones de vulnerabilidad, resultado de la reproducción de relaciones desiguales de poder en donde se subordina el papel de las mujeres y se fortalece el de los hombres, que incluye la toma de decisiones dentro del hogar. La situación de violencia que viven las mujeres muestra que sus redes de apoyo (familiares, amigos etc.) son débiles o inexistentes para protegerla contra la violencia. Diversos ordenamientos regionales e internacionales establecen que es responsabilidad del Estado abordar el fenómeno de la violencia a partir de un enfoque ecológico, a partir de diversos niveles y con diversos mecanismos, que incluyen la prevención, la atención y la sanción de los agresores. Uno de los mecanismos que actualmente se utilizan en el ámbito de la atención a las mujeres que han sobrevivido violencia extrema son los refugios. La mayoría de estos operan a través de las organizaciones de la sociedad civil para garantizar que los servicios de protección adopten una perspectiva de género y de derechos humanos que incluyan un acompañamiento multidisciplinario (atención psicológica, médica, legal, económica) con servicios especializados en distintos niveles (prevención, atención, acceso a la justicia). Si bien reconocemos que sacar a las mujeres de su casa, de su comunidad y de su entorno social para que sean tratadas en un refugio puede ser contrario a los derechos de las mujeres, consideramos que en casos en donde la violencia amenaza su vida e integridad y las redes sociales son nulas, los refugios representan una opción de vida. En ese sentido vale la pena cuestionar y realmente reflexionar en torno a las acciones de prevención, de sensibilización a funcionarios públicos y de visibilización de la violencia doméstica que el Estado mexicano está realizando para evitar que las mujeres sigan acudiendo a los refugios. Se debe avanzar más en evitar la normalización de la violencia doméstica como un acto entre parejas o privados en la sociedad mexicana y más como un tema de derechos humanos.

Necesidad de visibilizar a los refugios en la política pública de atención a la violencia doméstica: Basado en los estándares internacionales de la CEDAW y la Convención Belém Do Pará, el Estado mexicano adoptó y promulgó la Ley General de Acceso de Mujeres para una Vida Libre de Violencia, que entre otros mecanismos, incorpora un Modelo para la Prevención, Atención, Sanción de violencia y que crea además el Sistema Nacional para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia cuyos objetivos son la coordinación interinstitucional y en los tres niveles de gobierno. El Modelo de Atención Integral definido tanto en la LGAMVLV y en el Reglamento, ubica a los refugios en el tercer nivel de atención ya que brindan servicios especializados de protección y de seguridad a mujeres que han sufrido de violencia extrema observando los principios de perspectiva de género y protección de derechos humanos de las mujeres. Esto se ve reflejado en la definición de la atención de las mujeres que enfatiza un enfoque multidisciplinario cuyo objetivo es brindar servicios que van más allá de la visión asistencialista de la atención y se enfoca en acciones que se centran en el empoderamiento de las mujeres y generar una mayor conciencia de sus derechos.



A pesar del enfoque integral de este marco normativo, la práctica muestra que los refugios no están suficientemente visibilizados dentro de la política pública para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. Esto ya se refleja en la nula alusión de los refugios para mujeres víctimas de violencia dentro de las líneas de acción del PND lo que marca una pauta de desatención a esa parte de las políticas destinadas a atender la violencia contra las mujeres. Aunque los refugios pueden ser una herramienta clave para la atención y protección de la violencia, no se ha desarrollado un programa que se enfoque de manera general y más inclusiva a la Atención Integral de las Víctimas de la Violencia en donde los refugios representan un aspecto necesario para su recuperación. Igualmente, la investigación nos muestra que los refugios se encuentran en diferentes programas ejecutados en diferentes instancias de forma atomizada, en falta de una dependencia que se responsabiliza por la coordinación de todo el Programa. Tanto el Inmujeres, Indesol y el CNEGySR incorporan los refugios a partir de sus distintas líneas de acción, estrategias y prioridades. Esto a pesar de que todas estas instituciones han realizado diagnósticos – aunque el último diagnóstico es del 2011/2012 (CONAVIM) - sobre el funcionamiento de refugios, no han habido cambios sustantivos en la política pública para los refugios. Por lo tanto, sin la coordinación de las instancias para el funcionamiento de los refugios dentro de este enfoque integral y sin un programa específico para refugios es difícil avanzar en una mejor atención de las mujeres.

Retos para la sustentabilidad de los refugios en la actual política pública de atención a la violencia doméstica: En el estudio observamos que existen cuatro programas presupuestarios inconexos de corto plazo, ejecutados por diferentes instancias bajo distintas reglas de acceso y a partir de las prioridades que cada instancia adopta. Esto implica enormes desafíos para la sustentabilidad de la operación los refugios, ya que la forma en la que está planteado el acceso a estos programas genera incertidumbre sobre el financiamiento para el siguiente año. La preocupación de los refugios se enfoca en cumplir con las diferentes convocatorias (como las de INDESOL y de INMUJERES) en vez de construir una visión más estratégica para una mayor efectividad para la atención de las mujeres. El funcionamiento de los refugios depende en 90% en el financiamiento que proviene del CNEGySR. No obstante, es el programa presupuestario que registró una disminución real de recursos en los últimos años, presenta importantes retrasos en las ministraciones y los criterios de asignación de recursos no son transparentes. El PAIMEF es canalizado por las IMEF a los servicios de atención dentro de la categoría SAPA por lo que el financiamiento a los refugios depende de las prioridades de las IMEF y se encuentra en competencia con otros mecanismos tales como Ciudad Mujeres o los Centros de Justicia para las Mujeres. El Estado, como diseñador y ejecutor responsable de una política pública para servicios de atención como los refugios debiera garantizar la sustentabilidad de los refugios con esquemas de financiamiento que aseguraran el acceso a recursos de manera accesible, transparente y bajo mecanismos de rendición de cuentas.

Falta de transparencia en los programas presupuestarios para acceder a los recursos: Existen grandes diferencias en cuanto a la transparencia para las reglas para acceder a los recursos de las diferentes fuentes. Mientras que los criterios de aplicación y de distribución de los recursos son claros en los programas de PRO-EQUIDAD y PCS, éstos representan una menor parte de la

financiación de las actividades de los refugios. El programa presupuestario más sustantivo, el del CNEGyRS, no tiene criterios claros de distribución de recursos y no existen mecanismos de rendición de cuentas que permitan que los refugios conozcan las decisiones del Grupo Evaluador para otorgarles los recursos. El programa clave para los refugios que se encuentran en nivel municipal y estatal es el PAIMEF. Si bien los requisitos para acceder a los recursos están claros, las estancias que son responsables de ejecutar estos recursos son las IMEF; por lo que la decisión de otorgarles el financiamiento depende de las prioridades y los programas que cada IMEF esté ejecutando. El resultado es que las decisiones que toman las IMEF son discrecionales.

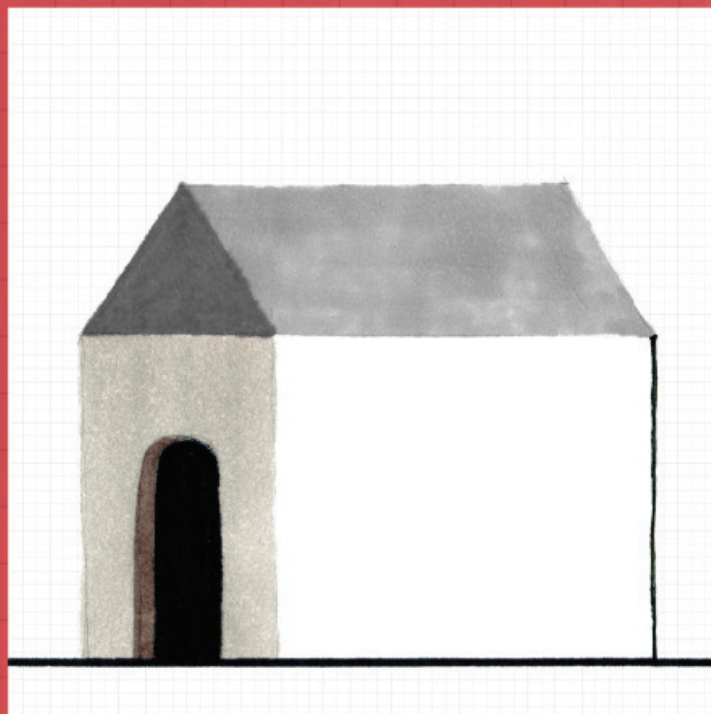
Falta de coordinación en la distribución de recursos de los diferentes programas presupuestarios a nivel estatal: La ausencia de una estrategia global para el financiamiento a la operación de los refugios se hace evidente si se analizan las diferentes convocatorias en conjunto. El hecho de que hay estados sin refugios clasificados de tal manera o que no cuentan con refugios que reciban apoyo mediante la convocatoria del CNEGySR, resulta incomprensible ante la alta incidencia de violencia en todos los estados. Si bien es cierto que la ausencia de sociedad civil puede plantearse como una posible explicación, el Estado al menos puede estimular el surgimiento de organizaciones que presten estos servicios y combinarlo con otras acciones tendientes a visibilizar la violencia doméstica y rechazar que sea socialmente normalizada. La estrategia para mejorar la distribución de refugios a nivel estatal está ausente ya que esto se hace por el PAIMEF y depende en gran medida de los proyectos presentados por las IMEF. Por último, es posible constatar que en cada una de las convocatorias los montos varían mucho por estado y por año por lo que su accesibilidad en cada entidad federativa depende de las IMEF, en el caso del PAIMEF, y de que los refugios a nivel estatal presenten proyectos para acceder a la convocatoria del CNEGySR.

Retos institucionales para implementar el modelo ecológico de atención a la violencia: En línea con el modelo ecológico y la visión integral sobre la violencia familiar y las conferencias internacionales de Beijing, Estambul y Belem do Para, también la LGAMVLV adoptó una visión ecológica de la violencia para lo cual previó la creación del Sistema que implica la coordinación de diversas dependencias con la finalidad de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia. No obstante, el mapeo de la política pública para la atención a la violencia doméstica para el funcionamiento de los refugios mostró que existe una falta de articulación de las dependencias que participan en la atención integral de las mujeres que han sobrevivido violencia familiar. Primero porque si bien estas dependencias están articuladas en el Sistema, no se define la responsabilidad de alguna de estas para ejercer funciones de supervisión. Un ejemplo claro es que aunque Inmujeres es la dependencia responsable de desarrollar e implementar el Modelo de Atención para los refugios, no tiene el mandato para comprobar que los refugios lo estén implementando. De igual forma, esto se manifiesta en el caso de las funciones que realiza la Secretaría de Salud, responsable de otorgar la principal fuente de financiamiento para los refugios, que solicita informes de la ejecución de dichos recursos pero no monitorea la puesta en marcha del Modelo de Atención Integral así como el papel de los refugios en el mismo.

En línea con lo anterior, la falta de coordinación conduce a esfuerzos aislados realizados por la SEGOB, a través de la CONAVIM, la Secretaría de Salud, con la CNEGySR, y la SEDESOL, con el



Indesol. Un ejemplo claro es que dichas instancias han realizado diversos diagnósticos sobre el funcionamiento de los refugios para la atención de mujeres que han sufrido violencia familiar a partir de sus propios ámbitos. Sin embargo, los hallazgos de cada diagnóstico no han reflejado cambios estructurales en el diseño de una política pública para los refugios. No se ha realizado un diagnóstico que aborde el funcionamiento de los refugios en la actual política pública de atención a las mujeres víctimas de violencia familiar a partir de un enfoque multidisciplinario y participativo que abone a modificar la actual política. Por todo ello, la visión integral propuesta en la LGAMVLV se pierde en la implementación, entre otras cosas, por la confusión de las responsabilidades, el trabajo atomizado y limitado a los ámbitos de acción de dichas instancias y la falta de herramientas adecuadas para ponerlo en práctica. Una Ley que parte de un modelo ecológico requiere para su implementación trabajar al mismo tiempo en distintos niveles y de forma coordinada.



La creación y operación de los refugios en México inició en la década de los noventa como una de las principales aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para proporcionar servicios de protección a las mujeres que han sido víctimas de violencia familiar. Precisamente, la impunidad institucional, ampliamente documentada por organismos internacionales para el emblemático caso de los feminicidios en Ciudad Juárez, era una clara muestra de la ausencia de marcos legales, institucionales y de política pública adecuados para hacer frente al grave problema de la violencia contra las mujeres en nuestro país y de manera específica para la atención a las víctimas.