

Si de prevenir (las violencias contra las mujeres) se trata, ¿qué pasa con los hombres?

Juan Carlos Ramírez

Programa Interdisciplinario de Estudios de Género del Departamento de Estudios Regionales

Norma Celina Gutiérrez

Universidad de Guadalajara

Resumen

El objetivo de este trabajo es describir la presencia de los hombres en la prevención de la violencia contra las mujeres en los ámbitos normativos y programáticos en México. Se tomaron dos facetas: la violencia en las relaciones de pareja heterosexuales y la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial. El estudio realizado es de carácter documental utilizándose diferentes fuentes secundarias de información. El período de estudio comprendió de 2008 a 2018. Existe un cuerpo normativo y programático importante en torno a la prevención de la violencia de pareja, no así en el ámbito de la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, relacionado con los procesos de implantación e implementación operativa. La evaluación es escasa y en general remite a formulaciones cuantitativas. La manera en que se presenta el presupuesto asignado a resolver la violencia contra las mujeres no permite identificar el destinado a la prevención.

Palabras clave: Políticas públicas de prevención, Violencias contra las mujeres, Hombres

If it is about prevention (violence against women), what about men?

Abstract

The objective of this paper is to describe the presence of men in the prevention of violence against women in the normative and programmatic areas in Mexico. Two facets were taken: violence in heterosexual couple relationships and trafficking in women for the purpose of commercial sexual exploitation. The study carried out in documentary nature using different secondary sources of information. The study period comprised from 2008 to 2018. There is an important normative and programmatic body around the prevention of intimate partner violence, but not in the area of trafficking of women for the purpose of commercial sexual exploitation, related to the implementation processes. The evaluation is scarce and in general refers to quantitative formulations. The way the budget assigned to solve violence against women is presented does not allow identifying the one destined for prevention.

Keywords: Public policy of prevention, Violence against women, Men

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Norma Celina Gutiérrez, Universidad de Guadalajara

E-mail: normacelinagutierrez@gmail.com

1. Violencias, Políticas públicas, prevención. Ejes conceptuales

Las violencias que se ejercen contra las mujeres es un fenómeno complejo que ha sido objeto de análisis múltiples, en términos de su conceptualización y acercamientos disciplinares, multidisciplinarios e interdisciplinares, la diversidad de formas que adquiere, los agentes involucrados, las relaciones que se establecen, los marcos temporales en que ocurre, las afectaciones que produce, las respuestas para enfrentarlas, los costos que implica, los movimientos sociales que genera para atenderla, entre otros (Ahmed, 2006; Secretaría de Salud, 2006; Secretaría de Salud, 2006; Ramírez Rodríguez, 2006; Flores Gómez, 2008; Instituto Mexicano de la Juventud, 2008; Ant3nio y Hokoda, 2009; Bott *et al.*, 2010).

El estudio a fondo de todas las formas de violencia contra las mujeres (Naciones Unidas, 2006) elaborado por Naciones Unidas a mediados de la primera d3cada de este siglo, deja ver las distintas aristas y modalidades que adquieren las violencias (en plural) contra las mujeres, que son una muestra de la extrema discriminaci3n a la que se ven sometidas. En el cuadro 1 se presenta de manera esquemática los espacios en que ocurre la violencia contra las mujeres que se expresa de variadas maneras, ya sea emocional, f3sica, sexual, patrimonial, econ3mica, entre otras (Organizaci3n Mundial de la Salud, 2003; Fr3as, 2017).

Los espacios de expresi3n de las violencias, colocan al fen3meno en contextos m3ltiples y particulares. As3, por ejemplo, el espacio laboral se diferencia de manera sustantiva del conflicto armado, aunque el modo como se expresa pueda coincidir. Si bien en t3rminos aplicativos, de intervenci3n, la manera como se conceptualiza tiende a ser muy acotada y m3s adelante as3 lo haremos, es pertinente en este momento recuperar una noci3n comprehensiva que nos permita dimensionar, al menos en parte, la complejidad del fen3meno. Franco Franco Agudelo (1997) entiende que la violencia:

...se trata de la imposici3n de la fuerza, al servicio de determinado inter3s o conjunto de intereses, ejercida en condiciones de asimetr3a y con una direcci3n espec3fica, con la consiguiente negaci3n o limitaci3n de uno o m3s de los derechos de sus v3ctimas. No es, como suele creerse, el producto de una determinaci3n gen3tica, del azar o de la carencia de l3gica. Es una actividad humana consciente e inteligente, con una clara finalidad, que se origina en el

desarrollo de las formas de relaci3n entre humanos. Es por lo tanto, cambiante e hist3rica. Se expresa en actos concretos pero requiere y supone determinados contextos, motivaciones, legalidades y escalas valorativas. Pero tampoco termina con los actos, ya que genera nuevos procesos y respuestas y produce alternaciones y consecuencias en los 3mbitos individual y colectivo. M3s que un proceso, es un conjunto de procesos. Tiene sus ra3ces, finalidades, consecuencias mediatas e inmediatas. Es un lenguaje sin palabras, material y simb3lico. Cada acto violento deja v3ctimas, hiere, duele o mata y, al mismo tiempo, representa en lenguaje cifrado confrontaciones, luchas de poder, el surgimiento o la reafirmaci3n de fuerzas y proyectos.

(Franco Agudelo, 1997: 94).

Si consideramos cada uno de los elementos constitutivos de la violencia planteada por Franco Agudelo se puede trasladar a lo que los movimientos de mujeres y feministas han planteado utilizando la perspectiva de g3nero para analizar el fen3meno, nos remite necesariamente a las relaciones de g3nero, a las estructuras de dominaci3n patriarcal y la manera c3mo influye en la configuraci3n de la subjetividad e intersubjetividad de los sujetos mujeres y hombres, teji3ndose en todas las instancias de relaci3n humana y a lo largo del ciclo de vida, en los procesos seculares y todos y cada uno de los sistemas de diferenciaci3n social (raza, etnia, clase, nacionalidad, ...) en que las relaciones de poder definen posiciones de relaci3n asim3tricas que se encarnan en mujeres y hombres.

No es nuestro prop3sito en este art3culo hacer una discusi3n sobre todos los espacios de expresi3n de las violencias enunciados en la Tabla 1, lo que nos interesa es mostrar c3mo es que este fen3meno que se ha asumido como un problema social, ha sido incorporado en las pol3ticas p3blicas en M3xico. Para ello, seleccionamos 3nicamente dos espacios de expresi3n de las violencias contra las mujeres: el primero, es el espacio de las relaciones familiares, como son las relaciones de pareja heterosexuales y el segundo, en el espacio social de la delincuencia organizada: la trata de personas, particularmente la trata de mujeres con fines de explotaci3n sexual comercial, con la finalidad de poner el foco de atenci3n en la manera en que son concebidos los hombres dentro de las pol3ticas p3blicas que dan respuesta al problema de las violencias contra las mujeres, privilegiando el componente preventivo.

Tabla 1: Espacios de expresión de violencia contra las mujeres

Social	Comunitario	Interpersonal
* Cometida o tolerada por el Estado	* Escolar	* Hogar
+ Prisión	* Laboral	* Familiar
* Delincuencia organizada	* Deportivo	* Pareja
+ Tráfico de personas		
+ Trata de personas	* Público	* Noviazgo
* Regiones de conflicto armado		

Fuente: Elaboración propia con base en (Naciones Unidas, 2006)

Como mencionamos, el fenómeno de las violencias contra las mujeres lo relacionaremos con las políticas públicas, las cuales han sido definidas de múltiples maneras, desde planteamientos estrechos hasta amplios (Parsons, 2007). Para este trabajo retomamos el planteamiento elaborado por Aguilar que las entiende como:

un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

(Aguilar, 2007).

Este concepto contiene distintos elementos de los que resaltamos tres que nos ayudan a entender la temática de las violencias contra las mujeres y el enfoque de género centrado en los hombres y las masculinidades: los valores, la participación ciudadana y la conformación de un patrón de comportamiento social y gubernamental. Los valores, porque en general, al tratarse tanto de las violencias contra las mujeres como del género, son objetos en disputa, no necesariamente existen consensos sobre las relaciones de género “deseables”, sobre la violencia contra las mujeres, algunas de sus expresiones reconocidas después de una larga lucha siguen en juego; la participación ciudadana reconoce la calidad de agencia de los sujetos y la legitimidad para su pleno ejercicio de manera que pueden proponer temas como

problemas públicos, que se pueden transformar, por medio del debate, en parte de la agenda pública y eventualmente como parte de la agenda institucional, gubernamental (Todaro, 2005); lograr un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad es asegurar un efecto social transformador, que siempre será mejorable, en tal sentido guarda un paralelismo con el incrementalismo, método propuesto por Lindblom (2003) y que como veremos más adelante, se puede evidenciar en los ámbitos programáticos en torno a la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja heterosexuales, y en el fenómeno de la trata con fines de explotación sexual comercial.

El otro componente que consideramos es la prevención, que tiene varias acepciones. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la primera remite a la “Acción y efecto de prevenir”, luego entonces prevenir es:

tr. Preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin. / 2. Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. / 3. tr. Precaver, evitar, estorbar o impedir algo. / 4. tr. Advertir, informar o avisar a alguien de algo. / 5. tr. Imbuir, impresionar, preocupar a alguien, induciéndolo a prejuzgar personas o cosas. / 6. tr. Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción. / 7. prnl. Disponer con anticipación, prepararse de antemano para algo

(Real Academia de la Lengua, 1992: 1664).

Varias de las acepciones de prevenir se aplican al fenómeno de la violencia contra las mujeres, como es el prever o anticipar un daño; evitarlo o impedir que se presente; informar sobre el fenómeno, impresionar y preocupar sobre el mismo. Estas nociones se pueden ver reflejadas en la normatividad y en la pro-

gramación mexicana en torno a las violencias contra las mujeres.

Teniendo en mente estos tres componentes: violencias contra las mujeres, políticas públicas y prevención, veamos lo que aparece en la normatividad mexicana y su traducción programática, así como algunos elementos presupuestales. En primer término nos referiremos a las violencias contra las mujeres en las relaciones de pareja heterosexuales y posteriormente, nos centraremos en la trata de personas particularmente en la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial.

2. Notas metodológicas

Se realizó una investigación documental y descriptiva con el propósito de identificar si los hombres han sido incorporados y si es así, de qué manera dentro de los marcos normativos, las políticas públicas en materia de prevención de las violencias contra las mujeres en México, así como el presupuesto asignado y ejercido para ello durante el periodo 2008-2018 por el Estado mexicano.

Se realizó una búsqueda de información secundaria durante los meses de mayo a julio de 2018 en las siguientes fuentes: a) páginas web oficiales del Estado mexicano; b) bases de datos de Ebsco y Proquest dentro de la Biblioteca digital de la Universidad de Guadalajara ¹.

Para recuperar los documentos oficiales normativos y programáticos correspondientes al periodo establecido, se utilizaron los siguientes descriptores: violencia contra las mujeres, igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación, trata de personas, prevención, presupuestos, niño; hombre; masculinidad; agresor.

Se tuvo acceso a los siguientes documentos: Plan Nacional de Desarrollo, leyes generales, leyes federales, protocolos, programas nacionales, programas sectoriales y normas oficiales que corresponden al periodo contemplado. De los presupuestos de egresos anuales solamente se incluyeron los últimos seis años (2013-2018). También se hizo acopio de artículos científicos relacionados con la prevención de la violencia hacia las mujeres en los que se ha involucrado a los hombres en diferentes contextos tanto en México, como a nivel internacional.

La documentación fue sujeta de análisis, que consistió en identificar las instituciones gubernamenta-

les involucradas, los objetivos establecidos, así como las estrategias y líneas de acción en materia de prevención. Asimismo para determinar si se incorpora y de qué manera a los hombres como población objetivo y las acciones concretas en materia de prevención de las violencias hacia las mujeres, poniendo particular interés en la violencia que se ejerce al interior de las relaciones de pareja heterosexuales y en la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, como uno de los tipos de explotación que se presenta en la trata de personas y que aglutina en mayor medida a mujeres de diferentes edades.

Finalmente, se hizo una revisión de los presupuestos con la intención de identificar los montos destinados a las acciones de prevención de las violencias hacia las mujeres, cómo se ejercen esos recursos y qué tanto de los mismos se utiliza para el trabajo directo con los hombres como parte de las estrategias y líneas de acción preventivas de las violencias en las relaciones de pareja heterosexuales.

3. ¿Qué pasa con hombres en torno a la prevención de la violencia contra las mujeres?

Abordaremos en primer término la faceta las violencias contra las mujeres en las relaciones de pareja heterosexuales y posteriormente, las violencias relacionadas con la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial.

3.1. Hombres y prevención de la violencia en las relaciones de pareja heterosexuales

Mostraremos a continuación el marco normativo que da lugar a las disposiciones programáticas y enseguida algunos aspectos presupuestales que permiten la operación de las políticas públicas.

3.1.1. Lo normativo: de leyes y reglamentos

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGA) entró en vigor el 1 de febrero de 2007 (*Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2011*). Tuvo como antecedente una larga y tortuosa lucha por las implicaciones que tenía en términos de su reconocimiento como problema social que requería una respuesta específica por parte de las instituciones del Estado mexicano, como las implicaciones jurídicas que incorporara la perspectiva de género y tuviera como

¹<https://wdg.biblio.udg.mx/>.

eje de atención a la población de mujeres. Esta ley es de observancia para los tres ámbitos jurisdiccionales (federal, estatal y municipal) del país y determina las responsabilidades de cada uno de ellos. Para esta comunicación nos limitaremos al ámbito federal y de éste a algunas de las dependencias del poder ejecutivo que más adelante referiremos.

La LGA en el Art. 4, Fracción IV define como “Violencia contra las Mujeres: Cualquier acción y omisión basada en su género que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público” Después identifica las modalidades de violencia (Fracción V) que son “las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres”. Señala que la víctima es “La mujer de cualquier edad a quien se le inflige cualquier tipo de violencia” (Fracción VI) y como “Agresor: la persona que inflige cualquier tipo de violencia contra las mujeres” (Fracción VII) (*Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2011: 2*).

Las modalidades de la violencia contra las mujeres de acuerdo con la LGA son: la violencia en el ámbito familiar; la violencia laboral y docente; la violencia en la comunidad; la violencia institucional y la violencia feminicida. Salvo las dos últimas modalidades, en el resto se mandata la provisión de servicios reeducativos.

La misma ley establece la formación de un “Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”. Las acciones específicas de prevención primaria (más adelante se definen los niveles de prevención) están dirigidas a transformar los modelos socioculturales estereotipados de género, promover la educación en DDHH de las mujeres y la información sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres (Art. 38, Fracciones I-IV y VI) (*Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2011: 11*).

Compete a las siguientes secretarías de Estado llevar a cabo acciones de prevención primaria bajo un diseño transversal de la política: Gobernación; Desarrollo Social; Seguridad Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Procuraduría General de la República (artículos 42-47) (*Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2011: 13*).

La Federación es responsable de coordinar la creación de programas de reeducación y reinserción so-

cial de agresores (prevención secundaria) y se mandata a las secretarías de Seguridad Pública y de Salud el diseño y ejecución de los mismos (art. 44 y 46) (*Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2011: 15*).

Después de un año de la promulgación de la LGA apareció (2008) el “Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” (REG) (*Cámara de Diputados, 2014b*), que tiene como propósito establecer las disposiciones administrativas derivadas de la ley. En él se define el sentido de la “Política Nacional Integral: (que son) las acciones y estrategias con Perspectiva de Género, Derechos Humanos de las Mujeres y mecanismos de coordinación que deberán observar la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres”. (art. 2, fracción IX) (*Cámara de Diputados, 2014b: 2*). También se establecen, entre otros, los “Ejes de Acción” que corresponde a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Si bien existe una especificidad en cada uno de los ejes, todos en mayor o menor medida, al momento de señalar acciones específicas, incorporan elementos de prevención que se entiende como: el “Conjunto de estrategias para que los tres órdenes de gobierno con la participación social, generen condiciones idóneas a efecto de erradicar la violencia y cualquier forma de discriminación hacia la mujer, en los ámbitos público y privado, y modifiquen los patrones de comportamientos sociales y culturales basados en estereotipos de hombres y mujeres” (art. 4, fracción II) (*Cámara de Diputados, 2014b: 2*).

Para cada “Eje de Acción” se establece en el REG el diseño de un “Modelo” que son “las medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos que implementen los Ejes de Acción para garantizar los Derechos Humanos de las Mujeres y su ejercicio pleno” (art. 2, fracción VIII) (*Cámara de Diputados, 2014b: 2*). Para el caso de la prevención el Modelo identifica tres niveles: “a) Nivel primario, consiste en evitar la Violencia contra las Mujeres; b) Nivel secundario, consiste en dar una respuesta inmediata una vez que haya ocurrido la Violencia contra las Mujeres, a fin de evitar de manera oportuna actos de violencia posteriores, y c) Nivel terciario, consiste en brindar atención y apoyo a largo plazo a las Víctimas, a fin de prevenir las de nuevos actos de violencia” (art. 11, fracción I) (*Cámara de Diputados, 2014b: 4*). Como mencionamos cada uno de ellos tiene como fin clausurar el ejercicio de la vio-

lencia contra las mujeres, a través de la adopción de patrones culturales alternos a aquellos que legitiman la violencia y evitan la repetición de la misma una vez que se ha ejercido y se identifica. Se podría decir que son procesos sumatorios porque cada nivel de prevención implica necesariamente el reconocimiento y puesta en práctica del anterior bajo un distinto proceso que va de la sensibilización, la disuasión, identificación de riesgos, reeducación, hasta la sanción que implica hacer todo el recorrido que concluya en la reinserción social del agresor y la restauración de los daños a los que se ha visto sujeta la mujer (art. 10, 11, 13, 14, 26 fracción I) (*Cámara de Diputados, 2014b: 3*).

3.1.2. *Del deber al hacer en materia de prevención de las violencias hacia las mujeres: lo programático*

A fin de que todas las instancias que se señalan tanto en la LGA como en el REG lleven un trabajo de conjunto se conforma el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SIST) que a su vez conforma cuatro comisiones para cada uno de los Ejes de Acción, los que están presididos por las Secretarías de Educación Pública, de Salud, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación, respectivamente. El SIST tiene como Secretaria Ejecutiva el Instituto Nacional de las Mujeres que se responsabiliza de la elaboración del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PROIN) (*Cámara de Diputados, 2014b: 16*). Se cuenta con el PROIN 2008-2012 y 2014-2018 (*Diario Oficial de la Federación, 2014; Gobierno Federal, 2012*). El PROIN debe alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Programas Sectoriales (uno por cada Secretaría de Estado). Nos interesa destacar los ámbitos programáticos que conciernen a la prevención, en sus tres niveles, enfocados en los hombres y que están señalados en el PROIN. Su relevancia radica en que la operación programática debe ceñirse a lo establecido en la normatividad y en el esquema programático gubernamental, dando lugar a lo que en el ciclo de las políticas públicas correspondería a la implementación (*Ortíz de Zárate, 2012*).

PROIN 2008-2012, contaba con cuatro objetivos, 32 estrategias y 190 líneas de acción. 25 de estas últimas se hacía mención explícita ya sea a niños, hombres o masculinidades y se distribuían respectivamente de la siguiente forma: prevención 10/76; Atención 6/38; Sanción 3/33; Erradicación 6/43. ¿En qué

consistían? En prevención: en niños, contar con materiales para desnaturalizar la violencia contra las mujeres (SEP) (*Gobierno Federal, 2012:35*) y detectar en espacios educativos públicos y privados conductas violentas en niños, niñas y adolescentes (SEP/ APF) (*Gobierno Federal, 2012: 36*). Cuando se hacía mención de hombres, monitorear las campañas de difusión de la Administración Pública federal para detectar contenidos estereotipados y de desigualdad entre mujeres y hombres (*Gobierno Federal, 2012: 37*); realizar campañas en medios de comunicación que desnaturalicen la socialización diferenciada y discriminatoria entre hombres y mujeres (*Gobierno Federal, 2012: 38*); la realización de alianzas y convenios con la sociedad civil para fomentar la no violencia, el respeto y la igualdad entre mujeres y hombres (*Gobierno Federal, 2012: 41*); la promoción de redes sociales de mujeres y hombres para prevenir (la violencia contra las mujeres) en sus comunidades y colonias (*Gobierno Federal, 2012: 42*).

Hay que destacar que ya hay mención específica para promover la participación proactiva y responsable de los hombres en las tareas de cuidados en el entorno familiar y en las actividades domésticas (*Gobierno Federal, 2012: 39*).

Respecto de las masculinidades estaba la promoción de investigación (*Gobierno Federal, 2012: 35*) y la transformación, mediante campañas de comunicación, de patrones culturales de la masculinidad dominante reproductora de estereotipos de género (*Gobierno Federal, 2012: 39*).

Identificar la violencia que se ejerce contra las mujeres es un prerequisite del proceso de atención. Entre las líneas de acción estaban: la elaboración y distribución de pruebas de auto detección del ejercicio de la violencia contra las mujeres con la respectiva guía de aplicación dirigidas al agresor sin proceso judicial (*Gobierno Federal, 2012: 44*) y la inclusión en los protocolos de detección el perfil y la peligrosidad del agresor (*Gobierno Federal, 2012: 44*). Se planteó una estrategia específica con cuatro líneas de acción destinadas al diseño de un modelo de atención para agresores que brindara servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos con una perspectiva de derechos humanos, que abatieran conductas violentas y eliminara los estereotipos de género, promoviera la seguridad de las mujeres y el manejo positivo de conflictos. Este modelo debía ser diseñado por instancias de la administración pública federal, se promoviera la creación de estos servicios y se fomentara la participación de la sociedad civil en la reeducación de agresores. Además, que las autorida-

des responsables de aplicar sanciones penales, civiles o administrativas a los agresores impusieran la participación obligatoria de los mismos en los programas de reeducación integral (Gobierno Federal, 2012).

Con relación a la sanción había tres líneas de acción, dos encaminadas a la certificación de prácticas de igualdad laboral entre mujeres y hombres para cumplir con la Norma Oficial Mexicana (NMX-R-025-SCFI-2009) para lo cual se requería crear mecanismos para su aplicación (Gobierno Federal, 2012: 57) y sensibilizar, concientizar y capacitar en materia de violencia laboral, acoso y hostigamiento sexual (Gobierno Federal, 2012: 56). Por otro lado, promover la investigación sobre el nivel de conocimientos y prácticas de igualdad entre mujeres y hombres (Gobierno Federal, 2012: 62).

Para fines de erradicación plateaba varias líneas de acción. La promoción de la investigación sobre masculinidades violentas (Gobierno Federal, 2012: 62). En torno al agresor, se propuso el establecimiento de un observatorio que diera seguimiento a todo proceso jurídico contra los agresores; (Gobierno Federal, 2012: 52); promover entre autoridades impartidoras de justicia que impusieran al agresor la obligatoriedad de participar en programas de reeducación integral y en caso de abuso de sustancias, el tratamiento de adicciones cuando se relacionan con la violencia. (Gobierno Federal, 2012: 53).

Para fin de implementar las líneas de acción contra el agresor enunciadas se preveían las siguientes tres grupos de líneas de acción. Capacitación dirigida al funcionariado de seguridad pública, procuración y administración de justicia responsables de atender los delitos de violencia contra las mujeres, determinar la peligrosidad del agresor, los procedimientos de detención y traslado del mismo (Gobierno Federal, 2012: 55). Contar con información integrada, actualizada, automatizada y de calidad que pueda consultarse sobre los registros administrativos de la violencia feminicida, incluida la del agresor; que las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación contuviera el nivel de riesgo del agresor y la situación de la averiguación, la georreferenciación estadística e información sociodemográfica de los agresores. Las órdenes de protección, sanciones impuestas, la gravedad de los daños causados por violencia, garantizando la confidencialidad y protección de los datos (Gobierno Federal, 2012: 59). La tercera línea de acción era la investigación sobre el perfil del agresor y su evolución (Gobierno Federal, 2012: 63).

PROIN 2014-2018 tiene cinco objetivos, uno más que el programa previo. Se refiere específicamente a la armonización y homologación de los contenidos de leyes y reglamentos. Un mandato de la LGA (2007) fue que en un plazo perentorio los Estados de la República debían promulgar cada uno de ellos, una ley estatal que se armonizara con la general. Si bien aparecieron las respectivas leyes estatales, estas han estado sujetas a modificaciones tendientes a la promovida armonización. Hay que señalar que un buen número de líneas de acción del PROIN 2008-2012 estaban encaminadas a impulsar la elaboración y promulgación de las leyes estatales, de manera que figuraban como parte de las metas (por ejemplo: en 2008 solo 6 de 32 estados de la República contaban con el Reglamento Estatal de la Ley de Acceso del estado respectivo. La meta propuesta era que todos contaran con dicha norma para el 2012) (Gobierno Federal, 2012: 32). Sin en el reglamento la ley no puede aplicarse, porque como se mencionó antes, establece criterios administrativos para su operación.

El programa vigente (2014-2018), que se encuentra en su etapa final de la administración federal, contiene 16 estrategias de las que se derivan 118 líneas de acción, esto es, disminuyeron estrategias y líneas de acción de manera sustantiva respecto del programa 2008-2012. solo hay una línea de acción dirigida específicamente a niños y se refiere a su inclusión en protocolo de guardia y custodia por ser víctimas directa o indirectas de la violencia contra las mujeres (como parte del objetivo de sanción) (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Los hombres son mencionados en los objetivos de armonización de las normas, en la prevención y en la erradicación de la violencia contra las mujeres, pero no están especificados en las estrategias ni en las líneas de acción, más allá de identificarlos como referentes del principio de igualdad con las mujeres (Diario Oficial de la Federación, 2014: 13). En términos de “agresores” se encuentran dos líneas de acción como receptores de servicios reeducativos (Diario Oficial de la Federación, 2014: 17) y en una de ellas se señala, además, la formación de personal especializado para conducir la propia reeducación (Diario Oficial de la Federación, 2014: 17) como parte del objetivo en atención.

También en el objetivo que refiere la sanción aparecen los “agresores” porque se promoverán sanciones a los que reincidan en actos de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral (Diario Oficial de la Federación, 2014: 17). Otras dos líneas de acción los

alude porque serían incluidos en un registro nacional con sus datos sociodemográficos ([Diario Oficial de la Federación, 2014: 17](#)) de acuerdo a la comisión de actos de violencia contra las mujeres: feminicidios, homicidios dolosos y por razones de género y, delincuentes sexuales ([Diario Oficial de la Federación, 2014: 18](#)).

La promoción de la masculinidad tiene dos modalidades presentadas en dos líneas de acción: la promoción de aquellas no violentas en los centros escolares, culturales y deportivos que pretende incluir a “los generadores de violencia” ([Diario Oficial de la Federación, 2014: 15](#)), y la integración de una red de promotores de no violencia hacia las mujeres y nuevas masculinidades no violentas en comunidades indígenas ([Diario Oficial de la Federación, 2014: 15](#)). Ambas enmarcadas en la prevención primaria.

El PROIN en sí mismo no es objeto de asignación presupuestal directa, son las Secretarías de Estado las receptoras de los recursos federales, quienes están obligadas a solicitar el presupuesto de acuerdo a la programación que establecen y después a justificar el gasto que corresponda. De ahí la importancia de identificar su programación. A continuación se muestran los contenidos programáticos referidos a la temática en cuestión de dos secretarías, Educación y Salud, que son las responsables, respectivamente, de las comisiones de Prevención y Atención del SIST.

Nos referiremos exclusivamente a dos programas sectoriales del periodo 2013-2018, el Programa Sectorial de Educación (PROEDUCA) y el Programa Sectorial de Salud (PROSALUD). Cada uno contiene de manera fundamental el Marco Normativo sobre el que se fundamenta; el diagnóstico; la alineación del programa a las Metas Nacionales; los objetivos, estrategias y líneas de acción; los indicadores para evaluación.

Parte de las estrategias y sobre todo en las líneas de acción aparecen aquellas que atienden la problemática de la violencia contra las mujeres, obedeciendo así, a lo establecido en la LGA, en el REG, en el SIST y en el PROIN. El PROEDUCA tiene como líneas de acción puntuales las siguientes: en los espacios escolares, por una parte el establecimiento de códigos éticos de convivencia que eliminen la violencia entre varones, mujeres, niñas y adolescentes ([SEP, 2013: 47](#)) y por otra, la promoción de ambientes escolares libres de violencia, acoso y abuso sexual ([SEP, 2013: 55](#)).

Los contenidos de programas de estudio y materiales escolares deben incorporar las perspectivas de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, derechos humanos y no discriminación para eliminar estereotipos de género, prevengan así la violencia contra las mujeres e incorporen la tolerancia y las nuevas masculinidades ([SEP, 2013: 59](#)).

En términos de promoción en comunidades indígenas, integrar una Red de Promotores de la no violencia contra las mujeres y nuevas masculinidades no violentas. Lo que toca a la difusión, desarrollar campañas dirigidas a las familias sobre las consecuencias del maltrato y la violencia familiar ([SEP, 2013: 47](#)).

Un aspecto muy relevante del PROEDUCA es una serie de acciones dirigidas al propio personal de la Secretaría de Educación que consiste en la difusión, en los centros de trabajo, de los derechos de los varones a licencias de paternidad y su responsabilidad en los cuidados y actividades domésticas. Además de incentivar el ejercicio de ese derecho laboral y previo a su uso, tomar un curso sobre nuevas masculinidades. Adicional a esto, la promoción de esquemas de conciliación familia, vida personal y responsabilidad laboral para que trabajadoras y trabajadores puedan atender responsabilidades familiares ([SEP, 2013: 70](#)).

El PROSALUD se enfoca en la atención de la violencia contra las mujeres, pero no de manera exclusiva, lo amplía a las violencias hacia niños y adultos mayores, también de manera general a la violencia familiar. Destina una estrategia completa a este problema y enfatiza el propósito en la “consolidación”, porque el trabajo que desarrolla arrancó desde fines de los años 90 del siglo pasado ([Valdez Santiago et al., 2008](#)). Sus líneas de acción ponen el acento en la detección de casos en las unidades de salud y en espacios públicos (sin señalar cuáles) y en la ampliación de cobertura de atención a quienes viven violencia familiar y de género ([Secretaría de Salud, 2013: 58](#)). El trabajo que se proponía para el período en cuestión es una continuidad y parte de un proceso que ya se ha institucionalizado dentro de la Secretaría de Salud.

Otra línea de acción es la coadyuvancia en las campañas que promueven los DDHH de niños, adolescentes, adultos mayores y mujeres a vivir sin violencia. Asimismo el desarrollo de campañas para difundir en las familias las consecuencias de la violencia en las mismas ([Secretaría de Salud, 2013: 59](#)).

La población adolescente es una prioridad en tanto busca promover y desarrollar capacidades para la construcción de relaciones libres de violencia en este sector de la población que es clave en la sociedad (Secretaría de Salud, 2013: 49). En caso de haberse establecido la violencia, promover la detección oportuna del hostigamiento escolar para su atención (Secretaría de Salud, 2013: 50).

La mención a los agresores es para integrar un registro de acosadores, hostigadores sexuales familiares, laborales, escolares, institucionales y en el transporte público integrado al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) (Secretaría de Salud, 2013: 59).

Al igual que el PROEDUCA, fomenta el uso de la licencia de paternidad en concurrencia con la adopción de responsabilidades domésticas y de cuidados (Secretaría de Salud, 2013: 65) por parte de los hombres.

En el ámbito de la salud, además del PROSALUD se cuenta con el denominado “Programa Específico Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género” (PREVIO). En este programa aparecen los hombres y los niños de manera precisa al señalarse en el contenido del “Objetivo 2. Promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (...) Contar con intervenciones preventivas focalizadas a poblaciones estratégicas, como los hombres y niños, permitiría en el primer caso desactivar la violencia y en el segundo aprender formas de relación desde el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres” (Secretaría de Salud, 2018: 46). De ahí que una línea de acción sea “Contribuir al desarrollo de acciones de re-educación de agresores de violencia de pareja, en las unidades de salud” (Secretaría de Salud, 2018: 47). En términos de prevención ya no se anotan a los hombres o niños sino que, al parecer, estos se engloban en el concepto de “violencia familiar” y por tanto, de la estrategia orientada a la prevención de la violencia familiar y de género se derivan las líneas de acción de difusión de los servicios para la prevención y atención (Secretaría de Salud, 2018: 46) y el diseño de intervenciones preventivas focalizadas a la población en riesgo de vivir violencia familiar y de género (Secretaría de Salud, 2018: 47).

En este PREVIO ya aparece el indicador “Número de grupos de reeducación de hombres que renuncian a ejercer violencia de pareja a través de las instituciones del SNS” (Sistema Nacional de Salud), con el

que se evaluará el desempeño institucional en este rubro. Lo que identifica es el número de grupos formados de hombres agresores de violencia de pareja que inician un proceso de reeducación que persigue el desarrollo de habilidades y comportamientos para salir de la violencia en la relación, teniendo como referente un marco de igualdad, DDHH y con perspectiva de género. La reeducación consiste en un curso-taller de 25 sesiones, en el pueden participar voluntariamente hombres generadores de violencia de pareja entre los 18 y 70 años. El número de grupos base en 2014 fue de 496 y se esperaba que en 2018 se alcanzara la cifra de 744 grupos (Secretaría de Salud, 2018: 53). Para el logro de esta meta se preveía la participación corresponsable de las otras instituciones del sector salud como son los servicios estatales de salud, las de Seguridad Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los Institutos Estatales de las Mujeres, las procuradurías generales de justicia de los Estados y las Organizaciones de la Sociedad Civil (Secretaría de Salud, 2018: 61). De todas las instituciones solo la propia Secretaría de Salud y los servicios de salud estatales operaban el proceso en 2014.

3.1.3. *En materia de violencias contra las mujeres, para revenir hay que invertir: lo presupuestal*

La LGA, el REG, ambos PROIN y el PROVIO señalan de forma explícita la importancia de contar con recursos públicos para cumplir con los mandatos de ley y las disposiciones programáticas, sin embargo no es que se provea de recursos adicionales a las dependencias gubernamentales, sino que cada una tiene que realizar las acciones establecidas para atender la problemática de la violencia contra las mujeres, con el presupuesto aprobado para la propia Dependencia y no requerirán recursos adicionales y no se incrementará el presupuesto, tal como lo afirma la LGA, en el Art. Sexto Transitorio (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2011: 26). En el PROIN se propuso pasar de una asignación presupuestal de 0.008 % al 0.018 % del PIB entre 2008 y 2012 (Gobierno Federal, 2012). En años recientes, el Presupuesto de Egresos de la Federación asignó recursos fiscales a distintas Secretarías. Por ejemplo, a Gobernación, bajo el rubro “Promover la atención y prevención de la violencia contra la mujer” destinó montos que oscilaron entre 121 millones de pesos en 2013 hasta 256 millones en 2018. La Secretaría de Desarrollo Social bajo el rubro “Programas de Apoyo a las instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar, Ejecutar

Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres” destinó en 2013, 258 millones de pesos (los datos son cifras en bruto, no incluye la estimación del efecto inflacionario, entre otros) y se incrementó en los siguientes dos años, desaparece y vuelve a reaparecer en 2018 con un monto muy inferior (Cámara de Diputados, 2013a, 2013b, 2014a, 2015, 2016, 2017). En otras secretarías como la de Salud, no aparece en la asignación presupuestal el rubro “violencia contra las mujeres” porque se encuentra englobado bajo el rubro “Atención a la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud” que contiene siete programas, uno de ellos es de Equidad de Género en que se encuentra la “Prevención de riesgos en salud por violencia de pareja” junto con la “Atención hospitalaria de las lesiones ocasionadas por la violencia doméstica” (Ávila Burgos *et al.*, 2017) que corresponde a líneas de acción de atención (segundo nivel de prevención, destinada a las mujeres víctimas). El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva que tiene a su cargo el PREVIO (junto con otros cinco programas) ha hecho un importante ejercicio de seguimiento y evaluación del presupuesto asignado y ejercido del período 2003-2015 por el propio Centro. Tiene analizado el rubro “Equidad de género y violencia intrafamiliar” que incluye los costos de “Servicios de atención preventiva”, pero en la documentación disponible no se define los servicios que incluye (Ávila Burgos *et al.*, 2005; 2006; 2007; 2010). Se puede suponer que se estiman, entre otros, los costos del trabajo reeducativo, que a su vez se desagrega del que se destina a mujeres y a hombres, pero no se tiene información (Ávila Burgos *et al.*, 2017).

Si bien se establece en el REG la elaboración de informes de avances del PROIN, solo se tiene el de 2014 y 2015 (República, 2014, 2015). De ellos solo el de 2014 señala que se invirtieron 24 millones de pesos en acciones de reeducación para agresores. Participaron en los mismos 2,456 hombres en grupos de reeducación, pero no se proporciona mayor información. En términos generales se indica que en comunidades indígenas se formaron, actualizaron, especializaron y certificaron intérpretes y traductores que se integraron en una red de promotores de no violencia contra las mujeres y nuevas masculinidades no violentas.

La revisión del marco normativo y programático en torno a las violencias contra las mujeres muestra disposiciones de prevención en sus distintos niveles en los que se alude a los hombres. No en todos ellos las líneas de acción tienen una orientación específi-

ca a la violencia que ejercen los hombres contra sus parejas heterosexuales. Más bien son acciones que tienden en general a hacer conciencia del fenómeno y modificar las relaciones entre mujeres y hombres cuestionando los modelos estereotipados de género. La prevención primaria que se dirige a evitar que se presente la violencia básicamente está focalizada en el espacio educativo, pero también en acciones de formación de promotores de configuraciones de masculinidades no violentas. En el segundo y tercer nivel de prevención se identifican al agresor, también referidos como generadores de violencia en distintos espacios, entre ellos en las relaciones de pareja. Los agresores deben incorporarse a programas reeducativos, incluso como parte de la sanción. Los servicios de reeducación deben ser gratuitos y en ninguno se hace algún señalamiento a que los hombres agresores de sus parejas deben pagar por los servicios de reeducación, además deben ser proporcionados por instancias gubernamentales y promovidas entre organizaciones de la sociedad civil. Un aspecto relevante y que tiene un potencial efecto positivo en prevenir la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja heterosexuales es el ejercicio de la paternidad y la participación corresponsable de las tareas domésticas y de cuidados al interior de la familia (Ramírez Rodríguez y Gutiérrez de la Torre, 2017). Si bien está dirigido hacia la población de trabajadores de las propias dependencias públicas, consideramos que es una línea de acción que debe extenderse a los espacios laborales empresariales, industriales tanto en sindicatos como en organizaciones patronales, para lo que sería conveniente promover líneas de acción.

3.2. Hombres y prevención de la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial

A continuación se presenta cuál es el papel que se les asigna a los hombres en la prevención de las violencias en la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, seguiremos para ello el mismo orden establecido en el caso de las violencias en las relaciones de pareja heterosexuales: Lo normativo, lo programático y lo presupuestal.

La trata de personas es una actividad ilícita con características diversas definida en el Protocolo de Palermo como “...la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad

o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.” (Artículo 3 inciso a, Protocolo de Palermo) (Naciones Unidas, 2015: 2).

De acuerdo con el Informe global sobre trata de personas 2016, son hombres en su mayoría los que se dedican a la trata de personas, aunque el número de mujeres involucradas como tratantes se ha incrementado en los últimos años; se considera que existe una proporción de 70-30, sin embargo, el número de mujeres que han sido detenidas y condenadas por este delito va en aumento y es relativamente mayor que el número de hombres que han sido condenados por el mismo delito (UNODC, 2016). Los hombres que se involucran habitualmente en redes de trata de personas lo hacen a partir de las necesidades particulares que implica el desarrollo de este delito y por los amplios márgenes de ganancias económicas que genera (Ezeta, 2006; UNODC, 2010).

Las mujeres y niñas son víctimas en mucho mayor medida de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial a nivel global (International Labour Organization, 2017). Dentro del proceso de la trata, las mujeres son obligadas a interactuar con uno o varios hombres quienes aparecen como captadores-enganchadores, trasladadores, explotadores y demandantes-consumidores de servicios sexuales, aunque no siempre se trata de diferentes hombres pues, por ejemplo: un mismo hombre puede ser quien engancha, traslada, explota y eventualmente o permanentemente demanda y consume servicios sexuales de la víctima; o el hombre puede ser quien engancha a la mujer, después la traslada y entrega al explotador; en otro escenario, sobre todo cuando se trata de un fenómeno transnacional son varios los hombres que se involucran en el proceso por lo que una mujer puede estar expuesta a la violencia ejercida por estos hombres hasta que llega al lugar de destino donde inicia la explotación sexual comercial, que es donde aparecen los hombres demandantes-consumidores de servicios sexuales (Vargas y Fernández, 2011; Chávez Gutiérrez *et al.*, 2013; UNODC, 2014, 2016; Ávila Carrera, 2016).

Prevenir y erradicar la trata de personas y la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, es un reto complejo, se requiere de esfuerzos tanto

en la arena internacional como al interior de los diferentes países que son origen y destino de la trata de mujeres; los primeros intentos para enfrentar la trata de personas a nivel internacional se ubican a principios del Siglo XX, sin embargo, para la segunda década del Siglo XXI, los logros siguen siendo limitados (Trejo García, 2006).

3.2.1. La norma y su reglamentación

En el año 2000, la representación del Estado mexicano firmó el Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; la firma del Protocolo de Palermo fue ratificado en el 2003 y es a partir de esa ratificación que se inicia la creación de un marco normativo que coadyuva a la generación de políticas públicas a fin de favorecer la prevención, sanción y erradicación de la trata de personas en el territorio nacional y estrategias de cooperación internacional tendientes a la eliminación de la trata de personas. Cuatro años después, en el año 2007, se presentó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, como parte de los compromisos adquiridos con la firma del Protocolo de Palermo (Naciones Unidas, 2015). A tres años de su creación, esta ley fue modificada primero (2011) y abrogada después. La vigente es la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas (LGTRATA) y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos conformada por cuatro capítulos y 126 artículos, así como 14 transitorios (Cámara de Diputados, 2018).

Adicional a lo anterior, en México se cuenta con un marco normativo que sirve de referente como son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y otros instrumentos gubernamentales específicos en materia de trata de personas.

La LGTRATA en art. 2 establece como uno de los objetivos: “Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales” (Cámara de Diputados, 2018: 2).

En materia de prevención y atención es necesario identificar las condiciones que pueden ubicar a las personas en una situación de vulnerabilidad con fines de trata de personas. El artículo 4, fracción XVII define vulnerabilidad como una condición particular de la víctima que puede derivar en que el sujeto pasivo realice la actividad, servicio o labor que se le pida o exija por el sujeto activo del delito. Las situaciones de vulnerabilidad establecidas son: a) Su origen, edad, sexo, condición socioeconómica precaria; b) Nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la trata y delitos relacionados; c) Situación migratoria, trastorno físico o mental o discapacidad; d) Pertener o ser originario de un pueblo o comunidad indígena; e) Ser una persona mayor de sesenta años; f) Cualquier tipo de adicción; g) Una capacidad reducida para formar juicios por ser una persona menor de edad, o h) Cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito (Cámara de Diputados, 2018: 4).

Algunas de las condiciones de vulnerabilidad no son identificadas con precisión y diluye la importancia y posibilidad de ubicar a sectores particulares de la población como posibles víctimas de la trata de personas, veamos cada uno de ellas:

1. Su origen, edad, sexo, condición socioeconómica precaria. Las tres primeras variables que son: origen, edad y sexo, parecería que dan cuenta de que la persona en condiciones de vulnerabilidad pueden ser de cualquier origen (además no se aclara a qué se refiere origen); en edad y sexo, también sucede lo mismo pues parecería ser que no existen elementos relacionados con estas dos variables que pueden ser consideradas como elementos para estar en condiciones de vulnerabilidad sin embargo es posible señalar que en el caso de la edad puede tratarse de niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes-adultas pues tanto en el caso de la trata con fines de explotación sexual comercial, como para los trabajos forzados, así como para el tráfico de órganos, lo ideal es que sean personas no mayores de 35 o 40 años; en el caso del sexo se puede señalar, dada la información con la que se cuenta, que son las mujeres las que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad ante la trata de personas, sobre todo de la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial.
2. Nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas

a la trata y delitos relacionados. Se incluye el nivel educativo pero se debe señalar que son las personas con niveles educativos bajos, las que se encuentran en situaciones más vulnerables, por lo que dejarlo de manera abierta es una imprecisión que debe ser corregida. En el mismo inciso, se señala el embarazo como una condición de vulnerabilidad ¿es realmente así? ¿O existen otras condiciones relacionadas con el proceso de embarazo que colocan a las mujeres en condición de vulnerabilidad?

3. Situación migratoria, trastorno físico o mental o discapacidad.

En qué sentido ponen a las personas en condición de vulnerabilidad, si bien es cierto, que en el caso de la situación migratoria puede inferirse que ser inmigrante o migrante en tránsito ubica a la persona en un escenario más vulnerable que quienes están en su propio país y que, como se ha documentado, son las mujeres migrantes quienes están expuestas a más riesgos de sufrir violencias, entre las que se encuentran el acoso sexual, la violación hasta llegar en algunas ocasiones al feminicidio (Asakura y Falcón, 2012), anotar solamente la variable no brinda ninguna claridad; por otro lado, trastornos físico o mental o discapacidad. ¿Son condiciones personales que ubican a las personas como posibles víctimas de la trata de personas? o por el contrario son estado que pueden servir como un especie de protección dado que los tratantes tratan de acceder a personas sanas y en condiciones de bienestar general que les permita contar con alguien que podrá ser explotada durante más tiempo en entornos adversos, sobre todo cuando se trata de la explotación sexual comercial (UNODC, 2010), tal y como se ha referido previamente.

A partir del inciso “d”, sí se señala de manera puntual las condiciones que pueden favorecer la vulnerabilidad ante la trata de personas:

4. Pertener o ser originario de un pueblo o comunidad indígena;
5. Ser una persona mayor de sesenta años;
6. Cualquier tipo de adicción;
7. Una capacidad reducida para formar juicios por ser una persona menor de edad, o
8. Cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito.

Otro aspecto de suma importancia en materia de prevención es la coordinación entre los diferentes actores gubernamentales, ello es señalado en el artículo 6°: “La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley, con el objeto de generar prevención general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos de Trata de Personas”, sin embargo, dentro de esta última, no se define la prevención general, especial y social para poder identificar las características de cada uno de los niveles de prevención y los compromisos institucionales que implica cada uno de ellos.

En el art. 10, fracción III, se define la explotación como “La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.” (Cámara de Diputados, 2018: 7), que reviste particular interés para este trabajo debido a que es precisamente en este tipo de explotación que se concentra el mayor número de mujeres como víctimas de la trata de personas y en el que se ejerce la violencia hacia ellas.

De los artículos 11 a 22 se establecen las penas y sanciones a las que serán merecedoras las personas que se dediquen a las distintas modalidades de trata de personas; en los mismos los hombres están completamente invisibilizados como responsables mayoritarios y es en ese sentido, que no existen medidas que como parte de las penas y sanciones promuevan procesos reeducativos para los hombres como tratantes (Cámara de Diputados, 2018: 7).

En el artículo 84 se establece la conformación de una Comisión Intersecretarial que desarrolle una propuesta de Programa Nacional en el que la prevención se presenta como un elemento sustancial para abatir la trata de personas; se establece que el Programa Nacional incorporará la realización de campañas de prevención, educativas, además de programas locales que permitan prevenir los delitos que se relacionan con la trata de personas (Cámara de Diputados, 2018: 27).

Dentro de la LGTRATA se establece que todas las Secretarías a nivel federal tendrán una participación activa, permanente y diferenciada a partir de sus áreas específicas de competencia y que será la Secretaría de Gobernación la institución que ar-

ticule y coordine a todas las demás Secretarías, con la finalidad de que se cumplimente la misma.

La Comisión Intersecretarial está conformada por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores; de Seguridad Pública; Desarrollo Social, Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo; la Procuraduría General de la República; el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito; el Instituto Nacional de Migración; el Instituto Nacional de las Mujeres y, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Cámara de Diputados, 2018: 27).

Se requiere de una permanente coordinación, relación y cooperación, así como el desarrollo de las estrategias y actividades de prevención, sanción y erradicación en materia de trata de personas desde las áreas de competencia de cada Secretaría, además, estas deben llevarse a cabo de manera puntual y sistemática, para poder avanzar. El reto es mayúsculo si se contempla que son quince instituciones gubernamentales con varias agendas de acción y compromisos diversos, además de los establecidos en la LGTRATA por lo que se puede vislumbrar el compromiso de la Comisión Intersecretarial para contrarrestar la desarticulación, duplicidad y esfuerzos limitados que no favorecerán la prevención de la trata de personas.

Dentro de los aspectos relacionados con la prevención que compete a la Comisión intersecretarial se establece que deberá desarrollar campañas de prevención y educación. (Artículo 88, fracción V) (Cámara de Diputados, 2018: 29).

Por otra parte, en el artículo 91 (Cámara de Diputados, 2018:34) se establece que la Comisión será la encargada de fomentar acciones que fortalezcan la solidaridad y prevención social del delito, conforme a una serie de criterios en los que se menciona la sensibilización de la población sobre la trata de personas, así como el desarrollo de estrategias y programas dirigidos a desalentar la demanda (Cámara de Diputados, 2018: 34); si nos ubicamos específicamente en la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, es en este punto donde se debe tener una particular incidencia debido a que son los hombres los que demandan y consumen servicios sexuales.

En la LGTRATA queda asentada la obligatoriedad de todas las instancias gubernamentales referi-

das de desarrollar estrategias de prevención, sanción y erradicación de la Trata de personas a partir de los ámbitos de competencia de cada una de las instancias.

Llama la atención el vacío dentro de la LGTRATA debido a que no se señala de manera explícita la obligatoriedad de desarrollar estrategias dirigidas a los hombres, para desarticular el proceso de la trata, como sería la deconstrucción de prácticas y conductas que tienen su origen en formas de socialización profundamente enraizadas sobre el placer sexual de los hombres consumidores como un eje rector de su masculinidad junto con el ejercicio del poder, las prácticas violentas y la falta de conciencia ante los riesgos asumidos cotidianamente, que legitiman su ser hombre.

El objetivo del Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (REGTRATA), es "...establecer las bases de coordinación del Gobierno Federal para la prevención, atención, investigación, persecución, erradicación y sanción de los delitos en materia de trata de personas" (art. 1) (Cámara de Diputados, 2013c: 1) mismo que será aplicable en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo tanto, el mismo tiene un sentido operativo y práctico para favorecer la operación de la LGTRATA.

En el REGTRATA, se establece la generación de campañas preventivas y la coordinación que deberá existir entre las diferentes Secretarías para llevar a cabo además de las campañas en materia de prevención, la asistencia y protección de las víctimas de la trata de personas.

El REGTRATA no incorporan aspectos específicos en materia preventiva dirigidos a los hombres, ni en términos de comisión de delitos, como parte de la cadena de trata, ni de consumo, en el caso de trata con fines de explotación sexual comercial. La prevención se dirige a la población en su conjunto y se hacen señalamientos, eso sí, de distintos sectores de la población tales como personas con discapacidad y comunidades indígenas sin embargo, insistimos, los hombres como agentes particulares están totalmente invisibilizados.

3.2.2. *Frenar y prevenir la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial: lo programático*

La elaboración del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014- 2018 (PROTRATA) es una de las responsabilidades de la Comisión Intersecretarial en la LGTRATA.

Debido a que la Trata de personas es un fenómeno transnacional que afecta a prácticamente todos los países del mundo, el PROTRATA tiene como Marco normativo, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 Instrumentos internacionales entre los que se encuentran: 15 convenios, 9 protocolos, 5 declaraciones, 6 convenios y 2 pactos; además de 31 Instrumentos bilaterales, conformados por 4 acuerdos bilaterales; 1 aseguramiento, 3 convenios y 23 tratados. Así como diferentes estatutos, reglamentos, leyes, códigos, planes, programas y normas oficiales mexicanas que brindan el contexto normativo e institucional para el desarrollo e instrumentación del Programa (Gobernación, 2013).

En el PROTRATA se ubican cinco estrategias y siete líneas de acción en torno a la prevención, sin embargo, en ninguna de ellas se incorpora a los hombres como población prioritaria sino que se incorpora dentro de sectores poblacionales en los que no se plantean acciones particulares de prevención establecidas a partir de los roles en los que aparecen los hombres con mayor frecuencia dentro de la trata de personas: como parte de las redes de trata, como demandantes-consumidores de servicios, etc.

Por otro lado, existe un vacío en la exposición de las estrategias y líneas de acción relacionadas con la prevención general, especial y social, enunciados pero no definidos, tanto en la LGTRATA como en el REGTRATA y permanece de la misma manera en el PROTRATA, siendo un elemento sustantivo del que carecen los ordenamientos gubernamentales para enfrentar la trata de personas con fines de explotación sexual comercial.

En el PROTRATA se presenta la alineación con las metas nacionales, en las que se incorporan de manera secuencial objetivos, metas, estrategias sectoriales y finalmente lo correspondiente al PROTRATA. En cada una de las metas nacionales se encuentra la referencia a los programas sectoriales que forman parte de la Comisión, sin embargo, no en todas

ellas existen, estrategias y líneas de acción relacionadas de manera directa con la trata de personas, sino que puede ser que, a partir de ciertas acciones se pueda impactar de manera favorable en la prevención de la trata de personas, por ejemplo: desarrollar acciones que permitan que las mujeres tengan mayores niveles de escolaridad y condiciones igualitarias en el ámbito laboral, lo que contribuye a disminuir el riesgo de ser víctima de trata de personas al no estar en una o varias condiciones de vulnerabilidad.

Dentro de la alineación a las metas nacionales definidas en el PROTRATA se incorporan siete Programas sectoriales: el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018; Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018; el Programa Sectorial de Salud 2013-2018; el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018; el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (Gobernación, 2013: 14). Los objetivos son: 1. Prevenir el delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo; 2. Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas; 3. Impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas y, 4. Promover los sistemas de rendición de cuentas y acceso a la información en materia de trata de personas. Todos ellos están contemplados dentro de los siete programas sectoriales mencionados, sin embargo, de los mismos solamente en dos de ellos se establecen estrategias y líneas de acción sobre Trata de personas y estos son el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 y el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.

En el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, dentro de la estrategia 2.3. Coordinar la política para la prevención social de la violencia y la delincuencia con organismos gubernamentales, académicos, privados y ciudadanía, se considera “Promover acciones para prevenir el delito de trata de personas”; y el desarrollo de “campanas y acciones de prevención sobre la explotación y trata de personas. Coordinar el diseño e implementación de campañas de información y difusión orientadas a toda la población, con la finalidad de dar a conocer en qué consisten los delitos en materia de trata de personas, las medidas de prevención y las instituciones en donde es posible solicitar asistencia y protección a las víctimas” (Línea de acción 2.2.9) (Diario Oficial de la Federación, 2013: 73).

Si bien, dentro de las estrategias y líneas de acción contempladas en materia de prevención de la trata de personas, no existen acciones directamente destinadas a los hombres, sí existen propuestas de acción en torno a la prevención de violencia de género, violencia contra las mujeres, así como otras violencias a partir del trabajo directo con hombres y niños, lo que indirectamente puede favorecer la disminución de la trata de personas, sin embargo, resulta importante que se desarrollen estrategias y líneas de acción dirigidas a los hombres en tanto son ellos quienes son identificados como los que demandan-consumen servicios sexuales alentando la permanencia de la trata de personas.

Dentro del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 se incorpora la realización de campañas y acciones de prevención sobre explotación y trata de personas como una línea de acción que favorecerá la promoción de conductas no violentas, sin embargo, dicha línea de acción se encuentra relacionada con un objetivo transversal que no corresponde y que se centra en la prevención atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas; parecería ser que existe un desfase o error en el documento por lo que el objetivo transversal, la estrategia y la línea de acción no están en sintonía; por otra parte, los hombres son considerados como referentes y como sujetos de reeducación sobre todo en cuestiones vinculadas con las actividades domésticas y la corresponsabilidad en la vida familiar pero no se plantean aspectos vinculados directamente con la trata de personas y ninguno de los objetivos está relacionado con los cuatro objetivos generales contemplados dentro del PROTRATA (Gobernación, 2013: 28).

Llama poderosamente la atención que de los siete Programas sectoriales señalados en el Programa Nacional, solamente dos incorporan acciones en materia de Trata de personas, y en esos dos Programas sectoriales lo que se contempla fundamentalmente es disminuir las condiciones de vulnerabilidad y generar conciencia a través de información sobre la problemática de la trata de personas, pero en las mismas no se incorpora a los hombres los cuales son identificados por quienes laboran en Organismos internacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Academia y Prensa tanto como quienes demandan-consumen servicios sexuales, como quienes se involucran en redes como tratantes de personas.

3.2.3. *Para prevenir, atender, sancionar y erradicar la trata de mujeres con fines de explotación sexual en México: lo presupuestal*

Dentro de los presupuestos de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de los años 2013, 2014 y 2015, se destinaron recursos a la Secretaría de Gobernación para promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas, el monto destinado para el año 2013 fue de 18 millones de pesos; para el año 2014 el monto ascendió a casi a 21 millones y en 2015 un 21.5 millones (*Cámara de Diputados, 2013a, 2013b, 2014a*). Para los años 2016, 2017 y 2018 no se encontraron montos asignados a la prevención de la Trata de personas. Es probable que existieran bajo otro concepto que los englobara. Por otra parte, de acuerdo con el Presupuesto de egresos de la Federación para el año 2014, a la Procuraduría General de la República se le destinaron 4 millones 076 mil 550 pesos destinados a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas sin embargo, no se establecen las líneas de acción en las que serán utilizados esos recursos, tampoco se pudo encontrar el informe correspondiente al periodo señalado. De acuerdo con los presupuestos de egresos para el periodo 2013-2018, parecería que las demás secretarías que forman parte de la Comisión Intersectorial no recibieron recursos etiquetados para el desarrollo de acciones en materia de prevención de Trata de personas.

4. Antes de cerrar: reflexiones, discusión y conclusiones.

Hemos expuesto intencionadamente de una manera descriptiva minuciosa la derivación de contenidos de las leyes sobre las violencias contra las mujeres, pasando por sus reglamentos para después identificar elementos de la programación poniendo particular atención en las estrategias y sobre todo en líneas de acción que particularizan el quehacer de la Administración Pública a nivel Federal en México. Pensamos que este acercamiento ofrece un panorama del entramado en el que se planean, ejecutan y evalúan las políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México con una peculiaridad, identificando la presencia de los hombres en este complejo proceso.

Además, tratamos de hilvanar aquellos aspectos relacionados con la prevención en dos espacios de ejercicio de las violencias contra las mujeres: en el espacio de las relaciones interpersonales, dentro de

ellas, las violencias que se ejercen contra las mujeres en las parejas heterosexuales y como parte del espacio comunitario, la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial como una de las modalidades de la trata de personas.

No ha sido nuestro propósito hacer una discusión sobre los fenómenos en sí, sino de cómo los mismos se encuentran insertos en las políticas públicas como mandato jurídico y administrativo. A continuación presentamos una serie de reflexiones a manera de discusión y conclusiones sobre distintos aspectos: el normativo y programático; la prevención; la implantación e implementación; la evaluación y para finalizar, el presupuesto. En cada sección iremos tratando lo concerniente a la violencia de pareja y la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial a fin de hacer más evidente sus particularidades, sus traslapes y los cuestionamientos que surgen de su contrastación.

4.1. Sobre lo normativo y programático: una relación ¿indivisible?

México cuenta con herramientas jurídicas y programáticas para enfrentar las violencias contra las mujeres en el espacio de las relaciones interpersonales, en especial las que ocurren en las relaciones de pareja heterosexual, producto de un trabajo sistemático de largo plazo hecho por los movimientos de mujeres y feministas, en el que con el paso del tiempo se han ido sumando hombres con una posición pro-feminista y aliada de dichos movimientos. La presencia de los hombres en las normas y en los programas tiene cuatro componentes básicos, se identifican como parámetro de ejercicio de derechos, y por tanto, como referente aspiracional de las mujeres para ejercer los mismos derechos; como agresor y como consecuencia sujeto de sanción por la comisión del delito de violencia contra la mujer, a la vez sujeto de proceso reeducativo (pudiendo también ser una participación voluntaria cuando se reconoce a sí mismo como agresor) para desactivar la violencia contra la mujer y evitar su repetición; como parte de las líneas de acción de sanción y erradicación, cuando la comisión de actos de violencia devienen en denuncia judicial, está su fichaje con sus datos sociodemográficos, los eventos de la violencia que ha cometido, las sanciones recibidas y el comportamiento que ha seguido, lo que se incorpora en el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, de forma tal que se tiene un registro de seguimiento continuo y al parecer de por vida. El tercer componente que aparece en el marco jurídico

normativo se relaciona con la prevención primaria. Ahí el componente de ciclo de vida es muy importante, porque abarca desde la niñez a la tercera edad como receptor de acciones de aprendizaje de relaciones no violentas con las mujeres como parte de la configuración de la masculinidad, imbuida en los principios de los DDHH y la igualdad con perspectiva de género. Una variante de este componente es su participación ya no solo como receptor de un proceso formativo, sino también como un replicador, un promotor de relaciones de género libres de estereotipos y en cambio de masculinidades que podrían denominarse como “positivas” o “igualitarias” en lugar del impreciso “nuevas”, ya que lo nuevo puede consistir en reconfiguraciones de control, de dominación. Una cuarta forma en que aparecen los agentes hombres es en una primera etapa del ciclo de vida, esto es como niño, que carga con efectos de las violencias que ejerce un hombre contra su pareja (la madre del niño) y por tanto sujeto de tutela cuando en casos de violencia extrema, puede recibir servicios para resguardar su seguridad. Como puede observarse, la potencialidad de consolidar políticas públicas que se desprenden del marco jurídico y se concretan o pueden hacerlo en la acción gubernamental, podría decirse que es robusta.

También hay que decir que continúa existiendo la necesidad de armonizar la LEG, el REG y el PROIN con lo que se plantea en el PROEDUCA, PROSALUD Y PROVIO. El avance más notorio es en el caso de Salud, porque el Programa Específico (PROVIO), precisa puntualmente el trabajo con hombres y lo fundamenta de mejor manera. Una situación distinta ocurre con PROEDUCA, que al parecer no deriva en una versión similar al PROVIO, pero en tal caso en educación, por tanto, las disposiciones encaminadas a la prevención se mantienen en cierto nivel de generalidad. Otro aspecto que habría que valorar y discutirse con mayor detenimiento es una suerte de sobrerregulación. Nos referimos con ella a la coexistencia de instancias como el SIST que en ocasiones contempla acciones que se traslapan con aquellas a las que debe dar cumplimiento cada Dependencia Federal, duplicándose funciones. Más adelante volveremos sobre este aspecto.

El marco normativo en torno a la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial se encuentra menos desarrollado y los resultados son aparentemente menos alentadores; el escenario de la explotación sexual comercial es por una parte una manifestación de la violencia de género que se presenta en el ámbito comunitario y por otra, es una

de las formas de explotación en la que se concentra la mayor parte de las mujeres víctimas de la Trata de personas, debido a ello, se encuentra incluida en los instrumentos gubernamentales desarrollados para erradicar la misma.

La problemática de la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial genera retos importantes en los terrenos normativos y programáticos; los instrumentos normativos han sido desarrollados para enfrentar la Trata de personas en todas las modalidades de explotación: sexual, laboral, matrimonios forzados, tráfico de órganos, etc. y considerando a todas las personas que pueden eventualmente ser víctimas de explotación sexual. El planteamiento general invisibiliza tanto la presencia de las mujeres como víctimas de explotación sexual comercial como la de los hombres tratantes y demandantes-consumidores de servicios sexuales. La falta de reconocimiento de las particularidades del fenómeno repercuten directamente en las estrategias y líneas de acción para enfrentar el delito de la trata de mujeres con fines de explotación sexual.

En la normatividad y los programas gubernamentales desarrollados en el particular escenario de la Trata de personas, la presencia de los hombres no se puede identificar tan claramente como sucede con la violencia en las relaciones de pareja, debido a que no son el referente de quienes gozan de todos los derechos, debido a que ellos también son, aunque en mucho menor medida, posibles víctimas de la trata de personas; si bien los hombres son identificados como quienes forman parte de las redes de tratantes también se reconoce la participación de las mujeres en esas mismas redes delictivas y finalmente, no se identifica a los hombres como aliados para erradicar la trata de personas y específicamente la trata de mujeres con fines de explotación sexual debido a que su presencia como demandantes-consumidores de servicios sexuales no se manejan de manera explícita dentro de los instrumentos gubernamentales para enfrentar este tipo de trata de personas.

Es necesario armonizar la LEY, su REG y el PROIN pues existen inconsistencias que afectan de manera desfavorable la ejecución, por otro lado, resulta pertinente que los Programas Sectoriales incorporen la trata de personas dentro de sus estrategias y planes de acción pues a pesar de que existe una Comisión intersectorial y con ello el compromiso institucional de llevar acciones para prevenir y atender la Trata de personas (de manera general y no particular para el caso de la explotación sexual comercial de mujeres) para mediados de año 2018 solamente se

incorporan acciones en esa materia en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.

4.2. Sobre lo preventivo: todo un reto por alcanzar

La prevención es un ámbito muy amplio de actuación si consideramos los tres niveles de atención que se establecen en el REG, tal cual se anotó con anterioridad. También en términos de su mención en las estrategias como en las líneas de acción es el elemento enunciado con mayor frecuencia. La prevención de la violencia en la relación de pareja aparece solo como una acción que empata con la Prevención Secundaria, esto es, el proceso reeducativo una vez que esta forma de relación se ha establecido y en la que los hombres se identifican como agresores. En cambio la prevención primaria pone el énfasis, podría decirse, en impulsar un movimiento contracultural, como lo ha hecho el feminismo. Desarticular la estructura de dominación patriarcal para proponer otra basada en principios de Derechos Humanos con una perspectiva de género. El desafío es monumental y puede afirmarse que se encuentra en una etapa inicial.

La prevención primaria que se promueve pone el acento en la educación utilizando los espacios formales por los que transita toda la población mexicana o al menos la mayor parte. Hay que reconocer que en las últimas décadas las redes sociales en medios virtuales ocupan un lugar destacado en los procesos de socialización compitiendo e incluso desplazando a un segundo término al espacio escolar formal. Esto es algo que la normatividad menciona como medios de comunicación y que requerirá una adecuación de la normatividad y de la programación, tanto en términos del diseño de estrategias como de líneas de acción específicas para que los niños, adolescentes y jóvenes aprecien de manera crítica la información de las redes sociales a las que se ven bombardeados de manera cotidiana ya que en una proporción se reafirman posiciones de discriminación contra las mujeres, reproduciendo estereotipos que los espacios formales de educación se empeñan en cuestionar y transformar.

El ámbito educativo, el espacio escolar es el espacio que se privilegia y se evidencia en todos los elementos estatutarios que se han descrito así como en su programación. Ahora bien, uno de los aspectos en los que se insiste es en desarticular los estereotipos de género, la mención directa a los hombres es la configuración de “nuevas masculinidades” no violen-

tas. Es notable la referencia a la familia como una instancia sobre la que hay que incidir con acciones de prevención o a la que hay que evidenciar como lugar en que se ejerce la violencia. No resulta para nada extraño. ¿Qué implicación tiene el hecho de colocar a la familia como el objeto de la prevención? Que los procesos de socialización de género son diferenciados y requiere una focalización sobre los mismos. Nos referimos a que el trabajo con niños, adolescentes, jóvenes y hombres adultos y de la tercera edad requiere procesos particulares de reflexión sobre la manera de configurarse como sujetos de género, pero que incluidos de manera conjunta en las líneas de acción que inciden en la familia consideramos que termina diluyéndose. Esta es una hipótesis que requiere de investigarse.

La prevención para la trata de personas dentro de los marcos normativos, estrategias y líneas de acción está centrada en los sectores de la población considerados como vulnerables (mujeres, niñas, niños, hombres, adolescentes) por lo que hace énfasis en la misma a través de medidas de seguridad para evitar que las personas se conviertan en víctimas del delito de la trata de personas, se responsabiliza de la prevención a quien es potencial víctima. No es que rechazemos la importancia de advertir y desde luego asumir una posición activa en potenciales personas en riesgo, sino a descargar en las mismas toda acción de prevención. No se establecen criterios y estrategias explícitas y particulares en los tres niveles de prevención que sí están establecidos en materia de violencia contra las mujeres, sino que se plantea de manera general el desarrollo de acciones, medidas, asuntos prioritarios y procesos de prevención sin señalar las particularidades de cada uno de estos aspectos, además de que no se desarrollan estrategias diferenciadas para cada uno de los sectores vulnerables tomando en cuenta la edad, sexo, nivel de escolaridad, lugar de residencia, etc.

Por otro lado, no se han establecido estrategias preventivas dirigidas a los hombres que pueden incorporarse a las redes de trata (ya que son hombres en su mayoría quienes se dedican a esta actividad ilícita), ni para generar cambios culturales de género que favorezcan la desaparición de la demanda y consumo de la trata de personas en general y la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, por ello es necesario que se contemplen en todos los instrumentos gubernamentales acciones preventivas destinadas a los hombres para desmotivar su participación en redes de trata de personas y como

demandantes-consumidores de servicios sexuales comerciales y otros tipos de trata de persona.

Resulta pertinente mencionar que el desarrollo de estrategias preventivas en materia de violencia de género fomentando el cambio de patrones culturales que promuevan masculinidades “positivas”, “igualitarias” puede disminuir la participación de los hombres en redes delictivas de trata de personas y la demanda-consumo de servicios sexuales comerciales.

4.3. Sobre lo presupuestal: cuando el dinero es poco ... ¿a los hombres no les toca?

Al revisar la normatividad y la programación se evidencia que toda actividad de prevención de la violencia contra las mujeres ya sea trabajando con niñas y mujeres o niños y hombres tiene la misma fuente. El Poder Ejecutivo Federal hace una propuesta anual de presupuesto de egresos y la Cámara de Diputados lo revisa, modifica y aprueba el presupuesto final. No existe en el presupuesto de egresos un rubro de prevención de la violencia contra las mujeres para el trabajo con niños y hombres.

Entre el movimiento de mujeres y feministas, pero también entre organizaciones de hombres que trabajan en pro de la igualdad entre hombres y mujeres, existe la declaración generalizada de que el presupuesto destinado al trabajo con mujeres se destine precisamente a la población de mujeres. Que no es pertinente que se distraigan recursos de ese presupuesto para el trabajo con hombres (Ramírez Rodríguez y Gutiérrez de la Torre, 2017). En la práctica no ocurre. El trabajo que se hace con niños y hombres para prevenir la violencia contra las mujeres desde las instancias federales se hace con recursos provenientes de la misma bolsa presupuestal. Es necesario hacer una reflexión detenida sobre este aspecto porque de ello depende en alguna medida el cumplimiento de lo planteado en la normatividad y programación que termina en la operación para cumplir con las líneas de acción. El análisis del presupuesto, su ejercicio y la evaluación del mismo requiere de un examen detenido para comprender el proceso de gestión de los recursos, la asignación, su ejercicio, la evaluación del mismo y el impacto que produce en la población destinataria de las líneas de acción.

El presupuesto con perspectiva de género y la transversalización que se ha logrado ha sido gracias al empuje de las mujeres y feministas que concurren en los distintos espacios de la vida social y gubernamental. Es imprescindible hacer efectiva la misma

incluyendo la perspectiva de género de los hombres y la transversalización que demanda, no en términos de competencia, ni de arrebatar lo que las mujeres han logrado, sino de alianzas indispensables para acelerar el proceso de construcción de la igualdad y abatir la violencia contra las mujeres fortaleciendo los caminos de prevención con hombres a lo largo de su ciclo vital. Sabemos que ello es un tema muy sensible, pero igualmente indispensable que hay que abordar de manera rigurosa.

Además de los tres elementos abordados y analizados: lo normativo, lo programático y lo presupuestal en materia de políticas públicas de prevención, se decidió no dejar fuera otros aspectos de suma relevancia: la implantación e implementación y la evaluación por lo que les hemos incorporado en este espacio aunque, queda como tarea pendiente profundizar sobre ellos en futuras publicaciones.

4.4. Sobre implantación e implementación, o de como un país se reinventa cada seis años. Hay excepciones

Una tarea compleja en México es garantizar un proceso de continuidad de las políticas públicas, ya que los cambios de la administración federal generalmente promueven modificaciones sustantivas y en no pocas ocasiones hay un total “borrón y cuenta nueva”. Rehacer cada determinado tiempo procesos como la institucionalización de la prevención de la violencia contra las mujeres poniendo el foco en el trabajo con hombres a lo largo del ciclo de vida debe ser un ámbito en que exista una co-participación entre actores gubernamentales y de la sociedad como lo plantea Aguilar al definir las políticas públicas (Aguilar, 2007). Hay que decir, que este es uno de los contenidos de la normatividad en la materia. El trabajo de colaboración por medio de acuerdos, alianzas entre estos dos agentes.

Un ejemplo muy interesante es el trabajo desarrollado por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, de la Secretaría de Salud. A lo largo de casi dos décadas ha consolidado el ahora denominado “Programa Específico Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género” (PROVIO). Consideramos que su consolidación obedece a la integración de varios componentes: promovió la investigación sobre la violencia contra las mujeres, tanto estudios nacionales como focales sobre distintos componentes del tema. Elaboró una programación técnicamente sólida que ha instrumentado y ha evaluado de manera rigurosa. Transparentó sus

procesos, de manera que se tiene acceso a una serie de documentación oficial. Estableció mecanismos de colaboración interinstitucional a nivel federal y con agentes gubernamentales de los estados de la República, así como con organizaciones de la sociedad civil. Conformó un equipo sólido que ha garantizado su continuidad.

Lo anterior ¿Cómo se ha visto reflejado en el trabajo de prevención con hombres? Fundamentalmente con la incorporación del trabajo reeducativo con hombres que renuncian a la violencia que ejercen contra sus parejas y que forman parte del PROVIO. Teniendo como base la investigación sobre las experiencias de reeducación de hombres que han vivido una relación de violencia contra sus parejas en distintas partes del mundo, diseñaron con un conjunto profesionales especialistas en la materia un programa reeducativo que piloteado en una primera fase, se expendió de manera secuencial a todas las instancias de salud de los gobiernos de los estados (Valdez Santiago *et al.*, 2008). De manera que en el PROVIO, actualmente vigente, le ha permitido llevar a cabo acciones focalizadas en los hombres, de manera que es factible de evaluar su desempeño. Habría que preguntarse sobre los elementos que posibilitan soportar este trabajo que se ha logrado institucionalizar. Al respecto Zaremberg (2013) ha propuesto que es necesario una combinación entre Redes, Recursos y Reglas es lo que permite que en las instancias gubernamentales pueda avanzarse en términos de políticas públicas.

¿Qué ocurre en otros espacios de la Administración Pública Federal, responsable de llevar a cabo acciones de prevención de la violencia contra las mujeres enfocados en los hombres, como los que se presentaron en este trabajo, dificulta su consolidación, como si ha sido el caso del CNEGSR?

Si bien PROVIO es el único caso que aparentemente muestra una continuidad y fortalecimiento de estrategias institucionales sin embargo, resulta pertinente mencionar que existen valiosos esfuerzos, trabajo constante y acciones institucionales que no es posible identificar debido a que muchas de ellas no son documentadas sistemáticamente por lo que las mismas no se han podido identificar a través de la revisión documental y de páginas oficiales para la realización de este documento.

Dar seguimiento a las estrategias y líneas de acción para erradicar la trata de personas, incluida la explotación de mujeres con fines de explotación sexual comercial, por medio de la revisión de progra-

mas sectoriales, del programa nacional y sus informes correspondientes, es un ejercicio complejo debido sobre todo, a la falta de información accesible, desactualización y eliminación de algunos documentos de la web, etc. lo que no quiere decir que no existan esfuerzos importantes para enfrentar la trata de personas sino que por una parte, muchos de esos esfuerzos se realizan de manera desarticulada o, en demasiadas ocasiones se debe a que no son documentados y difundidos de manera sistemática, aunque las características de la trata de personas como un delito transnacional, le da tintes diferentes que requieren igual de estrategias de difusión también particulares.

Llama particularmente la atención que dentro del Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores exista un vacío en materia de trata de personas, sin embargo, resulta indiscutible que existen esfuerzos importantes tanto nacionales, bilaterales, trilaterales e internacionales para enfrentar una problemática ampliamente propagada a nivel global por parte de esa Secretaría, sin embargo, no es posible identificar las estrategias, sus resultados y la continuidad de las mismas por los aspectos ya mencionados que son comunes a casi todas las Secretarías e instituciones gubernamentales.

4.5. Sobre evaluación: el talón de Aquiles en materia de prevención

La evaluación es un componente contemplado en la normatividad que hemos expuesto. Es imprescindible para determinar la utilidad del trabajo institucional derivado de la programación, de manera que se puedan ir haciendo los ajustes correspondientes para hacer eficiente el trabajo gubernamental, de las políticas públicas que se han definido. Tener una idea aproximada de la prevención de la violencia contra las mujeres en México considerando el foco en los hombres, durante el periodo que va de la promulgación de la LGA (2008) y sus derivados a la fecha, en el ámbito de la Administración Pública Federal, no es una tarea fácil y no sabemos si es posible hacerlo de manera global, partiendo de la información a la que se puede acceder. Con la excepción de la información que tiene disponible el CNEGSR, la información es dispersa, sin criterios establecidos para sistematizarla de manera de tener idea de procesos. Cuando se encuentra información de “evaluación”, en general es un recuento de acciones, la mayoría de las veces sin contextualizar y sin establecer bases de periodicidad. Los datos referidos a la prevención de la violencia contra las mujeres que implica cual-

quier línea de acción con hombres es eminentemente cuantitativa. La falta de sistematicidad de la información gubernamental en este campo es una muestra del nivel de transparencia y acceso a la información pública. Pensamos que solo la demanda de la sociedad civil para contar con tal información es que se favorecerá un proceso de mejora en la disponibilidad de la misma y en la rendición de cuentas ante un fenómeno que es un lastre para nuestra sociedad mexicana.

No es extraño que las evaluaciones de política pública en general y de la específica sobre violencia contra las mujeres tengan como base informativa fuentes primarias de datos, esto es, información generada de primera mano.

5. Un cierre provisional

Acercarse a dos facetas de las violencias contra las mujeres, esto es, las violencias en las relaciones de pareja heterosexuales y la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, tomando la prevención enfocada en los hombres como el eje de análisis, muestra que los procesos son dispares. Hay un avance importante en el trabajo con hombres para evitar, limitar y sancionar las violencias que pueden ejercer contra sus parejas y contra las mujeres en general, no así cuando se observa la problemática de la trata con fines de explotación sexual comercial. Ambas concurrentes, pero con peculiaridades. Hay que resaltar que la invisibilización de los hombres como integrantes de las redes de trata de personas en cualquiera de sus eslabones, así como de los hombres demandantes y consumidores de servicios sexuales, es un obstáculo para desarrollar estrategias y líneas de acción específicas dentro de la programación y como parte de las políticas públicas. También puede verse como un reto, como una ventana de oportunidad para proponer un trabajo sistemático y de largo plazo, aquilatando las implicaciones y la complejidad del fenómeno. Así la prevención primaria de la violencia contra las mujeres, orientada a la transformación cultural sigue siendo el gran desafío de una política pública orientada a la conformación de un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad, como lo plantea Aguilar (2007).

Como ya se mencionó contar con el instrumental normativo y programático, con independencia de las disparidades entre las dos facetas de las violencias contra las mujeres en cuestión, permite a la sociedad civil organizada exigir su cumplimiento y sobre manera, demandar la presentación de resultados en

términos del impacto, identificar cómo y en qué medida y en qué poblaciones de hombres se está evidenciando la adopción de configuraciones de masculinidad basadas en relaciones de igualdad con las mujeres, respetuosas de los derechos humanos, que construyen autonomía y libertad mediante procesos de negociación dialógicos.

Referencias

- Aguilar, L. (2007). Marco para el análisis de las políticas públicas. En *I Encuentro presencial de la maestría en Políticas Públicas Comparadas*. FLACSO México.
- Ahmed, D. S. (2006). Gender and Islamic spirituality: A Psychological view of 'low'fundamentalism. En Ouzgane, L., editor, *Islamic masculinities*, pp. 11–34. Zed Books London, Nueva York.
- Antônio, T. y Hokoda, A. (2009). Gender variations in dating violence and positive conflict resolution among Mexican adolescents. *Violence and Victims*, 24(4):533–545.
- Asakura, H. y Falcón, M. T. (2012). Género y vulnerabilidad extrema: migración centroamericana y trata de personas. En Ruvalcaba, P. R. B. & H. D., editor, *Diálogos interdisciplinarios sobre violencia sexual. Antología*, pp. 163–187. Eón-Fondo Nacional para la Cultura y las Artes-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes Ciudad de México.
- Ávila Burgos, L., Cahuana Hurtado, L., y Aracena Genao, B. (2007). Cuentas en salud reproductiva y equidad de género. Estimación 2005 y evolución del gasto 2003–2005.
- Ávila Burgos, L., Cahuana Hurtado, L., Aracena Genao, B., y Pérez Núñez, R. (2006). Cuentas en salud reproductiva y equidad de género 2003–2004.
- Ávila Burgos, L., Montañez Hernández, J. C., Cahuana Hurtado, L., y Aracena Genao, B. (2010). Cuentas en salud reproductiva y equidad de género. Estimación 2008 y comparativo 2003–2008.
- Ávila Burgos, L., Montañez Hernández, J. C., Cahuana Hurtado, L., Aracena Genao, B., y Pérez, R. (2005). Cuentas en salud reproductiva y equidad de género.

- Ávila Burgos, L., Montañez Hernández, J. C., Cahuana Hurtado, L., y Ventura Alfaro, C. E. (2017). Cuentas en salud reproductiva y equidad de género. Estimación 2014 y 2015 y evolutivo 2003-2015.
- Ávila Carrera, N. (2016). *Feminización de la Trata de personas con fines de explotación sexual y su relación con las masculinidades: un análisis del diseño de la Política Pública en México*. Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Bott, S., Guedes, A., Claramunt, M. C., y Guezmes, A. (2010). Fortaleciendo la respuesta del sector de la salud a la violencia basada en género. Manual de referencia para profesionales de salud en países en desarrollo.
- Cámara de Diputados (2013a). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.
- Cámara de Diputados (2013b). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.
- Cámara de Diputados (2013c). Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Cámara de Diputados (2014a). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.
- Cámara de Diputados (2014b). Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Cámara de Diputados (2015). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.
- Cámara de Diputados (2016). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017.
- Cámara de Diputados (2017). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.
- Cámara de Diputados (2018). Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2011). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Chávez Gutiérrez, M. A., Ramírez Diez, É., y Beracoechea Hernández, A. (2013). La trata y el tráfico de personas: escenarios globales de la esclavitud postmoderna. *Ixaya. Revista Universitaria de Desarrollo Social*, (6):11–38.
- Diario Oficial de la Federación (2013). Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.
- Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.
- Ezeta, F. (2006). *La trata de personas: aspectos básicos*. Comisión Interamericana de Mujeres-Organización de los Estados Americanos-Organización Internacional de las Migraciones-Instituto Nacional de las Mujeres-Instituto Nacional de Migración, México D.F.
- Flores Gómez, J. (2008). La reproducción simbólica de la violencia. Estudio de la ultramasculinidad en un contexto multicultural. En Ramírez Rodríguez, J. C. y Uribe Vázquez, G., editores, *Masculinidades. El juego de género de los hombres en el que participan las mujeres*, pp. 131–148. Plaza y Valdés; Universidad de Guadalajara; UNFPA; AMEGH; AJC, México.
- Franco Agudelo, S. (1997). Violencia y salud en Colombia. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 1(2):93–103.
- Frías, S. M. (2017). 25 años de investigación cuantitativa y cualitativa sobre violencia en contra de las mujeres en México. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 8(2):4–51.
- Gobernación, S. d. (2013). Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018.
- Gobierno Federal (2012). Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Instituto Mexicano de la Juventud (2008). Encuesta Nacional de violencia en las relaciones de noviazgo 2007.

- International Labour Organization (2017). Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage.
- Lindblom, C. (2003). La ciencia de salir del paso. *Antologías de Política Pública. La hechura de las políticas*, (2):201–225.
- Naciones Unidas (2006). Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General. En *Primer Período de Sesiones*, 60, Nueva York. ONU.
- Naciones Unidas (2015). Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo).
- Organización Mundial de la Salud (2003). Informe Mundial sobre la violencia y la salud.
- Ortiz de Zárate, A. (2012). Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México; Miño y Dávila Editores, Argentina.
- Ramírez Rodríguez, J. C. (2006). La violencia de varones contra sus parejas heterosexuales: realidades y desafíos. Un recuento de la producción mexicana. *Salud Pública de México*, 48(2):315–327.
- Ramírez Rodríguez, J. C. y Gutiérrez de la Torre, N. C. (2017). *Hombres y políticas de igualdad de género: una agenda en construcción*. Universidad de Guadalajara, México.
- Real Academia de la Lengua (1992). Diccionario de la Lengua Española (Vol. I).
- República, G. d. l. (2014). Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Logros 2014. Especial.
- República, G. d. l. (2015). Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. Logros 2015. Especial.
- Secretaría de Salud (2006). Informe Nacional sobre Violencia y Salud.
- Secretaría de Salud (2013). Programa Sectorial de Salud.
- Secretaría de Salud (2018). Programa de Acción Específico. Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género.
- SEP (2013). Programa Sectorial de Educación 2013-2018.
- Todaro, R. (2005). Apuntes para una conferencia: el género en el debate económico y en las políticas públicas. En de Villota, P., editor, *Globalización y desigualdad de género*, p. 302. Editorial Síntesis, Madrid.
- Trejo García, E. d. C. (2006). Compendio de Instrumentos Internacionales Relativos a la Trata de Personas.
- UNODC (2010). Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Guía de autoaprendizaje.
- UNODC (2014). Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México.
- UNODC (2016). Global Report on Trafficking in Persons.
- Valdez Santiago, R., Torres Falcón, M., Garda Salas, R., HGómez Lule, C., &, y Quiroz, J. (2008). Programa de intervención para la violencia de pareja en México: antecedentes y principales modelos de atención a mujeres maltratadas y hombres agresores. En Híjar, M. y Valdez Santiago, R., editores, *Programas de intervención con mujeres víctimas de violencia de pareja y con agresores*, pp. 43–70. Instituto Nacional de Salud Pública; Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Vargas, M. A. y Fernández, M. (2011). Diagnóstico sobre la construcción y reproducción de la masculinidad en relación con la trata de mujeres y niñas en Tlaxcala. *Género y Desarrollo*, p. 56.
- Zaremborg, G. (2013). *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. FLACSO, México D.F.