

# Las responsabilidades institucionales para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias: análisis de debilidades y propuestas para su superación

Ofelia Álvarez

Septiembre de 2010



Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Oficina en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce  
con 2da Transversal de  
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,  
Oficina 4-B.  
Caracas, Venezuela.  
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080  
[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Director del ILDIS y  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:  
Heinrich Sassenfeld.

Coordinadores/as institucionales del documento:  
Flavio Carucci T.  
Jefe de Proyectos del ILDIS

Verónica Fortunato Rodríguez  
Coordinadora del Área de Género del ILDIS

Autora: Ofelia Álvarez

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autora y las instituciones que coordinaron su elaboración.

# **Las responsabilidades institucionales para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias: análisis de debilidades y propuestas para su superación**

**Ofelia Álvarez**

**Caracas, Septiembre de 2010**

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), FundaMujer y Unión Vecinal para la Participación Ciudadana, como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

## ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	1
Responsabilidades institucionales para la garantía de las mujeres a una vida libre de violencias	1
Las debilidades institucionales detectadas que impiden garantizar una vida libre de violencias para las mujeres	3
Propuestas de fortalecimiento institucional	11
Consideraciones Finales	14
Bibliografía	15

## Resumen ejecutivo

Para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias no basta con un marco constitucional y legal que lo consagre. Se requiere de una arquitectura institucional que posibilite, por un lado, la cabal aplicación y cumplimiento de las leyes y, por otro, que sea capaz de concebir y gestionar eficazmente políticas y programas dirigidas a disolver, gradual y sostenidamente, las causales estructurales y fenoménicas de esta problemática cuyas repercusiones sociales, culturales, éticas y económicas son tan importantes como difíciles de dimensionar. En el presente documento la autora analiza las responsabilidades que en esta materia, deben asumir las distintas ramas del poder público y los distintos niveles de gobierno, identifica las debilidades que obstaculizan su cumplimiento y elabora un conjunto de recomendaciones para su fortalecimiento. Este esfuerzo, limitado sin duda por las consabidas dificultades de acceso a información oficial sobre las actuaciones, metas y logros de las múltiples instituciones que deberían abocarse al tema, tiene como propósito central informar a la ciudadanía en general y a las comunidades organizadas en particular, sobre las instancias involucradas directa o indirectamente con la prevención, atención, judicialización y, en fin, con la mitigación de las diversas formas a través de las cuales se ejerce la violencia contra la mujer venezolana. Sin una ciudadanía bien informada, organizada y movilizadora para denunciar este delito y exigir los derechos constitucional y legalmente consagrados, difícilmente se concretarían las reformas institucionales requeridas para responder enérgica y eficazmente a esta problemática.

## Responsabilidades institucionales para la garantía de las mujeres a una vida libre de violencias

### Responsabilidades del Poder Legislativo

Las responsabilidades del Poder Legislativo en el tema de las violencias contra las mujeres están asociadas con las funciones que dicho órgano está obligado a cumplir de acuerdo con la división institucional del Poder Público Nacional. **La primera de estas funciones está referida a la formulación de leyes** destinadas a regular la materia, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los tratados, pactos y convenciones de Derechos Humanos suscritos y ratificados por la República. Ciertamente y en el marco de dicha función, se incluyen los procesos de revisión, enmienda y reforma de leyes existentes, así como aprobar por ley nuevos tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional a favor de la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razones de género. Es importante destacar que dichos pactos y convenios tienen jerarquía constitucional y de aplicación inmediata y directa por Tribunales y órganos del Poder Público.

En tal sentido, uno de los tratados más emblemáticos que, por su contenido, es usualmente utilizado como referencia, está representado en la Convención para la Eliminación sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, siglas en inglés). Esta Convención asume como discriminación “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado

menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". Su Resolución 19 se refiere directamente a la Violencia contra la Mujer, en la cual se recomienda que "Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo".

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela asume el principio de la no discriminación como elemento central y a su vez transversal de su contenido. En su Artículo 21, expresa: "No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona".

Otro pacto internacional suscrito por la República y que debe servir de referencia para todo acto que en dicha materia legisle la Asamblea Nacional, es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (denominada usualmente como Convención de Belem do Pará) que "conviene con el Estado Parte en entender la violencia contra la mujer como "...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológica a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". Y esos Estados Partes "...condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia".

La Carta Magna, conjuntamente con los convenios internacionalmente suscritos (ya mencionados), han aportado, como debe ser, los fundamentos normativos que orientaron la formulación de leyes nacionales en materia de violencia de género. Entre éstas, especial atención merece la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LODMVLV), cuyo objeto es el de "garantizar y promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, creando condiciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos, impulsando cambios en los patrones socioculturales que sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres, para favorecer la construcción de una sociedad democrática, participativa, paritaria y protagónica". Como confirmación a lo anteriormente expresado, esta ley cita, en su exposición de motivos, las dos convenciones internacionales citadas, además de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, los Acuerdos de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres "...y todos los convenios y tratados internacionales en la materia, suscritos por la República Bolivariana de Venezuela".

La segunda gran función que está llamada a cumplir la Asamblea Nacional está referida **al control que debe ejercer sobre los demás órganos del poder público para el cumplimiento de las leyes destinadas a la prevención, sanción y mitigación de toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres, incluyendo, claro está, las políticas públicas orientadas a erradicar las causales estructurales (culturales y psicosociales) de esta problemática.**

Además, la Asamblea Nacional debe organizar y promover la participación ciudadana en la **formulación como en la contraloría social de estas leyes y aprobar el presupuesto nacional con sensibilidad de género**, en concordancia con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. El órgano de la Asamblea Nacional que se aboca específicamente al control de los desarrollos legislativos y políticas en la materia es la Comisión de Familia, Mujer y Juventud; es a esta comisión que corresponde el seguimiento de la aplicación de las leyes y convocar a los demás poderes públicos para discutir y aprobar reformas que permitan subsanar las desviaciones detectadas.

## **Responsabilidades del Poder Judicial**

La responsabilidad fundamental del Poder Judicial en materia de violencias contra las mujeres es la de **garantizar el cumplimiento de las leyes y sancionar a los y las infractores/as**. En general, tiene la potestad de administrar justicia emanada de los ciudadanos o ciudadanas e impartirla en nombre de la República por autoridad de la ley.

El Tribunal Supremo de Justicia, a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, tiene la obligación de proporcionar todo lo requerido para la ejecución de planes, programas y proyectos de capacitación, sensibilización y formación en justicia de género de los funcionarios y las funcionarias de la administración de justicia, así como a todas aquellas personas que intervengan en el tratamiento de la Violencia de Género. El instrumento legal sobre el cual se sustentan dichas responsabilidades es la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LODMVLV), anteriormente mencionada.

## **Responsabilidades del Poder Ejecutivo**

Las responsabilidades del Poder Ejecutivo en la materia están asociadas con los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a propiciar la igualdad de género y reducir el nivel de violencia contra las mujeres. Estas políticas se despliegan en distintos ámbitos y sectores, desde el económico hasta el social y político y desde los distintos ministerios, como órganos del Poder Ejecutivo Nacional, conducido por el Presidente de la República. Los Ministros y Ministras son responsables ante la ley de rendir cuentas anualmente sobre estas políticas en el marco de sus respectivos informes de gestión.

Los Ministerios de mayor peso específico en el abordaje de los temas de políticas públicas vinculadas con la problemática de la violencia de género son: Educación y Educación Superior, Interior y Justicia, Salud, Información y Comunicaciones y; el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género. Este último ministerio fue creado por decreto presidencial en Abril de 2009 y está conformado por cinco Viceministerios: Viceministerio para la Transversalidad Política de Género<sup>1</sup>; Viceministerio para Estrategias Socioeconómicas con Perspectiva de

---

<sup>1</sup> Cuyo objetivo es el de "impulsar políticas que permitan superar toda forma de discriminación contra las mujeres, en una sociedad democrática, igualitaria, paritaria, participativa, protagónica y socialista en coordinación con los Poderes Públicos, los órganos y entes del Estado" ([www.minmujer.gob.ve](http://www.minmujer.gob.ve)).

Género, Etnia y Clase<sup>2</sup>; Viceministerio para la Participación Protagónica y la Formación Socialista Feminista<sup>3</sup>; Viceministerio para la Igualdad y Equidad de Género, Afrodescendencia y Etnicidad<sup>4</sup> y; Viceministerio de Estrategias Sociales para la Igualdad de Género<sup>5</sup>. Además, este Ministerio cuenta con cuatro órganos adscritos: el Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER)- cuyo organigrama incluye una Dirección de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres-; el Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER); la Fundación Misión Madres del Barrio Josefa Joaquina Sánchez y la Defensoría Nacional de la Mujer.

## **Responsabilidades del Poder Ciudadano**

La responsabilidad del Poder Ciudadano en el tema de las violencias contra las mujeres es la de salvaguardar los derechos y garantías establecidas por la Constitución, los Acuerdos Internacionales suscritos por la República y por las leyes nacionales vigentes en la materia, en las investigaciones penales y procesos judiciales.

En esta rama del poder público, los órganos que deben abocarse al tema son: la Defensoría del Pueblo, como promotora, defensora y vigilante de los derechos y garantías establecidas en la Constitución y tratados internacionales sobre Derechos Humanos; el Ministerio Público a través de las Fiscalías de Violencia contra la Mujer en coordinación con la Dirección de Protección a la Mujer y las Defensorías de la Mujer que operan en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Los instrumentos legales en los que sustentan las responsabilidades de los órganos anteriormente mencionados son sus respectivos reglamentos internos y la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

## **Responsabilidades de los niveles subnacionales de gobierno**

Los poderes públicos estatal y municipal también tienen responsabilidades y mandatos con relación al tema de las violencias contra las mujeres. El primero tiene competencia exclusiva en la creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales, que podría incluir instancias y programas específicamente abocados a la prevención y atención de la violencia contra la mujer, y la obligación de coordinarse con otros niveles de gobierno y otros tipos de organizaciones para la ejecución de políticas y servicios destinados a mitigar dicha problemática (a través, por ejemplo, de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en los cuales, además de las gobernaciones, están representados los Ministerios, los gobiernos municipales, la Asamblea Nacional y las comunidades organizadas, entre otros). Además, la misma Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que los estados “deberán

---

<sup>2</sup> Cuyo objetivo es “Desarrollar el nuevo modelo Socio-Económico socialista, con base en el desarrollo de una economía que incorpora a las mujeres de manera plena, garantizando la igualdad y paridad de género, al mismo tiempo que supera la sociedad patriarcal y de clase” ([www.minmujer.gob.ve](http://www.minmujer.gob.ve)).

<sup>3</sup> Cuyo objetivo es “Desarrollar la conciencia de patria, de clase, de género y de etnia, mediante la formación activa de las mujeres y sus movimientos, en la democracia protagónica, paritaria y revolucionaria, para la construcción del socialismo feminista y la igualdad de género” ([www.minmujer.gob.ve](http://www.minmujer.gob.ve)).

<sup>4</sup> Con el objetivo de “Impulsar políticas que garanticen los derechos integrales de las mujeres afrodescendientes, para el logro de la igualdad y la equidad de género” ([www.minmujer.gob.ve](http://www.minmujer.gob.ve)).

<sup>5</sup> Con el objetivo de “Promover el desarrollo de políticas y estrategias sociales para garantizar la igualdad de género en el trabajo, la seguridad social y protección de las mujeres en condiciones específicas” ([www.minmujer.gob.ve](http://www.minmujer.gob.ve)).



coordinar con el Instituto Nacional de la Mujer y con los institutos regionales y municipales, las políticas, planes y programas a ejecutar para el desarrollo de las funciones de prevención y atención de la violencia contra la mujer en sus respectivas jurisdicciones". En cuanto al Poder Público Municipal, la mencionada Ley establece que también deberán abocarse al tema mediante modalidades asociativas de carácter intergubernamental. Además, los gobiernos municipales tienen la potestad de diseñar e implementar programas y servicios sociales orientados a la prevención/atención de la problemática, así como de incorporar a la ciudadanía -a través de asociaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales u otras formas asociativas- en la ejecución y control de los mismos. Por otra parte, los Concejos Municipales, como órganos legislativos del poder local, tienen Comisiones de Política de la Mujer y Participación Protagónica o unidades de atención especializada a las víctimas de violencias de género.

Los instrumentos legales que sustentan las responsabilidades descritas son la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, las leyes estatales, la Ley del Poder Público Municipal y la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas.

### **Responsabilidades de la Sociedad Civil Organizada (SCO)**

La Constitución vigente, en su artículo 62, consagra el derecho de todo ciudadano y ciudadana de "participar libremente en los asuntos públicos" y establece que "la participación del pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo". Por su parte, en concordancia con el mandato constitucional, la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que la ciudadanía "tiene el derecho y el deber de participar de forma protagónica para lograr la vigencia y plena efectividad de la presente Ley a través de las organizaciones comunitarias y sociales".

Entre los órganos de la Sociedad Civil Organizada que pueden abocarse al tema específico de las violencias contra las mujeres, se encuentran los Puntos de Encuentro, los Consejos Comunales y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

Los instrumentos legales que sustentan las responsabilidades descritas, son la Constitución, la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Consejos Comunales, los reglamentos internos del Instituto Nacional de la Mujer y los propios Estatutos Sociales de las ONG.

### **Las debilidades institucionales detectadas que impiden garantizar una vida libre de violencias para las mujeres**

La aplicación de los mandatos constitucionales, de los acuerdos internacionales suscritos por la República en materia de derechos humanos en general y derechos de las mujeres en particular, así como del marco legislativo nacional vigente en la

materia, es exigente en capacidades de organización, gestión y operación que muchas de las instituciones involucradas aún no disponen. La insuficiente información disponible en la materia, así como las dificultades para acceder a la misma, hacen muy difícil, por no decir imposible, realizar un diagnóstico institucional exhaustivo y pormenorizado de estas insuficiencias, así como definir, en términos de magnitud, los esfuerzos de reforma que sería necesario emprender para superarlas. Sin embargo, y a pesar de la dificultad reseñada, se tratará a continuación de identificar debilidades puntuales, observadas mediante investigaciones empíricas, que sin duda obstaculizan la adecuada aplicación de las leyes y el consiguiente acceso y disfrute del derecho que toda mujer tiene a una vida libre de violencias.

### **Debilidades en el Poder Legislativo**

Más allá de algunas inconsistencias presentes en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (producto de su acelerado proceso de elaboración y de un proceso de consulta pública muy limitado), cuyo análisis trasciende el propósito del presente documento, los principales problemas se registran precisamente en la aplicación de sus medidas que en realidad competen a otros órganos del poder público. Así, a manera de ejemplo, se observan fallas como la deficiente programación de la capacitación, la insuficiente celeridad y eficiencia de las medidas, la ausencia total de sitios de reclusión para los agresores o de centros de reeducación para hombres maltratadores, entre otras.

En este sentido, recae sobre la Asamblea Nacional, específicamente en la Comisión de Familia, Mujer y Juventud, la responsabilidad de ejercer el seguimiento a la aplicación de la Ley y de solicitar expresamente a los órganos competentes la implementación de los correctivos necesarios para garantizar los derechos que ésta contempla. La persistencia de fallas en la aplicación de la Ley es, pues, también responsabilidad de la Asamblea Nacional y denota debilidades en su capacidad de control.

Por otra parte, la Ley mencionada es, por sí sola, insuficiente para garantizar la efectiva aplicación de todas las disposiciones constitucionales vinculadas a los derechos humanos de las mujeres; en este caso, tanto la superación de las inconsistencias propias de la Ley, como la aprobación de otros instrumentos jurídicos que la complementen y regulen otras garantías constitucionales, son responsabilidades que la Asamblea Nacional debe asumir lo cual pasa, seguramente, por ampliar sus actuales capacidades institucionales en la materia.

### **Debilidades en el Poder Judicial**

Si bien se han creado Tribunales de Violencia contra la Mujer, fiscalías especializadas, y equipos multidisciplinarios de apoyo para el abordaje del tema, estas instancias son insuficientes, tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos estatales y municipales. Más allá de su insuficiencia, éstos órganos adolecen de severos problemas de funcionamiento ocasionados por factores vinculados al carácter provisorio de jueces/zas, a la insuficiente sensibilización/formación de lo/as mismo/as en temas de género y la escasa dotación de personal administrativo,

equipos y materiales, entre varios otros. Estas debilidades afectan de manera directa al sensible tema del enjuiciamiento y debido castigo a los autores de actos de violencia. En efecto, las insuficiencias y deficiencias de los Tribunales de Violencia contra la Mujer dificultan en sumo grado el enjuiciamiento y penalización de los infractores o la celeridad de los procesos debido a diferimientos injustificados de las audiencias. Las cifras hablan por sí solas; en 2009, la impunidad por concepto de violencia contra la mujer alcanzó la alarmante cifra del 96%, es decir, de cada cien casos de violencia presentados ante el Ministerio Público, sólo 4 fueron procesados judicialmente (de los 58.421 casos tramitados solo 2.165 dieron lugar a acusaciones firmes).

Desde el punto de vista jurídico, el Código Orgánico Procesal Penal presenta inconsistencias tanto con la Constitución como con los Acuerdos Internacionales en Derechos Humanos y la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Estas incoherencias pueden afectar negativamente la adecuada aplicación de ésta última. Por otra parte es muy importante destacar que la mencionada Ley Orgánica no ha sido difundida masivamente, por lo que muchas mujeres desconocen sus derechos y no acuden a los órganos jurisdiccionales pertinentes para exigir su garantía.

Otras debilidades como son la ausencia de reglamentos y/o protocolos para la aplicación de la Ley, irregularidades en el proceso de recepción y desarrollo de las denuncias, y dificultades para la atención de la mujer maltratada - ocasionadas por el deterioro de servicios públicos- y recortes en el financiamiento de ONG especializadas no afectas ideológicamente al gobierno, también restringen la exigibilidad del derecho a una vida libre de violencias.

Por último, la asistencia letrada a la mujer maltratada, indispensable para el cumplimiento de los principios contenidos en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es insuficiente. Estas mujeres sufren permanentemente retrasos en el otorgamiento de citas, tanto por parte de los entes gubernamentales como de las ONG especializadas en este tipo de casos. Se conocen ayudas telefónicas permanentes de simple asesoría que tampoco son suficientemente publicitadas.

### **Debilidades en el Poder Ejecutivo**

Las actuaciones de los órganos del Poder Ejecutivo con competencia en violencias contra las mujeres son difíciles de evaluar, en términos de magnitud y alcance, ya que han sido insuficiente y deficientemente difundidas por los canales gubernamentales. En todo caso, a partir de la información disponible, puede afirmarse que muchas iniciativas se han quedado en el mero plano de declaraciones y otras evidencian retrasos importantes en su aplicación y/o materialización. Muchas de estas actuaciones lucen puntuales, fragmentadas, haciéndose evidente la ausencia de mecanismos formales y efectivos de coordinación intergubernamental e interinstitucional necesarios para conferirles coherencia y generar los impactos requeridos para mitigar la problemática planteada. A continuación describiremos algunas iniciativas emprendidas y hechos concretos que parecieran confirmar estas apreciaciones.

Recientemente, se creó un órgano de coordinación, integrado por organismos gubernamentales, destinado a garantizar la aplicación armónica de las Convenciones y Leyes que rigen la materia de violencia de género, acatando las exigencias de Naciones Unidas. Sin embargo, la información sobre tal órgano se limitó a una nota de prensa, por lo que no es posible conocer si se han producido avances en este sentido.

Por otra parte, los esfuerzos por solventar el grave problema de la ausencia de información sobre la temática de género y de las violencias contra las mujeres, han sido dispersos. El Observatorio Nacional por la Equidad de Género y el Instituto Nacional de Estadística (INE) han debido articular esfuerzos para la generación y sistematización de información relevante al tema. Sin embargo cada uno de estos organismos asumió iniciativas separadas para tal fin. Hasta ahora, el Observatorio ha generado tres informes, uno de ellos sobre Violencia contra la Mujer, estructurado sobre la base de los mismos datos del 0800MUJERES y otro sobre la creación de Institutos Regionales y Municipales de la Mujer.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) inició en 2007 la creación de un sistema centralizado de datos. Para tal fin, instaló la "Mesa de Género" y, dentro de esta, la Mesa "Violencia contra las Mujeres". El proceso actualmente se encuentra en la etapa de llenado de fichas técnicas; ello indica que a tres años de haberse anunciado la creación del sistema, aún no se dispone de datos estadísticos que posibiliten evaluar la problemática y tomar decisiones adecuadas para mitigarla.

El Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, creado en 2009 como órgano rector de las políticas públicas orientadas a superar las inequidades de género, creó no pocas confusiones. Sustituyó en la rectoría del proceso al Instituto Nacional de la Mujer, sin que éste último organismo fuese eliminado; antes bien, se adscribió al Ministerio y su organigrama permanece intacto. Estas reformas, acompañadas por cambios en denominaciones y nomenclaturas, no fueron adecuadamente difundidas a la población generándose incertidumbre sobre a cuál instancia acudir en busca de determinados apoyos en materia de violencias contra las mujeres.

En otro orden de ideas, se evidencia un sesgo centralizador y discriminatorio en los procesos de formación de políticas, proyectos, programas y desarrollos legislativos asociados con el tema. En este sentido, las instancias del gobierno nacional han privilegiado la participación de ONG y Centros Académicos que les son afines y excluido otras de importante trayectoria en la investigación y tratamiento de las violencias contra las mujeres.

También preocupa la ausencia de instrumentos y dispositivos que incorporen la perspectiva de género en la formulación de planes y programas sectoriales, a pesar de la recomendación que en este sentido realiza la misma Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En este contexto es muy importante hacer referencia a la capacitación a funcionarios/as públicos en torno a la temática de género. Los esfuerzos en esta materia son insuficientes y discontinuos por lo que su eficacia para erradicar los

mitos y creencias asociados a la violencia contra las mujeres, es muy limitada. A esta debilidad debe agregársele los cambios permanentes de personal jurídico y policial. La rotación del personal en los órganos receptores de denuncia es un impedimento para el proceso de formación, capacitación y sensibilización de los funcionarios y funcionarias que tienen la gran responsabilidad de brindar el primer contacto o apoyo a las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia. Hasta el momento, no se conoce de evaluaciones sobre capacitaciones realizadas a funcionarios/as, lo cual dificulta evaluar la pertinencia y suficiencia de los contenidos impartidos. Lo que sí se ha podido constatar es la ausencia de voluntad política, tanto de las instancias gubernamentales, como de las ONG que les sirven de apoyo, para diseñar, financiar e implementar un plan concertado para la capacitación de funcionarios/as involucrados/as en la prevención y atención de la violencia de género.

Como muy grave debe destacarse el mantenimiento del acto conciliatorio (entre víctimas y victimarios) como práctica para solventar problemas de violencia, acto que fue eliminado de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, gracias a la lucha emprendida por algunas ONG.

### **Debilidades en el Poder Ciudadano**

La Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece la aplicación inmediata de las medidas de protección y seguridad en casos de violencia contra las mujeres, pero muchas veces no se aplican por falta de capacitación de funcionarios/as y/o por la existencia de prejuicios en la atención de las víctimas. Existen fallas en la aplicabilidad de la Ley, como son la solicitud obligatoria de los informes psicológicos a las mujeres y el no ofrecer facilidades para la reeducación a hombres violentos. También es prácticamente imposible realizar seguimiento a las Medidas Cautelares y de Protección por falta de recursos materiales y policiales.

Se han realizado diversas campañas de sensibilización, tanto gubernamentales como no gubernamentales destinadas a la población en un esfuerzo por corregir actitudes estereotipadas que perpetúan la discriminación a mujeres y niñas; sin embargo, debido a que estas campañas no se rigen por un diseño previo de evaluación ni son producto de un proceso previo de concertación, es muy difícil determinar en que medida están efectivamente modificando actitudes estereotipadas sobre violencias contra las mujeres. Algunas ONG tratan de evaluar sus programas pero con muchas dificultades; por lo general sus informes carecen de la rigurosidad técnica y metodológica requerida para medir este tipo de impacto.

### **Debilidades en los Gobiernos subnacionales**

Los Institutos Regionales de la Mujer (IRE) tienen las mismas atribuciones del Instituto Nacional de la Mujer, en sus respectivas áreas geográficas, adaptadas, claro está, a sus condiciones poblacionales específicas. Aún cuando en los últimos años se ha evidenciado un crecimiento en la creación de estos institutos, en la mayoría de los casos se desconocen los resultados de sus gestiones; inclusive algunos ya no están funcionando. En los Municipios ocurre una situación similar;

sin embargo las investigaciones destinadas a evaluar su actuación son aún más difíciles porque en cada municipio estas instancias adquieren distintas denominaciones y adoptan formas organizativas distintas.

Mención especial merece el Instituto Metropolitano de la Mujer. Este órgano, adscrito a la Alcaldía del Distrito Metropolitano, ya cuenta con un personal capacitado y sensible a la violencia contra las mujeres, lo que le ha permitido diversificar y adaptar sus modos de gestión a las características de los cinco municipios donde actúa (Libertador, El Hatillo, Baruta, Chacao y Sucre). Desde la perspectiva de quien suscribe, representa el Instituto Municipal de más alcance poblacional y mejor preparado para atender la problemática. Inclusive ya cuenta con un sistema propio de recolección de datos y con información relevante sobre el tema, logro sin duda significativo, sobre todo si se considera la reducción presupuestaria sufrida por la Alcaldía con la entrada en vigencia de la Ley del Distrito Metropolitano a inicios de 2009. De hecho, parte de las actividades del Instituto se financian con fondos provenientes de la Unión Europea, del Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres, y de la Fundación para la Prevención de la Violencia Doméstica hacia la Mujer (FUNDAMUJER), entre otros.

### **Debilidades en la Sociedad Civil Organizada**

En las organizaciones de la sociedad civil se percibe una desinformación generalizada sobre las leyes, convenios, responsabilidades y evaluaciones sobre el tema de las violencias contra las mujeres; situación que se agrava por las dificultades de acceso a las fuentes oficiales de información. A menudo, iniciativas comunitarias y de ONG son invisibilizadas por los entes gubernamentales por razones de preferencia política, o son utilizadas con fines partidarios e ideológicos.

También se observan dificultades para concretar alianzas entre ONG y Academia para el empoderamiento de la ciudadanía en el tema, alianzas que sin duda serían altamente beneficiosas para multiplicar esfuerzos en todo el país.

Aún cuando Naciones Unidas exige la adopción de medidas para facilitar la participación de las ONG en la aplicación de las Leyes y Convenciones, diversos sectores gubernamentales manifiestan un abierto rechazo hacia las ONG de Derechos Humanos independientes. A menudo la cooperación de las ONG con el Ejecutivo Nacional y otros órganos del poder público, está supeditada a su adhesión y compromiso con los planes gubernamentales. Esta situación podría agravarse de aprobarse la Ley de Cooperación Internacional. De hecho, los procesos de consulta a ONG no adeptas al gobierno, así como su convocatoria a eventos oficiales es prácticamente nula. Esta situación podría agravarse de aprobarse la Ley de Cooperación Internacional.

En cuanto al proceso de creación de un sistema centralizado de datos estadísticos, anteriormente mencionado, es importante destacar que las ONG independientes fueron formalmente excluidas del Sub-Comité de Género del Instituto Nacional de Estadísticas (exclusión plasmada en su Bases Constitutivas, en las que las ONG se consideran Miembros Eventuales); sin embargo, el personal del INE, Órganos del

Estado, la Red de Mujeres Afrodescendientes, FUNDACEM y las oficinas de Naciones Unidas que operan en el país, son Miembros Permanentes.

## **Propuestas de fortalecimiento institucional**

La superación de las debilidades descritas, es una condición indispensable tanto para la aplicabilidad de las leyes orientadas a sancionar las violencias contra las mujeres, como para construirle viabilidad a las políticas, planes y programas destinados a reducir las desigualdades e inequidades por razones de género. A continuación se describe un conjunto de recomendaciones que apuntarían a ese propósito.

### **Propuestas para los poderes públicos nacionales**

En lo referente a políticas públicas y planes

- Diseñar y ejecutar planes nacionales, estatales, municipales y parroquiales para erradicar las violencias contra las mujeres, que incluyan la participación del Observatorio Nacional de Género, de la Academia y de ONG con legitimidad en el tema, como voz de las mujeres autónomas organizadas.
- Diseñar y ejecutar planes y programas de formación continua dirigidos a funcionarios/as del sistema de administración de justicia (en especial, los Jueces y Juezas de Violencia contra las Mujeres), en contenidos vinculados con el marco legal vigente y pertinente (nacional e internacional), con la perspectiva de género y con elementos psicosociales de la problemática sobre las violencias que se ejercen contra las mujeres venezolanas.
- Asignar recursos presupuestarios suficientes para el adecuado funcionamiento de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de las violencias que sufren las mujeres, de conformidad a lo establecido en los planes gubernamentales, y sin discriminaciones por causas ideológicas.
- Revisar las políticas sociales y en particular las de violencias contra las mujeres, con la finalidad de generar estrategias destinadas a la incorporación de la perspectiva de género en otras políticas sectoriales.
- Descentralizar recursos para el desarrollo de políticas regionales que permitan a los Institutos Regionales y Municipales de la Mujer y otras instancias estatales y locales, satisfacer las necesidades generales y particulares de su población en el tema, tal como está establecido en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Promover y/o fortalecer programas y proyectos sociales de atención directa a las mujeres víctimas de violencia.
- Lograr la inclusión en el desarrollo de medidas positivas necesarias para lograr la equivalencia social de las mujeres en situación de violencia.

En lo referente al marco legal

- Reformar la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en lo atinente a otorgar competencia a los/as Jueces/zas de

Violencia contra las Mujeres para conocer el delito de homicidio contra las mujeres.

- Elaborar el Reglamento de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para unificar los procedimientos de atención y manejo de casos
- Mejorar las definiciones de los diversos tipos de violencias contra las mujeres a fin de que se ajusten al objetivo de la Ley.
- Reformar la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a fin de que los delitos contemplados no gocen de beneficios, medida justificada debido a la naturaleza de los mismos.
- Revisar, con enfoque de género, los instrumentos jurídicos nacionales a fin de adecuarlos a los compromisos contraídos por la suscripción de convenios/pactos/tratados internacionales (Código Penal y Código Civil).
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y normativas relacionadas con las violencias contra las mujeres: Ley Orgánica para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, Programa Educación para la Sexualidad con Perspectiva de Género -Ministerio de Educación-, la Norma Oficial de Salud Sexual y Reproductiva, la Ley de Responsabilidad Social.
- Revisar lo requisitos para el cumplimiento de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en lo referente a la exigencia de evaluaciones psicológicas, denuncias escritas y otros requisitos.
- Garantizar a las mujeres el acceso a la justicia y el debido proceso.
- Implementar, con carácter de urgencia, los mecanismos para la aplicación eficiente de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Diseñar y aplicar mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a fin de evitar diferimientos injustificados.
- Reformar el Código Penal en todos aquellos aspectos que contravienen el ordenamiento jurídico vigente; especialmente en referencia a los mal llamados delitos contra las buenas costumbres y el buen orden de la familia, donde se incluyen los delitos sexuales.
- Crear y poner en funcionamiento Tribunales de Violencia contra las Mujeres en todo el territorio nacional con sus respectivos Equipos Multidisciplinarios debidamente capacitados.
- Dotar de todos los recursos materiales necesarios a funcionarios/as y personal de apoyo en el área de las violencias contra las mujeres.
- Creación de centros y programas de reeducación de los hombres maltratadores en el ámbito nacional.
- Proporcionar los recursos necesarios para realizar seguimiento a la aplicación de las Medidas Cautelares y de Protección.
- Apoyar a las ONG independientes especializadas para la atención y orientación de la problemática.



En lo referente a capacitación y prevención

- Asignar el diseño, seguimiento y evaluación de impacto de programas y actividades de capacitación, a especialistas reconocidos y acreditados en la materia.
- Sensibilizar y capacitar, de forma masiva y sostenida, a los/as funcionarios/as de la cadena de justicia y a cualquier otro personal que tenga a su cargo la recepción de denuncias.
- Diseñar, implementar y evaluar campañas estatales permanentes y divulgativas de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de los factores socioculturales asociados a la inequidad entre hombres y mujeres en la sociedad.
- Identificar y suprimir cualquier acto de exclusión de mujeres y hombres que estén dispuestos/as y preparados/as a luchar por erradicar la violencia de género en el país.
- Incluir en la capacitación de funcionarios/as, formación sobre la construcción de los estereotipos socioculturales y mitos de género.

### **Propuestas a Gobernaciones y Alcaldías**

- Elaborar e implementar programas de formación en formulación de presupuestos participativos con perspectiva de género.
- Elaborar, ejecutar y evaluar planes de prevención comunitaria fundamentados en diagnósticos previos con dimensiones claras en salud, educación y aplicación de las leyes.
- Preparación constante de funcionarios/as de entes y componentes de recepción de denuncias.
- Creación y mantenimiento de Comisiones Específicas de Género con participación ciudadana.
- Creación y puesta en funcionamiento de Casas de Abrigo, diseñadas y gestionadas por profesionales en la materia.

### **Propuestas para la Sociedad Civil**

- Exigir participación protagónica en la reestructuración y fortalecimiento del nuevo Ministerio del Poder Popular para Asuntos de la Mujer e Igualdad de Género, a fin de que cumpla con su rol de diseño, implementación, seguimiento, evaluación y coordinación de políticas públicas de desarrollo y protección hacia las mujeres.
- Solicitar a las instancias de Naciones Unidas (UNIFEM, UNICEF, PNUD y UNFPA) mayor inclusión de las ONG especializadas en la asignación de recursos para proyectos, garantizando una distribución equitativa entre los/as actores/as que trabajan en el tema.
- Presentar un breve informe argumentando la necesidad de crear una Casa de Abrigo en cada región del país, anualmente.
- Fundar una iniciativa de coordinación entre los dos Observatorios existentes, el Observatorio Venezolano de Derechos Humanos de la Mujer y el Nacional de Género.

- Creación de una Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia contra la Mujer, solicitado por el movimiento amplio de mujeres en el año 2010, a raíz del homicidio horrendo de Jennifer Carolina.

## Consideraciones finales

- A través del fortalecimiento y ampliación de información y del conocimiento del contexto y sus necesidades reales, obtendremos alternativas propias y viables para lograr nuestros objetivos para prevenir la violencia contra las mujeres.
- También es imperativo construir el cómo exigir, participar, conseguir y asesorar en los deberes de las instituciones públicas desde las comunidades
- Algunas fases imprescindibles para el logro de estas acciones son la educación, la información, la proyección en la comunidad y el seguimiento.
- Estar atentos a la inclusión del Maltratador, tanto como en los inicios de la relación, con noviazgo o sin él, en todas las instancias que se aborde el problema.
- Y para finalizar insistimos: “El Estado, con la activa participación de la sociedad, debe garantizar programas permanentes de educación y prevención sobre la violencia de Género” (Artículo 7 de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

## Bibliografía

- Álvarez, Ofelia. (1990). La violencia doméstica en la pareja: necesidad de un enfoque integral. En: *Revista de Pedagogía*. Caracas, abril/junio, XI, 22, 47-60.
- Brewer-Carías, Allan *et al* (2010). Leyes sobre Distrito Capital y del Área. Nº 45.
- Observatorio Venezolano sobre los Derechos Humanos de las Mujeres (2010). Informe Sombra CEDAW 08. Módulo: Violencias contra las Mujeres.
- República Bolivariana de Venezuela:
  - (2007) Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a Vivir una Vida Libre de Violencia.
  - (1999) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.