



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA
“DIAGNÓSTICO ESTATAL DE LOS TIPOS Y LAS MODALIDADES DE
VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE GUERRERO”

Dr. Roberto Castro
Mtra. Florinda Riquer
(Coordinadores generales)

10 de octubre de 2022

Introducción

Hace más de una década que publicamos un análisis y evaluación de la política pública de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano entre 2000 y 2009 (Incháustegui, et. al; 2010). Desafortunadamente, en la actualidad se podría suscribir gran parte de lo que entonces dijimos sobre políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres (Ibid., p. 85-86):

- 1) Ni los estados de la República y mucho menos los municipios, han suscrito un nuevo contrato social en favor de la igualdad de género. Por tanto, la igualdad sigue siendo un objetivo traducido en algunas metas, la mayoría de corta duración o de carácter coyuntural.
- 2) Se trata de políticas públicas sectorizadas y poco coordinadas, lo que no facilita la ruta que deben recorrer las víctimas para obtener servicios de atención. Estos, además, en su mayoría son deficientes, sobre todo los que brinda el sector judicial.
- 3) Las políticas públicas implementadas en la materia son una suma de acciones sectorizadas y fragmentadas sin una visión integral y de largo plazo.
- 4) La evaluación de los resultados de estas políticas carece todavía de indicadores duros para valorar sus resultados.

Decimos desafortunadamente porque una década después esperaríamos observar cambios no sólo en la incidencia de las violencias contra las mujeres a nivel nacional, en los estados de la República y en los municipios, sino en las acciones de gobierno en los tres niveles. En concreto, esperaríamos avances sustantivos en materia de seguridad ciudadana para las mujeres, en cuanto a la atención ministerial de las víctimas, sobre todo de las víctimas indirectas que denuncian la desaparición de mujeres y el feminicidio y, desde luego, en cuanto a la atención de las mujeres que buscan alguna salida a la violencia de su pareja o expareja.

En la actualidad y en la misma línea, al revisar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2021-2024 (PIPASEVM) publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de

Gobernación el treinta de diciembre de dos mil veintiuno, encontramos un diagnóstico que da cuenta de lo poco que se ha avanzado desde la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en 2007.

En el texto del PIPASEVM (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2021, p. 5), se lee:

“Se han identificado diversas problemáticas respecto a la atención de las mujeres víctimas de violencia, como las siguientes: no existen mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de acciones y esfuerzos de las diferentes instancias; no existe capacitación especializada para el personal que atiende los casos de violencia en contra de mujeres; se carece de un análisis acucioso que permita medir y prevenir los riesgos ya que no se cuenta con personal policial dedicado a su instrumentación y seguimiento ni existen procedimientos homologados de registro y evaluación de eficacia.

Además, la aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 para casos de violencia familiar y violencia sexual es otro problema frente al que la atención debe mejorar sustancialmente porque los servicios públicos de salud siguen negando el acceso a abortos legales y la mayoría de la población no sabe que todas las víctimas de violación tienen derecho a la interrupción del embarazo sin que medie denuncia ni que las mujeres de 12 años en adelante pueden acceder a los servicios de aborto legal sin necesidad de tutor (las niñas de 10 a 12 años si requieren de tutor)”.

En el caso del estudio cualitativo realizado en Guerrero, a partir de las voces de nuestros informantes, tanto de quienes brindan atención a mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja, como de ellas mismas, encontramos problemas similares a los señalados, ahora, en el PIPASEVM. Como se diría coloquialmente, no debiera servir de consuelo decir que esos problemas los hemos encontrado a lo largo del tiempo en nuestro acercamiento al terreno a través de estudios cualitativos llevados a cabo en distintos estados y en municipios en los que se cruza la violencia social con la violencia contra las mujeres (Riquer 2009, Castro y Riquer 2017, Riquer y Sánchez, 2020).

Dicho de manera resumida, hemos observamos dos escollos fundamentales (Riquer y Sánchez, 2020). Uno relacionado con el sesgo asistencial que caracteriza, en la práctica, la política contra las mujeres víctimas de violencia. Se llama revictimización al trato que no se basa en el reconocimiento de la mujer como ciudadanas, como sujeto de derechos, sino como personas que requiere ayuda o apoyo. Esta es una de las principales asignaturas pendientes a nivel del terreno de juego.

El segundo escollo, se relaciona estrechamente con el anterior y con la judicialización del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y por ende a la penalización que caracteriza el modelo de política de combate a la violencia contra las mujeres. Este escollo se manifiesta como una paradoja, ya que en los hechos el ámbito de procuración de justicia es el principal obstáculo para garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Lo que se manifiesta en que no sólo la mayoría de las mujeres víctimas de violencia no denuncia el hecho (Pérez y Castro, 2020) sino que, además, quienes lo hacen obtienen magros resultados (Torreblanca, 2020).

En suma, un esbozo de política pública contra la violencia hacia las mujeres no puede obviar lo poco que se ha avanzado en la materia a nivel estatal y local o municipal. Tampoco se puede obviar que estamos atravesando por una coyuntura en la que además de haberse reducido emulaciones para la programas¹ (Barragán, 2021), se ha modificado

¹ Según el análisis de (FUNDAR, 2021) “El Proyecto de Egresos de la Federación para el próximo año propone un presupuesto de 232 mil 384 millones de pesos (constantes de 2022) para el Anexo 13, lo que equivale a un aumento real de 74.6% contra lo aprobado en 2021, es decir, un monto adicional de 99 mil 268 millones de pesos. No obstante, el 89.4% de estos recursos corresponden a doce programas prioritarios de la actual administración, cuya contribución para promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y la discriminación no queda clara, ni puede conocerse la relevancia de su inclusión en el Anexo, ya que, a la fecha, no existen padrones en donde se desglose el sexo de las y los beneficiarios, ni evaluaciones que permitan asegurar que los recursos realmente están llegando a las mujeres, o si éstos están contribuyendo a eliminar los estereotipos y roles de género, y contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad y de violencia por razones de género” Y agrega “El análisis al Anexo 13 permite identificar que, los recursos dirigidos a implementar la política pública de prevención, atención y erradicación de violencia y de la discriminación por razones de género son muy limitados, pues tan solo representan el 2.8% y 0.1% de los recursos totales, respectivamente. Para alcanzar la igualdad sustantiva y garantizar los derechos de las mujeres es urgente que se garantice la progresividad en la asignación de recursos, especialmente en programas y acciones destinadas a estos objetivos, como lo son los Refugios Especializados, las Estancias Infantiles, las Alertas de Violencia de Género, y las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas. De lo contrario, se seguirá reforzando la narrativa oficial del incremento a los recursos para la agenda de género, la cual oculta el debilitamiento de

la vía institucional para acceder a los escasos recursos, en particular, los que requieren los municipios. Nos referimos específicamente a la reubicación en la Secretaría de Gobernación, del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (Paimef).

Este texto se divide en tres apartados. En el primero hacemos precisiones conceptuales que no tienen más pretensión que la de señalar el encuadre de nuestro ejercicio. En el segundo, presentamos de manera sintética algunos rasgos de la construcción de la violencia contra las mujeres como asunto de política pública. Esto con la finalidad de tener presente que la manera de enfrentar este problema tiene historia, una historia que va dejando huella en la manera como se actúa, en la práctica cotidiana, ante las víctimas. En el tercer apartado presentamos el esbozo de política pública, a partir de lo que sabemos al respecto desde la implementación de planes y acciones de gobierno. Al final colocamos una conclusión y algunas recomendaciones adicionales

1. Precisiones conceptuales²

El debate sobre políticas públicas, particularmente en el ámbito de la Ciencias Políticas, tiene más de siete décadas, partiendo del trabajo de Lasswell publicado en 1951. A lo largo de esos años, entre los asuntos en discusión está la definición misma de políticas públicas. No obstante, entre los participantes en el debate hay acuerdo respecto de que se trata de acciones (y para algunos autores también de omisiones) comúnmente expresadas en planes, programas y proyectos gubernamentales que:

1. Parten o se formulan a partir de la construcción de algún hecho social como problema de interés estatal en diálogo y disputa con actores de la sociedad civil.
2. Implican un conjunto de decisiones y

instituciones, programas y acciones estratégicas de suma relevancia para la vida de las mujeres, profundizando así las brechas de género”.

² Este apartado está basado en lo publicado en Incháustegui, Olivares y Riquer en 2010.

3. Se generan, o cuando menos se procesan, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Pallares (1988: 143) hace una distinción entre productos y resultados de las políticas públicas. El autor señala que la acción de gobierno no se expresa directamente a través de las políticas, sino a través de productos de la acción. De acuerdo con el autor el producto de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinado. En cambio, los resultados se refieren al impacto de la política en la sociedad. Esta distinción es importante porque lo que observamos en el estado de Guerrero son productos de las políticas, no sus resultados.

Otra cuestión relevante para enmarcar nuestro ejercicio se refiere a la relación políticas públicas, régimen político y gobierno. De acuerdo con Medellín (2004: 7-8):

“Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran.

¿Por qué el régimen político? Porque marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados, así como las condiciones (de gestión presidencial o trámite parlamentario) que determinan su ciclo de existencia. (...) ¿Por qué el gobierno? Porque, considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas. Por una parte, porque los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera en que se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad y un Estado. Y, por otra parte, los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino porque a través de las políticas públicas los gobiernos conducen (o buscan conducir) a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida”.

Aunque no es nuestro propósito caracterizar el régimen mexicano en la actual coyuntura, sí interesa dejar planteado que parte de la explicación de las características de las políticas públicas en materia de violencia de género tendrá que darse considerando su relación con el régimen político y el gobierno. Una manera de acercarnos a ello, en abstracto, es teniendo presente que todo nuevo régimen “no sólo altera la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal” (Oszlak, 1980: 16).

Pero lo más relevante para nuestro ejercicio es considerar, como bien señala el mismo autor, que “la materialización del proyecto político de cada régimen actúa sobre y a través de una estructura burocrática preexistente” Según su tesis “los intentos del nuevo régimen por generar congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, lo que conlleva a que se generen resistencias y se susciten comportamientos tendientes a desvirtuar el sentido de las decisiones o de las acciones de política pública” (op. cit., p. 17).

Parece no haber duda acerca de que las acciones gubernamentales en materia de violencia de género en nuestro país han tomado el carácter que han tomado al instrumentarse a través de una estructura burocrática preestablecida.

Una última precisión conceptual. El análisis sobre políticas públicas tiene que considerar la territorialidad e institucionalización del orden, como ejes claves de la relación entre el Estado y el régimen político. Según Medellín (op. cit., p. 22):

“La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. Por su parte, la institucionalización del orden define la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva”.

Para los propósitos de nuestro ejercicio ambos ejes adquieren particular importancia porque las acciones en relación con la violencia de género, desde las modificaciones jurídicas hasta las acciones de sensibilización y capacitación de funcionarios de distintas dependencias de los ámbitos estatal y municipal, se han instrumentado de manera distinta y desigual. Así, en cada entidad e incluso en cada municipio se puede observar cómo las directrices básicas de las políticas y sus objetivos se implementan dependiendo de varios factores: los recursos, humanos, cognitivos, materiales y económicos y desde luego de las culturas comunitarias y de la versión hegemónica sobre la diferencia sexual, el lugar de hombres y mujeres y los significados de la violencia contra mujeres

2. La violencia de género como asunto de política pública

En el trabajo ya mencionado líneas arriba (Incháustegui, Olivares y Riquer, 2010), publicamos una caracterización de la política pública para enfrentar la violencia contra las mujeres de los años setenta al 2009. Retomamos aquí parte de esa caracterización y la ampliamos hasta la actualidad con la finalidad de tener presente, como decimos en la introducción, que lo que observamos en la actualidad como acciones de gobierno en la materia, tienen las huellas de su historia.

Las dos huellas que desde ahora queremos destacar son: la centralidad de la violencia que se ha denominado con el correr del tiempo: violencia intrafamiliar, familiar, doméstica; y el carácter punitivo de la política. Creemos que no hay que perder de vista que, también con el correr del tiempo hemos observado dos cosas al respecto, una que las acciones de prevención, pero sobre todo las de atención, se centran en esa violencia que más allá de sus nombres, encarna en mujeres violentadas por su pareja o expareja. Dos, que no se han generado las condiciones para denunciar los hechos de violencia contra mujeres establecidos en la LGAMVLV, mucho menos para que prospere el proceso judicial. Pasamos ahora a la caracterización.

En el texto referido habíamos identificado tres estepas en la construcción de la violencia contra las mujeres como asunto de políticas pública en México. Una primera que iría de

finales de los años setenta a finales de los ochenta, caracterizada por una política pública de omisión frente a la violencia contra las mujeres, es decir de inacción.

En la segunda etapa, años noventa, en nuestra interpretación se construye la voluntad política de los gobiernos del periodo para actuar ante la violencia de género. Voluntad que se pone de manifiesto a través de acciones del legislativo y declaraciones del ejecutivo. Es la etapa en la que se hacen las principales modificaciones legales a diversos marcos jurídicos, federales y estatales, en materia de delitos sexuales y se generan nuevas figuras jurídicas como el hostigamiento sexual y la violencia familiar y se crean las agencias del ministerio público especializadas en delitos sexuales.

Respecto de las declaraciones del ejecutivo, el periodo concluye con la publicación, en 1999, del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar. Por el papel jugado por el legislativo, en debate con organizaciones no gubernamentales, puede decirse que el rasgo que adquiere la política es punitiva.

En la tercera etapa, de finales de los noventa al 2010, se desdobra la política, por decirlo de ese modo, en discursos plasmados en los planes nacionales y estatales de desarrollo, en los dos planes Proigualdad (2000 – 2006 y 2008 - 2012) del Instituto Nacional de las Mujeres y en el *Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia* del 2003, así como en programas sectoriales. En general, en esos textos, el discurso se va ajustando a la visión y normativa internacional al considerar a la violencia de género como problema multifactorial que atenta contra los derechos humanos de las mujeres. Es, también, la etapa en la que se generan nuevas instancias de atención y una importante cantidad de acciones sectoriales. Es en el plano de la implementación de las acciones, donde observamos el desdoblamiento. Más allá de los discursos del ejecutivo, la política pública, además de adquirir un sesgo normativista, va adquiriendo un carácter asistencial o asistencialista.

De la voluntad política a la LGAMVLV

El periodo que va de mediados de los noventa al 2007, que abarca el sexenio de Zedillo (1994-2000) la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al ejecutivo federal y los primeros años del sexenio de Calderón, puede caracterizarse por dos discusiones y sus consecuencias en materia de políticas públicas. Una discusión en torno a relevar como tema de la agenda pública a la violencia familiar, la otra para recolocar a este tipo de violencia entre las violencias de género.

Sumariamente esta tercera etapa se caracteriza por: 1. La emergencia de la violencia familiar como asunto jurídico, de atención por parte del ámbito de la salud y por la creación de un sistema de atención bajo la responsabilidad del DIF. 2. La creación del Instituto Nacional de las Mujeres. 3. La formulación del primer *Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia* 4. La creación, en 2006, del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF); 5. La asignación de recursos gubernamentales para programas y actividades tanto gubernamentales como de organismos no gubernamentales para la prevención y atención de la violencia familiar; 6. La reedición de la discusión sobre todas las formas de violencia que dio paso a la LGAMVLV.

En esta etapa hay un cambio importante respecto de los actores del debate toda vez que en el ámbito federal y en el caso del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la primera voz pasa a las feministas que llegaron en esos años a la Cámara de Diputados y a la Asamblea de Distrito Federal, respectivamente. Otra característica del periodo es la institucionalización de la colaboración de organizaciones no gubernamentales con el gobierno federal y en algunos casos con gobiernos locales, y la aparición de especialistas en la materia.

Para los fines de este texto lo central a destacar es que en este periodo se instrumentan políticas públicas a partir de la publicación de leyes estatales de Asistencia y Prevención

de la Violencia Intrafamiliar³. El debate en torno a esta Ley fue una suerte de reedición de la disputa latente entre quienes consideraban que las reformas no debieran hacerse en el terreno del Derecho Penal, sino en los del Derecho Civil, Familiar y Administrativo y quienes privilegiaban el derecho penal como centro de las reformas.

Además de la batalla en el frente del derecho, la presión de organizaciones no gubernamentales para que el sector salud mexicano respondiera a la postura de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), cristalizó en la “Norma Mexicana para la Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar (NOM-190-SSA1-1999)” de 1999, reformada en 2005 y publicada en 2009 como Norma Mexicana NOM-046-SSA2-2005, *Violencia Familiar, Sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*.

Por otra parte, en 1999 se creó el primer Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar. En el Programa se establecieron los primeros lineamientos para la intervención pública en la materia, mismos que fueron retomados en el Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia creado por INMUJERES en 2003. En ambos programas, la política de atención a la violencia se divide en siete subsistemas, cada uno de los cuales agrupa diversas dependencias públicas además de establecer objetivos estratégicos y actividades que deben ser desarrolladas de manera sectorial. No obstante, se plantea que el desafío principal de la política en materia de violencia de género es la acción coordinada de los sectores.

Finalmente, en este periodo se construye el feminicidio como asunto de política pública. En nuestra interpretación, el feminicidio permitió a algunas feministas integrantes de la Cámara de Diputados, intentar articular las acciones gubernamentales en materia de

³ En 1995, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), organismos no gubernamentales e integrantes del cuerpo legislativo elaboraron un paquete para impulsar reformas al Código Penal y al Código Civil del Distrito Federal, con miras a crear una Ley contra la violencia intrafamiliar para el Distrito Federal. En 1996, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Distrito Federal, cuyo reglamento se aprobó un año después. Ello trajo consigo reformas a los códigos civil y penal y de procedimientos penales del Distrito Federal e impulsó la creación de leyes similares en prácticamente todas las entidades.

violencia de género en el marco internacional de los derechos humanos.⁴ Paradójica o sintomáticamente ese intento se tradujo en la creación de comisiones y fiscalías que dieron entrada, entre otros, al sector más desacreditado en materia de derechos humanos: la Procuraduría General de Justicia.⁵ Desde 2001 con la creación de la Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana hasta la fecha, ha corrido una gran cantidad de tinta señalando la ineficacia de estos mecanismos para hacer frente y poner un alto al feminicidio en México, no sólo en Ciudad Juárez.⁶

En un contexto de acciones múltiples, sectorizadas y desarticuladas, surge la LGAMVLV, que publicaría el ejecutivo federal el 1 de febrero de 2007. Esta Ley supone un avance sustantivo porque reconoce que la base de la violencia de género es la desigualdad de género. En la misma línea de la Convención de Bélem do Pará, la Ley incluye las distintas expresiones de la violencia de género, incluso el feminicidio, e incorpora medidas cautelares y la indemnización del daño material y moral a la víctima.

La Ley determina la creación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, instancia que debe establecer y coordinar

⁴ Tras varios años de presión de organizaciones no gubernamentales del estado de Chihuahua, cuyo accionar trascendió el ámbito estatal e incluso el nacional, el 8 de noviembre de 2001 se conformó en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y con la Procuración de Justicia Vinculada (Comisión Especial); la Comisión fue ratificada por la siguiente legislatura, la LIX. Además de dar seguimiento a la violencia feminicida en Ciudad Juárez y operar acciones y programas institucionales para combatir las condiciones que favorecen la emergencia de este fenómeno, la Comisión hizo una primera propuesta de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁵ En 2003 se creó la Comisión Especial para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. De igual forma, y como parte de este mismo impulso, se creó, a instancias de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Violentos contra las Mujeres en la Procuraduría General de la República. En 2006, por acuerdo del Procurador General de la República se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres (FEVIM), hoy Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA).

⁶ Al respecto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 36º período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006), instó a México, entre otras cosas a que: *“garantice que la encargada de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres cuente con la autoridad necesaria, así como con recursos humanos y financieros suficientes, para permitirle cumplir su mandato de forma independiente e imparcial”*. Asimismo, a *“mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección”*. Y a que *“el Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento eficaces y evalúe permanentemente la repercusión de todas sus estrategias y las medidas adoptadas”*.

el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Para organizar el funcionamiento del Sistema, establece las competencias y obligaciones para los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, —federal, estatal y municipal—, lo que obliga al Estado a garantizar la seguridad e integridad de las víctimas.

Asimismo, establece que el Estado debe destinar recursos suficientes para enfrentar la violencia contra las mujeres; los Congresos locales deben legislar en la materia; y las autoridades, garantizar la atención, sanción y erradicación de la violencia desde el municipio hasta la federación mediante políticas gubernamentales.

En la intención del legislativo, esta nueva Ley, junto con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres⁷ —publicada el 2 de agosto de 2006— debiera coadyuvar a fortalecer la todavía frágil institucionalización y transversalización de la perspectiva de género.

Los años recientes: 2007 a la actual coyuntura

Además de lo ya expresado, hay que recordar que el siglo XXI para México inicia con un evento que se dio en llamar “transición democrática”, concepto equívoco para referirse a que después de 80 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), llegaba al ejecutivo federal un candidato de su opositor acérrimo, el Partido Acción Nacional (PAN): Vicente Fox Quesada. Pero para nuestros fines, lo más relevante de su sexenio fue que en 2003 Amnistía Internacional presentó el informe “Muertes intolerables: diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua”. “Cómo su nombre lo indica, dicho informe realizaba el recuento de una década 1993-2003, caracterizada por la desaparición sistemática de jóvenes mujeres, y, posteriormente, la aparición de sus cuerpos en el espacio público con huellas de tortura

⁷ Esta ley establece la obligación del Estado de diseñar una política nacional para la igualdad de oportunidades y la igualdad de género. Para lograr ese objetivo, la Ley plantea el establecimiento de un Sistema Nacional para la Igualdad que dé contenido al Programa Nacional para la Igualdad, que debe incluir un conjunto de directrices para garantizar el pleno cumplimiento de los derechos civiles, sociales, políticos y culturales de mujeres y hombres. Valga señalar que, dentro de esta política, la atención de la violencia contra las mujeres deberá ser considerada como una condición sustantiva de los derechos sociales de las mismas.

física y sexual, señales de extrema crueldad en el norte de México, Chihuahua, específicamente Ciudad Juárez” (Pacheco, et. al; 2020, p. 5). Tal informe, al igual que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos conocida como “el caso Campo Algodonero”, emitida en 2009, ya en el sexenio de otro panista: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, no alteraron el estado de las cosas.

Mientras íbamos teniendo más datos acerca de las distintas expresiones de la violencia contra las mujeres⁸, y de su inquietante incremento a partir de la estrategia de Calderón para combatir la delincuencia organizada (Valdivia et. al: 2020), mientras se contaba específicamente con más datos sobre el feminicidio en México (Valdivia, 2012, Inchaustegui, 2014), se mantenían los rasgos centrales de la política pública para enfrentar la violencia contra las mujeres⁹, sin observar bajas significativas sobre todo en las violencias letales y sexuales. Debemos decir, no obstante, que algo cambió. Desde el sexenio de Vicente Fox, se convocó a grupos y organizaciones de la sociedad civil a realizar acciones de atención a mujeres víctimas de violencia, específicamente de su pareja; a administrar refugios para ellas y a participar en instancias gubernamentales. Sin demérito de la importancia de que la sociedad civil se involucre en el combate a este flagelo, está por indagarse en qué medida el traslado de recursos y responsabilidades a dichas organizaciones contribuyó a que en las últimas dos décadas no se fortalecieran las instituciones de gobierno en materia de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres.

Para ir cerrando este apartado, cabe recordar que, en el marco del retorno del PRI al ejecutivo federal mediante las elecciones de 2012, la Secretaría de Gobernación a través

⁸ En 2003, a instancias del Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levantó la primera encuesta sobre violencia contra las mujeres en el hogar, nombrada Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH). La encuesta se ha vuelto a levantar en 2006, 2011, 2016 y 2021. La ENDIREH genera información estadística con representatividad nacional y para cada una de las 32 entidades federativas, lo que permite estimar la prevalencia y gravedad de la violencia que han enfrentado las mujeres de 15 años y más por tipo (psicológica, física, sexual, económica o patrimonial) y ámbito de ocurrencia (escolar, laboral, comunitario, familiar y de pareja).

⁹ Al respecto dicen Pacheco et. al; (p. 6) “el gobierno de Vicente Fox, que en el 2001 había creado el Instituto Nacional de las Mujeres, (...) instaló una mesa de trabajo interinstitucional con la finalidad de establecer políticas públicas encaminadas a prevenir y atender la violencia contra las mujeres, así como una Mesa de Diálogo y una Mesa Técnico-Jurídica, a petición de los familiares de las víctimas y la intervención de organizaciones civiles, con la finalidad de impulsar el avance de las investigaciones sobre las desapariciones de mujeres”. Todo ello, con resultados desconocidos.

de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia hacia las Mujeres (CONAVIM), emitió las primeras alertas de violencia de género contra las mujeres (AVGM), el 31 de julio de 2015 para once municipios del Estado de México y el 10 de agosto del mismo año para ocho municipios del Estado de Morelos. Hasta la fecha, se han declarado 25 AVGM en 22 entidades del país que incluyen 643 municipios.

Es interesante observar que en la página web de la CONAVIM (<https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contras-las-mujeres-80739>) se dice que:

“De las 25 declaratorias emitidas desde 2015 hasta la fecha, se han acumulado 552 medidas recomendadas a gobiernos y órganos autónomos locales para que las implementen en el territorio y coadyuvar a reducir la violencia feminicida. De estas 552 medidas, 208 son de prevención; 190 son para lograr justicia y reparación del daño a los familiares, víctimas y sobrevivientes de la violencia feminicida, y 154 corresponden a medidas de seguridad”.

Esto es, más de la mitad de las medidas recomendadas se refieren a justicia y reparación del daño y a seguridad.

En la página también se lee que:

“A la fecha se han evaluado a 18 de 22 estados con alerta. Los resultados arrojan que 9% de las medidas recomendadas han sido cumplidas a cabalidad; 5% no han sido cumplidas, y 86% se encuentran en proceso de cumplimiento o parcialmente cumplidas”.

Para el estado de Guerrero, la primera alerta data del 22 de junio de 2017 para 8 municipios: Acapulco de Juárez, Ayutla de los Libres, Chilpancingo de los Bravo, Coyuca de Catalán, Iguala de la Independencia, José Azueta, Ometepec y Tlapa de Comonfort. La segunda se declaró el 22 de junio de 2020 por la vía de agravio comparado.

En el análisis realizado por el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) del Informe 2019-2020 remitido por el Gobierno del Estado de Guerrero a la CONAVIM el 18 de mayo del 2021 se lee (3er Dictamen GIM Guerrero 14.10.202, p. 59):

“Es aún más grave que tras ser el tercer dictamen, no se haya cumplido con el 55% de las medidas establecidas en la declaratoria, las cuales, si bien encajan en los rubros de prevención, seguridad y justicia, resalta que el total de las medidas de justicia y reparación no tienen ningún avance y están como no cumplidas, siendo que ésta, la justicia, es una de las últimas acciones que puede realizar la entidad cuando no pudo garantizar el derecho a la vida de las mujeres”.

En dicho Dictamen, como en los anteriores, se hacen una serie de recomendaciones que a nuestro juicio seguirán sin cumplirse mientras no se trabaje en la construcción de fortalezas institucionales, especialmente en fortalecer los institutos municipales de la mujer, se asignen los recursos necesarios y suficientes y se cuente con un sistema de monitoreo y evaluación, que no se haya pensado para castigar sino para corregir el rumbo.

En la actual coyuntura, ya lo habíamos adelantado, hay tres rasgos que queremos destacar:

1) Más que las reducciones presupuestales, la reorientación del presupuesto para la igualdad de género y la no violencia contra las mujeres (Fundar, 2021); 2) el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación como instancia rectora de la política pública con la adición del PAIMEF (Alejandre, 2020); y 3) la narrativa del ejecutivo federal acerca del movimiento feminista (Cerva, 2020).

Lo que hemos revisado sobre el tema es aún de carácter descriptivo, es necesario ahondar tanto en los rasgos de la política pública como en su implementación y de ser posible en sus resultados. Lo que podemos adelantar como hipótesis es que es probable que el carácter asistencial, sectorizado, desarticulado, punitivo y cortoplacista, centrado, además, en la violencia llamada intrafamiliar, familiar o doméstica, que ha caracterizado a la política pública en la materia que nos ocupa, se acentúe, habida cuenta de que, en la narrativa del ejecutivo federal, la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres no son parte de la desigualdad que se quiere combatir.

La reorientación del presupuesto para la igualdad de género hacia los programas prioritarios para el combate a la pobreza y la desigualdad de clase, y más aún el colocar esos programas en el rubro de igualdad de género, indican que hay una presunción de que combatiendo la pobreza se minimizan las brechas de género y la violencia contra las mujeres¹⁰. Presunción que está muy lejos del pensamiento feminista que ha argumentado acerca de no asociar la pobreza con desigualdad de género y tampoco dar por hecho que la pobreza es el semillero de la violencia contra las mujeres. A ello hay que agregar, la distancia en los hechos que el ejecutivo federal y más de uno de los estatales, han marcado con las expresiones más recientes del feminismo. Cerva (2020, p. 189) analizó los discursos, entre otros, de autoridades gubernamentales tras las manifestaciones feministas de agosto de 2019 y febrero de 2020 y dice:

“Analizando el contenido de los cuestionamientos a las protestas feministas podemos ver la construcción discursiva de un feminismo bueno y un feminismo malo, dirigido a desacreditar las demandas de las colectivas y sus protestas públicas. También se propaga la idea de complot hacia la administración gubernamental, pese a los sentidos reclamos de justicia frente a la violencia que se vive cotidianamente en el espacio público y doméstico. Todas son expresiones de una intención explícita por estigmatizar al movimiento feminista”.

Esbozo de una política pública

¿Porque esbozo? Hay tres razones para llamarle esbozo. La primera es que la elaboración de políticas públicas debe ser el resultado del debate entre actores políticos y sociales responsables de su implementación. La segunda, los hallazgos de nuestra indagación cuantitativa y cualitativa en Guerrero, alcanza únicamente para dibujar algunos rasgos generales de una política. Pero la tercera y la más importante, es lo que nos enseña la historia del proceso de construcción de la desigualdad de género y de su expresión más conspicua: la violencia contra las mujeres y lo que nos indica la actual coyuntura. Aquí la pregunta es ¿cómo se ha logrado que, en más de una década, no haya sido posible

¹⁰ Ver nota 1

consolidar un mecanismo, no tanto para atender casos de violencia, sino para abatir los niveles de todas las violencias, lo que incluye “las otras violencias”: la sexual y el feminicidio?

Diagnósticos recientes (Essayag, 2018), indican que vamos bien, como ya lo expresamos líneas arriba, vamos bien en tanto lo hecho a lo largo del tiempo se apega a los mandatos y directrices de organismo internacionales, no importando que ello flote, si se permite la expresión, en el ámbito de secretarías del ejecutivo y de las fiscalías en el espacio federal y estatal. En efecto somos de los países de América Latina que cuentan con marcos normativos federales y estatales, con una instancia creada para impulsar la igualdad de género (INMUJERES), y un entramado institucional federal y en los estados para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Pero si vemos este “ir bien” desde el terreno, desde los ámbitos locales y desde la experiencia de personas prestadoras de servicios y de víctimas directas e indirectas de las violencias contra las mujeres, la valoración es otra, como lo referimos en la Introducción. Agregaremos dos cuestiones: que seguimos viendo una enorme distancia entre la oferta gubernamental y las necesidades y el sufrimiento de las víctimas. Seguimos viendo, también, respuestas digamos monolíticas, en el sentido de hechas de una sola pieza, sin fisuras, ante la diversidad y heterogeneidad de culturas y circunstancias en las que ocurren las violencias.

El caso del estado de Guerrero no podría ser más emblemático al respecto. Ante la historia de violencia social que ha aquejado a la entidad, sus niveles de pobreza y de desigualdad étnica y de género, más la violencia contra las mujeres ¿tiene sentido pensar siquiera una política pública enmarcada en las disposiciones internacionales e incluso en los marcos programáticos actuales? O habría que pensar en políticas que partan de los rasgos culturales y circunstancias específicas en las que ocurren las violencias contra las mujeres, no ya de sus regiones, sino desde su geografía política y de género.

Hemos afirmado, desde que empezamos a estudiar la oferta y demanda de servicios públicos de atención a la violencia contra las mujeres, que hay obstáculos estructurales que enfrentan las políticas públicas en general y las diseñadas para la enfrentar la violencia contra las mujeres. El primero es la jerarquía entre instancias del ejecutivo, lo que no ocurre por razones de norma positiva, sino por razones políticas. Dependiendo del

régimen, no tiene el mismo poder unas secretarías que otras, tampoco tienen el mismo tamaño, ni los mismos recursos humanos, económicos, ni materiales. No obstante, se les pone juntas, en situación de horizontalidad, en la observancia de planes y programas sexenales para enfrentar la violencia contra las mujeres. Este hecho contribuye a dificultar la integralidad y la coordinación en materia de políticas públicas. Cuando decimos que éstas, en la materia que nos ocupa, están sectorizadas, nos referimos a que la mencionada jerarquía hace a veces difícil, pero la más de las veces imposible, la actuación armónica, coordinada, enfocada a un mismo objetivo, de todas las instancias involucradas.

El otro obstáculo es la autonomía, respecto del ejecutivo, del aparato jurídico. Más allá de los beneficios de tal autonomía, en materia de actuación frente a hechos violentos contra las mujeres parece una desventaja. Hasta donde lo hemos documentado, las fiscalías parecen actuar por su cuenta cuando de estos hechos se trata, esto es, más allá de objetivos de planes y programas para enfrentar la violencia contra las mujeres. La solución hasta ahora ha sido la creación de fiscalías especializada que desde luego no son suficientes en el territorio nacional, ni sabemos bien a bien, en qué medida administran el problema de la falta respuestas del ámbito judicial a las víctimas de violencia.

El tercer problema es, también, de jerarquía, en este caso entre órdenes de gobierno; dicho de otro modo, el lugar de algunos municipios en ese orden. En este caso el municipio libre, consagrado en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, parece letra muerta en los municipios más pobres del país. La pregunta es obvia ¿cómo se administrarán libremente la hacienda y se hace uso de la personalidad jurídica que enviste a los municipios, con escasísimos recursos económico y sin poder?

A este problema debemos agregar el de la duración de las administraciones municipales. Si, como decía hace años un autor norteamericano, la lógica sexenal actúa en contra de las lógicas de las políticas públicas, cuanto más diríamos de los tres años de duración de las administraciones locales. Aunque hay que matizar, no son los tres años en sí mismos, sino los conflictos y disputas que son parte intrínseca, parece, de la búsqueda del poder, en este caso el municipal. La violencia contra las mujeres, por su carácter estructural, requiere de actuaciones de largo, de muy largo plazo, en medio de disputas por el poder

municipal, las acciones para hacerle frente al problema se antojan como pelotas de un juego de ping pon, en el que éstas van y vienen, caen y rebotan.

Los municipios son, además, los únicos espacios territoriales en dicho orden, ni la federación ni los estados tienen territorio. Es en los municipios donde viven las y los ciudadanos, es donde ocurren los hechos violentos, es donde debieran situarse las fortalezas de una política pública encaminada a enfrentar la violencia contra las mujeres.

Los objetivos

En este bosquejo, no haremos una lista enorme de objetivos, a nuestro entender basta con proponerse como objetivo general de la política pública, el más difícil:

Disminuir sensiblemente, a menos de la mitad, las violencias contra la mujer que ocurren en el hogar, las violaciones y el feminicidio.

Un segundo objetivo general debiera ser *reducir sensiblemente los márgenes de impunidad ante hechos de violencia sexual y violación.*

Y un tercero, *incrementar al 100% la reparación del daño en todos los casos de violencia contra las mujeres ocurridas en cualquier escenario.*

Lo necesario para lo suficiente

En el marco de lo expresado con anterioridad, desde nuestra perspectiva, la política pública de prevención, atención, sanción y reparación en entidades con las características de Guerrero debe empezarse por diferenciar lo necesario de lo suficiente. De manera sencilla, lógicamente lo necesario es lo vital, aquello indispensable que puede o no ser causa de lo suficiente. En cambio, cuando se dice necesario y suficiente si implica causalidad: para que ocurra b es necesario que haya a. Desde nuestro punto de vista, lo necesario que planteamos a continuación, es condición de posibilidad de lo suficiente, lo suficiente es abatir los altos niveles de violencia contra las mujeres en la entidad, así como incrementar la judicialización de los delitos violentos contra mujeres por ser mujeres.

Es necesario lo siguiente:

1. Un programa de formación de los recursos humanos responsables, a todos los niveles, de la política pública. Como expresamos en la conclusión del trabajo de campo, mientras no haya un cambio de mentalidad respecto de los orígenes de las violencias contra las mujeres, es imposible brindar servicios que actúen contra estas violencias. Cabe decir que no se trata de seguir “capacitando” y “sensibilizando” a funcionarias y funcionarios y a personas prestadoras de servicios. Se trata de formar para las exigencias de una manera de pensar, concebir y percibir la violencia contra las mujeres, que rompa con la versión consuetudinaria de la que hablamos antes.
2. Es de igual modo necesario incidir en los hechos de violencia de manera distinta si se trata de zonas urbanas, rurales y rurales indígenas.

2.1 Quizá en el caso de las zonas urbanas tenga algún alcance el modelo de atención que se implementó desde que se crearon instancias de atención que, con nombres diferentes a lo largo del tiempo y en cada entidad, ofrecen lo que llaman atención psicológica y legal. Aunque sería conveniente que unas y otra se revisaran a la luz de alguna evaluación de resultados. La legal en concreto, mientras se trate de orientaciones que no ofrecen ningún acompañamiento a las víctimas, ni representación legal en los procesos ante el ministerio público, seguirán teniendo magros resultados y los índices de impunidad seguirán en torno a más del 90% de los casos.

2.2 Pero en zonas rurales y sobre todo indígenas, es necesario que sean las comunidades, por medio de sus propias instancias de organización y representación, las que decidan la manera de hacerle frente a la violencia contra las mujeres. Esto es sumamente complejo, si se considera, y hay que considerarlo, el número de actores en conflicto que se encuentran, sobre todo, en los municipios rurales con mayor presencia de organizaciones criminales. En todo caso se trata de que el combate a la violencia contra las mujeres sea elemento de la agenda de las comunidades rurales e indígenas, mientras no

sea, ni accederán a los servicios ni mucho menos a la justicia. En este punto, nos parece de la mayor importancia resumir los problemas particulares que presenta la implementación de acciones en materia de violencia contra las mujeres en ámbitos de pobreza y específicamente en las zonas rurales indígenas. En esas zonas las mujeres enfrentan trabas y obstáculos particulares. A manera de síntesis las enumeramos:

a) Mayor o más densa legitimidad social de la violencia de género que produce una suerte de cerco comunitario que impide o hace mucho más difícil buscar ayuda. b) Una concepción sobre derechos y responsabilidades, distintas a la que fundamenta la noción de derechos humanos. c) Una enorme distancia, no sólo geográfica, respecto del discurso de la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. d) Evidente complicidad de las instancias locales de impartición de justicia con el agresor, derivadas de que se comparte el mismo sistema de creencias y valores respecto de la mujer y de la violencia en su contra. e). Carencia de recursos para andar los larguísimos caminos que las conducirán a obtener apoyo más allá de sus comunidades.

La conclusión es obvia: la situación de las mujeres de comunidades rurales y rurales indígenas requiere políticas y programas de prevención, atención y sanción acorde con los contextos específicos en los que ocurre la violencia en su contra.

3. Es absolutamente necesario establecer algún tipo de pacto con el sistema Judicial y con los servicios de salud. Sentarse, en ambos casos, a analizar las normas relativas a la violencia contra las mujeres, federales y estatales con la finalidad de acordar qué y cómo se puede cumplir con la ley y con las mujeres. A partir de ahí, es necesario establecer una estrategia de acción que a corto plazo reduzca la distancia entre lo normado y lo que se hace en materia de judicialización de los hechos violentos y en cuanto a la atención en el ámbito de la salud, de la violación y el aborto.
4. Es de igual modo necesario trabajar con las fuerzas armadas desplegadas en la entidad. Visto lo visto en materia de violencia social en el estado de Guerrero, no puede seguir evitándose la necesidad de un pacto con las fuerzas armadas en pro

de abatir, en particular, la desaparición de mujeres y el feminicidio no vinculado a la violencia de pareja. No dejaremos de insistir en que en Guerrero como en todas las entidades en las que se cruza la violencia social con la violencia contra las mujeres, es necesario encontrar un lugar para el combate a tal violencia en la estrategia de seguridad estatal.

Lo suficiente

Además de poder abatir los niveles de violencia, de todas las violencias contra las mujeres en el estado de Guerrero, así como la impunidad, de ocurrir lo necesario, es más probable que se acote la brecha entre las necesidades y el sufrimiento de víctimas directas e indirectas de violencia contra mujeres y lo que les ofrece el gobierno.

Conclusiones y recomendaciones adicionales

Es común que trabajos como el que realizamos concluyan con una larga lista de recomendaciones puntuales. Nosotros hemos optado por una vía distinta al amparo de dos premisas centrales. La primera tiene que ver con un rasgo que ha caracterizado la manera como se ha venido atendiendo la violencia contra las mujeres sobre todo en las entidades federativas. Esa característica es la arritmia. Es decir, una vez que se publican leyes en la materia o se generan los programas nacionales, se les han hecho huecos a las acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en algunas instancias del ejecutivo. Coloquialmente podríamos decir que, por lo general, se pone la carreta delante de los caballos.

Esos huecos abiertos a las acciones en materia de violencia contra las mujeres han ido contribuyendo a que la política pública, en el ámbito federal y de los estados, lo reiteramos, tenga un carácter sectorizado, con pocas acciones coordinadas que, comúnmente, hacen mucho más largo y sinuoso el camino que recorren las mujeres víctimas de violencia en busca de atención. A ello hay que agregar la deficiencia de los servicios, principalmente, del sector judicial.

A pesar de la vigencia de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y de la Convención de Bélem do Pará, los Estados, el nuestro entre ellos, aún no han suscrito un nuevo contrato social a favor de la igualdad de género. Indicio de ello es que el logro de esa igualdad sigue siendo un objetivo, traducido en algunas metas, la mayoría de las veces de corta duración o de carácter coyuntural. Pero la búsqueda de la igualdad de género aún no alcanza el estatus de política de Estado, no es pues, todavía, una orientación que conduzca y transversalice el accionar gubernamental.

Parece evidente que lo que podemos llamar políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, que en realidad son un conjunto de acciones y omisiones derivadas principalmente de cambios legislativos y de acciones sectorizadas, han adolecido de una visión de sociedad sin violencia contra las mujeres. Parece ser que en el Estado mexicano no ha habido condiciones ni el espacio para debatir sobre la naturaleza y complejidad de la violencia contra las mujeres que dé paso a una posición de Estado al respecto. En ausencia de una posición, las acciones gubernamentales se van definiendo al calor de las visiones que dominan en un tiempo y coyuntura determinada. El resultado es un agregado de acciones que no se sabe bien a bien si tienen o pueden tener una efectiva incidencia en la violencia contra las mujeres.

De ahí, y bajo la premisa de que la igualdad de género es condición necesaria para enfrentar la violencia contra las mujeres, es imperativo que en un horizonte de largo plazo se logre generar las condiciones para ese nuevo contrato social a partir del efectivo compromiso de los actores políticos y sociales con las mujeres y, en consecuencia, con una forma de convivencia libre de violencia contra las mujeres. Una de las condiciones necesarias para ello es el fortalecimiento de los Institutos de las Mujeres de las entidades federativas, lo que conlleva que, en el corto plazo, se revisen sus facultades, su lugar en el contexto del Ejecutivo y los recursos (humanos, materiales y económicos) con los que han contado. Al respecto es fundamental revisar el papel jugado por la asignación presupuestal federal y, con ello, la orientación centralizada de las acciones que se realizan en el ámbito estatal y municipal.

Una segunda conclusión es respecto de la obvia necesidad de coordinación entre las instancias, gubernamentales y no gubernamentales, responsables de operar la política a favor de la igualdad de género en la que debiera inscribirse el procedimiento específico para enfrentar la violencia contra las mujeres. La segunda recomendación iría, en consecuencia, en la línea de construir a mediano plazo las condiciones para una coordinación institucional efectiva, lo que, dada la lógica sectorial que prevalece, parece que sólo sería posible por medio de convenios entre sectores que incluyeran las sanciones pertinentes de no cumplirse con lo convenido.

Una estrategia complementaria para lograr tal coordinación es la de la certificación de sectores que cumplan con objetivos y metas de igualdad de género y de enfrentamiento de la violencia. Dicha certificación debiera estar vinculada a la asignación presupuestal, necesaria y suficiente, para que los sectores e instancias certificados consoliden las acciones eficientes que haya emprendido en el marco de los convenios establecidos en pro de la igualdad y para el enfrentamiento de la violencia de género.

Una tercera conclusión se relaciona con el tema de la sensibilización y capacitación de prestatarios de servicios. Probablemente el rubro en el que ha habido más inversión pública es justamente el de la sensibilización y capacitación de prestatarios de servicios. Inversión que no parece reflejarse en resultados respecto de la manera como se trata y se procede frente a las víctimas de violencia de género.

De ahí que una tercera recomendación, también de mediano plazo, sería apoyar el servicio civil de carrera, incorporando la formación profesional y evaluaciones pertinentes en política pública desde la perspectiva de género, como una de las condiciones para permanecer y ascender en el servicio público.

Por último, debieran establecerse las condiciones para la inversión pública en la igualdad de género y en el entrenamiento de la violencia de género. Pero aún hay varios factores que considerar. El principal sería que la inversión en pro de la igualdad de género correspondiera a la dimensión de una política de Estado en la materia. Ello equivaldría a pensar que la inversión para la igualdad debería ser, por lo menos, de la misma envergadura que la inversión para el llamado combate a la pobreza.

Referencias

Alejandro Ramírez, Gloria Luz, 2020. “Política pública e intervención con Perspectiva de Género en la agenda de la Cuarta Transformación. Expectativas, hechos y realidades ante la violencia contra las mujeres”, en Revista Buen Gobierno No. 28. Enero - Junio 2020 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México

Barragán, Almudena, 2021. “El Gobierno de México destina el 89% del presupuesto para las mujeres a los programas prioritarios de López Obrador”, El País, México <https://elpais.com/mexico/2021-11-19/el-gobierno-de-mexico-destina-el-89-del-presupuesto-para-las-mujeres-a-los-programas-prioritarios-de-lopez-obrador.html>

Castro, Roberto y Florinda Riquer, 2016. Violencia contra mujeres. Un acercamiento desde el ámbito municipal para la formulación e implementación de políticas en México. Resultados trabajo de campo en Morelos y el Estado de México, CONAVIM/CRIM.

Cerva, Cerna Daniela, 2020. “La protesta feminista en México. La misoginia en el discurso institucional y en las redes sociodigitales” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXV, núm. 240 septiembre-diciembre de 2020, pp. 177-205.

Essayag, Sebastián, 2018. “Políticas públicas y planes nacionales de violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe”, Rev. Est. de Políticas Públicas, 4(2): julio - noviembre 2018, 110-127.

Incháustegui Romero, Teresa, Edith Olivares Ferreto y Florinda Riquer Fernández 2010. Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009) Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, México.

Incháustegui Romero, Teresa (2014). Sociología y política del feminicidio; algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano, *Revista Sociedade e Estado* - Volume 29 Número 2 Maio/Agosto 2014, pp. 373-400.

Medellín, Torres Pedro. 2004. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.

Oszlak, Oscar, 1980. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias. *Latinoamericanas Documento de Estudios CEDES* Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.

Pacheco Alberto, Marcia y Posadas Velázquez, Ruslan 2020. “La administración pública federal frente a la violencia de género“ en *Revista Buen Gobierno* No. 28. Enero - Junio 2020 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México.

Pallares, Francesc, 1988. Las políticas públicas: el sistema político en acción en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 62. Octubre-Diciembre, pp. 141-162.

Pérez Moreno, Argisofía y Roberto Castro, 2020. “Violencia contra las mujeres y denuncias: datos de la Endireh 2016” en Roberto Castro y Florinda Riquer (Coordinadores) *Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, CRIM/UNAM, México pp. 189-326.

Riquer, Florinda, 2009. La Ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia de género en su hogar. El caso de Veracruz, Instituto Veracruzano de la Mujeres, México.

Riquer, Florinda y Martha Sánchez, 2020. Atención gubernamental a la violencia contra las mujeres: la mirada desde el terrero en Roberto Castro y Florinda Riquer (Coordinadores) *Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, CRIM/UNAM, México pp.547-584.

Torreblanca Becerra Acosta, Carolina, 2020 “El sistema de justicia mexicano visto desde el género: una aproximación cuantitativa, en Roberto Castro y Florinda Riquer (Coordinadores) Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno, CRIM/UNAM, México pp. 327-380.

Valdivia, Marcos (2012), “Estudio de georreferenciación. Análisis espacial de la dinámica del homicidio de mujeres en México a nivel municipal (2001–2010). Identificación y explicación de patrones de convergencia y polarización territorial”, Riquer, Florinda y Roberto Castro (coords.) Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres. SEGOB/CONAVIM/CRIM-UNAM, Tomo I, vol. II, pp. 1-45.

Valdivia, Marcos Roberto Castro, Isabel Rodríguez Luna 2022. “Análisis espacial de la dinámica de la tasa de homicidios por sexo y feminicidios en México (2001-2017)” en Roberto Castro y Florinda Riquer (Coordinadores) Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno, CRIM/UNAM, México pp. 47-100.

Documentos

Amnistía Internacional México, “Muertes intolerables: diez años desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua”, en <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/027/2003/es/> consultado el 17 de enero de 2020.

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2021-2024. Síntesis elaborada por: Lizzeth Choreño Rodríguez <https://justiciaabierta.net/wp-content/uploads/2022/01/Nota-del-programa-vs-la-violencia-2021-2024.docx-Google-Docs.pdf>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006), https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf

Fundar, Nota de prensa Programas y acciones etiquetadas en Anexo 13 deben contar con perspectiva de género 22 octubre, 2021/ <https://fundar.org.mx/programas-y-acciones-etiquetadas-en-anexo-13-deben-contar-con-perspectiva-de-genero/>

Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario encargado de dar seguimiento a la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Guerrero por violencia feminicida, Tercer Dictamen de cumplimiento a la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres por violencia feminicida para el estado de Guerrero, <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 29-04-2022, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>